

Ano 1 - nº 1 - 2017/2018

Revista  
Científica da



**Associação Brasileira de  
Ouvidores / Ombudsman**

---

**Estudos sobre a atuação  
das Ouvidorias em  
instituições brasileiras**



**Revista Científica da Associação Brasileira  
de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**

**São Paulo (SP)**

**2017**



**Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) - ISSN 2594-5068**

Ano 1 - nº 1 - 2017/2018

Esta revista científica é uma publicação da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) voltada à promoção e difusão de estudos científicos sobre a atuação de Ouvidorias.

Os textos aqui publicados foram apresentados por profissionais e acadêmicos de instituições públicas e privadas. As opiniões, dados e informações contidos nos artigos são de responsabilidade exclusiva de seus autores, não caracterizando posicionamentos oficiais da ABO e dos membros da Comissão Científica desta publicação.

---

**ABO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN**

**Presidente:** Edson Luiz Vismona

**Vice-Presidente:** Karla Júlia Marcelino

**Diretor Secretário Geral:** Mario Sérgio Mendes Cardoso

**Diretor Financeiro:** Cláudio Augusto Montoro Puglisi

**Diretora de Publicações:** Adriana Eugênia Alvim Barreiro

**Diretora de Eventos:** Teresa Cristina Ballarini Pereira

**Conselho Deliberativo:** Maria Inês Fornazaro (presidente); Florêncio Santos Penteado Sobrinho; Gustavo Nassif; Gustavo Ungaro; Humberto Viana; José Valdo Silva; Josué Fermon; Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes; Rui Barros Maldonado

**Conselho de Ética:** Gilberto Lucena; Júlia Clemente; Lúcia Farias; Maria Lumena Balaben Sampaio; Vera Melo

**Conselho Fiscal:** Carlos Ferrara; Fábio Caldeira; Fábio Lopes Soares

**Suplentes:** Francisco Feliciano; João Benedito de Azevedo Marques; Vera Lúcia Ramos

---

**REVISTA CIENTÍFICA DA ABO**

**Conselho Editorial/Comissão Científica**

Adriana Eugênia Alvim Barreiro

Carlos Ferrara

Edson Luiz Vismona

Karla Júlia Marcelino

Luciana Bertachini

Maria Inês Fornazaro

Maria Lumena Balaben Sampaio

Vera Melo

**Produção editorial:** TAG Content (editor: Demetrius Papparounis; revisão: Rosane Albert; arte: Nuvem Studio)

---

**ABO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN**

Rua Frederico Abranches, 389, cj. 22, Santa Cecília – São Paulo (SP) – CEP: 01225-001.

Telefone: (11) 3289-9300 – e-mail: abonacional@abonacional.org.br

## SUMÁRIO

Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) - ISSN 2594-5068

Ano 1 - n° 1 - 2017/2018

<b>Pg.</b> <b>08</b>	<b>Editorial</b> <i>Edson Luiz Vismona</i>
<b>10</b>	<b>Apresentação</b> <i>Karla Júlia Marcelino e Adriana Eugênia Alvim Barreiro</i>
<b>ARTIGOS</b>	
<b>13</b>	Estado, Cidadania e Ouvidorias Públicas no Brasil <i>Passone, Eric Ferdinando Kanai; Perez, José Roberto Rus; Barreiro, Adriana Eugênia Alvim</i>
<b>29</b>	Ouvidoria: ferramenta organizacional estratégica <i>Pereira, Aline Andréa Atalla; Silva, Priscilla de Oliveira; Amorim, Riane Soares do Vale</i>
<b>37</b>	Transparência ativa: como os relatórios de Ouvidoria podem orientar a comunicação institucional dos órgãos públicos <i>Lessa, Alessandra Siqueira</i>
<b>47</b>	Ouvidoria Pública como instrumento de participação social e função essencial à gestão pública moderna <i>Santos, Marcel Mascarenhas dos</i>
<b>63</b>	A reflexão bioética na gestão universitária no modelo da Economia de Comunhão e a atuação do Ombudsman <i>Junior, Carlos Ferrara; Daibem, Ana Maria Lombardi</i>
<b>83</b>	Possibilidades e desafios das Ouvidorias no enfrentamento de denúncias de assédio moral no ambiente de trabalho <i>Marcelino, Karla Júlia</i>
<b>93</b>	Ouvidorias Públicas Municipais: instrumento de participação popular na gestão dos serviços de saneamento básico <i>Junior, Vitor Zanella; Schmitt, Vanessa Fernanda</i>

<b>Pg. 107</b>	Cidadão consciente se faz ouvir: o relacionamento entre usuários e a instituição pública de saúde com base em vinte anos de experiência na função de Ouvidor <i>Lins, Zélia Galvão Martiniano</i>
<b>117</b>	Diagnóstico das manifestações da Ouvidoria da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Ceará com foco na resolubilidade <i>Lima, Paulo Henrique de Araújo; Castelo, Lise Alcântara</i>
<b>135</b>	Proposta de definição de indicadores para a Ouvidoria da Agência Reguladora de Serviços de Água e Esgotamento Sanitário de Minas Gerais <i>Rodrigues, Katherynne Michelynne Cruz</i>
<b>143</b>	A Ouvidoria como instrumento de avaliação e melhoria da qualidade dos serviços oferecidos pela Secretaria Municipal da Educação de Quixadá, CE <i>Oliveira, Maria Elenilda Gomes Rabêlo de</i>
<b>151</b>	A Ouvidoria como ferramenta de gestão do SUS no Estado do Rio Grande do Sul <i>Gehres, Luana Gonçalves; Cesaro, Bruna Campos de</i>
<b>165</b>	As Ouvidorias Legislativas e o seu papel na reconstrução das atividades típicas do Poder Legislativo <i>Moreno, Douglas</i>
<b>177</b>	A Ouvidoria da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação de Pernambuco como instrumento motivacional para o seu público interno <i>Albuquerque, Fábio José Araújo de; Medeiros, Aparecida de Lourdes Costa Dias; Moraes, Vítor Lobo</i>
<b>187</b>	Ouvidoria da Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes da Paraíba: olhar dos servidores e usuários <i>Monteiro, Rita de Cássia Santa Cruz; Silva, Luiz Antonio Coêlho da</i>
<b>199</b>	A Ouvidoria Ativa como proposta de efetivação da participação social na estratégia Saúde da Família no Município de Macaé, RJ. <i>Xavier, Alex da Silva; Almeida, Naly Soares de; Azevedo, Nilo Lima de</i>
<b>209</b>	Ouvidoria-Geral do Município do Recife: exemplo de inovação na gestão pública <i>Oliveira, Izabela Mendes</i>

## Um avanço necessário

**E**m 1990, quando fui convidado para exercer a função de Ombudsman na ABINEE – Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica, fui surpreendido, pois nunca havia sequer ouvido tal palavra e, para complicar, o presidente da ABINEE que me convidou também tinha uma ideia muito vaga sobre o significado e a atuação do Ombudsman. Não havia muitas informações, e fui aprendendo aos poucos buscando informações com os escassos profissionais que havia à época no Brasil.

Em 1995, com a fundação da nossa ABO – Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, começamos a agregar mais profissionais, que também padeciam com a falta de material sobre essa tão nobre e desafiadora atividade. Fomos aprendendo e ensinando uns aos outros. No primeiro livro editado pela ABO, em 2000, citei o poeta espanhol Antonio Machado, que escreveu: *“Caminhante, não há caminho, o caminho se faz ao caminhar”*. Esse ensinamento aplica-se com exatidão ao esforço de criar, disseminar e fortalecer o instituto do Ombudsman no Brasil, adotando seus princípios no desenvolvimento da Ouvidoria Brasileira.

Já em 1999, com a promulgação, pelo governador Mário Covas, da Lei de Defesa do Usuário do Estado de São Paulo, constatando que os mais de cem profissionais que foram nomeados por força dessa lei também não tinham conhecimento sobre o alcance dessa atividade, organizamos na ABO, em conjunto com a FUNDAP – Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo, o primeiro curso de capacitação em Ouvidoria do Brasil.

A proposta não era a de desenvolver com profundidade acadêmica o tema, mas sim apresentar princípios e valores da atividade e fundamentos técnicos. Uma iniciação, para que os profissionais não exercessem sua ação de modo empírico, com base no “acho que”, criando práticas que não representam a essência da Ouvidoria.

Hoje a ABO realiza cursos semanais e “in company”, está na 82ª edição e capacitou milhares de profissionais que se espraiam por todo o Brasil, seja na administração pública, em todos os níveis e poderes, seja na iniciativa privada. Quem quiser conhecer a atuação do Ouvidor encontra facilmente informações nos mecanismos de buscas da internet. A ABO cumpre assim um dos seus deveres, que é disseminar conhecimento e expandir a Ouvidoria por todo o Brasil.

Entretanto, ao avançar com os cursos de capacitação, identificamos que muitos alunos não se limitaram ao básico, foram aprofundar seus conhecimentos em MBAs, cursos de especialização e pós-graduação. Iniciativas que sempre apoiamos. A formulação científica deve ser incentivada, elevando a formação e, portanto, aperfeiçoando a atividade de Ouvidoras e Ouvidores.

Um resultado desse movimento foi pioneiramente realizado pela Ouvidora Karla Júlia Marcelino, que, à frente da Ouvidoria-Geral do Estado de Pernambuco, lançou sua revista científica, em 2010, estimulando a abordagem mais técnica e acadêmica. Um verdadeiro aprendizado.

Desta vez, aproveitando a mesma fonte, a ABO Nacional – graças à iniciativa e dedicação de Karla Júlia, nossa vice-presidente, e Adriana Eugênia Barreiro, nossa diretora de pesquisas e publicações – edita sua primeira revista científica com dezessete artigos, demonstrando o acerto da proposta.

Voltando ao poema de Antonio Machado, esse é o caminho, que juntos estamos há mais de vinte e dois anos trilhando: aprimorar o conhecimento, estimular a pesquisa científica, apoiar os profissionais que tanto têm se dedicado na expansão da Ouvidoria Brasileira com fundamentos sólidos, representando o cidadão e estimulando a participação cidadã.

Parabéns a todos os coautores desta revista e aos membros da Comissão Científica. Mais um passo foi dado e assim seguimos, superando dificuldades, mas, com certeza, sempre fortalecendo a Ouvidoria Brasileira.

Excelente contribuição, mais um avanço. Que venham outras edições.

*Abraços fraternos*

**Edson Luiz Vismona**  
**Fundador e presidente da ABO**  
**Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**

# Um meio para fomentar reflexão e ação

As Ouvidorias brasileiras protagonizam um modelo único e diferenciado de atuação. Sua essência visa estabelecer pontes e, por meio da amplificação do diálogo e da busca da justiça social, aproximar e aprimorar cada vez mais as relações entre os cidadãos e as instituições públicas e privadas.

Por outro lado, ao estimular a cultura da participação, empoderando os cidadãos e possibilitando que se portem como efetivos partícipes das políticas de governança e da promoção de melhorias dos serviços e produtos, os gestores e dirigentes passam a compreender a função estratégica das Ouvidorias, as quais, satisfatória e gradativamente, vêm conquistando legitimidade perante toda a sociedade.

Tais avanços, indiscutivelmente, são frutos de muito esforço e do trabalho sério, profissional e dedicado dos Ouvidores e de suas equipes atuantes nas mais diversificadas instituições distribuídas por todo o nosso país.

É mister contabilizarmos as significativas conquistas sem, no entanto, deixar de observar que ainda encontramos resistências e limitações em nossa atuação. A cada dia, mais se faz necessário estudar a melhor forma de garantir a independência e autonomia das Ouvidorias e, por outro prisma, observar a necessidade de atuarmos de forma pedagógica, estimulando a liberdade de expressão junto aos cidadãos e convidando-os à interação responsável e criativa.

Neste cenário, compreendemos claramente que as Ouvidorias brasileiras, em seus conceitos e práticas, devem sempre permanecer indissociáveis ao ambiente promotor de debates qualificados, à ampla divulgação de experiências exitosas e ao estímulo à realização de estudos e pesquisas aprofundadas nesta temática. Refletir sobre os desafios inerentes à função do Ouvidor é uma necessidade premente para todos os que labutam nesta área. Servir ao público com a qualidade e o respeito que o cidadão merece requer o compromisso e a permanente atualização dos referenciais teóricos que fundamentam a prática profissional. Não há qualidade técnica sem reflexão quanto aos limites e possibilidades da atuação. A superação dos limites só é possível àqueles que se determinam a enfrentar os desafios diários. Os grandes projetos se concretizam pela perseverança, por ideais que norteiam as ações diárias e pelo aprimoramento contínuo. Esse sopro renovador de esperança nos retroalimenta, ensejando-nos um futuro no qual já podemos atestar avanços e resultados desta “obstinação”.

Por este motivo, a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, por meio do irrestrito apoio de nosso presidente, Dr. Edson Vismona, e da atuação das Diretorias e de todos os membros do Conselho e das Seccionais, tem buscado constantemente contribuir para a consolidação das Ouvidorias brasileiras, zelando pelo exercício ético e visando disseminar o conhecimento teórico e o técnico inerentes à atividade.

Assim, revestidas de muita honra, apresentamos a primeira edição da Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, convidando os leitores a sorver o conteúdo destas produções e participar efetivamente das próximas publicações. Esta revista científica, que tem por público-alvo Ouvidores, equipes de Ouvidorias, gestores, servidores públicos e pessoas interessadas no tema, atesta o compromisso daqueles que trabalham na área. Entre Ouvidores e convidados, encontraremos contribuições valiosas por meio de 17 artigos que possibilitarão o compartilhamento de experiências e a reflexão teórica tão imprescindível às ações da Ouvidoria. Sem a pretensão de esgotar o tema, pretende-se com esta publicação fomentar o processo da práxis ação-reflexão-ação, ensejando aos leitores experiências concretas vivenciadas nas áreas públicas e privadas.

Desejamos que este seja um projeto exitoso e perene e que possamos celebrar a história e a consolidação da Ouvidoria brasileira por intermédio de inúmeros artigos de conteúdo de excelência científica.

Finalmente, registramos nossos sinceros agradecimentos aos autores que contribuíram com suas enriquecedoras produções e aos membros da Comissão Científica que desempenharam suas atribuições com responsabilidade e muita dedicação.

Desejamos a todos uma frutífera e prazerosa leitura.

**Karla Júlia Marcelino**  
Vice-Presidente da ABO Nacional  
Membro da Comissão Científica

**Adriana Eugênia Alvim Barreiro**  
Diretora de Pesquisa e Publicações da ABO Nacional  
Membro da Comissão Científica



# ESTADO, CIDADANIA E OUVIDORIAS PÚBLICAS NO BRASIL

Eric Ferdinando Kanai Passone<sup>1</sup>

José Roberto Rus Perez<sup>2</sup>

Adriana Eugênia Alvim Barreiro<sup>3</sup>

---

## **Resumo**

O presente artigo aborda a institucionalização de Ouvidorias Públicas no processo de democratização do Estado e da sociedade brasileira. A relevância de se abordar as Ouvidorias Públicas no cenário brasileiro, após sua emergência e expansão nas últimas décadas, relaciona-se à sua específica função mediadora entre Estado e sociedade. Indaga-se sobre o papel das Ouvidorias, ora vistas como um mecanismo emergente do neoliberalismo, ora vistas como uma instância de reconhecimento e efetivação dos direitos de cidadania, ampliação de espaços públicos para inúmeras formas de participação social e accountability do Estado junto à sociedade civil. Essa condição mediadora das Ouvidorias seria somente um mecanismo para reduzir e amortecer os conflitos entre a sociedade e o Estado ou prestar-se-ia à defesa e garantia de direitos de cidadania? Destacam-se considerações sobre a consolidação das Ouvidorias com relação à gestão de políticas públicas.

**Palavras-Chave:** Ouvidoria Pública. Gestão Pública. Políticas Públicas e Cidadania.

---

1 Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Pesquisador Colaborador no Núcleo de Estudos de Pesquisas (NEPP) na Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. São Paulo, Brasil.

2 Livre Docente na Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Faculdade de Educação. Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais. São Paulo, Brasil.

3 Ouvidora-Geral, no período de 2001 a 2107, na Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Moral – GEPEM, na Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Faculdade de Educação. São Paulo, Brasil.

---

**Abstract**

The present article approaches the Public Ombudsman's Offices institutionalization in Brazilian state and society democratization process. The relevance of this approach to the Public Ombudsman's Offices in the Brazilian context, which it had emerged and expanded in the last few decades, is its specific function as a mediator between state and society. We attempt to exam its function, which are sometimes seen as neoliberalism mechanism emerging and also seen as an instance of awareness and the exercise of civil rights, expansion the public space by innumerable way of social participation and state accountability with the civil society. Does this Ombudsman's Office mediator condition just reduce and weaken conflicts between society and state? Or does it serve as civil rights protection mechanism? This research emphasizes on consideration about Ombudsman's Office consolidation related to the public politics management.

**Keywords:** Public Ombudsman's Office. Public Management. Public Policy and Citizenship.

## INTRODUÇÃO

Este texto aborda a relação entre a cultura política brasileira e a institucionalização da participação social nos mecanismos de controle e acompanhamento das políticas públicas, tendo como foco a emergência dos serviços de Ouvidorias Públicas. Este trabalho trata especificamente das Ouvidorias Públicas, compreendendo-as como aquelas vinculadas aos setores estatais (poderes executivos, legislativos e judiciários nos níveis federal, estadual e municipal), resguardando as diferenças existentes entre as Ouvidorias Públicas e as Ouvidorias Privadas<sup>4</sup>.

Neste percurso, partir-se-á da noção de indissolubilidade entre cultura e política. A primeira é compreendida enquanto produção e circulação de significados e representações constitutivas das práticas humanas; a segunda, por sua vez, se configura como um campo marcado por relações de poder e força, conflitos e disputas de interesses, caracterizada por sua pluralidade e, conseqüentemente, fragmentada em suas demandas, sendo, muitas vezes, carente de mediadores dos conflitos inerentes às sociedades democráticas e pluralistas. Este artigo visa contribuir tanto para o debate quanto para a consolidação das Ouvidorias no cenário da Administração Pública brasileira, buscando o aprimoramento das instituições e organizações, cuja finalidade é garantir os direitos dos cidadãos e prestar serviços à sociedade por meio da problematização da cultura política brasileira enquanto construção de referências ao exercício profissional do ouvidor (RUS PEREZ et al., 2011).

Propõe tratar da indissolubilidade entre cultura e política, o que implica o reconhecimento de que tal discussão engloba o caráter heterogêneo e fragmentado do Estado e da Sociedade Civil, seus diferentes projetos políticos e o padrão de intervenção estatal junto à sociedade no que concerne ao reconhecimento dos direitos constitutivos de cidadania.

Apresentar-se-ão as principais características da cultura política brasileira, bem como serão explorados temas contemporâneos que transpassam o debate sobre a democratização societária e institucional, como os diferentes projetos que compõem a sociedade civil, os espaços públicos e a própria noção de democracia e cidadania. Tal dimensão, por exemplo, torna-se fundamental para a compreensão dos fatores políticos e culturais que envolvem a participação social e as relações existentes no âmbito do atendimento das Ouvidorias, uma vez que tais órgãos se tornaram importantes mediadores entre o cidadão e a gestão pública<sup>5</sup>.

Na atualidade, os campos de análises das ciências sociais se focam em estudos que articulam diferentes mecanismos de participação e controle social com o movimento político de democratização do país. Esses estudos têm assinalado mudanças de escopo nas análises, destacando-se duas dimensões principais. A primeira delas é a tendência à superação da dicotomia sociedade/Estado, interpretada como antagonismo na tradicional filosofia política, por uma ênfase baseada

---

4 Como este artigo não abordará de forma sistemática as diferenças entre as Ouvidorias Públicas e Privadas, recomendamos para tanto consultar os trabalhos: *Ouvidorias Públicas e Privadas: Farinha do mesmo saco?* (LYRA, 2009); *A Ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e promoção da cidadania* (COSTA, 2010); e *Regime jurídico das Ouvidorias Públicas: elementos para uma tipologia* (GOMES, 2005).

5 Explicitamos os nossos agradecimentos aos Ouvidores e participantes do Curso de Ouvidoria Pública e Privada no Brasil, realizado pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas em 2008 e 2010, pelas contribuições, debates e questões que ajudaram em nossas reflexões neste trabalho.

em termos de sinergia, complementaridade e cogestão, envolvendo o binômio Estado-sociedade. A segunda é a “ênfase na compreensão empírica de processos em curso, notadamente os alcances, entraves e limitações das novas formas de interação entre sociedade civil e o Estado” (LAVALLE, 2003, p. 109). Com base nesse contexto, os serviços de Ouvidorias e agências de controle interno inserem-se no amplo processo de democratização que abarca desde a prestação de contas, o controle da qualidade dos serviços públicos, a transparência dos diversos níveis e setores administrativos de governo, até o planejamento e gestão das políticas públicas.

## **ESTADO, DIREITOS E CIDADANIA**

No Brasil, o processo de construção democrática envolve contradições e ambiguidades históricas, tanto na perspectiva cultural e política, quanto na perspectiva institucional. Estas, uma vez reveladas e refletidas pela trajetória política brasileira, nos auxiliam na compreensão do papel e da possibilidade mediadora das Ouvidorias. Isso implica fazer um retorno aos primórdios do desenvolvimento político do Estado brasileiro, sua relação com a oferta de políticas sociais e o desenvolvimento dos direitos de cidadania.

Historicamente, tal processo caracterizou-se pela indistinção entre o mundo público e o privado, pela cultura política do patrimonialismo, do clientelismo e pelo excesso de poder executivo em detrimento dos poderes legislativo e do judiciário, gerando uma relação Estado-sociedade que sempre supervalorizou o poder executivo e, por conseguinte, suas formas tradicionais de regulação social da organização societária. José Murilo de CARVALHO (2004) denominou de “estadania” tal relação unilateral e direta entre o Estado e o indivíduo, sendo o primeiro representado como aquele ente “todo poderoso”, que ora “reprime e cobra impostos”, ora se apresenta como um “distribuidor paternal de benefícios, empregos e favores”. Pode-se, também, citar FAORO (2001), que nos revelou de forma contundente as raízes dos interesses privados na formação do poder político brasileiro. Essa característica remete à fatídica herança do colonialismo e do patrimonialismo imperial, marcados pelo domínio do poder político sob a predominância do fator econômico e dos interesses privados. Os “donos do poder” ou o “patronato político brasileiro” representavam as elites regionais dominantes, cujo poder econômico se apropriava dos sistemas políticos. O patrimonialismo era garantido culturalmente pela “cordialidade” das relações de clientelismo e pelo violento sistema do “voto de cabresto”, característico nas disputas eleitorais desde a República Velha. Como herança histórica, o patrimonialismo se expressa, na cultura política brasileira, como a influência do poder econômico na determinação eleitoral e, principalmente, na indissociabilidade entre o mundo público e o mundo privado.

Em outra dimensão, na perspectiva institucional, trata-se de reconhecer o desenvolvimento do arcabouço sociojurídico que regula o processo político de organização da sociedade. Nesse caso, os estudos de políticas públicas constataam que, entre o período de 1930 e 1980, ocorreu a introdução, a expansão e a consolidação institucional-jurídica dos mecanismos de garantia social e subvenção de renda, como a previdência social e a assistência; a construção de uma rede de ensino básico e científico; a política de atenção à saúde e a política habitacional.

O desenvolvimento e a consolidação do sistema brasileiro de proteção social foram marcados por um tipo específico de Estado de Bem-Estar Social, cujo funcionamento se caracterizou pelo tipo “meritocrático-particularista” e/ou “modelo conservador” (DRAIBE, 1995, p. 201), segundo a classificação-tipologia de TITMUSS e ESPING-ANDERSON, respectivamente, diferente tanto de um modelo *residual* ou *liberal* quanto de um padrão *institucional-redistributivista* ou *social-democrata*. Segundo MEDEIROS (2001), “tipos meritocráticos-particularistas tendem, no limite, a reforçar as desigualdades preexistentes”, servindo de mecanismos de “estratificação social”, uma vez que as políticas sociais não são concebidas para todos, inscrevendo-se, assim, como modelo particularista de Estado de Bem-Estar ou Estado-Providência.

Também é relevante mencionar que os três maiores momentos de transformações institucionais e de produção de legislação social estiveram associados às três profundas alterações envolvendo o Estado brasileiro no século XX, a saber, o Estado Novo, caracterizado pelo autoritarismo populista de Getúlio Vargas (1930-1945); a Ditadura Militar (1964-1985), e o período de redemocratização, a partir de 1985 (CARVALHO, 2004; NEPP, 1991). Além disso, o desenvolvimento do arcabouço de proteção social manteve estreitas relações com os períodos autoritários (Estado Novo e o Regime Militar), limitando-se, assim, à regulação social e à concessão de direitos somente para certos estratos sociais. A concessão de direitos ocorreu por meio da incorporação gradativa de segmentos sociais ao sistema, em detrimento do reconhecimento e garantia dos direitos civis, políticos e sociais à sociedade em geral.

Assim, constituído o dispositivo político de regulação social, foi denominado pelo conceito de “cidadania regulada”, proposto por SANTOS (1989), sendo a mesma entendida como “o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional na qual os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei...” (SANTOS, 1989, p. 68). Enfim, a cidadania regulada representou o privilégio de alguns grupos de trabalhadores em detrimento do reconhecimento de direitos da população como um todo, característica marcante da cultura política no Brasil.

De modo diverso, nos países centrais da Europa, o desenvolvimento progressivo de direitos (civis, políticos e sociais) foi de ordem política, mobilizando em larga escala a participação civil, esta alicerçada pelo reconhecimento das liberdades civis e individuais. O trabalho de T. H. MARSHALL (1967), *Cidadania e Classe Social*, que expressa tal pensamento, considera a emergência das políticas igualitárias do século XX em função do desdobramento dos direitos civis no século XVIII; dos direitos políticos no século XIX e dos sociais no século XX. Para MARSHALL, a cidadania está composta por estas três dimensões ou direitos: os civis (relacionados às liberdades individuais, como o direito de ir e vir, além das conquistas no campo das relações de trabalho); os políticos (relacionados ao direito de organização política e de participação do povo no exercício do poder político de uma sociedade), e, finalmente, os sociais (associados à participação individual e coletiva na riqueza que é produzida pela sociedade). Nas sociedades modernas, tais conquistas evoluíram ao longo da história de acordo com os níveis de mobilização e organização social, determinando as diferenças no desenvolvimento dos direitos que compõem a noção de cidadania entre distintos países.

No Brasil, pode-se dizer que o processo de constituição dos direitos da cidadania ocorreu de forma “invertida”, ou seja, os direitos sociais foram anteriores à conquista dos direitos civis e políticos, implicando a formação de um tipo especial de cidadania, na qual a relação entre indivíduo e o Estado teve como marca a negociação direta entre ambos, sem passar por mecanismos de representação política e democrática. Para CARVALHO (2004), “primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis”, durante o populismo autoritário da era Vargas. Em suas palavras, “a maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime” (CARVALHO, 2004, p. 219). Esse entendimento implica, necessariamente, reconhecermos a base frágil da cultura política brasileira, com relação aos direitos constitutivos de cidadania, principalmente em questões que suscitam o reconhecimento do outro como portador de direitos. A mesma inversão da sequência de direitos reforçou o poder e o papel predominante do Estado, na cultura política brasileira, como ente que concede ou nega a condição de cidadão aos indivíduos.

Paralelamente, os momentos históricos de totalitarismo e a elaboração crítica de tais sistemas permitiram a explicitação de um programa de ação para combatê-los: “se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder” (CARVALHO, 2004, p. 227). Essa visão destina-se ao combate do autoritarismo social antidemocrático, por um lado, e à promoção de uma cultura política destinada à socialização do poder político do Estado, por outro. Segundo CARVALHO, “a organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado” por interesses particulares (Idem, p. 227).

A organização social democrática baseia-se na interação da sociedade civil com o Estado, implicando o reconhecimento dos valores democráticos nas práticas cotidianas; assim, os critérios democráticos não devem permanecer confinados à esfera institucional; ao contrário, eles devem “penetrar no tecido das relações sociais e na cultura política gestadas nesse nível” (COSTA, 1999), por meio do reconhecimento dos direitos aos cidadãos. O binômio Estado-sociedade precisa garantir condições de reconhecimento aos indivíduos como portadores de direitos, proporcionando-lhes a incorporação de valores ético-políticos, e oferecendo-lhes elementos de identificação com a organização democrática da sociedade, com a res pública e o bem comum.

O desenvolvimento dos direitos de cidadania e a institucionalização da participação política e social, conquistas imprescindíveis à sociedade brasileira, consolidaram-se na Constituição de 1988 e têm possibilitado, desde então, a criação e fortalecimento de mecanismos de interlocução e gestão entre o Estado e Sociedade em todos os níveis e setores, tais como os conselhos setoriais de políticas públicas, os fundos públicos, os orçamentos participativos, os serviços de Ouvidoria, a defensoria pública etc. (GEDC, 1999; DAGNINO et al., 2006).

Na Constituição promulgada em 1988 estão previstos os conselhos gestores de políticas públicas, os quais possuem caráter compulsório e papel fundamental no processo de descentralização e operacionalização das políticas públicas, nos diversos níveis estatais (federal, estadual e municipal). Os orçamentos participativos e as Ouvidorias Públicas, embora não sejam previstos de forma específica no texto constitucional, possuem legislações particulares de acordo com o nível de sua

implementação. Tal fato explica a existência de diversos mecanismos institucionais relacionados à implementação desses órgãos, ou mesmo a inexistência dos orçamentos participativos e Ouvidorias em municípios, que muitas vezes dependem das capacidades técnico-econômicas e/ou vontade política dos governos locais. Pode-se citar como exemplo a implantação das Ouvidorias Públicas nos órgãos vinculados ao poder executivo estadual de São Paulo, que possui sua institucionalização nos termos da Lei 10.294, de 20 de abril de 1999, cuja normatização refere-se à proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo.

A consolidação de tais mecanismos depende de promoção e capacitação das organizações que compõem o binômio Estado-sociedade, no sentido de gerir coletivamente a construção de regras e parâmetros públicos, assim como da proposição de uma rede continuada de procedimentos destinados ao acompanhamento das políticas públicas que acentuem a reinvenção de um Estado ético-político para a sociedade civil (NOGUEIRA, 2004), considerando-se a indissociabilidade entre os vínculos do Estado e da sociedade civil nas sociedades democráticas e capitalistas. Tal definição alinha-se com a noção de Estado ampliado, em que, segundo GRAMSCI (2000, p. 28), o “Estado deve ser concebido como ‘Educador’ na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de organização”, utilizando para isso o direito (ao lado da educação), como instrumento, para “criar e manter um certo tipo de civilização e de cidadão”. GRAMSCI (2000) desenvolveu uma teoria sobre o “Estado integral”, o que se convencionou chamar de “teoria ampliada do Estado”. O Estado não compreende somente o aparelho jurídico coercitivo, mas também a sociedade civil, enquanto campo do embate político por excelência, espaço da produção de consenso e da formulação de projetos a se tornarem hegemônicos. Nesse sentido, a hegemonia é compreendida, basicamente, como um processo gradual e renovado de implementação de um projeto de transformação social, capaz de articular diferentes interesses. Como referência, citamos NOGUEIRA (2003), para quem a hegemonia pode ser compreendida como a “capacidade que um grupo tem de dirigir eticamente os demais grupos e estabelecer um novo campo de liderança”. Assim, a sociedade civil também é entendida como detentora de funções estatais, na mesma medida em que se põe como “hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda sociedade, como conteúdo ético do Estado”. Nesse caso, o conceito de sociedade civil é um instrumento pelo qual se pode compreender e transformar a realidade: “... sociedade civil é um conceito, completo e sofisticado, com o qual se pode entender a realidade contemporânea. Mas é também um projeto político, abrangente e igualmente sofisticado, com o qual se pode tentar transformar a realidade” (NOGUEIRA, 2003, p. 186).

As diversas formas de organização da sociedade civil e a criação de espaços públicos de participação política e social viabilizaram, pela primeira vez na história brasileira, a valorização e/ou reconhecimento do “outro” como sujeito e portador de direitos, contribuindo para a constituição de espaços públicos para aprendizagem de uma cultura de direitos (GECD, 1999). Tais espaços originaram-se tanto nos anos de luta contra os períodos políticos autoritários quanto na organização societária por direitos civis, políticos e sociais. Sabe-se que a construção democrática, no país, tem disposto três projetos políticos diferentes, a saber, os projetos autoritário, (neo)liberal e democrático-participativo. Os mesmos colocam suas respectivas tendências políticas em disputa na sociedade civil, na burocracia estatal e nesses espaços públicos de participação, visando tanto o consentimento social como a conquista do poder (DAGNINO, 2004; NOGUEIRA, 2004). Logo, a luta

pela democratização concretiza-se por meio desses antagonismos, que retratam os conflitos entre os distintos projetos de hegemonia subjacentes à sociedade civil e política brasileira, transpassando grupos, organizações e instituições da contemporaneidade.

## **DEMOCRATIZAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL**

O processo de democratização não é considerado, no presente texto, como um mero momento de transição do sistema político, mas, antes, como um processo permanente de concretização da soberania popular, conjuntamente com a constituição de instituições democráticas (eleições livres, sufrágio universal, parlamento ativo, liberdade de imprensa etc.), que se desdobram de modo contraditório no desenvolvimento histórico da sociedade. Segundo COSTA (1999), “a existência da democracia implica a incorporação dos valores democráticos nas práticas cotidianas, emergentes do tecido das relações sociais e da cultura política gerada neste nível”. Portanto, a construção democrática passa pelo reconhecimento dos direitos de cidadania como vetor axiológico das relações sociais, em que cada sujeito passa a ser reconhecido e identificado, em suas interações sociais, como portador de direitos e deveres inalienáveis ao cidadão.

No caso brasileiro, no final do século XX, assistiu-se à crescente organização da sociedade contra a ditadura e em favor da liberdade e da democracia, que culminou na conquista dos direitos de expressão individual e coletiva, de organização popular e partidária, de greve, de liberdade de opinião etc. O período de redemocratização do Estado brasileiro caracterizou-se por sua reforma administrativa, envolvendo a descentralização e a municipalização de políticas públicas e, também, a institucionalização do controle social, com o desenvolvimento de conselhos e espaços públicos de interlocução e cogestão política.

No plano político-econômico, o dilema que se estabeleceu foi o de conciliar crescimento econômico com o cenário de escassez de recursos públicos, por um lado, e demandas por uma democracia social, por outro. Em decorrência, a estratégia de constituição de um sistema de proteção social se baseou nos modelos tradicionais de programas destinados à transferência monetária com vistas às famílias em vulnerabilidade social, ou seja, por intermédio de políticas sociais compensatórias e complementares, objetivando-se aumento de acesso à alimentação, saúde e educação básica, enquanto fatores de grande potencial para a redução das desigualdades.

Houve, também, uma demanda expressiva de políticas sociais em favor da justiça e equidade social e do combate à pobreza. No entanto, tais políticas foram marcadas pela focalização e seletividade de sua cobertura, com o avanço do universalismo em algumas áreas (como saúde e educação); pela luta por redução do estatismo, com preservação do caráter público e gratuito dos serviços, mediante aprofundamento da articulação com organizações sociais e com o setor privado, e pela maior aceitação e apoio, no meio político, aos programas de transferência monetária direta, como os de renda mínima e combate à pobreza (DRAIBE, 2005). Concomitantemente, ocorreram a institucionalização da participação social e a reforma estatal, com a extensão de organizações da sociedade civil atuando na garantia de direitos públicos e subjetivos. Assim, a partir da regulamentação da Constituição da República Federativa do Brasil, em outubro de 1988, constituíram-se as

principais legislações com base nos direitos sociais: o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90); a Lei Orgânica da Saúde – LOS (Lei Federal nº 8.080/90); o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (Lei Federal nº 8.242/91); a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº 8.742/93); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei Federal nº 9.394/96); a Lei Orgânica de Segurança Alimentar – LOSAN (Lei Federal nº 11.346/06), além da recente integração dos serviços sociais, por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Este alicerce legal estabeleceu as políticas sociais básicas destinadas às necessidades primordiais dos cidadãos, como saúde, educação, cultura, alimentação, esporte, lazer, profissionalização, considerando o acesso aos direitos sociais uma dimensão da cidadania (BRASIL, 1988).

Destaca-se que o sistema político gerado pela Constituição foi caracterizado como um modelo híbrido que incorporou em sua organização amplas formas de participação social no plano do processo decisório federal, assim como nos planos estaduais e municipais. Tal institucionalidade representou avanços em termos de direitos políticos, garantindo a representação direta e indireta em suas estruturas constituintes. Nesse sentido, AVRITZER (2006) enfatiza que a Constituição combinou, no seu escopo democrático, tanto formas de representação como formas de participação. O artigo 14, incisos I, II e III, expressa essa combinação quando garante que “[a] soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo e iniciativa popular”. Assim, o Brasil se inseriu em um grupo seletivo de “países que não têm na representação o monopólio das formas de expressão política institucionalizadas. [...] Uma segunda forma de participação, centrada no nível local, proliferou como decorrência da participação exigida por alguns capítulos de políticas sociais...” (AVRITZER, p. 35). Consequentemente, constituíram-se e consolidaram-se os mecanismos de participação, controle, interlocução e cogestão entre Estado e sociedade civil, tais como os conselhos gestores de políticas públicas (saúde, educação, assistência, criança e adolescente, idosos etc.), os conselhos de direitos etc. (AVRITZER, 2006; GEDC, 1999).

Nesse contexto, as Ouvidorias Públicas surgiram como um canal de comunicação, informação, participação e aprendizagem de direitos, que se propõe à mediação entre Estado e sociedade. De uma forma geral, os fundamentos legais dessa instituição baseiam-se no artigo 37 da Constituição, o qual dispõe sobre os princípios inerentes à Administração Pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (COSTA, 2010; LYRA, 2009; VISMONA, 2005). A redação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, para o artigo 37, definiu no § 1º que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social...” e, no § 3º, dispõe e garante “a participação do cidadão na Administração Pública direta e indireta”, regulando especialmente:

- I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
- III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

Os mesmos princípios visam o controle das atividades administrativas dos entes que integram a federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e, como preceitos constitucionais, subsidiaram, nas últimas décadas, a elaboração e implementação de Ouvidorias Públicas no país, respeitando as diversidades culturais e regionais, face às características do sistema federativo. Assim, as Ouvidorias evoluíram de acordo com a organização política de cada esfera de unidade administrativa. Em Curitiba, por exemplo, cuja Ouvidoria foi uma das pioneiras no país, essa foi prevista na Lei Orgânica Municipal de 1990, com atributos recomendando à autoridade administrativa as providências cabíveis, nos casos de morosidade, ilegalidade, abuso de poder, omissão, negligência, erro ou violação dos princípios constitucionais. Também em consonância com o artigo 37 da Constituição, destaca-se a Lei de Proteção de Defesa do Usuário do Serviço Público do Estado de São Paulo, nº 10.294, de 1999, que instituiu o sistema de Ouvidorias do Estado. Tal sistema foi regulamentado pelo Decreto nº 44.074, de 1999, o qual estabeleceu as competências das Ouvidorias de serviços públicos do Estado. De acordo com o decreto, compete aos serviços de Ouvidoria “exercer a função de representante do cidadão junto à instituição em que atua” (Art. 1). Estabeleceu, ainda, nos Artigos 3º e 4º, que o “Ouvidor exercerá suas funções com independência e autonomia, sem qualquer ingerência político-partidária, visando garantir os direitos do cidadão usuário do serviço público”.

Configurando importante marco legal na regulação das atividades das Ouvidorias Públicas do Estado de São Paulo, em abril de 2014 foi promulgado o Decreto nº 60.399, que, entre outros, ratifica as competências e garantias para o bom funcionamento, além de organizar os procedimentos, estabelecer prazos e apresentar as orientações concernentes aos relatórios. Em março de 2015 estabeleceu-se o Decreto nº 61.175 conferindo a denominação da Ouvidoria-Geral, no Estado de São Paulo, e estabelecendo sua organização. Estes instrumentos legais corroboram para a gradual consolidação das Ouvidorias Públicas paulistas, sua legitimação como valoroso espaço democrático de participação cidadã.

Pode-se afirmar que a função de Ouvidor surgiu com a finalidade de controle interno e externo à Administração Pública, com princípios de independência e autonomia, e a incumbência de atender direitos básicos do cidadão, como o direito à informação, à qualidade nos serviços públicos prestados pela administração direta e indireta e ao controle social das instituições do Estado. Assim, a Ouvidoria pode ser compreendida na intersecção entre o controle interno e externo. Por um lado, como controle interno, a Ouvidoria pode ser um mecanismo de gestão preventiva a riscos visando à alta administração, no processo de gerenciamento e busca de resultados efetivos. Por outro, como instrumento de controle social, “pode aumentar o valor de confiabilidade da organização perante a sociedade e ser mais um meio de participação direta da sociedade na gestão, fortalecendo a democracia” (ANTUNES, 2010).

A transparência da Administração Pública é pressuposto de governos, sendo que o papel do Ouvidor vem sendo considerado como o de “representante dos interesses legítimos dos cidadãos”, que acolhe demandas, regula as relações entre os indivíduos e o Estado, atua em defesa dos direitos do cidadão, no aperfeiçoamento da Administração Pública e do próprio processo democrático. Assim, uma Ouvidoria bem estruturada, respaldada pela alta administração, com independência para apresentar suas sugestões e autonomia em verificar as causas das reclamações, é um ótimo

suporte para auxiliar na melhoria da qualidade de serviços e produtos (VISMONA, 2015). Pode-se, então, indagar sobre a publicização e legitimidade da Ouvidoria perante a sociedade brasileira: quantos cidadãos conhecem as funções das Ouvidorias e sabem utilizá-las? Será que as Ouvidorias respondem aos anseios dos cidadãos, ou carecem de legitimidade perante a sociedade? E, no interior das Administrações Públicas, sua autonomia, independência, funções e demandas são reconhecidas, respeitadas e respondidas por seus pares?

Os mecanismos acima descritos representaram a institucionalização dos espaços de participação e controle social, gerando novos desafios à organização democrática da sociedade, em especial no que diz respeito à governança política, tendo como agravantes disfuncionais os contextos de forte instabilidade econômica, profunda fragmentação social e heterogeneidade de projetos estatais e sociais, que tencionaram de diferentes modos a luta pela hegemonia política sobre o padrão de intervenção estatal. Uma das principais questões envolvendo a reforma estatal, a gestão e a oferta de políticas públicas no final do século XX ateu-se às disputas entre grupos, com diferentes interesses sobre o orçamento do gasto social, bem como sobre os modelos de financiamento público-privado e o padrão estatal de intervenção.

O debate sobre o financiamento e agenciamento econômico de tais políticas foi delimitado por duas posições distintas, que marcaram as lutas e os conflitos no campo das ideias e dos interesses, em torno das políticas públicas e do papel do Estado. Essas posições diferentes estavam associadas às perspectivas ideológicas antagônicas que circulam no cenário macroeconômico e político desde o início do século XX: por um lado, a posição progressista representada pela social-democracia, a qual defende a primazia da equidade social entre os indivíduos e a responsabilidade do Estado sobre as questões econômicas e sociais, e, por outro, a posição mais conservadora representada pelos ditames (neo)liberais, que não admite a interferência do Estado no campo econômico e sobre as liberdades individuais, para a emancipação individual e regulação social-política-econômica (JOHN, 1999).

Nas últimas décadas, constatou-se que as diferenças de ideias e interesses influenciaram a produção e oferta de políticas públicas, seja no sentido de pressionar por um Estado mínimo, ou, de modo oposto, por reivindicar um Estado intervencionista. Na atualidade, o ideário neoliberal passou da ênfase em recomendações do Estado Mínimo, “visando superar a crise econômica, a partir da negação dos princípios social-democratas de regulação econômica”, para um segundo momento, marcado pela ênfase em políticas de crescimento econômico “apoiado na elevação da competitividade sistêmica e no reforço a mecanismos de modernização e flexibilização das estruturas e investimentos sociais, condizentes com as novas tecnologias” de gestão de políticas públicas (DRAIBE, 1994, p. 91). Dessa forma, houve o reconhecimento de que a pobreza impõe entraves à modernização das economias e à consolidação dos regimes democráticos, induzindo, assim, à representação propositiva de uma nova institucionalidade regulatória e participativa, por intermédio da qual vêm se redesenhando as políticas sociais, como a criação de um mercado de serviços, através do provimento de serviços sociais básicos. O processo de institucionalização dos meios de participação social nas decisões de políticas públicas representou a proliferação de estratégias de monitoramento e acompanhamento das políticas estatais, marcando uma nova fase de gerenciamento das ações estatais e das políticas públicas. O controle social da sociedade sobre o Estado

inclui “mecanismos de acompanhamento e monitoramento da sua atuação por parte da sociedade, de modo a garantir o seu caráter público, prática que tem sido denominada ‘prestação de contas’, ou accountability” (DAGNINO et al., 2006, p. 50).

Identifica-se na América Latina, de acordo com os estudiosos, a emergência de três tipos ou modelos de controle social. O primeiro diz respeito às iniciativas de organizações e grupos da sociedade civil que “assumiram como tarefa a vigilância de algum órgão do Estado ou algum processo político”, citando, por exemplo, ações de organizações não governamentais, tais como a experiência brasileira da organização Transparência Brasil, ou o Observatório da Cidadania. O segundo modelo refere-se às novas instituições do Estado, destinadas a “garantir o direito à informação ou ajudar a cidadania a vigiar o exercício do governo”. Por último, o terceiro modelo retrata as tendências globais de desenvolvimento institucional do setor público, baseado no processo de criação de agências autônomas de controle interno dentro próprio Estado, como as controladorias ou corregedorias.

A heterogeneidade do Estado e as distintas vontades políticas dos encarregados dessas agências são algumas variáveis a levar em conta para explicar diferenças de atuação. O mesmo se passa no Brasil, onde, por exemplo, a criação generalizada de Ouvidorias nos diversos níveis de governo e agências estatais tem impactos variados (DAGNINO et al., 2006, p. 51).

Desse modo, pode-se indagar sobre o papel das Ouvidorias, ora vistas como um mecanismo institucional emergente do neoliberalismo, ora vistas como uma instância democrática de comunicação, participação e controle social. Assim, seria a condição mediadora das Ouvidorias somente um mecanismo para reduzir e amortecer os conflitos entre a sociedade e o Estado, ou poderia apresentar-se como espaço de defesa e garantias de direitos de cidadania?

A construção de espaços públicos, enquanto canais de publicização de informações e mediação, com qualidade ou característica democrática, tem se demonstrado como um poderoso instrumento de ação política capaz de promover debates sobre os distintos interesses da sociedade, desde que tais espaços garantam condições de explicitar a heterogeneidade de projetos políticos que atravessam o binômio Estado-sociedade.

Do ponto de vista da participação e do controle social, o projeto democrático-participativo se alinha com a proposta de prestação de contas, controle social do público e garantia de direitos, “abrindo uma via para a participação cidadã cogestacionária com vistas à responsabilização dos servidores públicos (eleitos ou não)”. Já o projeto liberal propõe a prestação de contas “na perspectiva de assegurar melhor comunicação e, portanto, uma maior eficiência na relação do Estado com os cidadãos clientes, contribuindo, assim, com a governabilidade” (DAGNINO et al., 2006, p. 50). Desse modo, tais ações podem se limitar à gerência e à execução de políticas públicas, mas podem, também, envolver a participação cidadã cogestacionária, assim como a participação com perspectivas de garantia de direitos e controle social do público através da prestação de contas do Estado à sociedade. Pode-se interrogar, novamente, sobre o papel das Ouvidorias na inter-relação Estado-sociedade: seriam elas compreendidas pelo viés mercadológico, como atendimento ao usuário-cliente, ou pelo viés da democracia, proporcionando ao cidadão um canal de defesa e exercício de sua cidadania? Entende-se, então, que o espaço público é o local privilegiado de mediação e

interação da sociedade civil com o Estado, no qual questões pré-formuladas na sociedade civil são capazes de promover uma cultura política destinada à socialização do poder político do Estado. Nesse caso, a dimensão pública e estatal das Ouvidorias, enquanto “guardiãs dos direitos do povo”, representaria uma dimensão do espaço público, na garantia de acesso dos indivíduos à participação e controle social.

Assim, o aprendizado da gestão pública passa a ser um percurso em meio às fortes tensões e contradições que compõem os espaços públicos e canais de mediação pública, seja por causa da heterogeneidade característica do Estado e da Sociedade Civil, seja pela assimetria de poder gerada pela cisão Estado/Sociedade e as diferenças presentes entre os representantes inter e intrainstitucionais e seus respectivos interesses. Como enfatiza NOGUEIRA (2004), “teremos assim que preparar (técnica, política e culturalmente) o Estado para impulsionar uma nova fase de desenvolvimento. Se vivemos em um contexto de relativo déficit institucional, no que se refere às instituições estatais e à presença efetiva do projeto do ‘não Estado’”, continua o autor, “a melhor aposta repousa na recuperação democrática e social do Estado”.

Tanto quanto de uma reforma que mantenha em lugar de destaque a viabilização da governança democrática; a ampliação da capacidade de governar, formular e implementar políticas públicas coerentes, e o aumento da eficiência, da capacidade republicana de gerir corretamente os tributos arrecadados do cidadão, precisamos também de uma reforma que recupere o Estado para a sociedade e que o coloque numa escala superior de valorização e de relevância. (NOGUEIRA, 2004, p.76)

A cultura política democrática ou clientelista dos pactos políticos entre Estado e sociedade, que se pretende (re)produzir nesse caminho, está delimitada e mediada por intervenções oriundas tanto de contextos governamentais quanto de contextos sociais, ambos fragmentados nas formas e níveis de mobilização, organização social e diversidade de projetos políticos. Torna-se fundamental reconhecer, nos tempos atuais, que é necessária uma nova cultura política, organizacional e relacional capaz de ressignificar as relações de interdependência do bloco Estado e Sociedade; revitalizar a noção de participação, cogestão, responsabilidades individuais e coletivas etc.; superar gradualmente os projetos unilaterais, seja via mercado, sociedade civil ou Estado, e constituir parâmetros para construção gradual da articulação de diferentes interesses em torno de um processo renovado de implementação de projetos destinados à transformação social. Essas ações poderiam valorizar a participação social e cidadã, sem incorrer no risco de despertar uma crise de Estado, ou crises institucionais, o que normalmente se teme quando se assiste ao avanço da corrupção em contextos burocráticos, permeados pelos mandos e desmandos partidários.

Nesse ponto, salienta-se o papel decisivo que cabe ao Estado em garantir um contrato social, que, por sua autoridade e/ou pelo consenso, seja capaz de assumir a mediação democrática, de maneira a reformular o setor público, numa nova predisposição ética para com os demais setores da sociedade (mercado, sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais e populares etc.), assim como estabelecer novos parâmetros à participação da sociedade – passíveis de compor acordos políticos e sociais em torno dos problemas coletivos que denotam o bem comum –, garantindo as liberdades básicas, o controle público e a gestão democrática e efetiva das questões essenciais do Estado.

Assim, o principal desafio residiria em transformar questões específicas ou particulares em questões gerais e representações de interesses públicos e coletivos, ou seja, qualificar o poder público na capacidade de promover a subsunção dos interesses imediatos aos interesses futuros, equilibrando a dinâmica do interesse pessoal com a dinâmica do bem público. É aqui que as Ouvidorias se encontram na encruzilhada entre os interesses públicos e particulares, entre o direito de cidadania e o controle social, podendo servir para ampliação de espaços de participação, disseminação de informações, como também constituir importante instrumento de gestão e planejamento, apontando, por um lado, as insatisfações dos cidadãos no atendimento de suas expectativas e necessidades e, por outro, oferecendo visibilidade às ações do Estado ao público e potencializando o pleno exercício da democracia e garantia do Estado de direito.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As Ouvidorias brasileiras ampliam-se gradualmente e são fortalecidas pelos próprios cidadãos que depositam neste espaço suas mais diversas manifestações, solicitações e insatisfações a respeito do acesso aos serviços públicos e de sua qualidade. Idealmente, os cidadãos, ao elegerem este espaço de interlocução e mediação, voltado a aproximá-los das instituições e gestores públicos, confiam seus anseios e necessidades e aguardam um retorno, consagrando, desta forma, um acordo de confiabilidade e de reconhecimento da importância da participação social.

Com base no apresentado, que se propôs articular a cultura política e as questões referentes à institucionalização da participação social nos mecanismos de controle e acompanhamento das políticas públicas no processo de democratização do Estado e da sociedade brasileira, concomitantemente ao processo de emergência e expansão dos mecanismos de controle interno e social representado pelas Ouvidorias Públicas, propomos cinco questões para serem incorporadas à agenda de debates sobre as Ouvidorias Públicas. Em primeiro lugar, identificar a necessidade de se criar um referencial teórico-analítico em comum para o trabalho dos Ouvidores com relação ao atendimento às políticas públicas, no contexto de participação democrática e de um papel educativo junto ao cidadão, objetivando transformar a cultura da reclamação em cultura da participação. Em segundo, identificar os modelos de Ouvidorias que existem no país, criando uma tipologia que explique as diferentes formas de atuação, aprofundando os discursos ideológicos presentes nos debates atuais das Ouvidorias e aferindo as realidades e possibilidades existentes. Em terceiro, garantir o conhecimento social das Ouvidorias frente à opinião pública, publicizando objetivos, funções e seus resultados para a sociedade. Em quarto, considerar a dimensão intersetorial em que se insere o trabalho da Ouvidoria e garantir – às equipes de Ouvidores – conhecimentos especializados sobre políticas setoriais e sobre a Administração Pública, oferecendo-lhes, por meio de capacitação, ferramentas objetivas de procedimentos e parâmetros para sua prática, como indicadores, modelos de avaliação, planejamento, tecnologia de monitoramento, gestão das informações e riscos etc.; decorre daí a possibilidade de articulação intersetorial e espaços de realização de discussões e trabalhos conjuntos entre Ouvidores e Administração Pública, com o envolvimento e apoio das secretarias setoriais, no sentido de estabelecer conceitos, requisitos e condições estruturais para o

funcionamento adequado das Ouvidorias. E, por último, discutir melhorias nos modelos atualmente aplicados, incluindo a realização de relatórios estratégicos para gestão, controle interno e promoção de efetivas melhorias nos serviços públicos oferecidos ao cidadão brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, C. K. S.; FREITAS, M. B.; JUNIOR, F. R. *Ouvidoria: inter-relação entre o controle social e controle interno*. Espaço Acadêmico Ouvidoria IPEA. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com\\_content&view=article&id=201:ouvidoria-inter-relacao-entre-o-controle-social-e-controle-interno&catid=14&Itemid=18](http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com_content&view=article&id=201:ouvidoria-inter-relacao-entre-o-controle-social-e-controle-interno&catid=14&Itemid=18)> Acesso em: 25 maio 2015.
- ARENDR, H. *Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.
- AVRITZER, L. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 35-45.
- BRASIL. *Constituição Federal*: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- COSTA, F. L.. A Ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e promoção da cidadania. *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 167-170. Disponível em: <[www.ibape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_professor.asp](http://www.ibape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp)> Acesso em: 29 maio 2016.
- COSTA, S. La Esfera Pública y las mediaciones entre cultura y política: el caso de Brasil. *Metapolítica*. v. 3, n. 9, 1999. p. 95-107.
- DAGNINO, E. Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. *Políticas de ciudadanía y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura sobre a disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo – Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista Usp*, São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1994.
- \_\_\_\_\_. Repensando a Política Social: dos Anos 80 ao início dos 90. In: PAULANI, L. M.; SOLA, L. (Org.) *Lições da década de 80*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 201-224.
- \_\_\_\_\_. Ciclos de reformas de políticas públicas em ambiente de consolidação da democracia: a experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais. *Cadernos Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP*, 2005. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno63.pdf>> Acesso em: 13 jun. 2014.
- FAORO, R. *Os Donos do Poder – Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Editora Globo, 2001.
- GECD – GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Dossiê: Os movimentos sociais e a construção democrática. Esfera Pública e Democracia no Brasil. *Ideias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, Campinas: Unicamp, n. 5/6, p. 43-75, 1999.
- GOMES, M. E. C. Regime jurídico das Ouvidorias Públicas: elementos para uma tipologia. In: VISMONA, Edson (Org.). *A Ouvidoria brasileira*. São Paulo: ABO/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005. p. 55-78.
- \_\_\_\_\_. Ouvidorias Públicas: elementos para uma tipologia com fundamento no regime jurídico. In: Pinto E.; Lyra Rubens P. (Org.). *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil*. João Pessoa: UFPB, 2009. p. 57-86.
- JOHN, Peter. *Analysing public policy*. Londres: Pinter, 1999.
- LYRA, R. P. Ouvidorias Públicas e Privadas: Farinha do mesmo Saco? In: PINTO, E.; LYRA, R. P. (Org.) *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil*. João Pessoa: UFPB, 2009. p. 89-105.

HAM, C.; HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993.

LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*. CEBRAP, n. 67, p. 91-109, 2003.

MEDEIROS, M. *A trajetória do Welfare States no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília, 2001. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br>.> Acesso em: 21 jun. 2016.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NÚCLEO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP. Avaliação de Políticas e Programas Sociais. *Caderno de Pesquisa*. Campinas: UNICAMP, 1989.

\_\_\_\_\_. *O sistema de proteção social no Brasil*. Campinas: UNICAMP, 1991.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade Civil, entre o Político-Estatal e o Universo Gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, p. 187-202, jun. 2003.

\_\_\_\_\_. *Um Estado para a Sociedade Civil – Temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Ed. Cortez, 2004.

PINTO, E.; LYRA, R. P. (Org.). *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil*. João Pessoa: UFPB, 2009. 335 p.

RUS PEREZ, J.R.; BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E. F. K. (Org.) *Construindo a Ouvidoria no Brasil: Avanços e Perspectivas*. Campinas: Ed. UNICAMP, 2011. p. 59-76.

SANTOS, B. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM J.; SOLA L. (Org.) *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

SANTOS, W.G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. et al. (Org.) *Política Social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989. p. 33-63.

\_\_\_\_\_. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

VISMONA, E.L.; BARREIRO A.E.A. (Org.) *Ouvidoria Brasileira: o cidadão e as instituições*. São Paulo, 2015.

# OUVIDORIA: FERRAMENTA ORGANIZACIONAL ESTRATÉGICA

Aline Andréa Atalla Pereira<sup>1</sup>

Priscilla de Oliveira Silva<sup>2</sup>

Riane Soares do Vale Amorim<sup>3</sup>

---

## **Resumo**

Nos hospitais, com a introdução dos sistemas de Gestão de Qualidade e a busca pelos selos de acreditação, tendência mercadológica e competitiva, percebeu-se a necessidade de um canal para ouvir o cliente, haja vista a gama de informações extraídas das manifestações que possibilitam a melhoria dos processos, visando a segurança tanto dos pacientes quanto de colaboradores. Ouvir é importante e necessário, pois é uma fonte valiosa de informações para as organizações que querem garantir uma boa fatia do mercado e, conseqüentemente, a sua sustentabilidade. O setor foi estruturado com o modelo habitualmente utilizado nas Ouvidorias e implantado em 2014. Prevê uma Ficha de Análise de Manifestação, que recebe o registro da manifestação dos diversos canais de comunicação, como Sua Opinião (formulário disponível aos clientes), Fale Conosco (via site do hospital), Reclame Aqui, Telefone, Presencial, as Seguradoras e as Redes Sociais. Posteriormente, a manifestação recebe uma classificação “inicial”: Reclamação, Elogio, Sugestão, Solicitação, Informação, Denúncia, Expressão Livre; e também uma classificação “técnica”, quando relacionada a Estrutura, Pessoas, Processo, e outras denominações ajustadas à demanda da instituição.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Melhoria. Processos. Experiência do Consumidor.

---

1 Gerente de operações. Nutricionista formada pela Universidade São Camilo. MBA Controller pela FIPECAFI-USP.

2 Analista de Ouvidoria formada em Administração em Recursos Humanos pela UNINOVE.

3 Enfermeira formada pela UNINOVE, com especialização em cardiologia pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

---

**Abstract**

In hospitals, with the introduction of quality management systems and the quest for accreditation seals, market and competitive trend, realized the need for a channel to listen to the customer, given the range of information extracted from the demonstrations that enable the improvement of processes, aimed at the safety of patients as employees. Hearing is important and necessary, as it is a valuable source of information for organizations that want to secure a good slice of the market and, consequently, their sustainability. The industry was structured with the model commonly used in the Ombudsman's Offices and deployed in 2014. It provides an analysis of Manifestation, which receives the manifestation of various communication channels, such as Your Opinion (form available to customers), Contact Us (via the hospital site), Submit a Complaint, Phone, In Person, Insurers and Social Networks. Later, the demonstration is given a rating: Complaint, Suggestion, Request, Information, Denunciation, Free Expression, and also a "technical" classification when related to the Structure, People, Process, and other denominations, adjusted to the demand of the institution.

**Keywords:** Ombudsman's Office. Improvement. Processes. Customer experience.

Os integrantes da Ouvidoria do Complexo Hospitalar Edmundo Vasconcelos buscaram a ABO (Associação Brasileira de Ouvidores) como referência para a sua estruturação, desde o curso para a capacitação até a participação em Congressos e outras atividades pertinentes ao desenvolvimento dos profissionais, sistematicamente promovidos pela ABO.

A Ouvidoria no Brasil surgiu após o fim da ditadura, em 1985, momento em que a sociedade civil clamava pela defesa de direitos e pelo exercício da liberdade e da organização (VISMONA; BARREIRO, 2015).

Foi inspirada no modelo de Ombudsman da Suécia, criado há mais de 200 anos, e se fortaleceu com a Constituição de 1988, que estabeleceu níveis democráticos de participação do cidadão. Pautado em princípios de cidadania, e com a criação do CDC (Código de Defesa do Consumidor) em 1990, foi possível criar um embrião daquilo que seria o modelo de Ouvidoria no Brasil, apoiado nas demandas de consumidores e usuários de produtos e serviços e se tornando a base do atendimento prestado pelas Ouvidorias no país (GUIA DE OUVIDORIAS BRASIL, 2011).

No Brasil, como defesa dos direitos dos cidadãos na esfera pública ou dos clientes na esfera privada, a Ouvidoria é, por resolução, obrigatória nas instituições financeiras desde 2007 e, a partir de 2013, também nas sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar e sociedades de capitalização, além das operadoras de planos privados de assistência à saúde (KALIL, 2013).

À medida que essa visão, frente aos direitos do cidadão, foi se ampliando no setor público, as empresas privadas começaram a perceber também que este era o melhor caminho. Aderiram à ideia de implantar Ouvidorias com base nos modelos existentes, com foco inicial em ouvir o cliente externo – era preciso abrir os olhos e aguçar os ouvidos (ALMEIDA, 2011).

Nos hospitais, com a introdução dos sistemas de Gestão de Qualidade e a busca pelos selos de acreditação, tendência mercadológica e competitiva, percebeu-se a necessidade de um canal para ouvir o cliente, haja vista a gama de informações extraídas das manifestações que possibilitam a melhoria dos processos, visando a segurança tanto dos pacientes quanto de colaboradores. Desta forma, os hospitais, independentemente de nomenclaturas, disponibilizaram este serviço, seja como SAC, Atendimento ao Cliente, Escritório de Experiência do Paciente, Coordenadoria de Hospitalidade, Gerência de Comunicação e Relacionamento com o Cliente, Diretoria de Intimidade com o Cliente ou Ouvidoria.

A percepção da qualidade varia de um cliente para outro, e não é a mesma para o comprador e fornecedor. Ademais, a qualidade de um serviço será percebida de maneira diferente se este for novo ou amplamente difundido, se o cliente o estiver descobrindo ou se for um usuário experiente (MARTINS, 2009).

Estrategicamente, a Ouvidoria contribui para a sustentabilidade da organização, pois ao tratar as reclamações de cada cliente, abre-se uma oportunidade para reconquistá-lo e fidelizá-lo, contribuindo para o aumento dos resultados da instituição; ao propor melhorias nos processos da empresa, evita que novas reclamações surjam, aumentando o grau de satisfação (KALIL, 2013).

Anteriormente, em nossa instituição, as manifestações eram coletadas pelos setores de Qualidade e Controladoria e direcionados à Diretoria, que demandava às áreas responsáveis, o que impossibilitava uma continuidade e tratativa multidisciplinar das manifestações apresentadas. A partir

dessa situação, em 2011 foram iniciadas as atividades necessárias para elaboração de projeto, em conjunto com o setor de Qualidade, pautado em benchmarking com outras instituições de mesma natureza, a fim de estruturar um modelo que atendesse à nossa necessidade.

Com o objetivo de agregar valor à marca, criar um canal de comunicação e contemplar objetivos do Planejamento Estratégico 2020, nasceu a Ouvidoria do Complexo Hospitalar Edmundo Vasconcelos (CHEV).

Hoje, com a centralização das manifestações em uma única célula, a Ouvidoria contribui com a melhoria contínua dos processos, oferecendo à Diretoria e aos Gestores informações do cliente satisfeito e insatisfeito, suscitando que os pontos frágeis das áreas sejam repensados, contribuindo com a comunicação efetiva de gestores/equipes, fortalecendo as relações humanas, primordial para a obtenção de níveis de excelência na experiência do cliente.

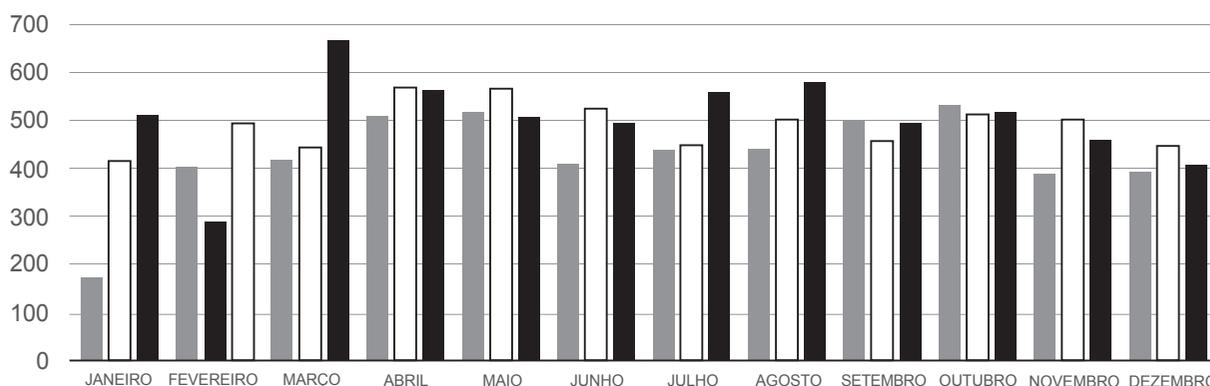
Por tratar-se de um hospital reconhecido como centro de excelência médica – com 67 anos de vida, 220 leitos, 13 mil internações/ano, atuante em mais de 40 especialidades no Centro Médico de Especialidades, com 230 mil consultas/ano – e posicionar-se no ranking das Melhores Empresas Para Trabalhar do país pelo 6º ano consecutivo e em 1º lugar no ranking Saúde Hospitais 2016, ambos pelo Great Place to Work (GPTW), era necessário criar um canal regular de comunicação destinado ao cliente paciente/cliente acompanhante.

A Ouvidoria foi implantada em 2014, composta por 03 profissionais que atuam das 09h00 às 17h00 de segunda a sexta-feira. Conforme os habituais modelos de Ouvidoria, prevê uma Ficha de Análise de Manifestação, que recebe o registro da manifestação dos diversos canais de comunicação, como Sua Opinião (formulário disponível aos clientes), Fale Conosco (via site do hospital), Reclame Aqui, Telefone, Presencial, Seguradoras e Redes Sociais.

Apresentamos a seguir os resultados registrados nas Fichas Técnicas da Qualidade, preenchidas mensalmente, com análise bimestral com a Alta Direção e divulgação aos gestores, no período de 2014 a 2016.

---

### Total de manifestações



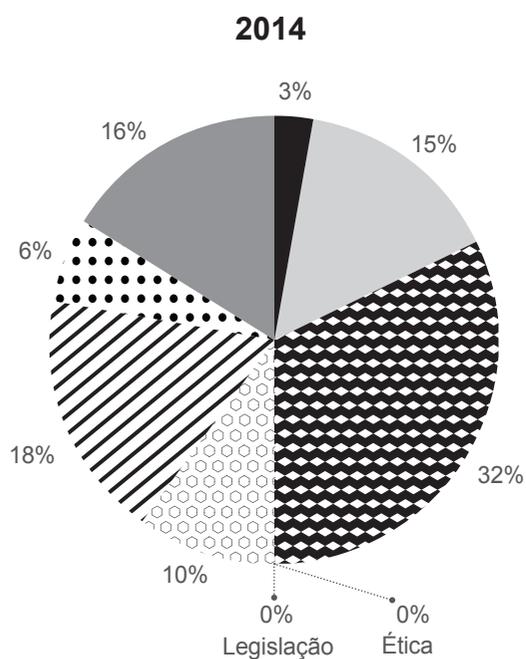
Fonte: Fichas técnicas, 2014, 2015 e 2016

---

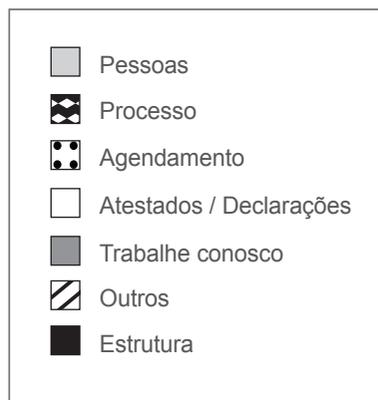
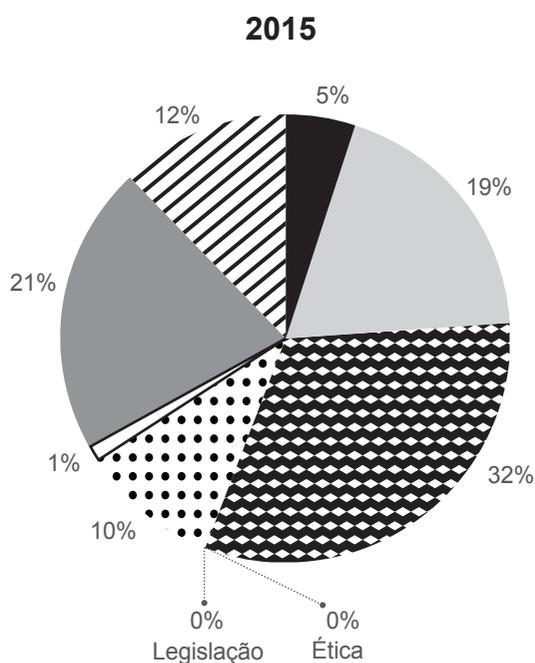
O aumento das manifestações está relacionado ao interesse do cliente em registrar a manifestação por ter ciência da existência do setor de Ouvidoria, divulgada no site do hospital e informada pelos funcionários, colaboradores e equipe médica.

A existência de um setor próprio para o registro de manifestações favorece a busca do cliente. A Ouvidoria é reconhecida como canal direto com a alta administração, bem como a resposta rápida para a solução de problemas.

De acordo com benchmarking realizado e participação no XVIII Congresso Brasileiro de Ouvidoria, foi verificada a mesma incidência de manifestações segundo a sua Classificação Técnica nas diversas Ouvidorias: item “Processos” seguido de “Pessoas”.

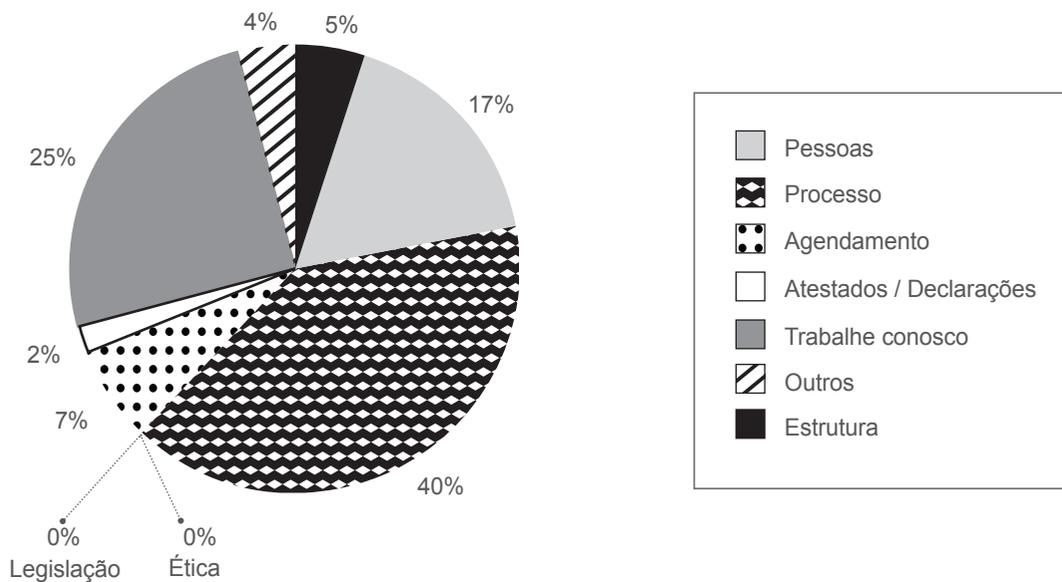


Fonte: Fichas técnicas 2014



Fonte: Fichas técnicas 2015

2016



Fonte: Fichas técnicas 2016

As ações adotadas pelas áreas estão pautadas no alinhamento e na padronização não só de informações (procedimentos e processos), mas também de postura (pessoas), com foco no aprimoramento da comunicação e dos serviços prestados. Como ganho, as áreas são informadas de detalhes trazidos pelas manifestações, que a visão macro do processo não permitiria detectar.

A forma sistematizada da tratativa das manifestações resultou na aproximação das áreas, devido à necessidade do estreitamento da comunicação no momento da análise da situação apresentada.

A Ouvidoria comporta-se como uma forte aliada no processo de melhoria contínua, considerando o atual cenário competitivo, em que os consumidores contam com diversas opções de produtos e serviços, e o que faz a diferença é exatamente aquilo que não é palpável, como o aprimoramento das relações humanas, que converge para o conceito atual do Triple Aim (três metas), que visa *melhorar a experiência com o cuidado*, através de assistência segura, efetiva e confiável; *diminuir os custos per capita* e *melhorar a saúde da população* através de ações de prevenção, bem-estar e controle de condições crônicas. O Triple Aim atualmente considera uma quarta meta (Quadruple Aim), que contempla *melhorar a experiência da prestação de cuidados em saúde*, que em outras palavras significa garantir o engajamento da força de trabalho e se traduz em conseguir que os profissionais da área da saúde tenham alegria e significado no trabalho.

A grande aposta de valor é a busca pela diferenciação permanente, forçando um cenário de mudanças e inovações constantes. Notadamente o envio dos elogios, sistematizado pela Ouvidoria do CHEV aos médicos, funcionários e colaboradores, resulta na reflexão contínua so-

bre o propósito, fortalecendo o sentimento de equipe bem como a busca pelo aprimoramento do desempenho profissional.

O desafio é sensibilizar os diferentes profissionais da saúde, quebrar alguns paradigmas, incentivar a adoção de comportamentos e atitudes que promovam o seu engajamento, visando a preservação das relações harmônicas em qualquer grupo de pessoas ou local e inspirar a transformação das situações de conflito, pois, afinal, não somos donos do cliente, mas donos do momento vivido por ele. A relação positiva com o cliente será pautada na capacidade de criar uma experiência diferenciada, capaz de marcar aquele momento na memória do consumidor.

## REFERÊNCIAS

VISMONA, E. L.; BARREIRO, A. E. A. *Ouvidoria brasileira - o cidadão e as instituições*: edição comemorativa, 20 anos da ABO. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2015. 246 p.

GUIA DE OUVIDORIAS BRASIL. São Paulo: Padrão Editorial, 2011.

KALIL, E. *Como implantar Ouvidoria e atuar nessa área*. São Paulo: Trevisan, 2013. 136 p.

ALMEIDA, R. Abrindo os olhos e aguçando os ouvidos, 2011. Disponível em: <http://www.abosaopaulo.org.br/artigo.php?codigo=31>. Acesso em: 20 maio 2016, 10h30.

MARTINS, R. O cliente sempre tem razão?, 2009. Disponível em: [http://www.negociosdevalor.com.br/artigos\\_sobre\\_clientes\\_o\\_cliente\\_tem\\_sempre\\_razao.asp](http://www.negociosdevalor.com.br/artigos_sobre_clientes_o_cliente_tem_sempre_razao.asp). Acesso em: 20 maio 2016, 09h50.

REVISTA CONSUMIDOR MODERNO. São Paulo: Padrão Editorial, 1996. Mensal. 20 anos construindo relações. ISSN 1413-1226.



# TRANSPARÊNCIA ATIVA: COMO OS RELATÓRIOS DE OUVIDORIA PODEM ORIENTAR A COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS?

Alessandra Siqueira Lessa<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

O artigo reflete sobre o potencial de geração de conteúdo institucional a partir dos relatórios produzidos nos ambientes de Ouvidoria Pública. As Ouvidorias servem como canal de comunicação entre o cidadão e os representantes das instituições, mas também fomentam internamente mudanças da gestão administrativa e podem indicar caminhos para ampliar as possibilidades de transparência ativa. A partir de uma revisão da literatura acadêmica sobre o assunto, o trabalho tem o objetivo de discutir a necessária aproximação das unidades de Ouvidoria dos setores de comunicação institucional. A cooperação entre as duas áreas atende, além da lei de acesso à informação, o princípio constitucional de publicidade.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Comunicação. Transparência. Publicidade. Administração Pública.

---

## **Abstract**

This paper investigates the potential for generation of institutional content off the reports elaborated by Public Ombudsman's Offices. The government Ombudsman's Offices work as a communication channel between citizens and state representatives. Internally, they contribute to changes in the administrative management and can create more possibilities for active transparency. This article was based on research on the specific academic literature to discuss the necessity of rapprochement between the Ombudsman's Offices and the institutional communication offices. By the texts and discussion presented, I concluded that the cooperation among those units is in accordance not only with the information access Law but fulfills the constitutional principle of publicity.

**Keywords:** Ombudsman's Office. Communication. Transparency. Publicity. PublicAdministration.

---

<sup>1</sup> Especialista em Comunicação, Marketing e Mídias Digitais no setor público pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). Mestranda em Comunicação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Coordenadora da Ouvidoria da Junta Comercial do Estado de Goiás (Juceg). (ale.lessa17@gmail.com) Rua 260 esquina com Rua 259, Quadra 85-A, Lote 5-F, Setor Leste Universitário, CEP: 74.610-240 – Goiânia, GO. Fone: (62) 3252-9290. (<http://www.cge.go.gov.br/Ouvidoria/>)

## INTRODUÇÃO

A necessidade de comunicar aos públicos de interesse os assuntos que realmente importam ao cidadão é uma constante na literatura sobre comunicação pública e está entre os desafios da comunicação institucional. A questão que surge dessa demanda é chave na discussão que se propõe neste artigo. Como saber do que a sociedade precisa? O que as equipes de comunicação devem publicar em sites e outros veículos da comunicação institucional?

Na literatura acadêmica acerca da comunicação praticada nos órgãos públicos, tem destaque a necessidade de diálogo entre a instituição e a sociedade para o alcance do interesse público. Para DUARTE, essa interação entre o órgão e o público a que ele se dirige é um dos requisitos da comunicação pública e permite à instituição se aproximar do interesse de todos.

Os canais de diálogo estimulam o exercício da cidadania ativa e a viabilização da mudança em benefício do interesse comum, tornando os envolvidos sujeitos do processo, coparticipantes nas decisões e nas mudanças e comprometidos com os resultados do esforço. (DUARTE, 2009, p. 65)

Mas como estabelecer o diálogo por meio das unidades de comunicação institucional? Entre as formas de se verificar o que o público deseja saber, estão as pesquisas de audiência, a participação em reuniões e audiências públicas e outros eventos congêneres. No entanto, a realização dessas ações, ora custam caro à Administração Pública, ora demandam dos setores de comunicação um esforço maior do que as estruturas de pessoal conseguem abarcar.

A partir da vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei nº 12.527/2011), com vistas a observar os princípios da publicidade e da transparência, se tencionou aprimorar os canais de comunicação com o cidadão que propiciam que esse diálogo ocorra de forma institucionalizada e monitorada por um quadro de pessoal próprio e qualificado para o tratamento das manifestações oriundas da sociedade.

As Ouvidorias estruturadas para atendimento à LAI funcionam a partir de sistema eletrônico, que permite o envio de manifestações, classificadas como Elogio, Reclamação, Informação, Denúncia e Sugestão. Por determinação legal, as mensagens dos cidadãos também podem ser recebidas presencialmente, por e-mail, carta ou ofício. As Ouvidorias são responsáveis por avaliar a manifestação e devem responder imediatamente ou encaminhar a demanda a quem – dentro da estrutura organizacional – é competente e tem o dever de respondê-la.

A tramitação da manifestação dentro do órgão público até a finalização com o oferecimento da resposta é um trabalho de monitoramento que requer do profissional de Ouvidoria tanto conhecimento das atividades desempenhadas pela instituição e habilidade para lidar com o público interno, como participação nos esforços para garantir o respeito ao princípio da transparência e que a resposta ao cidadão seja oferecida. As Ouvidorias, desse modo, asseguram que o órgão público responda à sociedade, mas essa garantia pressupõe o acionamento da instituição pelo cidadão, que, de outra forma, permaneceria inerte até que fosse provocada. Define-se a partir dessa característica de atuação a transparência passiva da Administração Pública.

O trabalho de monitoramento da manifestação e resposta ao cidadão resulta em relatórios que

podem subsidiar a gestão pública na melhoria da prestação dos serviços. E, nesse sentido, tais documentos de gestão têm potencial para orientar a produção de conteúdo que abastece os veículos de comunicação institucional.

Só para citar um exemplo, os indicadores gerados pelo sistema de gestão de Ouvidorias do Poder Executivo de Goiás apontaram em maio de 2017 (Relatório – Anexo I) maior interesse por assuntos relacionados à prestação de serviço público, 27% das manifestações versavam sobre processos ou procedimentos demorados ou erro na prestação do serviço. Em segundo lugar, contando 17% das manifestações, o relatório apresentou questões inerentes a servidores públicos, com pedidos de informação sobre salário e empréstimo consignado. E, na sequência, 11% das manifestações encaminhadas à Ouvidoria diziam respeito a temas relativos ao trânsito, sendo multa, habilitação de motorista e licenciamento de veículos os pontos mais levantados nas manifestações.

Neste caso, é produtivo que a comunicação institucional dos órgãos do Estado de Goiás observe os relatórios e planeje ações com vistas a responder às dúvidas manifestadas pelo cidadão por meio da Ouvidoria. O conteúdo pode ser disponibilizado tanto nos diversos suportes de comunicação institucional, como sites e redes sociais, quanto por meio de campanhas publicitárias na mídia tradicional.

A prática de uma comunicação que vá ao encontro das demandas dos usuários do serviço público atende à determinação legal de se realizar a transparência ativa, ou seja, quando o órgão público, per si, faz a divulgação proativa de informações que interessam a todos. Seria, por exemplo, o caso de órgãos que, em virtude de terem recebido muitas reclamações sobre a prestação de determinado serviço, resolvem publicar informativo com esclarecimentos sobre o tema no site institucional ou dirigem um comunicado para pessoas de semelhante perfil e necessidades ao daqueles que se manifestaram na Ouvidoria.

É nesse cenário que se fortalece a possibilidade de orientação da comunicação institucional a partir do trabalho realizado pela Ouvidoria. A perspectiva adotada é a de que – ouvindo o cidadão – a Administração Pública atende ao princípio da transparência e pode se aproximar do interesse público.

### **Acesso à Informação: da transparência passiva para a ativa**

O direito de acesso à informação – invocado em nossa sociedade por força da Constituição Cidadã de 1988 e reconhecido internacionalmente como um direito humano – encontra respaldo legal em normativas válidas em todos os âmbitos da federação. União, Estado e municípios são obrigados a observar a legislação que garante à sociedade a publicidade e o livre acesso ao conhecimento de assuntos de interesse geral ou particular. Há exceções que impõem limites à transparência, mas a regra – nas democracias modernas, entre as quais se inclui a brasileira – é a publicidade.

A previsão da máxima publicidade impõe aos órgãos públicos proatividade na divulgação da informação que detêm em virtude da atividade que executam. Ao ter esse comportamento proativo, os órgãos contribuem para promover maior controle da sociedade sobre a gestão da coisa pública.

O comportamento de divulgar dados a partir de uma iniciativa da própria Administração Pública não apenas implica a redução do número de pedidos de acesso, mas também sugere a perspectiva de que cabe ao governo somente a posse de tais documentos, sendo o povo o titular do direito de propriedade da informação pública (ainda que transitoriamente a informação seja sigilosa). (ENAP, 2017, p. 10)

A LAI determina um rol de dados que devem obrigatoriamente ser divulgados por órgãos públicos, tais como a remuneração dos servidores e contratos realizados pelas instituições na aquisição de bens e serviços. Essa divulgação atende à necessidade de transparência ativa, quando o órgão espontaneamente publica informações compreendidas como de interesse público. No entanto, fora deste rol legal, há outras informações que poderiam ampliar o escopo de divulgação de conteúdo que interessa a toda a coletividade.

Os pedidos de informação encaminhados aos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) e Ouvidorias e as reclamações enviadas de forma recorrente por usuários distintos podem alertar a unidade de comunicação para a necessidade de produção de conteúdo que possibilite ao cidadão por si mesmo encontrar a informação requerida. Do mesmo modo, a reincidência de denúncias contra servidor público que, por exemplo, descumpra as regras estatutárias e se exime de atender o público, pode ensejar a promoção de campanha de comunicação interna que lembre os servidores dos deveres e proibições impostos a todo agente público.

Mais do que articular informações, a Ouvidoria produz e reproduz informações. Isso significa que ela é um lugar de produção de sentido, de transformação de informações em outras informações e, portanto, um espaço de fabricação e transformação de “realidades”. (2010, IASBECK, p. 18)

A transparência ativa dos órgãos públicos pode ser ampliada por meio de práticas de comunicação institucional que, a partir dos relatórios de Ouvidoria, podem garantir o cumprimento de outro princípio: o da publicidade. Até agora, por força da LAI, os órgãos têm compreendido que devem realizar a divulgação de ações e serviços prestados pelas instituições, mas a comunicação nem sempre leva em consideração as preferências do cidadão. A abertura de canais de escuta da população, como Ouvidorias e SICs, possibilita o planejamento de um sistema de comunicação que atenda com mais eficiência aos interesses da sociedade.

Ao discorrer sobre as estratégias de comunicação de Estado, Maria Helena WEBER (2011, p.107) elenca formas de se garantir a publicização das ações e serviços prestados no setor público. Segundo a autora, o Estado está obrigado a oferecer as informações ao cidadão por meio de uma infinidade de produtos que incluem o esforço continuado da área de comunicação. Entre os dispositivos utilizados estão: estatísticas, estudos, gráficos, pesquisas, informes institucionais, notas, entre outros. A produção de conteúdo de interesse público deve, deste modo, se pautar pelas principais demandas do cidadão.

### **Do Dever Legal de Publicidade: o que interessa ao cidadão?**

A comunicação institucional é responsável por fazer a divulgação das ações e serviços prestados pelas instituições públicas. Essa missão geralmente é realizada a partir da produção, publi-

cação ou difusão de informativos em variados suportes, a depender da estratégia da organização, e inclui o direcionamento de material que poderá ser repercutido em sites institucionais e até em veículos de imprensa.

O dever de dar publicidade às ações institucionais encontra respaldo legal no princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal e fundamenta, inclusive, que essa divulgação não deve servir para a prática de promoção pessoal de dirigentes públicos. Diante desse cenário, uma vez observadas as restrições legais, fica a critério da Administração ser mais proativa do que determina a lei, e ser proativo é uma competência do administrador público que quer se aproximar do que realmente interessa ao cidadão.

Importa ao cidadão que o conteúdo disponibilizado pela LAI nos sites institucionais seja repercutido nos conteúdos técnicos e noticiosos, de maneira a contextualizar os dados e aprofundar o conhecimento sobre as ações e serviços prestados pela Administração Pública. Também importa a toda a sociedade a oportunidade do diálogo com a instituição, a partir de seus canais formais, Ouvidorias, SICs ou redes sociais. Estas últimas, geralmente coordenadas pelos setores de comunicação, também produzem relatórios sobre a interação que tiveram com os usuários, documentos que podem – assim como as Ouvidorias – subsidiar ações de transparência ativa.

Hoje, as grandes barreiras em comunicação não são a falta de instrumentos ou de informação, mas a dificuldade em ajudar o interessado a descobrir que ela existe, onde está, como acessá-la e como utilizá-la para aumentar o seu conhecimento e capacidade de agir. Ou seja, permitir que cada cidadão tenha conhecimento pleno dos assuntos que lhe dizem respeito para tomar a melhor decisão possível. (DUARTE, 2009, p. 67)

Em artigo sobre o papel das Ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário, Henrique Hugueney ROMERO e Francisco Cláudio Corrêa Meyer SANT'ANNA entendem que as Ouvidorias realizam atividade de comunicação pública e nesse sentido devem se integrar às unidades de comunicação social e orientar a formulação das políticas de comunicação dos tribunais.

Essa integração trará certamente inúmeros benefícios para a Administração Pública e para o cidadão, como a criação de campanhas de propaganda mais alinhadas com as necessidades do público, por exemplo, pois é fundamental acompanhar as evoluções da sociedade atual. (ROMERO e SANT'ANNA, 2014, p. 196)

Ao planejarem as ações de comunicação institucional, os órgãos públicos devem levar em consideração o que o cidadão manifesta por meio de suas Ouvidorias. Ao ouvir os usuários, a Administração Pública consegue avaliar quais “barreiras” dificultam o acesso à informação e podem evoluir para novas formas comunicativas que se aproximem mais do interesse de todos. Sob essa perspectiva, resta evidente que, para obedecer ao princípio da transparência, os órgãos públicos não precisam se limitar ao que a LAI estabelece, mas podem fazer uso de todas as formas de diálogo entre Administração Pública e sociedade e, com isso, produzirem efeitos na divulgação de conhecimento que instrumentalize o cidadão na participação social e no controle da coisa pública.

## Breves Considerações

A implantação das Ouvidorias requer da Administração Pública mudanças organizacionais significativas, já que o cidadão solicita ser ouvido por um grupo de servidores desacostumados a responder ao público externo. Além de ser ouvido sobre demanda específica, o cidadão requer ainda saber quais são os planos da gestão e sugerir rumos que considera mais eficientes. Essa interação com a sociedade transforma por completo a lógica de funcionamento das instituições – habituadas a decidir sem o escrutínio da população, baseadas apenas nos relatórios técnicos do corpo de servidores efetivos ou dos planos estabelecidos pelos grupos políticos instalados provisoriamente no poder. No entanto, a participação só se efetiva e produz resultados positivos quando a organização oferece um tratamento adequado às manifestações, oportunizando respostas que realmente informem e instrumentalizem o indivíduo para a cidadania.

Conscientizar o público interno da importância dessa participação para a democracia e até para a excelência do serviço público é uma tarefa atribuída às unidades de Ouvidorias. Por outro lado, as Ouvidorias também devem orientar o cidadão sobre o potencial da atuação de todos no controle social da Administração Pública. Nesse sentido, o relacionamento das Ouvidorias com os públicos da organização tem um aliado forte: a comunicação institucional.

Da mesma forma, as áreas de comunicação institucional das instituições públicas não podem ignorar os dados gerados a partir da interação entre Ouvidorias e a população. Primeiro porque as informações obtidas por meio desse canal oferecem oportunidades de geração de conteúdo que interessa ao cidadão e, segundo, porque tanto as assessorias de comunicação quanto as Ouvidorias fazem parte do escopo da Comunicação Pública – ambiente em que se organiza a atividade de comunicação voltada para a consecução do interesse público.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm).

DUARTE, Jorge. Instrumentos de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge. *Comunicação Pública – Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

ENAP. *Resolução de conflitos aplicada ao contexto das Ouvidorias*. Módulo 1. O direito de acesso à informação no Brasil: contexto, conceitos, abrangência e operacionalização. Brasília, 2017.

GOIÁS. CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO. Resultados da atividade de Ouvidoria no Estado de Goiás no mês de maio de 2017. Disponível em: <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/relatorioatividadeOuvidoria/BSC-mai17.pdf>

IASBECK, Luiz Carlos Assis. Ouvidoria é Comunicação. *Revista Organicom*, ano 7, n. 12, 1º Semestre de 2010. Disponível em: [http://www.eca.usp.br/departam/crp/cursos/posgrad/gestcorp/organicom/re\\_vista12/14.pdf](http://www.eca.usp.br/departam/crp/cursos/posgrad/gestcorp/organicom/re_vista12/14.pdf).

WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Editora Difusão, 2011.

ROMERO, Henrique Huguene; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das Ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público*, Brasília 65 (2): 185-198 abr/jun 2014. Disponível em: <http://www.tjdf.tjus.br/institucional/Ouvidoria/artigos/o-papel-das-Ouvidorias-na-comunicacao-publica-do-poder-judiciario>

# ANEXO I – RELATÓRIO DA ATIVIDADE DE OUVIDORIA DO PODER EXECUTIVO DE GOIÁS – MAIO/2017

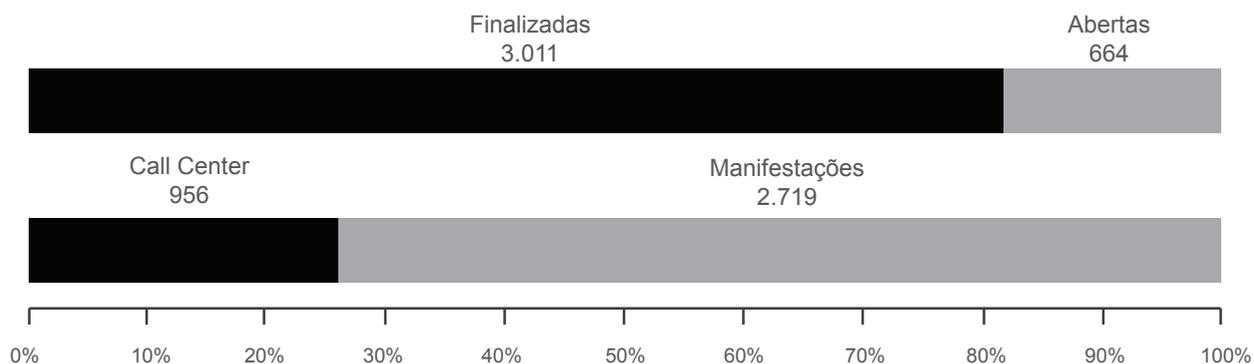


ESTADO DE GOIÁS  
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

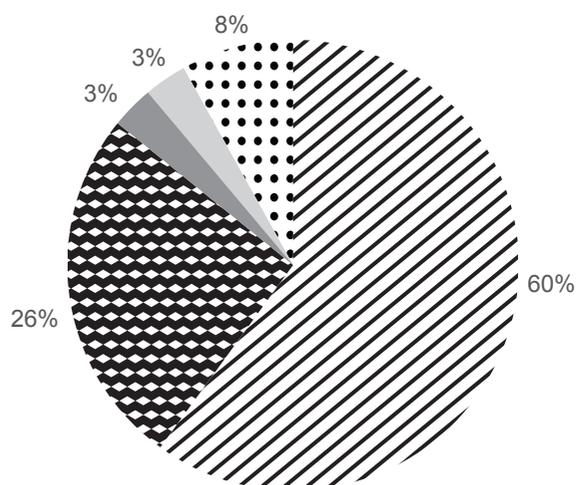
## Resultados da atividade de Ouvidoria do Estado de Goiás no mês de maio de 2017

01/06/2017

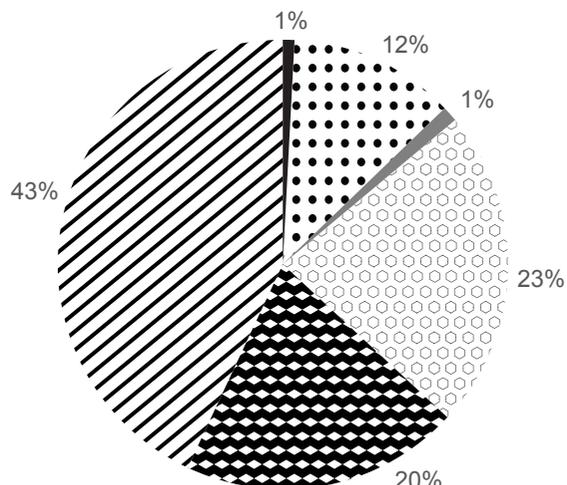
**3675 Atendimentos realizados**



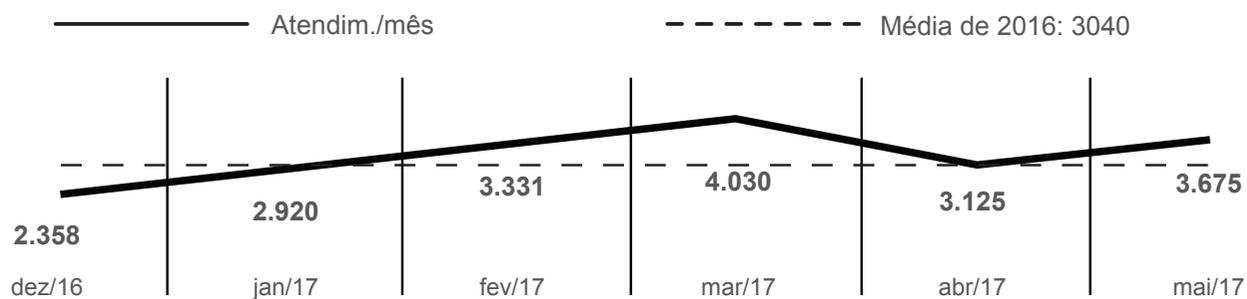
**Canais de Atendimento**



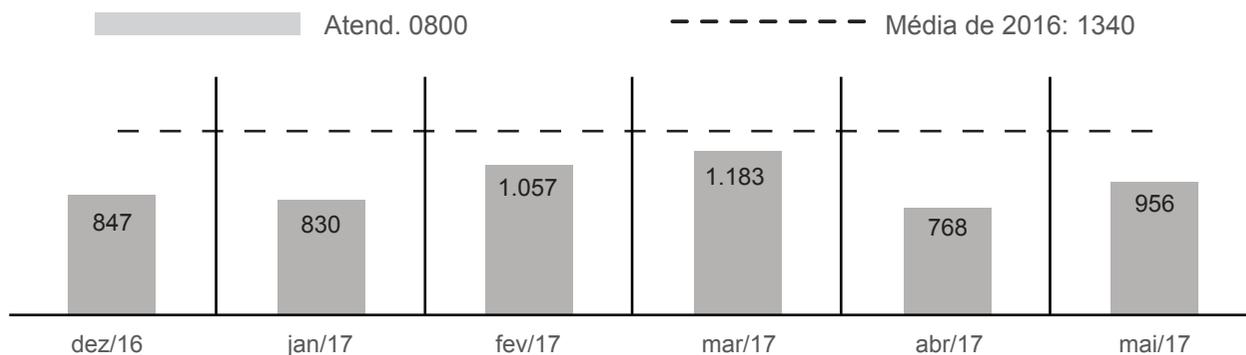
**Proporção das Manifestações**



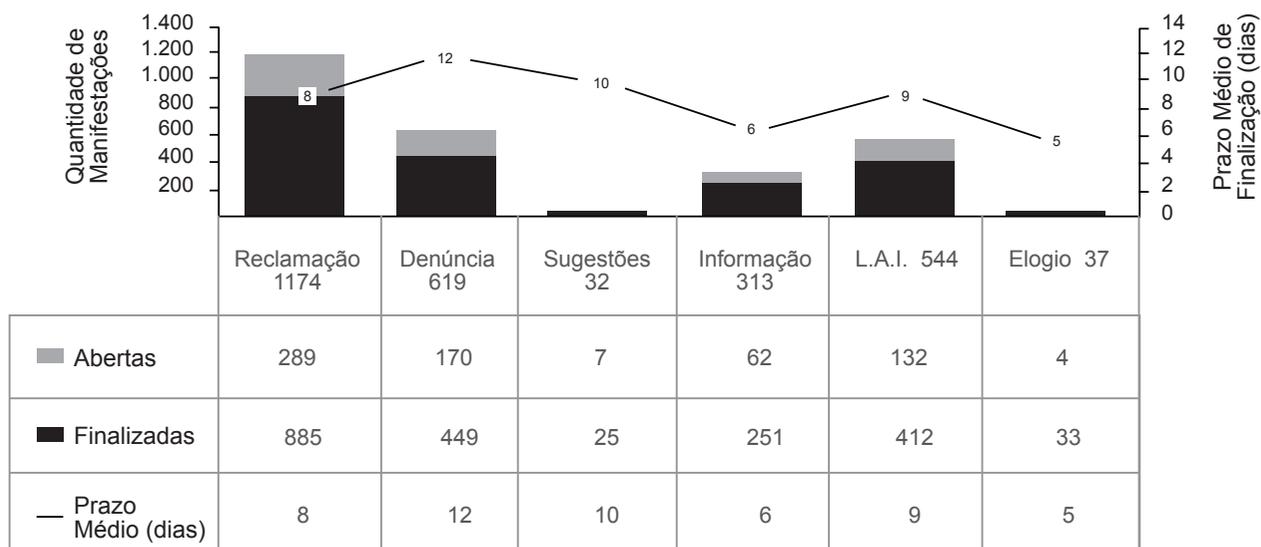
### Atendimentos Mensais Realizados nos Últimos 6 Meses



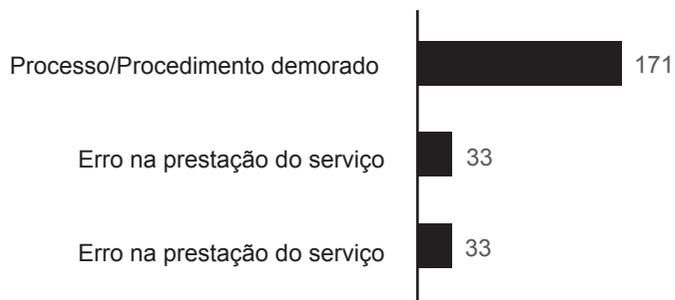
### Ligações Recebidas via 0800 nos Últimos 6 Meses



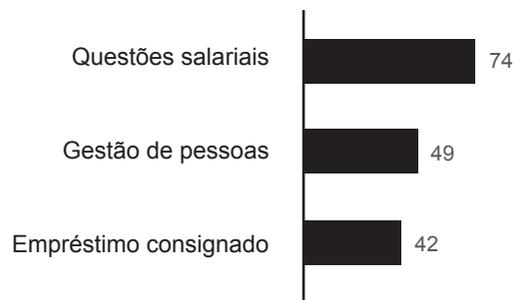
### 2719 Manifestações Registradas no Sistema de Ouvidoria



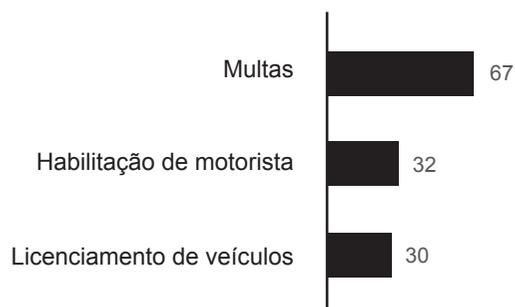
**1º Assunto: 27% - Bem Público/  
Serviço Público**



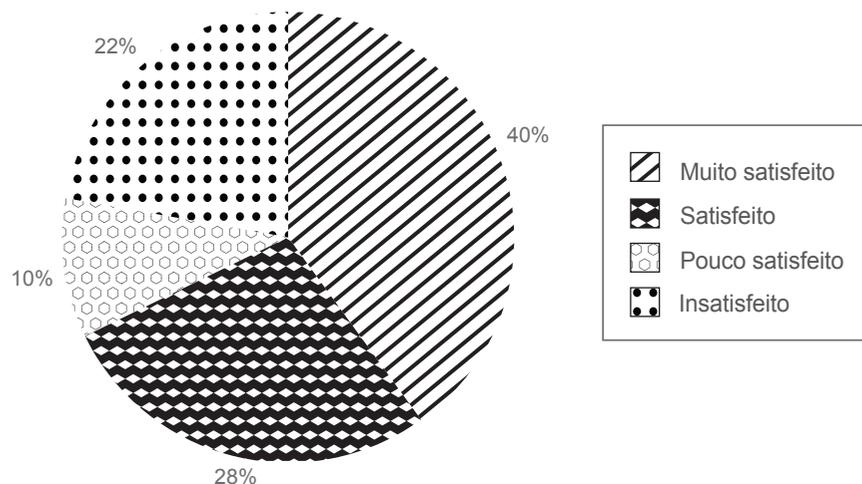
**2º Assunto: 17% - Assuntos de  
servidor público**



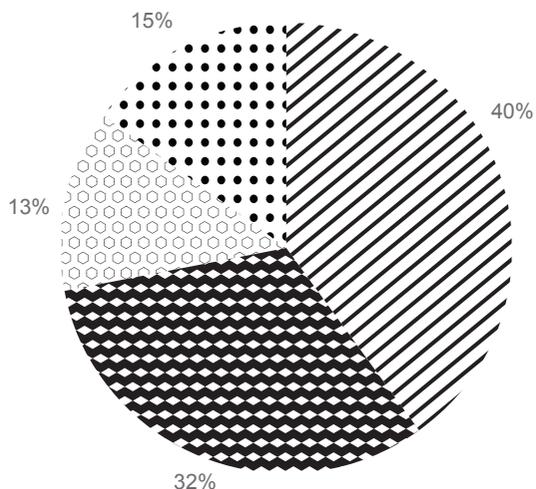
**3º Assunto: 11% -Trânsito**



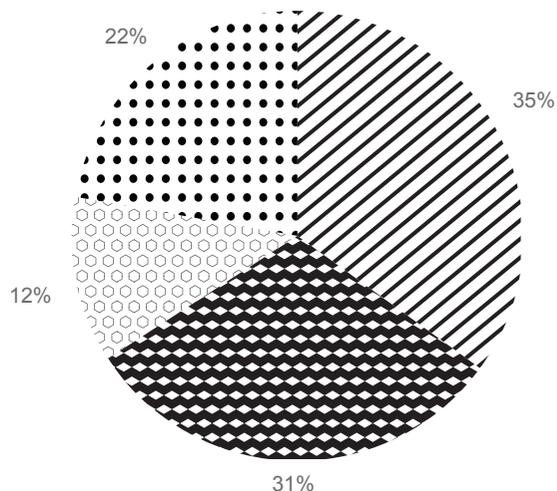
**Qual o seu grau de satisfação com a qualidade do serviço prestado pela Ouvidoria?**



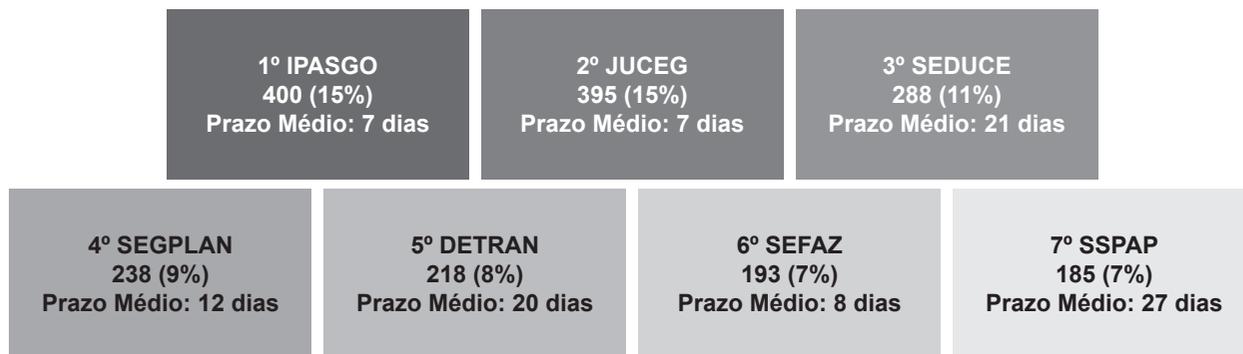
Qual o seu grau de satisfação com a cortesia e preparo do atendente?



Qual o seu grau de satisfação com o tempo levado para responder sua manifestação?



**Órgãos/Entidades mais demandados:**



FONTE: Sistema de Gestão de Ouvidoria

# OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E FUNÇÃO ESSENCIAL À GESTÃO PÚBLICA MODERNA

Marcel Mascarenhas dos Santos<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

O objetivo deste artigo é demonstrar a legitimação da Ouvidoria Pública como instrumento de democracia participativa e como ferramenta indispensável para avaliação e aperfeiçoamento dos serviços públicos. Por meio de análise da Constituição e de outros atos normativos, bem como de referências à doutrina, busca-se definir o papel da Ouvidoria na Administração Pública, notadamente no âmbito federal, delineando suas atribuições básicas e possíveis inter-relações com temas de relevo ao desenvolvimento do Estado, a exemplo do governo aberto, do acesso à informação, da integridade pública e, com maior ênfase, da gestão participativa. Com base nessas reflexões, conclui-se ser a Ouvidoria uma função essencial à gestão pública moderna.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Ouvidoria pública. Administração Pública. Democracia e participação social. Serviços públicos. Atribuições. Inter-relações. Governo aberto. Acesso à informação. Integridade pública. Gestão participativa. Função essencial. Gestão pública.

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2005) e Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília (2010). Procurador do Banco Central do Brasil (desde 2006), ex-Ouvidor do Banco Central do Brasil (2013 a 2015) e atual Procurador-Geral Adjunto do Banco Central do Brasil (desde 2015). (marcelmascarenhas@uol.com.br)

---

### **Abstract**

The goal of this article is demonstrating the legitimacy of a Public Ombudsman's Office as a democratic instrument and as an indispensable tool for evaluating and improving public services. By examining the relevant provisions of the Constitution and of other legislation, and by making reference to the appropriate legal literature, the article seeks to define the role of a Public Ombudsman's Office, especially in the Federal Government, outlining its basic mandate and its connections with other important issues related to the enhancement of the Administration itself, such as open government, transparency, public integrity and democratic management. Based on such reflections, the article concludes that the Ombudsman's Office is an essential part of modern public management.

**Keywords:** Ombudsman's Office. Public Ombudsman's Office. Public Administration. Democracy and social participation. Public Services. Mandate. Interconnections. Open Government. Transparency. Public integrity. Democratic management. Essential part. Public management.

## 1 INTRODUÇÃO

A história é mais do que conhecida. Depois de quase um quarto de século de ditadura militar e eleições indiretas, a Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1998 restituiu ao País o Estado Democrático de Direito, “*destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade [...] comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias*”, tal como consta de seu Preâmbulo, qualificado por Paulo Bonavides como “*diretriz normativa e espiritual da unidade da Constituição*”<sup>2</sup>.

E essa nossa Constituição, chamada de Cidadã, deixou claro, logo no parágrafo único de seu primeiro artigo, que trata dos fundamentos da República, que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*”.

Vivemos, portanto, numa democracia representativa, que se perfaz com a eleição de líderes políticos com assento nos Poderes Executivo e Legislativo, mas também numa democracia participativa, cujos exemplos mais comuns são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de que trata o art. 14 da Constituição.

Embora essas sejam as formas de democracia participativa mais festejadas pela doutrina, a própria Constituição traz outro instrumento claro de participação social: a **Ouvidoria Pública**.

Embora não tendo sido nominada expressamente na Constituição, ao menos em sua redação original, a Ouvidoria Pública tem fundamento indubitável no art. 37, § 3º, inciso I, que orienta a lei a disciplinar “*as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente [...] as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços*”, preceito que sintetiza o **direito de reclamação**.

Este artigo busca justamente explorar a Ouvidoria Pública como ferramenta indispensável para avaliação e aperfeiçoamento de serviços públicos, delineando, notadamente no âmbito federal, seus fundamentos, suas atribuições básicas e possíveis inter-relações com temas caros ao desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

Com efeito, diante de seu papel de acolhimento de demandas legítimas dos cidadãos sobre a execução de serviços e políticas a cargo do Poder Público e da expertise adquirida em razão dessa interlocução entre sociedade e Estado, a Ouvidoria Pública tem potencial para contribuir com inúmeros outros desafios estatais.

Diante disso, hoje é praticamente impossível falar em governo aberto sem imaginar a atuação da Ouvidoria Pública. Essa instância também tem sido responsável, em grande medida, pela execução e pelo monitoramento da legislação de acesso à informação. E ainda há perspectivas de evolução em sua atuação, podendo atuar em colaboração à política de integridade pública, que envolve aspectos de ética, prevenção a conflitos de interesse, combate à corrupção etc.

Não há receio em se concluir, pois, que a Ouvidoria é uma **função essencial à gestão pública** moderna.

---

2 BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. 3º ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 40.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Fundamento Constitucional da Ouvidoria Pública

A Ouvidoria Pública tem lugar na democracia participativa fundada pela Constituição de 1988, notadamente no contexto do **direito de reclamação**, que, por sua vez, instrumentaliza o **controle social** da Administração Pública.

Em rica monografia sobre o tema, Adriana da Costa Ricardo SCHIER relembra que o **direito de reclamação** é uma espécie do gênero **direito de participação**, este situado especificamente na esfera administrativa, cujo conteúdo “*refere-se aos direitos dos cidadãos de controlar os serviços públicos prestados pelo Estado ou por suas concessionárias*”. E complementa:

Desde logo é possível afirmar que **o direito de participação é um direito fundamental definido em normas constitucionais que decorrem diretamente do princípio do Estado de Direito e do Princípio Democrático**. Portanto, concretiza o Estado Democrático de Direito, princípio estruturante da República Federativa do Brasil, conforme a fórmula prevista no art. 1º, caput, da Constituição Federal de 1988. Dada a sua natureza, submete-se ao regime dos direitos fundamentais.<sup>3</sup> (Destques ausentes no original.)

Nesta última perspectiva, pode-se afirmar, desde logo, que o direito de participação é o direito que se traduz na **possibilidade de intervenção direta ou indireta do cidadão na gestão administrativa, de caráter consultivo, deliberativo ou fiscalizatório**<sup>4,5</sup> (Destques ausentes no original.)

Note-se que, ainda que o texto do referido preceito legal [art. 37, § 3º, da Constituição] não tenha vinculado expressamente o direito de reclamação ao direito de participação, é possível, desde logo, **através de uma interpretação sistemática da Constituição, entendê-lo como uma concretização do direito de participação do cidadão na esfera administrativa**.

Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO, admitindo tal posicionamento, refere que **o direito de reclamação aparece como uma decorrência do direito fundamental de participação do cidadão no âmbito administrativo, pois se apresenta como um direito dos indivíduos exercerem o controle dos serviços públicos**<sup>6</sup>. Segundo ele, o exercício de tal direito visa a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos, com o objetivo de submeter a órgãos específicos o controle corretivo dos prestadores de serviços públicos, em qualquer nível federativo<sup>7</sup>.

---

3 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A Participação Popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 27.

4 CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra, 1991, p. 432. [Nota do original.]

5 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit., p. 57-58.

6 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 141. [Nota do original.]

7 Idem. [Nota do original.]

**O conteúdo de tal direito vem, assim, traduzido na possibilidade dos cidadãos elaborarem reclamações**, denunciando irregularidades **acerca da atuação administrativa expressamente vinculada à prestação dos serviços públicos**.<sup>8</sup> (Destaques ausentes no original.)

O cidadão é legitimado pela Constituição a questionar a forma de execução, o alcance e o próprio conteúdo dos serviços públicos, uma vez que ele é diretamente interessado no objeto, seja porque contribui financeiramente para o custeio dessa atividade, pelos mais diversos meios previstos no sistema tributário, seja porque figura como usuário ou beneficiário, efetivo ou potencial, de tais serviços. É a faceta fiscalizatória ou de **controle social** presente no direito de reclamação e de participação, que, como bem acentua Vanderlei SIRAQUE, decorre do próprio princípio republicano:

**O princípio republicano representativo requer, em última análise, que o governo responda pelos atos que pratica**; que os homens e mulheres que vão exercer funções de governo sejam escolhidos pelo povo e, para tanto, apresentem-se diante dele, fazendo suas propostas e discutindo formulações; **que estes mantenham a proximidade do povo no exercício de sua função, tornando possível o acompanhamento de seu desempenho; que os cidadãos possam fiscalizar e controlar os atos praticados e tenham o direito de questionar e obter informações acerca dos atos de governo**; [...] que, na medida do possível, os governantes estejam efetivamente próximos do povo (ATALIBA, 1985, p. 3).

[...]

Nota-se, por fim, que o controle social da função administrativa do Estado é consequência necessária, imediata e inafastável do princípio republicano, o qual alicerça nosso sistema constitucional. E, mais do que isso, **advém da própria ideia de soberania popular, que determina que o administrador deve responder por seus atos e omissões perante o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, mas, sobretudo, perante o próprio povo – verdadeiro titular da *res publica***.<sup>9</sup> (Destaques ausentes no original.)

Mas a participação social na gestão pública vai além de questionamento e controle. Pressupõe a possibilidade de **direcionar as ações do Estado**. Bem por isso, o direito de reclamação não compreende apenas o juízo crítico quanto ao que vem sendo feito ou deixando de ser feito pelos agentes públicos, mas também a legitimidade para propor alterações de forma, alcance e conteúdo ou mesmo inovações mais amplas, tais como a execução de novas ações específicas que permitam a consecução do interesse público.

Nessa linha, cite-se novamente a doutrina de Adriana da Costa Ricardo SCHIER:

Esse direito garante, pois, a intervenção dos cidadãos na qualidade específica de quem **introduz ou incorpora novos interesses no âmbito da estrutura decisória estabelecida pelo poder público**. É através dele que se admite a **interferência em processos decisórios** de sujeitos distintos daqueles a quem institucionalmente se atribui a competência para decidir<sup>10, 11</sup>

8 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit., p. 172-173.

9 SIRAQUE, Vanderlei. *Controle Social da Função Administrativa do Estado*: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 2009, p. 31-32.

10 DUARTE, David. *Procedimentalização, participação e fundamentação*: uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório. Coimbra: Coimbra, 1996, p. 110. [Nota do original.]

11 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit., p. 75.

Todo esse arcabouço principiológico convergiu para o art. 37, § 3º, da Constituição de 1988, que, em sua redação original, sinteticamente previa que “*as reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei*”.

Com a chamada “Reforma Administrativa”, introduzida na Carta Magna por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a finalidade ínsita ao instituto da reclamação ficou mais evidente, reforçando o papel da participação e do controle social:

Art. 37. [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente:  
I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; [...].

Esclareceu-se, assim, que o direito do cidadão de participar da Administração Pública envolve a prestação dos serviços públicos em geral, tendo como foco a avaliação da qualidade da gestão e das políticas executadas pelos órgãos e entidades de todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em todos os espectros da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

Observe-se que a utilização da fórmula “serviços públicos em geral” autoriza interpretação bastante ampla do objeto da reclamação, não limitada a serviço público tarifado ou qualquer concepção em sentido estrito, mas ao menos, na linha do conceito de Celso Antonio Bandeira de MELLO, a “*toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público [...], instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo*”<sup>12</sup>.

A convicção de que se alcançam todos os Poderes e níveis da Federação decorre da própria topografia da norma na Constituição, em dispositivo que se refere à “*Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*” (caput do art. 37).

Para concretização desse direito fundamental, é possível idealizar uma série de caminhos, mas o mais racional e eficiente é aquele que pressupõe a existência de um **canal especializado** que se encarregue de recepcionar as reclamações e demandas congêneres dos cidadãos, analisá-las criticamente em conjunto com as unidades executoras dos serviços, respondê-las de modo satisfatório e acompanhar a evolução do assunto dentro do órgão ou ente público, buscando o aprimoramento da qualidade dos serviços prestados.

Essa **instância qualificada**, embora não nominada expressamente pela Constituição<sup>13</sup>, é a **Ouvidoria Pública**, de modo que se pode afirmar, com segurança, que a Ouvidoria, ao menos na Administração Pública, tem assento constitucional.

12 MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 620.

13 Apenas com a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, conhecida como “Reforma do Poder Judiciário”, incluiu-se na Carta Magna, pela primeira vez, referência a Ouvidorias Públicas: as “Ouvidorias de justiça”, para receber reclamações e denúncias contra membros ou órgãos do Poder Judiciário (art. 103-B, § 7º), e as congêneres “Ouvidorias do Ministério Público”, que tratam das demandas relacionadas a membros e órgãos do Ministério Público (art. 130-A, § 5º).

## 2.2 Evolução normativa da Ouvidoria Pública

Não obstante a Ouvidoria Pública tenha previsão no art. 37, § 3º, da Constituição desde sua origem e o direito de reclamação tenha ganhado contornos mais detalhados com a Reforma Administrativa de 1998, a legislação infraconstitucional tardou a regulamentar o instituto e ainda não o fez de forma cabal. Até pouco tempo atrás não havia<sup>14</sup>, por exemplo, lei federal que tratasse do art. 37, § 3º, inciso I, mas leis avulsas que criaram Ouvidorias específicas e algumas normas infralegais que pontuaram de forma mais conceitual a atuação da Ouvidoria Pública.

As primeiras referências legais a Ouvidorias Públicas federais deram-se no contexto da Reforma Administrativa, mas antes mesmo da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, embora de forma compatível com a redação que se deu, tempos depois, ao art. 37, § 3º, da Carta.

Com a criação das agências reguladoras e tendo em vista o foco delas em disciplinar serviços públicos objeto de concessão e a relação entre as concessionárias e os usuários, quase todas as leis próprias dessas autarquias de natureza especial instituíram unidade de Ouvidoria Pública ou o cargo de Ouvidor. Senão vejamos:

- a) art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996 – Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);
- b) arts. 8º, § 1º, e 45 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 – Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel);
- c) art. 9º da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999 – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);
- d) art. 5º da Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000 – Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS);
- e) arts. 52, 63, 85-A e 85-B da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 – Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT);
- f) art. 8º, § 4º, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001 – Agência Nacional de Cinema (Ancine); e
- g) arts. 9º e 18 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 – Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

---

14 Recentemente foi editada a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

Dessas leis, nenhuma se prestou ao mister de conceituar Ouvidoria Pública e apenas algumas cuidaram de definir suas competências, talvez porque já houvesse suficiente clareza no art. 37, § 3º, da Constituição, notadamente após a Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Uma delas, a Lei nº 9.427, de 1996, estabeleceu que ao Ouvidor da Aneel cabe “*zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários*”. De modo semelhante, a Lei nº 10.233, de 2001, informou ser atribuição dos Ouvidores da ANTT e da Antaq “*receber pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações afetos à respectiva Agência, e responder diretamente aos interessados*”. Por fim, a Lei nº 11.182, de 2005, fixou para o Ouvidor da Anac a competência para “*receber pedidos de informações, esclarecimentos, reclamações e sugestões, respondendo diretamente aos interessados e encaminhando, quando julgar necessário, seus pleitos à Diretoria*”.

Nos casos das demais agências reguladoras e de outros órgãos e entes públicos, coube a atos normativos infralegais criar unidades de Ouvidoria, a exemplo do que ocorreu com o Banco Central do Brasil (BCB), cuja Ouvidoria foi criada por votos de sua Diretoria Colegiada e incorporada a seu Regimento Interno por meio da Portaria nº 35.613, de 27 de julho de 2006, após aprovação pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Hoje a Ouvidoria do Banco Central do Brasil (Ouid) está disciplinada no art. 45 do Regimento Interno anexo à Portaria nº 84.287, de 27 de fevereiro de 2015<sup>15</sup>.

Esse cenário começou a mudar com a criação da Ouvidoria-Geral, prevista no Decreto nº 4.490, de 28 de novembro de 2002, na estrutura da antiga Corregedoria-Geral da União, posteriormente transformada em Ouvidoria-Geral da República, vinculada à Controladoria-Geral da União (CGU), na forma do art. 17 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Atualmente denominada Ouvidoria-Geral da União (OGU) e vinculada ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), na forma dos arts. 65 e 67 da Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017<sup>16</sup>, o órgão possui as seguintes atribuições, fixadas no Anexo I ao Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016<sup>17</sup>:

Art. 13. À Ouvidoria-Geral da União compete:

I - realizar a coordenação técnica das atividades de Ouvidoria no Poder Executivo federal e sugerir a expedição de atos normativos e de orientações;

II - receber e analisar denúncias, reclamações, solicitações, elogios, sugestões e pedidos de acesso à informação direcionados ao Ministério e encaminhá-los, conforme a matéria, ao órgão ou à entidade competente;

III - monitorar, para fins estatísticos, a atuação das Ouvidorias federais no tratamento das manifestações recebidas;

IV - assistir o Ministro de Estado na deliberação dos recursos previstos no parágrafo único do art. 21 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012;

V - apreciar e decidir os recursos de que trata o art. 23 do Decreto nº 7.724, de 2012;

15 Disponível para consulta na página do BCB na internet: [www.bcb.gov.br/?Regimento](http://www.bcb.gov.br/?Regimento).

16 Revogou a Lei nº 10.683, de 2003.

17 Entre os Decretos nº 4.490, de 2002, e nº 8.910, de 2016, foram editados os seguintes Decretos tratando da estrutura da CGU, com menção à Ouvidoria-Geral ou OGU: nº 4.785, de 21 de julho de 2003; nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006; e nº 8.109, de 17 de setembro de 2013.

VI - acompanhar, em articulação com as demais unidades do Ministério, o cumprimento das decisões de que tratam os art. 23 e art. 24 do Decreto no 7.724, de 2012;  
VII - promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos evidenciados no desempenho das atividades de Ouvidoria entre cidadãos e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal;  
VIII - receber e analisar as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo federal, propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação desses serviços;  
IX - promover capacitação relacionada a atividades de Ouvidoria no âmbito do Poder Executivo federal;  
X - produzir estatísticas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo federal;  
XI - promover a articulação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuem nas unidades de sua competência; e  
XII - promover formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços públicos.

Assumindo o papel de órgão central, a OGU passou a induzir a criação de unidades de Ouvidoria em todos os órgãos e entes da Administração Pública e a buscar, mediante debate amplo, sistematização quanto ao conceito e as atribuições de uma Ouvidoria Pública federal.

Em razão desse diálogo intenso, especialmente nos anos de 2013 e 2014, conseguiu-se incluir as Ouvidorias Públicas federais na Política Nacional de Participação Social (PNPS) instituída pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.

Na esteira dessa regulamentação, a OGU editou a Instrução Normativa nº 1, de 5 de novembro de 2014<sup>18</sup>, que dispõe sobre as Ouvidorias Públicas do Poder Executivo Federal, e a Portaria nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015<sup>19</sup>, que instituiu o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias.

Mas foi somente com a edição da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que ainda não entrou em vigor<sup>20</sup>, que a Ouvidoria Pública alcançou estatura legal de caráter amplo e geral. Segundo a novíssima Lei, aplicável à Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º, § 1º), a Ouvidoria é, por excelência, o órgão encarregado de receber e tratar as manifestações dos usuários acerca da prestação de serviços públicos (arts. 9º, 10 e 14), o que afirma sua essencialidade em qualquer estrutura do Poder Público.

Pouco tempo depois foi editado o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos e reforça os preceitos já referidos.

---

18 Disponível para consulta na página:

<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.pdf>.

19 Disponível para consulta na página:

[http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria\\_cgu\\_50253\\_2015.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_50253_2015.pdf).

20 Conferir, nesse sentido, o art. 25 da Lei, que traz a cláusula de vigência e define o prazo de *vacatio legis*:

*“Art. 25. Esta Lei entra em vigor, a contar da sua publicação, em:*

*I - trezentos e sessenta dias para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de quinhentos mil habitantes;*

*II - quinhentos e quarenta dias para os Municípios entre cem mil e quinhentos mil habitantes; e*

*III - setecentos e vinte dias para os Municípios com menos de cem mil habitantes.”*

## 2.3 CONCEITO E ATRIBUIÇÕES DA OUVIDORIA PÚBLICA

Embora diversos elementos caracterizadores da Ouvidoria Pública já estivessem presentes no art. 37, § 3º, inciso I, da Constituição de 1998 e na legislação que se seguiu, seu conceito só foi definido em ato normativo com a edição do Decreto nº 8.243, de 2014, que, no inciso V de seu art. 2º, cunhou a seguinte **definição**:

Instância de **controle** e **participação social** responsável pelo **tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios** relativos às **políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime**, com vistas ao **aprimoramento da gestão pública**. (Destques ausentes no original.)

De modo análogo, Ouvidoria Pública foi conceituada no parágrafo único do art. 1º da Instrução Normativa nº 1, de 2014, da OGU<sup>21</sup>.

Tais conceitos guardam sintonia com os princípios republicanos e de democracia participativa e com os direitos de reclamação e de controle social que fundamentam o art. 37, § 3º, inciso I, da Constituição de 1988. Estão alinhados também à doutrina especializada, podendo-se citar a lição de Vanderlei SIRAQUE, que conclui que “*as Ouvidorias foram instituídas para ouvir os reclamos da sociedade, analisar a veracidade destes e encaminhá-los aos órgãos competentes para as providências que se fizerem necessárias*”<sup>22</sup>.

Com efeito, é inegável que a Ouvidoria Pública é instância de **participação social**, na medida em que viabiliza a avaliação do usuário quanto a serviços públicos prestados no âmbito da Administração Pública direta e indireta, não apenas mediante **reclamações**, mas também **solicitações, denúncias, sugestões e elogios**. Com isso, possibilita-se que o cidadão direcione a atuação dos órgãos e entes públicos à sua concepção de interesse público, obviamente após juízo crítico quanto à pertinência da manifestação do demandante.

A Ouvidoria Pública é também mecanismo de **controle**. Mas não se confunde com o controle interno obrigatório a cargo da própria instituição pública, pois configura, em verdade, controle do Estado pela sociedade ou, em outras palavras, **controle social**. Na dicção de Vanderlei SIRAQUE:

O controle, que deve ser realizado por alguém, já o definimos como institucional ou social. Dissemos que o *controle institucional* é aquele cuja competência interna recai sobre os próprios poderes estatais. É o Estado fiscalizando as atividades do próprio Estado, por meio do princípio da repartição de poderes.

[...]

O *controle social* é realizado por um particular, por pessoas estranhas ao Estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas [...].

[...]

**O controle social tem a finalidade de verificar se as decisões tomadas, no âmbito estatal, estão sendo executadas conforme o que foi decidido e se as atividades**

---

21 “*Considera-se Ouvidoria Pública federal a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.*”

22 SIRAQUE, Vanderlei. Op. cit., p. 137.

estatais estão sendo realizadas de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais. Assim, o controle social poderá existir no sentido de verificação do mérito (conveniência e oportunidade) de uma decisão estatal ou da sua legalidade.

[...]

O controle social da função administrativa do Estado tem, assim, a finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade.

Enquanto no *controle institucional* os agentes públicos têm o poder e o dever legal de fiscalizar, controlar os atos das atividades estatais, sob pena de responsabilidade política e criminal, **no controle social o cidadão não possui nenhuma obrigação legal de fiscalizar e controlar, mas tem a faculdade garantida pela Constituição de adentrar na intimidade da Administração Pública para fiscalizá-la, com animus sindicandi, e submetê-la à soberania popular.** O cidadão apresenta apenas o dever cívico e de consciência política e cidadã de fazer o controle, como membro da pólis, mas não tem a obrigação jurídica de fazer o controle social.<sup>23</sup>

Nesse ponto, rejeita-se aqui a posição doutrinária de Odete MEDAUAR, que sustenta que, “numa imitação do instituto de controle denominada ‘Ombudsman’, [...] vêm surgindo ultimamente órgãos ou autoridades de controle interno, inseridos na estrutura hierárquica da Administração com o nome de Ouvidor ou Ouvidor-Geral”<sup>24</sup>. **Ouvidoria Pública não é unidade de controle interno**, pois não é instância com competência para agir de ofício para verificação da regularidade de procedimentos administrativos e recomendar correções. Note-se, ainda, que as Ouvidorias Públicas não compõem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal de que trata a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, não fazendo as vezes das unidades de auditoria interna, que, aliás, possuem pouca margem de atuação quanto a atos praticados com base em juízo discricionário (oportunidade e conveniência).

De modo diverso, a Ouvidoria Pública é a própria figura do Ombudsman, que a mesma Odete MEDAUAR qualifica como mecanismo de controle externo, por ser exercido por ente que não compõe a instituição pública, no caso, o cidadão ou a sociedade. A Ouvidoria Pública, embora de modo geral seja uma unidade formalmente integrante da Administração Pública (“controle institucional”), funciona apenas como um veículo que leva a manifestação dos cidadãos aos gestores públicos e, com imparcialidade, busca manter interlocução para viabilizar o atendimento daquelas demandas julgadas legítimas. E tal atividade não se restringe a aspectos de legalidade, mas abarca também – eu diria principalmente – questões de mérito, podendo adentrar no juízo de oportunidade e conveniência, de adequação, de custo-benefício e mesmo de ponderação de interesses sociais. Nesse sentido, explica Adriana da Costa Ricardo SCHIER:

Nesse sentido, **acresce de importância a figura do Ombudsman.** Fundamental, ainda, para essa nova estrutura que se pretende implantar no Brasil, é o direito de reclamação, pois, através dele, legitima-se o cidadão ao exercer o controle dos serviços públicos prestados pelo Estado, dentro da própria esfera administrativa.

---

23 Idem, p. 99-104.

24 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: RT, 1998. p. 407. Apud SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit. p. 176.

Observa-se, assim, que o direito de participação e o direito de reclamação são instrumentos que podem refletir a mudança de racionalidade dentro da Administração Pública, ou seja, na perspectiva adotada pelos defensores da Administração Gerencial, **traduzem a substituição da legitimação pelo procedimento pela legitimação pelo resultado eficiente, decidido e fiscalizado pelos clientes-usuários.**<sup>25</sup> (Destaques ausentes no original.)

Conforme já se fez referência, a Constituição Federal de 1988 constitui um regime jurídico administrativo vinculado à **implantação de uma Administração Pública democrática, razão pela qual garante a participação direta do cidadão na gestão da coisa pública.** Contudo, a participação dos indivíduos não se reduz à **possibilidade de influenciar na tomada de decisões administrativas.** Com efeito, conforme já mencionado, para que o direito fundamental de participação seja efetivamente concretizado é preciso garantir aos indivíduos a **possibilidade de exercer, diretamente, o controle da atividade administrativa.**

Nesse sentido, o controle social surge como um conjunto de mecanismos postos à disposição dos cidadãos de modo a permitir a sua atuação fiscalizadora da Administração Pública.<sup>26</sup> (Destaques ausentes no original.)

Portanto, Ouvidoria Pública é um instrumento de controle da qualidade dos serviços públicos pela sociedade e, ao mesmo tempo, um agente da participação do cidadão no aprimoramento dos serviços públicos. Daí o sentido de “**instância de controle e participação social**” contido no art. 2º, inciso V, do Decreto nº 8.243, de 2014, e no art. 1º da Instrução Normativa nº 1, de 2014, da OGU.

Nesse ponto, a inclusão da Ouvidoria Pública na PNPS (art. 6º, inciso V, do Decreto nº 8.243, de 2014) é sintomática, pois reconhece que tal unidade contribui para “*fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a Administração Pública federal e a sociedade civil*”, possibilitando o “*aprimoramento da gestão pública*” (art. 1º do mesmo Decreto).

Para bom cumprimento desse papel, a Instrução Normativa nº 1, de 2014, da OGU, elencou alguns princípios orientadores da Ouvidoria Pública: “*legalidade, impessoalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, publicidade, contraditório, solução pacífica dos conflitos e prevalência dos direitos humanos*”. E, para afastar eventual preponderância do elemento “controle institucional” citado por Vanderlei SIRAQUE, que pode comprometer a independência da Ouvidoria Pública em razão de sua vinculação à instituição demandada, o ato normativo em referência preconiza que se atue com **imparcialidade**, zelando-se pela **autonomia da Ouvidoria** (art. 2º).

Seguindo essas diretrizes, a Ouvidoria Pública estará apta a desenvolver suas **atribuições básicas**: (i) tratar as reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e os elogios relativos às políticas e aos serviços públicos; (ii) ser agente interno indutor de mudanças, com foco no aprimoramento de políticas e serviços, bem assim da própria gestão pública como um todo.

Esse espírito está contemplado na recente Lei nº 13.460, de 2017<sup>27</sup>, cuja formulação contou com a contribuição da CGU<sup>28</sup>. Essa Lei, que entrará em vigor a partir de junho de 2018 para os

25 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit. p. 166-167.

26 Idem, p. 181.

27 Originária do Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 20, de 2015, ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 439, de 1999, disponível para consulta em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123716>.

28 Conferir notícias em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/06/governo-sanciona-lei-de-protecao-e-defesa-do-usuario-de-servicos-publicos> e <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/06/senado-aprova-pl-de-participacao-e-defesa-do-usuario-de-servicos-publicos>.

principais entes federados, define a Ouvidoria Pública como o canal de entrada das manifestações, estabelece suas atribuições e deveres, bem como orienta que cada Poder e esfera de governo edite atos normativos específicos acerca da organização e funcionamento dessa instância de controle e participação social. O art. 13 da Lei traz rol com as atribuições básicas da Ouvidoria Pública:

Art. 13. As Ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

- I - promover a participação do usuário na Administração Pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
- III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
- IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;
- V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;
- VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
- VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Em complemento, o já vigente Decreto nº 9.094, de 2017, publicado menos de um mês após a edição da Lei nº 13.460, de 2017, reforça essas atribuições ao posicionar a Ouvidoria Pública como instância que objetiva assegurar a efetiva participação dos usuários dos serviços públicos na avaliação e a identificar lacunas e deficiências na sua prestação (art. 20, § 1º), atuando ainda como canal institucional para tratamento de solicitações de simplificação para desburocratizar a prestação de tais serviços (art. 13).

Ao buscar esses objetivos, a Ouvidoria Pública auxiliará a **resolução de conflitos** de interesse entre o cidadão e a Administração Pública e servirá como **mecanismo de governança**, de **fortalecimento da cidadania** e, ao fim e ao cabo, de **legitimação da atuação estatal**.

## 2.4 Outras possíveis atribuições da Ouvidoria Pública

O art. 37, § 3º, inciso I, da Constituição e a legislação dele decorrente, citada ao longo deste trabalho, são um ponto de partida para posicionamento da Ouvidoria Pública no contexto da Administração Pública aberta à participação social, mas não trazem rol exaustivo das funções que podem ser exploradas por tão relevante componente organizacional.

É inegável que a experiência adquirida pela Ouvidoria Pública com a interlocução com os cidadãos para conhecer e tratar suas preocupações e sugestões quanto à execução das mais diversas políticas de Estado torna essa instância capacitada para contribuir com inúmeros outros desafios estatais.

Dentre esses desafios, o mais abrangente deles é o decorrente da associação do Brasil ao fórum internacional **Parceria para o Governo Aberto** (OGP, da sigla para Open Government Part-

nership), que busca estimular o Poder Público a seguir os princípios de Transparência, Prestação de Contas e Responsabilização (Accountability), Participação Cidadã e Tecnologia e Inovação<sup>29</sup>. Segundo a Declaração de Governo Aberto<sup>30</sup>, o Brasil se compromete a buscar quatro objetivos:

- a) aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais;
- b) apoiar a participação social;
- c) implementar os padrões mais altos de integridade profissional na Administração;
- d) ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas.

Recorde-se que o Decreto nº 8.243, de 2014, como corolário do próprio art. 37, § 3º, inciso I, da Constituição, qualifica a Ouvidoria Pública como uma das instâncias responsáveis por fomentar a participação social, o que já a habilita como agente indutor do governo aberto. Por ser responsável por acolhimento de sugestões do público em geral, a Ouvidoria costuma ser fonte de ideias inovadoras, que podem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública. Por fim, ao servir como mecanismo de controle social, contribui para a accountability, em algumas ocasiões por meio de interlocução com as instâncias próprias de controle, a quem cabe avaliar a adequação da ação estatal à legislação e às melhores práticas de gestão, prática que foge ao escopo da Ouvidoria Pública, como explanado no capítulo anterior.

Não à toa, a CGU é o agente da OGP no Brasil, com atuação intensa da OGU, sendo fácil ver as Ouvidorias Públicas federais como pontos focais de seus órgãos e entes na iniciativa, como ocorre no BCB, por exemplo.

Em linha com os princípios da OGP e com o espírito de controle e participação social<sup>31</sup>, o **acesso à informação pública**, reestruturado e ampliado com a edição da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), é medida que demanda forte atuação da Ouvidoria Pública.

Desde o início da vigência da LAI, em 16 de maio de 2012, diversos órgãos de Ouvidoria têm ficado responsáveis pela execução do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que processa os pedidos de informação, aproveitando a estrutura já existente para receber reclamações, sugestões, denúncias e elogios.

De forma ainda mais consentânea com as atribuições precípua da Ouvidoria Pública, tem sido comum ver Ouvidores designados como autoridade de monitoramento de que trata o art. 40

---

29 Para mais informações sobre a OGP, consultar a página: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/>.

30 Documento disponível para consulta na página: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>.

31 O acesso à informação é desdobramento do mesmo direito à participação que origina o direito de reclamação que fundamentou a criação da Ouvidoria Pública, estando previsto também no art. 37, § 3º, da Constituição, que determinou à lei a disciplina do “acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo” (inciso II), que é complementar ao direito fundamental “a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (...), ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição). Para melhor compreensão sobre a LAI, sugere-se a leitura do livro *Lei de Acesso à Informação: teoria e prática*, de Márcio Camargo CUNHA FILHO e Vítor César Silva XAVIER.

da LAI<sup>32</sup>, o que viabiliza sua atuação na avaliação e no aprimoramento dos serviços de prestação de informação pública e de tratamento das informações de acesso restrito.

Essa tarefa, quando atribuída à Ouvidoria Pública, atrai também responsabilidade de assegurar a publicação e atualização do Plano de **Dados Abertos** do órgão ou ente público, documento adicional de transparência pública regulado pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, cuja atividade de monitoramento é detalhada no § 4º de seu art. 5º.

Para além disso, por ser instância especializada no recebimento e tratamento de denúncias envolvendo irregularidades na execução de serviços públicos ou na atuação de servidores públicos, com o devido encaminhamento a órgãos de controle interno e externo (nessa linha, conferir os arts. 4º, inciso V, e 8º da Instrução Normativa nº 1, de 2014, da OGU), a Ouvidoria Pública pode ser útil como **canal de interlocução** entre a sociedade e o Estado em demandas relacionadas à **política de integridade pública** (um dos pilares da OGP), a exemplo de **conflito de interesses** (Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013), **empresa limpa** (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013), **compliance e integridade em empresas estatais** (Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016), dentre outros. É válido debater, ainda, eventual presença da Ouvidoria Pública em atividades de **mediação e autocomposição de conflitos na Administração Pública** (Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015), que, embora estejam a cargo dos órgãos da Advocacia-Geral da União (AGU), podem ser valorizadas com o histórico de casos tratados naquela instância.

Nesses temas, e também na concepção e no acompanhamento de políticas públicas em geral, a Ouvidoria Pública é **fonte rica de informações**, por ser o repositório natural do **feedback** da sociedade em relação à atuação de determinado órgão ou ente público, razão pela qual deve sempre ser consultada pelas unidades executoras, para agregar ao desempenho de suas ações a valiosa opinião dos cidadãos. Quero crer, em verdade, que **a Ouvidoria Pública deve ser vista como parceira indispensável na formulação de qualquer política de alcance social**.

### 3 CONSIDERAÇÕES

A Constituição de 1988, para assegurar o Estado Democrático de Direito e garantir o princípio republicano, deu ênfase acentuada na soberania popular, consagrando como cláusulas pétreas o direito à eleição de representantes políticos e a democracia participativa, seja por meio de iniciativa popular, referendo ou plebiscito, seja por meio do direito de reclamação e pelo controle social da ação estatal.

Nesse contexto de fortalecimento da cidadania, a Ouvidoria Pública avulta como ferramenta indispensável, encontrando guarida constitucional não apenas nos princípios gerais do regime democrático, mas também no art. 37, § 3º, inciso I, da Carta Magna.

---

32 “Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da Administração Pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.”

Nas últimas décadas, e mais destacadamente a partir da “Reforma Administrativa” oriunda da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e da criação da CGU e da OGU no início dos anos 2000, a Ouvidoria Pública vem se tornando realidade da Administração Pública Federal, embora ainda sem a organicidade merecida, tendo como nota comum algumas atribuições básicas, em especial: (i) tratar as reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e os elogios relativos às políticas e aos serviços públicos; (ii) ser agente interno indutor de mudanças, com foco no aprimoramento de políticas e serviços, bem assim da gestão pública como um todo.

Com o advento da PNPS, instituída pelo Decreto nº 8.243, de 2014, ficou assentado também na legislação infraconstitucional que a Ouvidoria Pública é instância de controle e participação social, e foram ampliados os debates sobre seu conceito, sua forma de atuação e a distinção em relação a outras funções públicas, a exemplo da auditoria e do controle interno. A edição da Instrução Normativa nº 1, de 2014, da CGU, segue a mesma linha.

A recente Lei nº 13.460, de 2017, não apenas reforça essa ideia, como confere à Ouvidoria Pública a estatura de instância essencial ao Poder Público, dispondo de modo geral sobre o seu funcionamento e suas atribuições principais, já complementada pelo Decreto nº 9.094, de 2017, que situa a Ouvidoria Pública como canal para a efetiva participação dos usuários dos serviços públicos na avaliação e identificação de lacunas e deficiências na sua prestação.

O fato é que, independentemente do início da vigência da Lei nº 13.460, de 2017, a partir de meados de 2018, o arcabouço jurídico da Ouvidoria Pública e sua inter-relação com novas temáticas de elevado interesse social – como governo aberto, acesso a informação, dados abertos, integridade pública, empresa limpa, compliance em empresas estatais, mediação de conflitos e outros – já são suficientes para reconhecê-la como **função essencial à gestão pública** moderna.

Com efeito, a Ouvidoria Pública é a voz do cidadão dentro da Administração Pública e tem por missão levar as reclamações, denúncias, sugestões, elogios, solicitações de simplificação, enfim, todas as demandas legítimas da sociedade à reflexão dos órgãos e entes governamentais, com o fito de aprimorar a gestão da coisa pública, **concretizando direitos fundamentais** de participação, controle social e direcionamento estatal subordinado à soberania popular, auxiliando ainda a concretização de outras políticas públicas de extrema relevância política, econômica e social.

Resta, portanto, continuar avançando para garantir à Ouvidoria Pública a estrutura necessária ao desempenho de suas relevantes missões, com altivez e imparcialidade, com presteza e autonomia, para que seja reconhecida pela sociedade como agente da participação do cidadão na avaliação e no aprimoramento dos serviços públicos. A Ouvidoria Pública é e deve ser, pois, matriz e força motriz de transformação social.

## REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. *Lei de Acesso à Informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A Participação Popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- SIRAQUE, Vanderlei. *Controle Social da Função Administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 2009. p. 31.

# A REFLEXÃO BIOÉTICA NA GESTÃO UNIVERSITÁRIA NO MODELO DA ECONOMIA DE COMUNHÃO E A ATUAÇÃO DO OMBUDSMAN

Carlos Ferrara Junior<sup>1</sup>

Ana Maria Lombardi Daibem<sup>2</sup>

---

## Resumo

O trabalho subordinado na Gestão Universitária e o poder diretivo do empregador se entrelaçam no cotidiano das relações laborativas por força do mesmo contrato de trabalho contrapondo de um lado o empregado, pessoa física que exerce atividades mediante salário, subordinação, habitualidade e pessoalidade, e do outro o empregador responsável pela direção das atividades prestadas. Este contexto destaca o limite do poder diretivo em respeito à dignidade do profissional que cumpre com o objetivo fim da empresa e a sua função social no mercado empresarial. O escopo deste artigo consiste no entender como o Ombudsman pode auxiliar na denominada Economia de Comunhão, especificamente no poder diretivo dos gestores frente ao corpo docente, viabilizando uma gestão universitária satisfatória com trocas humanas de alteridade em respeito à valorização da dignidade profissional, buscando uma reflexão bioética. A pesquisa realizada foi exploratória, descritiva e explicativa a partir de revisão bibliográfica, objetivando a verdade por meio de uma atitude crítica e racional. A convivência em ambiente onde docentes e demais profissionais da gestão universitária agem nos estreitos limites do contrato de trabalho pode gerar uma convivência altamente insatisfatória. Esta atuação deve estar pautada na chamada gratuidade, diferente da gentileza e da boa educação ou de uma simples beneficência. Essa gentileza só existe se a gestão respeitar a dignidade profissional pautada nas premissas do direito à autonomia, do dever de não maleficência e na avaliação crítica de benefícios frente aos riscos, o que coíbe a existência de assédio moral.

**Palavras-chave:** Bioética. Vulnerabilidade. Alteridade. Assédio Moral. Economia de Comunhão. Ombudsman.

---

1 Cirurgião-Dentista. Advogado. Doutor em Bioética. Mestre em Direito. Especialista em Saúde Pública, Administração Hospitalar e Direito do Trabalho. Certificado em Ouvidoria. Docente no Centro Universitário São Camilo. (ferrara@saocamilo.br) Avenida Pompeia, 888 – Vila Pompeia – CEP 05022-000 – 011996860956

2 Pedagoga. Doutora e Mestre em Educação. Docente no Centro Universitário São Camilo. (amdaibem@gmail.com) Avenida Pompeia, 888 – Vila Pompeia – CEP 05022-000 fone: 014997247224.

---

## **Abstract**

The subordinate work in the University Management and the directive power of the employer are intertwined in the quotidian of the labor relations by virtue of the same contract of work opposing on the one hand the employee, physical person who carries out activities through salary, subordination, habituality and personality, and of the other, the employer responsible for the direction of the activities provided. This context highlights the limit of the directive power in respect to the dignity of the professional that fulfills the objective end of the company and its social function in the business market. The scope of this article is to understand how the Ombudsman can help in the denominated Economy of Communion, specifically in the directive power of the managers in front of the faculty, enabling a satisfactory university management with human exchanges of alterity in respect to the valorization of the professional dignity, seeking a bioethical reflection. The research was exploratory, descriptive and explanatory from a bibliographical review, objectifying the truth through a critical and rational attitude. Co-existence in an environment where teachers and other university management professionals act within the narrow limits of the employment contract can generate a highly unsatisfactory coexistence. This action must be based on the so-called gratuity, different from the kindness and good education or a simple beneficence. This kindness exists only if the management respects the professional dignity based on the premises of the right to autonomy, the duty of non-maleficence and the critical evaluation of benefits against risks, which prohibits the existence of moral harassment.

**Keywords:** Bioethics. Vulnerability. Otherness. Moral Harassment. Economy of Communion. Ombudsman.

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 A Bioética

A Bioética se apresenta como uma nova disciplina, que combinaria então os conhecimentos biológicos com o conhecimento dos sistemas de valores humanos. No termo Bioética, bio representa os conhecimentos biológicos e ética, o conhecimento dos sistemas de valores humanos. A nova disciplina deveria construir uma ponte entre essas duas culturas, a cultura das ciências naturais e a cultura das ciências humanas, superando a lacuna existente entre elas.

Há 46 (quarenta e seis anos), na Universidade de Wisconsin, em Madison, D.C., Van Rensselaer Potter, por ocasião da publicação de seu primeiro artigo nos Estados Unidos, propõe o termo “bioética” com o conceito “Bioética como ponte para o futuro” (PESSINI, 2014, p. 6). Ponte entre ciência biológica e ética, mas como um meio para um fim, “ponte para o futuro” – disciplina que guiaria a humanidade, atribuindo a ela sentido em direção ao futuro (BARCHIFONTAINE, 2012).

No ano seguinte, Potter lança o livro *Bridge to the future*, onde podemos ler na contracapa:

Ar e água poluída, explosão populacional, ecologia, conservação – muitas vezes falam, muitas definições são dadas. Quem está certo? As ideias se entrecruzam e existem argumentos conflitivos que confundem as questões e atrasam a ação. Qual é a resposta? O homem realmente está colocando em risco o seu meio ambiente? Não seria necessário aprimorar as condições que ele criou? A ameaça de sobrevivência é real ou se trata de pura propaganda de alguns teóricos histéricos? Esta nova ciência, bioética, combina o trabalho dos humanistas e cientistas cujos objetivos são sabedoria e conhecimento. A sabedoria é definida como o conhecimento de como usar o conhecimento para o bem social. A busca de sabedoria tem uma nova orientação porque a sobrevivência do homem está em jogo. Os valores éticos devem ser testados em termos de futuro e não podem estar distantes dos fatos biológicos. Ações que diminuem as chances de sobrevivência humana são imorais e devem ser julgadas em termos do conhecimento disponível e no monitoramento de parâmetros de sobrevivência que são escolhidos pelos cientistas e humanistas. (POTTER, 1971)

Assim, o objetivo da bioética, ao adotar uma postura interdisciplinar, considera em um só campo os conhecimentos da biologia e da ética, com vistas a fornecer elementos à humanidade para caminhar em direção a uma participação racional, mas cautelosa, no processo da evolução biológica e cultural.

## 1.2 Conceitualizações da Bioética

As dimensões éticas examinadas na bioética tendem a focar várias questões maiores: qual é a visão moral da pessoa ou da sociedade? Que tipo de pessoa humana devemos ser? Que tipo de sociedade devemos construir? O que deve ser feito em situações específicas? Como vivermos harmoniosamente? A Bioética pode ser tomada, inicialmente, como um movimento social que lutava pela ética nas ciências biológicas e áreas correlatas, antes de ser uma disciplina norteadora de teorias para o Biodireito e para a legislação. A finalidade primeira da bioética foi a de assegurar

mais humanismo nas ações do cotidiano das práticas médicas e nas experimentações científicas que utilizam seres humanos. Essa visão, tanto de disciplina como de movimento social, confere à bioética a peculiaridade de ser, ao mesmo tempo, um campo de reflexão e ação sobre as questões do presente e as perspectivas de futuro quanto à saúde das populações (OLIVEIRA, 1997).

A Bioética é uma nova maneira de focar a ética nas ciências da vida e da saúde, que combina estudo e reflexão e traça uma ponte entre as ciências biológicas e humanas, por meio de um diálogo inclusivo, plural e responsável, na busca de sabedoria, entendida como o conhecimento usado para o bem social e promoção da dignidade humana e da boa qualidade de vida para todos (OGUISSO e ZOBOLI, 2006).

Assim, a Bioética é ética da vida, da saúde e do meio ambiente. Não se pode dela esperar uma padronização de valores, pois exige uma reflexão sobre esses e, como dito, implica opção. Ora, opção implica liberdade. Não há Bioética sem liberdade, liberdade para se fazer opção, por mais “angustiante” que possa ser. O exercício da Bioética exige, pois, liberdade e opção. E esse exercício deve ser realizado sem coação, sem coerção e sem preconceito e por meio de deliberação. É um processo de reflexão e ação procurando o melhor para as pessoas. Dessa maneira, as sociedades democráticas são mais propícias à Bioética (BARCHIFONTAINE, 2012).

Bioética, ética da vida, é um espaço de diálogo transprofissional, transdisciplinar e transcultural na área da saúde e da vida, um grito pelo resgate da dignidade da pessoa, dando ênfase na qualidade de vida: proteção à vida humana e seu ambiente. Não é ética pré-fabricada, mas um processo (BARCHIFONTAINE, 2004).

## **2. A GESTÃO DO AMBIENTE ACADÊMICO**

A gestão do ambiente acadêmico compreende a assunção de uma determinada proposta institucional, formada na prática por um conjunto que envolve diversos núcleos – político, administrativo, técnico, cultural, educativo entre outros – que necessitam ser pensados como um todo equilibrado e não de forma segmentada (SACRISTÁN e GÓMEZ, 1998).

Esse assunto se revela de forma destacada, uma vez que os envolvidos, aqueles que atuam no ambiente acadêmico, não estão acostumados ao exercício laboral de forma integrada, seja pela não profissionalização das instituições em alguns casos, e aqui destacamos as empresas familiares, seja pelo não conhecimento global do mercado educacional, seja pela necessidade de atingir resultados de produção que parecem constituir-se em um mundo à parte das propostas pedagógicas estipuladas e não seguidas ou, ainda, pelo total desconhecimento da importância e consequentemente necessidade da prática acadêmica de forma global visando o perfeito equilíbrio de uma gestão pensada no sucesso acadêmico, tanto por parte do corpo discente, como do docente e técnico-administrativo, além do resultado mercadológico almejado pela Instituição de Ensino Superior privada.

Aliada a essa necessidade, existe na gestão acadêmica a figura não de um ator propriamente dito, mas sim de um sistema acadêmico integrador, ferramenta tecnológica que deve se somar à gestão dessas relações humanas.

## 2.1 A Gestão Acadêmica

Nos últimos anos, as Instituições de Ensino Superior (IES) vêm sofrendo pressão de um mercado cada vez mais competitivo e especialmente agressivo, levando-as a explorar o planejamento estratégico institucional como principal atributo para sua sobrevivência. Hoje, foca-se nos resultados e, como consequência, os métodos de cobrança são muito diferentes dos até então praticados, como por exemplo os de uma empresa educacional familiar.

Com efeito, e em decorrência desse novo panorama, houve alteração do perfil funcional de profissionais que são contratados pelas Escolas Superiores, ou seja, até então os agentes da educação superior eram regrados e disciplinados, com gestão altamente centralizada, e atualmente encontramos profissionais autônomos, dinâmicos, inovadores e empreendedores visando a busca da perenidade institucional dentro de uma possibilidade descentralizada, com maior autonomia e responsabilidade individual como atributos desejáveis e necessários.

O ambiente externo às IES muda de forma intermitente e, com isso, a organização educacional deve se adaptar a essa constante mudança. Os gestores devem pensar e planejar de forma estratégica. Essa mudança de paradigmas na gestão deve ser implantada de forma gradual, considerando o capital humano de seus profissionais, que também deve ter a oportunidade de adaptação ao novo modelo. Para isso, a formação contínua é necessária porque o ambiente em constante mudança leva as empresas educacionais e seus gestores a possíveis eventos inesperados, e esses profissionais devem estar preparados para a correção de rota tão comum nesses casos.

Portanto, foca-se atualmente no desempenho, seja dos gestores, seja do corpo técnico-administrativo, incluindo-se o Ombudsman até mesmo do corpo docente. O grande desafio é alinhar os objetivos individuais com os objetivos organizacionais, e para isso o colaborador deve contar, de forma clara, com um plano de ação, diante da concorrência tão acirrada, que determine especialmente quais são as entregas necessárias e esperadas a fim de obter resultados satisfatórios.

O grande desafio diante desse novo cenário é criar e manter um ambiente harmonioso e produtivo, em que o respeito, a confiança, a autoestima e a satisfação no trabalho sejam priorizados, com a dose certa do Poder Diretivo do Empregador sendo aplicada, para que os colaboradores estejam alinhados e comprometidos com os valores institucionais sempre atrelados à sua valorização como profissional.

Como enfrentar de forma exitosa esse novo cenário? Certamente, diante da necessidade de efetivar a mudança, as organizações educacionais devem buscar aprimorar seus processos para produzir o melhor, no menor tempo e no mais baixo custo possível (melhor, rápido e com economia). Tudo culminando na satisfação dos alunos e valorização como profissionais da educação, além do comprometimento de todos os colaboradores. Entretanto não se pode esquecer o processo de regulação e supervisão do Ministério da Educação para os cursos de graduação e pós-graduação stricto sensu e, num futuro próximo, para os cursos de pós-graduação lato sensu, que estabelece indicadores de qualidade do ensino superior. Portanto, entendemos que a gestão acadêmica deve buscar uma cooperação solidária entre seus colaboradores para atingir a transformação como produto em novas ações institucionais, sempre focando na valorização da dignidade profissional.

É nesse cenário que hoje o profissional Ombudsman é fonte para discussões na movimentada academia, traduzindo-se em melhorias e fortalecimento da gestão. Temos portanto pontos importantes que devem ser considerados, como autonomia universitária (para universidades e centros universitários), dimensão política da escola, índices de performance institucional (pelo Ministério da Educação ou por autoavaliação), poder decisório, financiamentos, indicadores quantitativos e qualitativos através de relatórios bem elaborados, perspectiva a longo prazo mas de forma particular e especial, formação de gestores universitários com especificidades e habilidades desenvolvidas nessa área, que vão desde os membros dos conselhos superiores, perpassando pelas lideranças acadêmicas e administrativas que consigam compreender o cotidiano de uma universidade (com competência acadêmica), culminando no quadro docente comprometido com as novas possibilidades, incluindo-se nesse contexto o Ensino a Distância (EaD).

### **3 O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO EDUCACIONAL**

A preocupação com o meio ambiente começou de forma tímida e, como bem assinalava o Prof. Dr. Domingos Sávio Zainaghi em suas aulas na UNIFIEO – Centro Universitário FIEO, ao longo do programa de Mestrado em Direitos Humanos, inicialmente a preocupação era voltada tão somente à defesa do mico-leão-dourado, da madeira de lei em determinadas regiões do país (ZAINAGHI, 2003).

Tal situação posteriormente culminou com igual proteção em relação ao homem que ali vivia. Assim é que o conceito de meio ambiente passou a alcançar outras dimensões e se voltar para o destinatário da norma, que é precipuamente a pessoa humana.

O homem, enquanto ser vivente, integra, como tal, o mundo da natureza e, nesse prisma, tem tanto direito à vida quanto tudo o mais que compõe os reinos animal e vegetal (MANCUSO, 1990).

Todavia, é inegável que os horizontes do homem vão muito além do mero instinto de sobrevivência, considerando que sua alma revela uma natural tendência ao progresso, ao desenvolvimento e à realização, mesmo em condições de severa adversidade. Nem outra coisa sinaliza a mensagem cristã de que “nem só de pão vive o homem” ou o alerta do Nazareno no sentido de que viera para “que todos tenham vida e tenham em abundância”, mensagem consoante com a diretriz da “qualidade de vida” enunciada na Constituição Federal em seu artigo 225.

Na lição de MANCUSO (1990), não resta dúvida de que está assegurada a autonomia conceitual do meio ambiente do trabalho, uma subespécie do meio ambiente artificial ou construído, ou seja, o “habitat laboral” onde o homem deva encontrar os meios que haverão de prover sua existência digna.

Assinala ainda que o conceito básico de meio ambiente é o do artigo 3º da Lei 6.938 de 1.981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional de Preservação e Controle (SISNAMA): “O conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Adiante, algumas definições de meio ambiente do trabalho.

SILVA (1998) escreve que o meio ambiente do trabalho vem a ser o “habitat laboral”, isto é,

tudo que envolve e condiciona, direta ou indiretamente, o local onde o homem obtém os meios para prover o quanto necessário para sua sobrevivência e desenvolvimento, em equilíbrio com o ecossistema. A contrario sensu, portanto, quando aquele “habitat” se revele inidôneo a assegurar as condições mínimas para uma razoável qualidade de vida do trabalhador, aí se terá uma lesão ao meio ambiente do trabalho.

### **3.1 Os Atores Acadêmicos**

Como já apontamos, as IES vêm sofrendo ao longo do tempo a pressão de um mercado cada vez mais competitivo e especialmente agressivo.

Atualmente, os atores acadêmicos estão com seu perfil alterado. Inicialmente, ao longo da história das Instituições de Ensino Superior, contávamos com profissionais disciplinados e pouco criativos. Cumpriam as decisões estabelecidas pelos seus gestores. Hoje, o que se procura por ocasião de nova contratação são profissionais ousados, agressivos sob o ponto de vista do mercado, criativos, empreendedores e, por que não dizer, autônomos em suas ações no sentido de agregar sucesso junto à empresa educacional. Esses novos profissionais devem estar capacitados para essa atuação, sempre com muita responsabilidade e ética.

Porém, a incerteza dos mercados econômico, tecnológico, cultural, social e certamente educacional faz com que invariavelmente ocorram mudanças na gestão das IES visando focar em melhorias e inovações para sua manutenção no mercado educacional.

Para tanto, várias estratégias devem ser pensadas em conjunto para que seu posicionamento se mantenha, apesar de que em algumas circunstâncias, e não são incomuns, a governança atinja patamares muitas vezes desconhecidos inicialmente. Esse é exatamente o ponto crucial do sucesso e sua permanência ativa nesse mundo educacional, cheio de incertezas na atualidade. Afirma COOKE (in GOLDCHLEGER, IVOGLO e COLOMBO, 2013, p. 199) que uma estratégia de desenvolvimento deve assegurar a uma organização ser eficaz respondendo adequadamente às mudanças em seu ambiente interno e externo e fazendo o melhor uso das capacidades individuais e coletivas de seus profissionais.

Portanto, a estratégia de Recursos Humanos deve acompanhar essa necessidade, seja para adequação ao novo meio ambiente de trabalho proposto e necessário ou para a manutenção do posicionamento da marca diante da concorrência agressiva.

Os atores, comunidade acadêmica de docentes, os técnico-administrativos, bem como os gestores, devem ter a consciência dessa mudança, e para tanto a formação se faz necessária e torna-se inerente a essa gestão, isso porque o desempenho passa a ser fundamental na visão dos mantenedores. Podemos então dizer que esse novo modelo esperado se torna sofisticado para driblar a concorrência acirrada. Salienta-se ainda a necessidade da autonomia com que o Ombudsman deve atuar dentro da esfera educacional, o que muitas vezes torna-se muito difícil do ponto de vista da gestão educacional. DUTRA (in GOLDCHLEGER, IVOGLO e COLOMBO, 2013, p.201) conceitua desempenho como o conjunto de entregas e resultados de determinada pessoa que a empresa ou negócio pode cobrar tendo em vista o contido no Contrato de Trabalho.

Mister se faz salientar que a abordagem junto aos atores deve estar calcada sempre na valorização do ser humano, no trabalho em equipe e na perfeita orientação por parte dos gestores propriamente ditos, mas nunca esquecendo que a responsabilidade pelo sucesso da IES perpetua-se na atuação e responsabilidade de todos os envolvidos.

Mas, para que tudo assim possa acontecer, o recrutamento e a seleção devem estar atrelados a essa perspectiva de forma intrínseca. O que sabemos é que na atualidade os colaboradores de uma empresa, e na esfera da academia não é diferente, estão começando a procurar as empresas para sua atuação pelo que elas oferecem e não exclusivamente pela oferta momentânea de vagas.

Atualmente, os colaboradores esperam um meio ambiente do trabalho adequado livre de qualquer situação de desgaste ou assédio moral. Esse é um dos principais requisitos para escolha da empresa e o abordaremos em momento exclusivo ao longo deste trabalho acadêmico. Alguns especialistas na esfera trabalhista afirmam que o assédio moral é o “Mal do Século Empresarial”.

Além do meio ambiente do trabalho adequado, apresentamos outras possibilidades desejadas por todos aqueles que procuram uma IES para laborarem:

- Boa visibilidade no mercado – as pessoas, especialmente os jovens talentos, procuram empresas que ofereçam seus serviços favoritos e valorizem seus currículos. Preferem empresas que estão constantemente na mídia. Essa perspectiva gera segurança e respeito profissional.
- Perspectivas de valorização profissional pautada na meritocracia, com planos de carreira homologados no Ministério do Trabalho, o que garante a ascensão profissional.
- Bolsas de Estudos não só dos cursos existentes na IES mas, especialmente e fundamentalmente, no exterior – capacitação constante e necessária para atuação responsável e a ascensão pela meritocracia.
- Contar com um parque estrutural adequado às suas propostas, com sistemas de registros acadêmicos modernos, salas de aulas confortáveis, bibliotecas atualizadas, laboratórios modernos com insumos à disposição, estação de trabalho funcional e ergonômica.
- Organização profissional, honesta e ética em suas ações, com metas claras e precisas de crescimento e segurança financeira.
- Responsabilidade Social demonstrada em ações concretas uma vez que esses novos profissionais estão dispostos a transformar o mundo e as pessoas envolvidas. A empresa deve propiciar condições para projetos de ações solidárias tanto na comunidade interna como no entorno da sede ou unidade/campus da IES.

## **4 A INTERMEDIÇÃO DO OMBUDSMAN**

### **4.1 O Ombudsman e a Ouvidoria**

A palavra Ombudsman quer dizer de modo geral “pessoa que dá trâmite, o representante, o procurador, o defensor, aquele que representa”. O Ombudsman foi oficializado pela Suécia em

1809, com a finalidade de defender os cidadãos lesados em seus direitos pelo Estado. O Dicionário Aurélio define a palavra “Ombudsman” como sendo originada do sueco *ombud*, que quer dizer representante, deputado, acrescida do sufixo inglês *man*, que significa homem.

Assim, o Ombudsman, que no Brasil é mais conhecido como Ouvidor em instituições públicas, historicamente teve sua origem na Suécia. Temos, portanto, que nos países de democracia avançada como, por exemplo, a Suécia, o Ouvidor seria um funcionário do governo que investiga as queixas dos cidadãos contra os órgãos da Administração Pública. E, por extensão, a pessoa encarregada de observar e criticar as lacunas de uma Empresa, por exemplo, colocando-se no ponto de vista do cidadão usuário (público). Sua atividade foi aperfeiçoada com o passar do tempo, sendo que hoje em dia qualquer cidadão sueco pode apresentar reclamação diretamente ao Ombudsman, oralmente ou por escrito, sem qualquer ônus, sempre que se sentir ameaçado ou for lesado em seus direitos. Assim, desde 1809, a função do Ombudsman foi se espalhando pelo mundo, sendo adotada por vários países além da Suécia, tais como: Finlândia, Noruega, Dinamarca, Espanha, Nova Zelândia, Estados Unidos, Portugal, Rússia, Israel, Itália etc.

## **4.2 O Ombudsman no Brasil**

No Brasil, a figura do Ouvidor está presente desde a época de 1538, quando o Sr. Antonio de Oliveira foi nomeado o primeiro Ouvidor por Dona Ana Pimentel, tendo acumulado o cargo de Ouvidor e Capitão-mor da Capitania de São Vicente. Na hierarquia do Brasil Colônia, o Ouvidor era a segunda autoridade com funções administrativas e judiciárias, sendo este, na realidade, o representante dos interesses da Coroa Portuguesa no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 não contempla a figura de um Ouvidor para controle da Administração Federal, essa função fica a cargo dos Tribunais de Contas e do Ministério Público. Ressalta-se que, após o Encontro Nacional de Ouvidores realizado em Jaboatão dos Guararapes, no ano de 2001, ficou estabelecida em sua carta final a tentativa de inclusão do assunto na Constituição, através de um projeto de lei. Trata-se do Projeto de Lei – PL342/2007, de autoria do deputado Sergio Barradas Carneiro, cuja proposição visa instituir normas regulamentadoras da atividade de Ouvidor, cuja competência é criar um canal de comunicação com os clientes da empresa para receber reivindicações, reclamações e sugestões, bem como, a partir daí, recomendar medidas para implementação de melhorias em seus procedimentos e na qualidade dos produtos ou serviços que ofereça. Tal Projeto de Lei ainda tramita na Câmara dos Deputados.

A Constituição, em seu preâmbulo, estabelece que o Brasil é um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, definindo, desta maneira, que o Estado nasce para servir ao homem e que não se sobrepõe ao cidadão. No capítulo intitulado Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, no artigo 5º, está estabelecido que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. No artigo 37, tem-se que “os Poderes da União, dos Estados e dos Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. O mesmo artigo, em seu § 3º, inciso I, assegura e estabelece o direito do usuário dos serviços públicos em reclamar. Por esta razão, vários níveis de governo (federal,

estadual e municipal) têm adotado o Ouvidor em seus órgãos, com variados graus de sucesso em sua implantação.

O Estado Social e de Direito, obediente às suas próprias leis, conforme prelecionado em seu artigo 1º, tem como fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político. Já no artigo 3º temos que deve existir a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, sendo este um dos objetivos fundamentais estabelecidos na Carta Magna. É o chamado processo de universalização que, no caso, diz respeito ao Ombudsman ou Ouvidor. Nota-se sua presença em vários hospitais, meios de comunicação, empresas do ramo do comércio, tanto públicos como privados.

Com o advento do Código de Defesa do Consumidor, as Ouvidorias Públicas e privadas ganham uma nova dimensão, haja vista a figura do cidadão-consumidor estar contemplada de forma direta, objetiva, clara e concisa. Hoje em dia, o cidadão sabe exatamente quais são os seus direitos bem como o procedimento desejável a ser adotado nas hipóteses desses direitos serem frustrados. Nesses casos, a Ouvidoria também está presente à medida que o cidadão busca a efetivação de seus direitos.

No Brasil, o Estado de São Paulo contempla a figura do Ouvidor em seu ordenamento jurídico por meio da Lei 10.294, de abril de 1999 – Lei de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público –, que demonstra claramente o papel do Ouvidor bem como sua importância para o desenvolvimento e resgate da cidadania. O cidadão passa a ter direitos básicos como informação, qualidade na prestação dos serviços e o controle adequado ao Serviço Público.

Verifica-se, a partir da evolução histórica e de sua progressiva tendência à universalização, que as Ouvidorias têm contribuído para o aperfeiçoamento da máquina administrativa na esfera pública, bem como o “encantamento”, satisfação e fidelização dos clientes na esfera privada, além de constituir-se em importante instrumento para a proteção individual dos cidadãos. Inicialmente voltada para o controle da Administração Pública, teve seu crescimento direcionado a outros organismos, devido sua potencialidade em obter mudanças, possibilitando a interação da organização com o ambiente externo e consolidando sua imagem perante a sociedade.

Cabe ao Ouvidor manter-se atualizado com as leis de defesa do consumidor, relacionar-se com a mídia e empresas, prestando informações sobre as suas funções. Deve ainda interagir com os órgãos de defesa do consumidor, procurando solucionar as manifestações dos cidadãos clientes. Finalmente, salientamos que o Ouvidor é um importante promotor da qualidade dentro da empresa e, por meio de sua atuação, a organização passa a conhecer o perfil de sua clientela, principalmente suas expectativas. Certamente, o sucesso de uma administração gerencial ocorre devido a adoção de posturas orientadas para o aperfeiçoamento dos processos e dos procedimentos, sempre visando a satisfação e o resgate da cidadania.

### **4.3. Ouvidoria como Instrumento de Garantia de Direitos dos Cidadãos**

Não se pode falar em direitos dos cidadãos e cidadania sem correr risco de imprecisão, pois trata-se de um conceito largamente utilizado para diversos fins. Nesse caso, a cidadania como efe-

tivação dos direitos do cidadão é a cidadania social, que se materializa neste estudo através da instalação de Ouvidorias como instrumento de garantia de direitos do cidadão, também compreendido como consumidor nos moldes jurídicos. O número de empresas que incluíram a função de Ouvidor em seus organogramas vem crescendo nos últimos anos. A razão desse impulso de respeito ao cidadão se explica, principalmente, por três bases – o aumento da responsabilidade social, a garantia de direitos constitucionais e a vigência do Código de Defesa do Consumidor –, que garantiram os meios jurídicos necessários para a cobrança pela melhoria dos serviços públicos e privados.

Constituem funções básicas de uma Ouvidoria:

- atender às reclamações/solicitações de usuários encaminhando-as aos setores competentes para resolução e procurando dirimir as questões suscitadas, usando um enfoque flexível visando à resolução do problema;
- oferecer assessoramento independente ao dirigente e usuário do sistema;
- supervisionar o andamento das solicitações buscando o seu rápido atendimento.

Torna-se relevante salientar, ainda, que a Ouvidoria deve agir com transparência, isenção e autonomia, além de representar a própria empresa na escuta das demandas e outras manifestações geradas pelos cidadãos usuários, sendo o canal perfeito para efetivação dos direitos sociais e econômicos previstos em nossa República.

## **5 A ECONOMIA DE COMUNHÃO**

A Economia de Comunhão (EdC) é uma possibilidade de gestão originada a partir do Movimento dos Focolares e tem como principal atributo a possibilidade de diminuir as diferenças sociais e a miséria enfrentada por certos grupos da população de todo o mundo.

Quando a Italiana Chiara Lubich (fundadora) propôs o projeto da EdC, ela não pensou em uma construção teórica e acadêmica, mas em uma resposta concreta a uma necessidade real da sociedade – a miséria.

A bibliografia sobre EdC começa com os escritos de sua fundadora, Chiara Lubich. São textos doutrinários, que caracterizam o movimento e o projeto como um movimento social, cujos fundamentos estão nos Evangelhos e na Doutrina Social da Igreja. Com efeito, no campo da cientificidade, algumas contribuições de profissionais que se vincularam ao movimento se apresentavam como perspectiva teórica. Mas, quando o projeto começou a se tornar realidade, ela convocou a comunidade acadêmica para estudá-lo (LUBICH, 1999, p.13).

Em 2006 já existiam 291 estudos acadêmicos, entre eles monografias, dissertações e teses sobre o assunto, catalogados no banco de dados do escritório central do projeto de EdC na Itália, segundo VILLARDI, LEITÃO e MARQUES (2007). Atualmente, é possível consultar inúmeros trabalhos acadêmicos (monografias, dissertações e teses) através do site <http://www.ecodicom.net/tesi.php>.

Vários trabalhos foram consultados a partir dos descritores elencados no resumo desta tese. Elegemos 6 (seis) deles, que foram cuidadosamente lidos e utilizados para a redação desta pesquisa acadêmica.

A comunidade acadêmica começa, portanto, a manifestar interesse pela pesquisa nessa nova forma de economia solidária no sentido de partilha. Para ALMEIDA e LEITÃO (2003), seu potencial transformador da vida e da forma de gestão é o fato gerador do crescente interesse da comunidade acadêmica por aquele projeto que associa gestão de empresa com espiritualidade cristã.

Em seus 25 anos de existência, o projeto em pauta, EdC, se apresenta como uma via alternativa para a completa instrumentalização da vida empresarial e da vida associada como um todo. Uma alternativa para o consumismo e o utilitarismo dominantes na lógica do mercado, potencialmente capaz de transformar a atual forma de gestão capitalista. Essas empresas estão mudando o paradigma dominante e a ideologia produtivista que lhe dá sustentação, ao se orientarem para uma forma de economia solidária, de partilha. Talvez o mais importante sobre elas seja estarem demonstrando o quanto pode ser feito quando se tem vontade política para fazê-lo, diferenciando o que é factível da utopia, a partir de uma motivação de origem espiritual (PINTO e LEITÃO, 2006).

O projeto EdC luta contra a pobreza e a exclusão. É a cultura do dar e não a cultura do ter. Seus objetivos centram-se no ser humano e têm no critério o rendimento do capital investido na humanização das relações. É a pessoa e não o capital que está no centro da questão (ARAÚJO, 1998).

Conforme preleciona ARAÚJO (1998), existe finalmente um modo de dar que se abre ao indivíduo ou à pessoa, no respeito à sua dignidade, e suscita, inclusive na esfera da gestão das empresas, experiências do “dai e vos será dado”, que às vezes se manifesta como uma receita inesperada ou na genialidade de uma solução técnica inovadora, ou na ideia de um novo produto de sucesso.

Segundo BIELA (1998), o movimento dos focolares tem quatro dimensões complementares entre si: social, moral, religiosa e econômica. Desta última, surgiu o então projeto da EdC.

Chiara Lubich, para reduzir as desigualdades, queria reunir empresas eficientes que gerassem lucros a serem partilhados: uma parte aos pobres, outra para o reinvestimento no próprio negócio e a terceira para a formação de um “homem novo” a partir dos colaboradores. Daí surgiu o projeto EdC, reunião de organizações privadas em todos os sentidos, plenamente inseridas no mercado, que salvaguardam a propriedade particular dos bens, mas colocam o lucro – finalidade da empresa – em comunhão (BRUNI, 2005, p. 25).

Tratava-se, portanto, de uma iniciativa que levou a sério a comunhão, inclusive na concretude da vida econômica e civil.

## **5.1 A Gestão da Economia de Comunhão**

A EdC propõe às organizações produtivas linhas para a gestão de uma empresa escritas à luz da vida e da reflexão de milhares de empresários e trabalhadores, seguindo o esquema das assim denominadas “sete cores”, que é uma das intuições carismáticas (do início do Movimento dos Focolares) do modo de conceber e praticar a vida associada ao “carisma da unidade”, do qual a EdC é a expressão. Disponíveis em: <http://www.edc-online.org/br/empresas/linhas-para-gestao-de-uma-empresa.html> (acesso em: 26 jan. 2016), encontram-se as linhas seguintes para uma gestão em EdC.

### **5.1.1 Empresários, trabalhadores e empresas (vermelho)**

As empresas que aderem à Economia de Comunhão definem a própria “missão empresarial” adotando a comunhão como valor fundamental da própria organização, em todos os níveis.

Para que isso seja atuado, as funções e os papéis na empresa são definidos com clareza e exercitados com espírito de serviço e de responsabilidade. A forma da administração é participativa. Os objetivos empresariais são compartilhados e adequadamente verificados de forma transparente, tendo uma atenção particular para a qualidade das relações entre todos os sujeitos envolvidos e, de modo especial, à comunhão com os outros empresários de EdC, com a comissão regional e com as associações EdC locais e internacionais. Quando a empresa obtém lucros, os empresários e os sócios se comprometem em compartilhar esses lucros para destiná-los, respeitando os procedimentos típicos nas várias formas de empresa e das situações sociais nas quais trabalham e atribuindo às três destinações apresentadas em seguida igual importância:

- À ajuda para pessoas em situação de miséria (pobreza) através de diversas formas de intervenções voltadas para a inclusão comunitária e produtiva.
- Ao desenvolvimento da empresa, ou seja, à sua consolidação, à melhora da qualidade de bens e serviços e, sobretudo em países onde o trabalho é escasso, à geração de postos de trabalho, e enfim, onde isso é possível, também à remuneração dos sócios.
- À difusão da cultura de comunhão e do “dar”. No caso em que a adesão à EdC não é ainda compartilhada com todos os sócios, o empenho em doar os lucros conforme os objetivos do projeto é limitado às cotas de quem aderiu.

### **5.1.2 O relacionamento com os clientes, os fornecedores, os financiadores, a sociedade civil e os sujeitos externos (alaranjado)**

Os membros da empresa se empenham com profissionalismo para construir e reforçar relacionamentos saudáveis e abertos com os clientes, os fornecedores e a comunidade do território nos quais trabalham, cuja custódia e melhoramento sentem como parte integrante da própria missão.

A empresa se relaciona de forma leal e civil com os concorrentes, fornecedores, clientes, a sociedade civil e a Administração Pública, que sente como parceiros essenciais para alcançar o bem comum. Além disso, o empresário e os trabalhadores das empresas de EdC promovem o seu espírito e a sua mensagem, apresentando as suas ideias e experiências em congressos, seminários e encontros, já que consideram parte da própria “vocação” difundir essa nova visão econômica. Não devem se contentar em viver a EdC, e sim torná-la conhecida a muitos, com uma atenção especial aos jovens, a quem acolhem também em períodos de formação ou de estágio. Aqui, o Ombudsman atua de forma integral neste contexto empresarial.

### **5.1.3 Espiritualidade e ética (amarelo)**

O trabalho da EdC é visto como uma oportunidade de crescimento não só profissional, mas também espiritual e ético. A empresa se empenha no respeito concreto das leis e trabalha para a

mudança e no seu melhoramento. Mantém um comportamento correto em relação às autoridades fiscais, aos sindicatos e aos demais órgãos institucionais e tem consciência de que a qualidade de vida no trabalho é dimensão essencial para a realização da pessoa e para o desenvolvimento da sua vocação como trabalhador e como ser humano.

Quem trabalha nas empresas de EdC aprende a valorizar também as dificuldades e o sofrimento nos lugares de trabalho, fazendo desses aspectos oportunidades preciosas de crescimento e de amadurecimento. Na definição da natureza e da qualidade dos próprios produtos, a empresa se empenha não somente com o respeito das próprias obrigações contratuais, mas também em avaliar os efeitos dos produtos no bem-estar das pessoas às quais são destinados e sobre o ambiente.

#### **5.1.4 Qualidade de vida, felicidade e relações (verde)**

Um dos objetivos fundamentais de uma empresa de EdC é tornar-se uma verdadeira comunidade. Com essa finalidade, são programados encontros periódicos para verificar a qualidade dos relacionamentos interpessoais e para ajudar a resolver as situações de conflito, recorrendo regularmente aos assim chamados “instrumentos” de comunhão, entre os quais o colóquio – uma conversa periódica, dos trabalhadores com os responsáveis, pelo menos uma vez por ano –, momentos de avaliação comunitária e de “correção fraterna” entre todos os membros da empresa que experimentam, dessa forma, uma fraternidade e uma igualdade entre todos, que antecede as necessárias diferenças de função e de responsabilidade na empresa; a escuta por parte dos gestores de eventuais protestos e desacordos, bem como de sugestões; a troca de experiências durante momentos de encontro previstos. A empresa de EdC sabe que, sem exercitar esses instrumentos de comunhão, a vida relacional empresarial empobrece, às custas também das performances econômicas.

É dada uma atenção especial à saúde física, ao esporte e ao cuidado com o ambiente, já que a comunhão abraça também a natureza e a corporeidade.

Para o cuidado com os relacionamentos, a empresa de EdC dá importância à festa também nas atividades empresariais do dia a dia (aniversários, nascimentos, partidas etc.), em que se reforçam os relacionamentos e a pertença à comunidade de trabalho, recursos preciosos, principalmente em momentos de crise.

#### **5.1.5 Harmonia no ambiente de trabalho (azul)**

A beleza e a harmonia dos lugares de trabalho são o primeiro cartão de visita da empresa de EdC, já que a comunhão é também beleza, sem a necessidade do luxo, e com discrição. Os ambientes são expressão da harmonia dos relacionamentos, bem como parte das relações empresariais. A higiene, a limpeza, a ordem são parte da cultura da EdC, de forma que a sua harmonia faça os trabalhadores, proprietários, clientes, fornecedores e visitantes sentirem-se bem.

Por isso, garante-se o respeito das normas de segurança, a ventilação necessária, níveis toleráveis de barulho, iluminação adequada e tudo o que facilita a qualidade das relações dentro e fora

da empresa. A dimensão da beleza é tida com máxima consideração, mesmo quando a empresa entra, direta ou indiretamente, em contato com a pobreza, consciente de que a primeira forma de cuidado com toda forma de miséria é a atenção ao outro, e a dimensão da beleza apresenta isso da melhor forma.

### **5.1.6 Formação, instrução e sabedoria (anil)**

A empresa favorece entre os seus membros a instauração de um clima de confiança recíproca, no qual seja natural colocar livremente à disposição os próprios talentos, ideias e competências em favor do crescimento profissional dos colegas e para o progresso da empresa.

A primeira escola de formação é sempre a comunidade empresarial, nos seus diversos relacionamentos. Além disso, a direção adota critérios de seleção de pessoal e de programação do desenvolvimento profissional para os trabalhadores a ponto de facilitar a criação de uma atmosfera de bem-estar. A empresa dá oportunidades de atualização e de aprendizagem contínua, favorecendo a formação profissional e para a cultura de comunhão do próprio pessoal, com uma atenção particular aos jovens de dentro e de fora da empresa.

Finalmente, o empresário e os trabalhadores da EdC cultivam a própria humanidade e os próprios interesses fora e dentro da empresa, com uma atenção especial ao desenvolvimento da cultura e do pensamento econômico e, por isso, participam de escolas e congressos para serem sempre mais capazes de ter argumentos sobre a própria visão empresarial e cultural.

### **5.1.7 Comunicação (violeta)**

Os empresários que aderem à EdC trabalham constantemente para criar um clima de comunicação aberto e sincero, que ajude na troca de ideias e de informações em todos os níveis de responsabilidade. Com esta finalidade, adotam os instrumentos oportunos de prestação de contas periódica, seja dentro da empresa, seja externamente (por exemplo, “balanço social”), que mostrem nos atos (nas ações) o valor social gerado pelos diversos sujeitos envolvidos nesta atividade empresarial. Mais uma vez, a Ouvidoria com seu papel de grande importância na comunicação empresarial.

Não existe comunhão sem comunicação. As empresas implantadas conforme a EdC, também no intuito de desenvolver relacionamentos econômicos reciprocamente úteis e produtivos, utilizam os mais modernos meios de comunicação para estarem ligadas entre si em nível local e internacional.

Os empresários que aderem à EdC, conscientes da validade cultural e política que o sucesso do projeto comum pode comportar, mantêm sempre vivo entre eles, em nível local e internacional, um espírito de ajuda recíproca e de solidariedade. E se colocam em rede com todos os homens e as mulheres de boa vontade que queiram contribuir, sinceramente, para um mundo mais justo, fraterno, unido.

## **6 A INTERFACE ENTRE A BIOÉTICA, A ECONOMIA DE COMUNHÃO E O PAPEL DO OMBUDSMAN**

A EdC como apresentada refere-se a empresas que buscam uma alternativa ao modelo administrativo vigente na maioria das organizações, propondo um estilo de agir econômico com as características da gratuidade, da abertura do outro e da solidariedade, apesar de atuarem, principalmente, em setores econômicos e com fins lucrativos.

Mas é necessário que as empresas participantes da proposta do EdC estejam em sintonia com a Bioética como área de conhecimento constituída pela convergência de diversos saberes conduzindo-as ao caminho certo na busca dos valores e objetivos almejados.

São elas conhecidas como empresas participantes da proposta de EdC, que visam oferecer uma resposta ao drama da extrema pobreza das populações privadas dos direitos humanos mais fundamentais e constituem-se, ainda, em um esforço de integração entre a gestão de empresas e os princípios contidos em uma base religiosa para transformar o modelo econômico dominante. Não se confunde a proposta da EdC com um simples caso de filantropia ou de participação nos lucros, mas trata-se, sim, do sentido que funcionários e empresários atribuem ao trabalho que realizam. Tais empresas vêm imprimindo uma prática alternativa ao sistema vigente de mercado (a acumulação de capital não é o seu objetivo).

No contexto acima descrito, surge a intermediação da Bioética. Lembrando que esta, enquanto ética da vida diante da falência de valores universais, proporciona uma tomada de consciência das grandes transformações que caracterizam a situação social e histórica que constituem até os dias de hoje a realidade. Além disso, ela permeia a ética com o fim de possibilitar reflexões que resultem em solução aos problemas atuais e concretos, favorecendo a consciência de valores éticos antes de se adotarem posturas e normas (POTTER, 1988).

Daí, para que seja possível a efetivação dessa proposta especialmente na Gestão Universitária, com a possibilidade real de transformação dos seus alunos, professores e funcionários técnico-administrativos em cidadãos com respeito total à sua dignidade, surge a necessidade da implantação de um serviço de Ouvidoria, com atuação clara, precisa e transparente, uma vez que estar dentro da organização para buscar racionalidade e ter visão pontual do foco do problema facilita encontrar soluções. Dessa forma, o Ombudsman na EdC com uma visão bioética ganha destaque e importância no mercado por prover as organizações educacionais de uma fonte relevante de dados e informações a respeito dos usuários dos serviços oferecidos, sobre a imagem e o nível de excelência da Instituição. Com isso facilita a gestão na tomada de decisões em direção à efetividade de todo e qualquer serviço prestado. A intensificação e eficiência da comunicação podem trazer benefícios às diferentes áreas da organização.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Todos nós, invariavelmente e de forma constante, nos deparamos com alguma experiência ligada a questões de Bioética como, por exemplo, na saúde (aborto, pesquisas com seres vivos), na

família (adoção, inseminação, homossexualidade), no trabalho (gestão forçada, assédio moral), no meio ambiente (desmatamento, reflorestamento e catástrofes), no cotidiano (compras de produtos piratas), na política (corrupção), e assim, em todas as situações que envolvem pessoas dentro de uma sociedade, a bioética estará presente.

A Bioética surge, portanto, como um dos principais sinais de esperança da humanidade.

É nesse contexto de “luzes e sombras”, inquietações e esperanças que surge a Bioética como um componente vital de resgate da dignidade do ser humano e proteção da vida cósmico-ecológica. O século XXI será marcado pela ética ou então corremos o risco de não existir! (PESSINI, BERTACHINI e BARCHIFONTAINE, 2014, p. 4)

A valorização da dignidade do profissional em qualquer esfera empresarial sempre deve ser a premissa para que o empresário supere suas expectativas no mercado competitivo. O Ombudsman tem função importante nesse contexto empresarial visando o resgate da cidadania e dos direitos humanos.

Embora o poder diretivo seja exclusivo do empresário, da mesma forma que o dever de obediência do empregado, evidente que esses papéis devem ser exercidos com moderação no contexto do Contrato de Trabalho.

Constatamos que a garantia da dignidade profissional dos envolvidos na gestão universitária requer basear-se em Referenciais do Sistema Aberto Bioético, como a Dignidade, Vulnerabilidade, Alteridade, e também os princípios Bioéticos como a Autonomia, Justiça, Beneficência e Não Maleficência. A EdC também se fundamenta em princípios que geram interação viva e possível de desenvolvimento empresarial, pautada no cristianismo e nas lições de Chiara Lubich, fundadora do movimento dos Focolares, baseada nos princípios da EdC.

Um dos grandes desafios que a prática da EdC consegue superar são as trocas humanas de respeito mútuo. Ela traz ao mundo da gestão universitária interessantes propostas para uma alternativa ao modelo administrativo vigente, onde o lucro é o elemento preponderante nas intervenções empresariais, através de um modelo de agir econômico com as características da gratuidade, da abertura ao outro e da solidariedade, apesar de atuarem principalmente perseguindo a finalidade lucrativa.

Entendemos que, sob a perspectiva de uma ação coletiva (empresários da educação, corpo técnico-administrativo, incluindo-se o Ombudsman e comunidade acadêmica), é possível estender para as Escolas Acadêmicas as práticas da EdC como sendo capazes de realizar mudanças transformadoras pela aprendizagem, em que predominam os aspectos sociais no entendimento da realidade organizacional, em vez de apenas aspectos técnicos e econômicos.

Com efeito, o sujeito passa a ser o protagonista de sua história e o Ombudsman a ponte para esse resgate.

As Ouvidorias, nesse sentido, têm se revelado instrumentos de grande importância no processo de humanização das estruturas organizacionais e canais ágeis de participação do cidadão, considerando-se o modelo de gestão participativa atualmente almejado e estimulado, e são entendidas estrategicamente como grande captadoras e processadoras de ideias para melhoria da qualidade de serviço prestados à sociedade, exatamente como preconizado pelas empresas que adotam a gestão por meio da Economia de Comunhão e, portanto, precisam implantar esse serviço

de forma imediata visando alcançar o instrumento abrangente que levará, sem sobra de dúvida, à transformação da administração universitária no crescimento tão almejado e esperado conforme as modernas e bem-sucedidas práticas de mercado.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Maria R. M. G. Assédio Moral: problema antigo, interesse recente. 2015. 2. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/23353-23354-1-PB.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

ARAÚJO, Vera. Economia de comunhão e comportamentos sociais. In: COSTA et al. *Economia de comunhão*. São Paulo: Cidade Nova, 1998.

BADIM, Maria Paola Mattion. *Conhecimento da percepção de professores de enfermagem de ensino superior sobre o assédio moral: Reflexões bioéticas*. Tese de Doutorado em Bioética defendida no Centro Universitário São Camilo, SP, 2014.

BADIM, Maria Paola Mattion; HOSSNE, William Saad; FERRARI, Maria Auxiliadora Cursino. A percepção de professores de enfermagem de ensino superior sobre assédio moral: reflexões bioéticas. *Revista Bioetikós – Centro Universitário São Camilo*, 2014;8(3):271-280.

BARCHIFONTAINE, Christian de Paul. *Bioética e Início de vida: alguns desafios*. São Paulo: Ideias e Letras, Centro Universitário São Camilo, SP, 2004.

\_\_\_\_\_. BARCHIFONTAINE, Christian de Paul. *Formação Cidadã do Enfermeiro: estudo comparativo sobre a capacitação do enfermeiro para a cidadania, na formação graduada, em Portugal e no Brasil*. Tese de Doutorado. São Paulo, 2012.

BARROS, Alice Monteiro. *Curso de Direito do Trabalho: estudos em memória de Célio Goyatá*. 1 ed. v. I. São Paulo: LTr, 1997.

\_\_\_\_\_. *Poder Hierárquico do Empregador: Poder Diretivo*. São Paulo: LTr, 1997.

BOFF, Leonardo. *A águia e a galinha: uma metáfora da condição humana*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

BRUNI, Luigino (Org.). *Economia de Comunhão: Uma cultura econômica em várias dimensões*. Vargem Grande Paulista, SP: Editora Cidade Nova, 1999.

\_\_\_\_\_. *Comunhão e as novas palavras em economia*. Vargem Grande Paulista, SP: Editora Cidade Nova, 2005.

COLOMBO, Sonia Simões. *Gestão Universitária: Os caminhos para a excelência*. Porto Alegre: Penso Editora, 2013.

COMISSÃO DO DIREITO TRABALHO, MINICARTILHA DA OAB PIAUÍ. O Assédio Moral no Ambiente de Trabalho. Piauí, 2015, 24 p. Disponível em: <<https://www.oabpi.org.br>>. Acesso em: 12 set. 2015.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2007.

GONÇALVES, Heloísa Helena A. Borges Q.; LEITÃO, Sérgio Proença. Empresas da Economia de Comunhão: O caso Femaq. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 6, p. 33-59, nov/dez 2001.

HOSSNE, William Saad; SEGRE, Marcos. Dos referenciais da Bioética: A alteridade. *Revista Bioetikós – Centro Universitário São Camilo*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 35-40, 2011.

HOSSNE, William Saad. Bioética: Princípios ou referenciais. *Revista O Mundo da saúde*. Centro Universitário São Camilo, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 673-676, out/dez 2006.

\_\_\_\_\_. HOSSNE, William Saad. Dos referenciais da Bioética: a vulnerabilidade. *Revista Bioetikós – Centro Universitário São Camilo*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 41-51, 2009.

LEBRUN, Gérard. *O que é o poder*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

MANCUSO, Rodolfo Camargo. *Interesses Difusos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990. p. 51.

MESQUITA, Luiz José de. *Direito Disciplinar do Trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1991.

- NASCIMENTO, Amaury Mascaro. *Iniciação ao Direito do Trabalho*. 33. ed. São Paulo: LTr, 2007.
- ODONE, Ivar. *Ambiente de Trabalho: A luta dos trabalhadores pela Saúde*, 1995.
- OGUISSO, Taka; ZOBOLI, Elma Lourdes Campos Pavone. *Ética e bioética: desafios para a enfermagem e a saúde*. Barueri, SP: Manole, 2006.
- PESSINI, Leocir. *Bioética: Um grito por dignidade de viver*. São Paulo: Paulinas, 2008.
- PESSINI, Leocir; BERTACHINI, Luciana; BARCHIFONTAINE, Christian. *Bioética, cuidado e humanização: Das origens à contemporaneidade*. São Paulo: Centro Universitário São Camilo, Instituto Brasileiro de Controle do Câncer e Edições Loyola, 2014.
- ROCHA, Júlio César de Sá. *Direito Ambiental e Meio Ambiente do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1.997 p. 50.
- SADY, João José. *Direito do Meio Ambiente de Trabalho*. São Paulo: LTr, 2000.
- SILVA, Guido Vaz. *Poder e decisão em empresas de economia de comunhão: um estudo de caso*. Dissertação de Mestrado: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Orientador: LEITÃO, Sérgio Proença. 2008.
- SILVA, Ivan de Oliveira. *Biodireito, bioética e patrimônio genético brasileiro*. São Paulo: Pillares, 2008.
- VIEIRA Sonia; HOSSNE William. *Metodologia científica para a área da saúde*. Rio de Janeiro.
- VISMONA, Edson Luis (Org.). *A Ouvidoria brasileira – Dez Anos de Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007.
- ZAMAGNI, S. Fundamento e significado da experiência da economia de comunhão. In: BRUNI, L. (Org.). *Economia de comunhão*. Vargem Grande Paulista, SP: Editora Cidade Nova, 2002.
- ZOBOLI, Elma Lourdes Campos Pavone. *Ética e Administração Hospitalar*. São Paulo: Loyola, 2003.



# POSSIBILIDADES E DESAFIOS DAS OUVIDORIAS NO ENFRENTAMENTO DE DENÚNCIAS DE ASSÉDIO MORAL NO AMBIENTE DE TRABALHO

Karla Júlia Marcelino<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

Este artigo tem por objetivo analisar as possibilidades e desafios das Ouvidorias frente ao Assédio Moral no ambiente de trabalho. Para tanto, fizemos uma revisão bibliográfica sobre o tema. As relações de trabalho nesta era “globalizada” caracterizam-se pela sua crescente desumanização. O ambiente de trabalho deveria proporcionar o desenvolvimento intelectual e um nível de satisfação crescente do trabalhador, o qual, estimulado pelas habilidades humanas de seus gestores, encontraria na organização os fatores motivacionais propícios ao atingimento de metas e realização profissional. As Ouvidorias possibilitam a intermediação entre o cidadão e a gestão do órgão, quando conseguem identificar nas denúncias recebidas as características dos casos de Assédio Moral, esclarecendo devidamente o denunciante quanto aos procedimentos cabíveis.

**Palavras-chave:** Assédio Moral. Gestão. Ouvidoria.

---

1 Graduação em Serviço Social. Foi instrutora do curso Implantação e Gestão de Ouvidoria no CEFOSPE e Gestão de Ouvidoria da Pós-Graduação na ESURP. Tem pós-graduação em Gestão Governamental (Fundação Getúlio Vargas), Gestão Pública e Serviços Sociais (UFPE) e Intervenção Psicossocial à Família no Judiciário (UFPE) e Psicologia Organizacional/NUPESF. Ministra palestras no Estado e área privada. Elaborou a Cartilha de Assédio Moral do Estado de PE. Implantou a Ouvidoria-Geral do Estado e a Rede de Ouvidores de PE. (karlajuliam@bol.com.br)

---

***Abstract***

This article aims to analyze the possibilities and challenges of the Ombudsman's Offices in the workplace in the face of moral harassment. To do so, we did a bibliographic review on the subject. Labor relations in this "globalized" era are characterized by their increasing dehumanization. The work environment should provide intellectual development and a level of worker satisfaction that, stimulated by the human skills of its managers, would find in the organization motivational factors conducive to achievement of goals and professional achievement. The Ombudsman's Offices allow the intermediation between the citizen and the management of the organ, when he can identify the characteristics of the cases of moral harassment in the complaints received, duly clarifying the complainant as to the appropriate procedures.

**Keywords:** Moral Harassment. Management. Ombudsman's Office.

## 1 INTRODUÇÃO

O Clima Organizacional deve refletir a atmosfera psicológica dos funcionários, cujo compartilhamento de informações e relações humanas fundamentadas em valores morais e éticos influenciam diretamente a motivação, a efetividade e o compromisso desses trabalhadores. Contudo, observa-se uma crescente degradação das relações de trabalho, havendo predominância pela impessoalidade e competição nas relações interpessoais. Na pactuação de metas organizacionais nem sempre se leva em consideração a capacidade de produção de suas equipes. Embora o trabalhador seja o capital intelectual de uma Organização, ele é facilmente descartável, quando a própria Organização apropria-se de sua produção e rapidamente o substitui por um novo funcionário com remuneração mais baixa e lucrativa. Valores como lealdade, compromisso, solidariedade, fraternidade e humanidade são rapidamente substituídos pelos resultados alcançados e capacidade de competir. Porém, as habilidades técnicas e conceituais não são suficientes para que um gestor seja um verdadeiro líder. A liderança não se institui através de decretos ou portarias. As habilidades humanas são fundamentais no ato de gerir.

Segundo RABAGLIO (2008, p. 9), “Gestão é o ato de gerir, de administrar. São os meios através dos quais se gerem uma equipe, uma instituição, um projeto ou uma empresa”. Ainda segundo FLEURY (2001, p.185), “a noção de competência aparece assim associada a verbos como: saber agir, mobilizar recursos, integrar saberes múltiplos e complexos, saber aprender, saber engajar-se, assumir responsabilidades, ter visão estratégica”.

CHIAVENATO (2007, p. 69) nos fala que, para o alcance dos resultados, o gestor precisa desenvolver competências fundamentais: conhecimento, habilidades, julgamento e atitudes.

Habilidades técnicas consistem em utilizar conhecimentos, métodos, técnicas e equipamentos necessários para a realização de tarefas específicas como base em seus conhecimentos e experiência profissional [...] As habilidades humanas: consistem na capacidade e no discernimento para trabalhar com pessoas e, por intermédio delas, saber comunicar, compreender suas atitudes, motivações e desenvolver uma liderança eficaz [...] As habilidades conceituais: consistem na capacidade de lidar com ideias e conceitos abstratos. Essa habilidade permite que o administrador faça abstrações e desenvolva filosofias, valores e princípios de ação.

Nesta era de competição predatória, nossa saúde emocional vem sendo nocauteada por processos de: ansiedade, flutuação emocional, angústias, doenças psicossomáticas, individualismo, irritabilidade, Síndrome do Pensamento Acelerado, deterioração das relações sociais, dificuldade de trabalhar em equipe e cooperar socialmente. Ainda segundo CURY(2015, p. 81), “uma pessoa cartesiana, excessivamente lógica, que não admite falhas e erros, torna-se uma bomba para seu próprio cérebro, um carrasco de sua saúde emocional e um franco-atirador que mata a tranquilidade de seu cônjuge, de seus filhos, seus amigos, seus colegas de trabalho”.

Estudos recentes realizados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização Mundial de Saúde (OMS) indicam que o assédio moral poderá se converter no principal problema do mundo globalizado, caracterizado como o “mal-estar na globalização”, atingindo o psicológico e o emocional dos cidadãos, podendo desencadear ondas de depressão, angústia e

outros danos psíquicos em expressivos segmentos de trabalhadores. O assédio moral configura-se nas situações sistemáticas e prolongadas de humilhação e perseguição a que são submetidos os trabalhadores no exercício de suas funções durante a sua jornada de trabalho.

A lei estadual de Pernambuco nº 13.314/2007, em seu artigo 2º, define:

[...] considera-se prática de assédio moral, no âmbito da Administração Pública, toda ação repetitiva ou sistematizada praticada por agente e servidor de qualquer nível que, abusando da autoridade inerente às suas funções, venha causar danos à integridade psíquica ou física e à autoestima do servidor, prejudicando também o serviço público prestado e a própria carreira do servidor público.

A médica psiquiatra francesa Marie-France Hirigoyen (2002, p. 65), uma das mais importantes estudiosas do assunto em todo o mundo, identifica o Assédio Moral no trabalho como “qualquer conduta abusiva (gesto, palavra, comportamento, atitude...), que atente, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade ou integridade psíquica ou física de uma pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho”.

Na Cartilha de Assédio Moral, publicada pela Ouvidoria-Geral do Estado de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2015), consta que

O **assédio moral** constitui um dos temas que mais têm sido discutidos na atualidade, no que se refere ao trabalho e ao trabalhador, comprometendo a dignidade, as suas relações afetivas e sociais. É importante considerar que o assédio moral apresenta contornos especiais no serviço público, em razão da garantia da estabilidade do vínculo funcional. A falta de clareza e discernimento quanto às situações vivenciadas no ambiente de trabalho que se configuram como assédio requer uma maior divulgação do tema e possível prevenção. Acrescente-se, também, o receio de possíveis retaliações ou perseguições por parte das vítimas, quando elas denunciam a situação de assédio moral nas Ouvidorias. Em face da difusão dessa prática, é relevante que o tema seja discutido por toda a sociedade, especialmente pelos servidores públicos, constituindo-se as Ouvidorias num canal de intermediação desse processo.

Assédio Moral é a exposição do trabalhador a situações humilhantes e constrangedoras, repetitivas e prolongadas durante a jornada de trabalho e no exercício de suas funções. Normalmente o assediador não escolhe o seu alvo de forma aleatória, mas sim devido ao fato de a vítima destacar-se por possuir qualidades ou habilidades que ele não tem.

No processo de identificação de Assédio Moral, serão elencadas algumas de suas características:

- O prolongamento no tempo, pois o episódio esporádico não o caracteriza.
- A intensidade da violência psicológica.
- A intenção de ocasionar um dano psíquico ou moral ao empregado para marginalizá-lo no seu ambiente de trabalho.
- A conversão, em patologia, em enfermidade que pressupõe diagnóstico clínico dos danos psíquicos.

- A vítima escolhida é isolada do grupo sem explicações, passando a ser hostilizada, ridicularizada, inferiorizada, culpabilizada e desacreditada diante dos demais.
- O assediador adota comportamento de Assédio Moral. A vítima apresenta sinais de ter sido atingida. O assediador persiste no Assédio Moral. A vítima apresenta prejuízos na saúde e nas funções. A vítima é afastada ou afasta-se.
- A humilhação repetitiva e de longa duração interfere na vida do trabalhador de modo direto, comprometendo sua identidade, dignidade, relações afetivas e sociais, ocasionando graves danos à saúde física e mental.

### **1.1 Situações de Assédio Moral no Ambiente de Trabalho (BARRETO, 2004)**

- Dar instruções confusas e imprecisas.
- O bloqueio ao trabalho e a atribuição de erros imaginários.
- Ignorar a presença de funcionário na frente de outros.
- Solicitar trabalhos urgentes sem necessidade.
- Solicitar ao trabalhador realizar tarefas abaixo de sua capacidade profissional.
- Fazer comentários maldosos em público.
- Não cumprimentar.
- Impor horários injustificados ou forçar o trabalhador a pedir demissão.
- Impedir o trabalhador de almoçar ou conversar com um colega.

### **1.2 Consequências do Assédio Moral no Ambiente de Trabalho, Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2009, p. 26)**

- Queda da produtividade e menor eficiência.
- Alteração na qualidade do serviço/produto e baixo índice de criatividade.
- Imagem negativa da empresa perante os consumidores no mercado de trabalho.
- Troca constante de empregados, implicando o acréscimo de despesas com rescisão, seleção e treinamento de pessoal.
- Ações trabalhistas decorrentes das rescisões, inclusive com pedido de reparação de danos morais.
- Acidente de trabalho, dano aos equipamentos e doenças profissionais.

### **1.3 Esclarecimentos Úteis Quanto ao Assédio Moral**

- Uma única ofensa não caracteriza o Assédio Moral, o qual se tipifica por condutas abusivas, vexatórias e humilhantes, de forma repetitiva e prolongada no tempo.
- O Assédio Moral é diferente do Assédio Sexual. Este último é uma conduta tipificada como

crime no Código Penal e necessariamente tem como autor um superior hierárquico ou ascendente, visando a uma vantagem ou a um favorecimento sexual. O Assédio Moral, ao contrário, ainda não está tipificado como crime no Código Penal, bem como não visa obter uma vantagem sexual, e sim desestabilizar emocionalmente a vítima, a fim de que desista do emprego.

- As vítimas apresentam alguns sintomas em comum, como crises de choro, insônia ou sono excessivo, dores de cabeça, tonturas, aumento da pressão arterial, dores generalizadas, sentimento de inutilidade, depressão etc. Em casos extremos, o assédio pode levar a vítima à tentativa de suicídio ou à morte.
- É importante que a vítima anote todas as informações detalhadas do assédio, tais como: dia, hora, local, e, ainda, se alguém presenciou a cena. É importante que guarde eventuais provas escritas do assédio moral, ou seja, bilhetes com xingamentos, ofensas por escrito etc. Também é de extrema importância o depoimento de testemunhas que presenciaram as condutas do assediador ao longo do tempo.
- O Assédio Moral pode ser praticado por qualquer colega de trabalho. Embora a situação mais comum seja a do Assédio Moral partir de um superior para um subordinado, muitas vezes pode ocorrer entre colegas de mesmo nível hierárquico, ou mesmo partir de subordinados para um superior, sendo este último caso, entretanto, mais difícil de se configurar.
- É recomendável que a pessoa leve o caso ao conhecimento dos superiores hierárquicos do assediador e/ou aos Recursos Humanos do órgão, ou seja, a pessoa inicialmente deve tentar resolver o caso amigavelmente. Caso nenhuma atitude seja tomada pelo órgão no sentido de acabar com o constrangimento, a vítima deve procurar uma Ouvidoria para agilizar as providências cabíveis.

## 2. OUVIDORIAS E O ASSÉDIO MORAL

Qual seria o papel das Ouvidorias quanto ao enfrentamento das denúncias de Assédio Moral? As Ouvidorias possibilitam a intermediação entre o cidadão e a gestão do órgão, quando conseguem identificar ou não nas denúncias recebidas as características dos casos de Assédio Moral, esclarecendo devidamente o denunciante quanto aos procedimentos cabíveis. Elas fundamentam-se no tripé: qualidade, informação e controle, sendo um canal legítimo para participação do cidadão na gestão. Neste sentido, o Ouvidor tem um desafio a superar no seu cotidiano profissional: interpretar fidedignamente os anseios dos cidadãos/usuários, mediar e conciliar os conflitos e cobrar das áreas responsáveis as possíveis soluções para o atendimento dessas demandas.

Não é fácil formular uma denúncia de Assédio Moral em uma organização. O medo do funcionário de sofrer uma retaliação em decorrência de sua denúncia formulada, o descrédito quanto a uma necessária apuração por parte do próprio órgão, a dificuldade de reunir provas para uma possível apuração, assim como o receio das testemunhas em testemunhar são alguns fatores

que prejudicam o registro de manifestações sobre Assédio Moral nas Ouvidorias. Acrescente-se, ainda, o desconhecimento por parte das equipes das Ouvidorias quanto ao tema, o que dificulta as orientações necessárias aos trabalhadores de sua própria organização.

Observa-se que, no banco de dados de uma Ouvidoria, é comum o assunto Assédio Moral ser desdobrado em vários outros, como: Má conduta do Gestor, Abuso Moral, Reclamação do atendimento etc. A tipificação do assunto requer clareza por parte da própria equipe, ao registrar a manifestação, considerando que a falta de informações precisas, a ausência de um maior detalhamento dos fatos e possíveis provas poderão levar ao arquivamento da própria denúncia formulada ou mesmo inviabilizar a instauração de um possível Processo Administrativo Disciplinar. Uma denúncia, ao ser registrada numa Ouvidoria, não deverá ser fundamentada pela “subjetividade”, ou seja, baseada apenas em sentimentos ou no próprio ponto de vista pessoal do denunciante, sendo a denúncia uma comunicação verbal ou escrita que indica irregularidade ou indício de irregularidade na administração e/ou no atendimento pela organização. O grau de prioridade de uma denúncia deverá sempre ser alto no seu banco de dados, surgindo a dificuldade não só do cumprimento de prazos por parte das áreas demandadas, como também a do próprio denunciado admitir que esteja praticando o Assédio Moral, quando ele envia à Ouvidoria respostas evasivas que sequer respondem ao teor da denúncia formulada.

Não cabe à Ouvidoria emitir parecer sobre a veracidade ou não da denúncia formulada, mas sim a devida orientação sobre o tema e o necessário registro da denúncia para os procedimentos cabíveis. Quando a manifestação é encaminhada de forma anônima, por meio de e-mail ou mesmo de site, torna-se impossível à Ouvidoria entrar em contato com o denunciante. No atendimento presencial ou por meio do 0800 (quando este último existe), é possível à equipe técnica esclarecer ao denunciante as opções pelo anonimato, o sigilo ou a identificação da manifestação.

Por não ser uma “resolvedoria”, a Ouvidoria terá um papel claro: intermediar junto à gestão a demanda encaminhada pelo cidadão, nesse caso o próprio servidor, e cobrar da área denunciada os procedimentos adotados e a necessária resposta ao denunciante. Portanto, a Ouvidoria não atua como correição (papel da Corregedoria) ou na fiscalização (ação peculiar ao Ministério Público), mas poderá subsidiar uma possível instauração de um Processo Administrativo Disciplinar, considerando-se que a denúncia foi registrada no seu banco de dados. Para tanto, o teor da manifestação deverá apresentar o detalhamento recomendável, contendo informações precisas e sujeitas a uma possível apuração por parte do próprio órgão. O papel da Ouvidoria é de fundamental importância quando, primando pela qualidade do atendimento, realiza os procedimentos técnicos de não apenas registrar, encaminhar e cobrar das áreas responsáveis a resposta devida, comunicando ao servidor as providências tomadas pelo órgão, mas também de levar ao conhecimento do gestor máximo, inclusive através de seus relatórios gerenciais (contendo um parecer técnico devidamente elaborado e fundamentado com dados estatísticos que retratam fidedignamente o seu banco de dados), a ocorrência ou mesmo reincidência da prática de Assédio Moral na organização. Neste sentido, a elaboração de relatórios gerenciais por parte da Ouvidoria fundamentará a análise técnica quanto à prática de Assédio Moral na organização, possibilitando inclusive subsidiar as áreas de Recursos Humanos e do próprio Planejamento da organização quanto às ações de prevenção ou mesmo de combate de tais práticas.

A sistematização das informações e a sua análise qualitativa, através de relatórios gerenciais, possibilitarão à Ouvidoria, enquanto instrumento de gestão, dar visibilidade às medidas corretivas necessárias para que não haja reincidência sistemática de assuntos relativos à ineficiência da prestação de serviços, do atendimento realizado pela organização ou mesmo de irregularidades cometidas por gestores, servidores e/ou o atendimento e serviços que lhes foram prestados.

Salienta-se, ainda, que a Ouvidoria não deverá ser a primeira instância de recebimento da denúncia de Assédio Moral. Recomenda-se que o assediado, em não conseguindo resolver a questão na esfera individual, faça o devido registro por escrito da denúncia e a encaminhe para uma chefia superior hierárquica ou para a área de Recursos Humanos de sua organização, a fim de se agilizar as providências necessárias. O gestor máximo deverá estar ciente dessas denúncias, as quais poderão ser encaminhadas pela própria Ouvidoria à outra esfera de poder, quando constatada a sua ineficiência na necessária apuração da denúncia, podendo o próprio órgão vir a ser notificado judicialmente, o que poderá gerar desgastes para o próprio gestor máximo, além de possíveis indenizações vultosas.

No Assédio Moral Organizacional, o propósito é atingir o trabalhador por meio de estratégias organizacionais de constrangimento, com o objetivo de melhorar a produtividade e reforçar o controle. Quando se pactuam metas inatingíveis, desconsiderando os limites de produtividade de suas próprias equipes, num clima absolutamente desumanizador, estabelecem-se as condições favoráveis à prática de Assédio Moral Organizacional. As denúncias não são devidamente apuradas pela organização, a qual prefere engavetá-las ou, no máximo, transferir a vítima de uma área para outra, sem que medidas eficazes sejam tomadas para combater a própria prática do Assédio e uma possível reincidência por parte do assediador. A vítima acaba sendo culpabilizada e estigmatizada pela organização. Acrescenta-se ainda a falta de investimento em capacitações no sentido de desenvolver habilidades humanas tão necessárias aos atuais gestores. Este cenário favorece a prática de Assédio Moral pela própria ineficiência do órgão no que diz respeito à prevenção ou combate de tais abusos, refletindo a fragilidade dos mecanismos de controle interno da própria gestão.

### **3. CONSIDERAÇÕES**

As relações de trabalho nesta era “globalizada” caracterizam-se pela sua crescente desumanização. O ambiente de trabalho deveria proporcionar o desenvolvimento intelectual e um nível de satisfação crescente do trabalhador, o qual, estimulado pelas habilidades humanas de seus gestores, encontraria na organização os fatores motivacionais propícios ao atingimento de metas e realização profissional. Contudo, observa-se a degradação das relações de trabalho, sendo o Assédio Moral uma crescente tendência na atualidade.

A prática do Assédio Moral é mais comum do que se supõe. Ela torna-se sutil, através de comentários indevidos, brincadeiras, atitudes e procedimentos que têm por objetivo denegrir a imagem profissional ou a trajetória que o trabalhador vem percorrendo na organização, desmoralizando-o diante dos demais colegas de trabalho, atingindo a sua autoestima e, conseqüentemente, impossibilitando-o de atingir as metas organizacionais. Quando se pactuam metas inatingíveis, des-

considerando os limites de produtividade de suas próprias equipes, num clima absolutamente desumanizador, estabelecem-se as condições favoráveis à prática de Assédio Moral Organizacional.

A Ouvidoria inserida neste contexto, enquanto canal constituído para intermediar as demandas dos seus cidadãos/usuários e a própria gestão, deverá realizar todos os procedimentos necessários no recebimento de denúncias de Assédio Moral, inclusive levando ao conhecimento do gestor máximo da organização a ocorrência ou mesmo reincidência dessas denúncias, as quais poderão ou não ser apuradas através de um Processo Administrativo Disciplinar pela organização. Através de seus Relatórios Gerenciais, possibilitará, inclusive, subsidiar as áreas de Recursos Humanos e do próprio Planejamento da organização quanto às ações de prevenção ou mesmo de combate a tais práticas.

Torna-se urgente a necessidade de que o tema Assédio Moral seja amplamente discutido, bem como o próprio papel das Ouvidorias quanto às possibilidades e desafios no enfrentamento das denúncias de Assédio Moral no ambiente de trabalho.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Assédio moral e sexual no trabalho*. Brasília: MTE, ASCOM, 2009. p. 26.
- BARRETO, Margarida Maria Silveira. *Assédio moral: o risco invisível no mundo do trabalho*. Disponível em: [www.redesaude.org.br/jr25/html/body\\_jr25-margarida.html](http://www.redesaude.org.br/jr25/html/body_jr25-margarida.html). Acesso em: 10 jun. 2017.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Administração: teoria, processo e prática*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 69.
- \_\_\_\_\_. *Assédio Moral: trabalho, doenças e morte em: Seminário Compreendendo o Assédio Moral no Ambiente de Trabalho*, São Paulo, 2010, p. 18. Disponível em: [www.assediomoral.ufsc.br/?page\\_id=416](http://www.assediomoral.ufsc.br/?page_id=416) Acesso em: 9 out. 2015.
- CURY, Augusto. *Gestão da Emoção: técnicas de coaching emocional para gerenciar a ansiedade, melhorar o desempenho pessoal e profissional e conquistar mente livre e criativa*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 81.
- FLEURY, A.; FLEURY, M. *Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 185.
- HIRIGOYEN, Marie France. *Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral*. São Paulo: Ed. Bertrand do Brasil, 2002.
- PERNAMBUCO. Lei nº 13.314, de 15 de outubro de 2007. Disponível em: [www.ouvidoria.pe.gov.br](http://www.ouvidoria.pe.gov.br). Acesso em: 9 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO. *Cartilha de assédio moral no ambiente de trabalho: prejuízos causados por condutas profissionais abusivas e vexatórias*. Disponível em: [www.ouvidoria.pe.gov.br](http://www.ouvidoria.pe.gov.br). Acesso em: 01 jul. 2017.
- RABAGLIO, Maria Odete. *Gestão por competência: ferramentas para atração e captação de talentos humanos*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008. p. 9.



# OUVIDORIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Vitor Zanella Junior<sup>1</sup>

Vanessa Fernanda Schmitt<sup>2</sup>

---

## Resumo

Este artigo científico discorrerá acerca das Ouvidorias Públicas Municipais como instrumento de participação popular na gestão dos serviços de saneamento básico, tendo por principal objetivo demonstrar a capacidade destas em facilitar o acesso e o interesse da sociedade pelas políticas públicas no setor do saneamento. Neste sentido, inicialmente será abordado, de maneira sucinta, o contexto histórico das Ouvidorias e seu panorama atual. Compreendidos os aspectos históricos relevantes, realizar-se-á uma análise do conceito de Ouvidoria Pública propriamente dito, bem como serão explorados outros temas correlatos, tais como: a autonomia das Ouvidorias e a pertinência da mediação como solução alternativa para resolução de conflitos pelas Ouvidorias. Em seguida, far-se-á uma interpretação da relação destas com a legislação pátria garantidora da transparência na gestão pública, em especial a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11). Ao final, será dada ênfase para a atuação das Ouvidorias Públicas Municipais como um canal de relacionamento entre os usuários dos serviços de saneamento, prestadores de serviços e poder público, destacando sua capacidade de alçar a vontade popular aos ouvidos dos agentes públicos responsáveis pela gestão dos serviços de saneamento básico nos municípios.

**Palavras-chave:** Ouvidorias Públicas. Participação Popular. Acesso à Informação. Saneamento Básico.

---

1 Bacharel em Direito. Especialista em Gestão e Políticas Públicas Municipais. Pós-Graduando em Gestão Ambiental em Municípios. Ouvidor da AGIR – Agência Intermunicipal de Regulação do Médio Vale do Itajaí. (ouvidoria@agir.sc.gov.br)

Rua Alberto Stein, 466, Velha, Blumenau-SC CEP: 89.036-200.

Fone: (47) 3331-5827 – Site: [www.agir.sc.gov.br](http://www.agir.sc.gov.br)/E-mail: [ouvidoria@agir.sc.gov.br](mailto:ouvidoria@agir.sc.gov.br)

2 Professora orientadora. Bacharel em Secretariado Executivo. Bacharel em Administração. Tecnóloga em Processos Gerenciais. Especialista em Auditoria em Sistemas e Serviços de Saúde; em Gerência de Cidades; em Controladoria da Gestão Pública Municipal; em Educação a Distância: Gestão e Tutoria. Mestre em Desenvolvimento Regional. ([vanessa@agir.sc.gov.br](mailto:vanessa@agir.sc.gov.br))

---

## **Abstract**

This scientific article is about the city Ombudsman's Offices as instrument of popular participation in the management of basic sanitation services, having as its main objective to show its capacity to facilitate the access and interest of the society in the public sanitation department polices. Therefore, it will start with the historical context of the Ombudsman's Offices and their current overview. Once the relevant historical aspects are understood, an analysis of the concept of the proper Public Ombudsman's Office will be conducted, as well as other correlated themes, such as the Ombudsman's Offices autonomy and the mediation relevance as alternative solution for the conflict resolution by the Ombudsman's Offices. Afterward, the Ombudsman's Office relation with the transparency legislation in public management will be reviewed, especially the access to information (Federal Law nº 12.527). At the end, the emphasis will be placed on the performance of the city Ombudsman's Offices as a channel for the relationship between public sanitation services users, service providers and public power, highlighting the capacity of the Ombudsman's Offices in communicate the popular needs to public managers responsible for the sanitation services in the municipalities.

**Keywords:** City Ombudsman's Offices. Popular Participation. Access to Information. Basic Sanitation.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS:**

ABO	Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
BACEN	Banco Central do Brasil
CNPS	Conselho Nacional de Seguros Privados
LAI	Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011)
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão

## **INTRODUÇÃO**

O objetivo principal deste artigo científico é demonstrar a relevância das Ouvidorias Públicas como instrumento de participação popular na gestão dos serviços de saneamento básico, compreendidos como os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Inicialmente será averiguado o contexto histórico das Ouvidorias no Brasil e no mundo, compreendendo sua evolução desde a figura do “Ombudsman” sueco até os tempos atuais. Visualizaremos neste capítulo introdutório que as Ouvidorias não são um instituto de criação recente, já se faziam presentes desde as antigas monarquias, porém foram se moldando ao longo do tempo e, atualmente, são tidas como consideráveis instrumentos de integração do usuário e da voz popular na gestão de serviços públicos.

Explorados os principais aspectos históricos que contribuíram para o surgimento e proliferação das Ouvidorias, far-se-á uma análise do conceito de Ouvidoria Pública, seu âmbito de atuação e demais características, atentando-se, em especial, à necessidade de autonomia do Ouvidor, profissional atuante nas Ouvidorias, para o eficaz exercício de suas atribuições e condução de seu trabalho.

A autonomia das Ouvidorias Públicas nos remete à premente necessidade de conferir-se maior independência funcional a esses setores, para assim ampliarmos seu grau de eficiência dentro dos órgãos públicos e, igualmente, aumentar o grau de confiabilidade das Ouvidorias junto aos cidadãos, pois, assim, a população terá a garantia de que seus direitos e manifestações serão devidamente resguardados por uma Ouvidoria imparcial e com autonomia suficiente dentro de sua instituição.

Também, ao tratar da atuação das Ouvidorias, será realizada a técnica de mediação como meio

de resolução de conflitos pelo Ouvidor, que deve incentivar o diálogo amigável entre as partes, muitas vezes com interesses divergentes entre si. Ao mediar um conflito o Ouvidor não fará qualquer julgamento de mérito a favor de nenhum dos interessados, devendo primar pela imparcialidade inerente à sua função de conciliador, apenas estimulando o debate com intuito de constituir-se um consenso entre ambas as partes.

Após assimilado o conceito de Ouvidoria Pública e a dimensão de sua atuação, discorrer-se-á sobre a difusão da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), que dispõe acerca da necessidade de transparência da Administração Pública e da divulgação em locais de fácil acesso de informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou mantidas pelos Órgãos Públicos, considerando, sob esta ótica, as Ouvidorias Públicas Municipais como importante ferramenta para a garantia de transparência na gestão dos serviços de saneamento.

Por fim, será perquirido o tema proposto neste artigo, que aponta as Ouvidorias Públicas Municipais como canais responsáveis pela promoção da participação popular na gestão de serviços públicos do setor do saneamento básico, realizando o trabalho de ouvir todas as demandas dos usuários e trazendo, posteriormente, as respostas e soluções obtidas junto aos órgãos públicos em que estão inseridas.

## **1 CONTEXTO HISTÓRICO E PANORAMA ATUAL DAS OUVIDORIAS**

A origem das Ouvidorias nos remete à Suécia, onde, no ano de 1809, surgira a figura do Ombudsman, ou Ouvidor, como é mais conhecido nos países de língua portuguesa. Este profissional seria o responsável por viabilizar um canal de comunicação entre a população e a corte (PORTAL EDUCAÇÃO, 2012).

“Ombud” em sueco significa representante e “Man” traduz-se como pessoa em seu sentido mais amplo, logo, a palavra Ombudsman era o nome dado à pessoa que representasse o povo (VISMONA, 2015). Deste modo, a Ouvidoria no Brasil foi inspirada no modelo de Ombudsman da Suécia, criado há mais de duzentos anos, e se fortaleceu com a Constituição de 1988, que vivamente incrementou níveis de participação democrática do cidadão/consumidor (BARROSO FILHO, 2015).

No Brasil, já na época do Império existiam os Ouvidores, entretanto, naquele período, eles não promoviam a participação social, mas sim a afirmação do poder estatal absolutista. Somente após a redemocratização do Estado, depois do longo período de regime militar, é que houve um ambiente favorável para o surgimento das Ouvidorias por todo o país.

Ainda que, ao longo da década de 1970, já existissem manifestações doutrinárias defendendo a criação e a efetiva implantação do instituto da Ouvidoria, o cenário político brasileiro não permitia sua concretização. Afinal, participação e controle social não se coadunam com um regime de exceção. (MENEZES, 2015, p. 14)

A primeira Ouvidoria implantada no Brasil foi no âmbito empresarial, quando no ano de 1981 o Grupo Rhodia criou a primeira Ouvidoria de empresa privada. Esta inovação foi benquista na época,

porém não conseguiu mobilizar outras empresas a criarem suas Ouvidorias por iniciativa própria (VISMONA, 2015). Ainda na década de 1980, no ano de 1986, surgiu na cidade de Curitiba a primeira Ouvidoria Pública do país, instituída pelo executivo municipal (OGU, 2012a).

Pouco tempo depois surge a Constituição Cidadã de 1988, que foi um marco histórico para nossa sociedade, pois com ela garantiu-se, como cláusulas pétreas, diversos direitos fundamentais. Para o pleno exercício destes direitos, a Carta Magna previu instrumentos de participação social com o intuito de consolidar o Estado Democrático de Direito. Dentre os meios de participação e controle social, as Ouvidorias Públicas encaixaram-se perfeitamente, e com o tempo vêm conquistando mais espaço dentro das instituições públicas.

Com o advento do Código de Defesa do Consumidor na década de 1990, a figura do Ouvidor ganhou mais força. A criação de canais de comunicação com o consumidor demonstra a crescente preocupação em atuar na prevenção de reclamações e conflitos no comércio de produtos ou na prestação de serviços.

Foi, então, no ano de 1995, que surgiu a ABO – Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, visando a integração da categoria em âmbito nacional, bem como objetivando estimular a criação de Ouvidorias, promover cursos, seminários e encontros para atualização, aperfeiçoamento e promoção de troca de experiências entre Ouvidores/Ombudsman (VISMONA, 2015).

No início do século XXI surgiram, no Brasil, legislações visando a instituição compulsória de Ouvidorias em alguns setores do mercado, tais como para as Instituições Financeiras (Resolução BACEN nº 3.849/2010), Setor Elétrico (Resolução Normativa ANEEL nº 470/2011), Seguradoras de Previdência Privada e Capitalização (Resolução CNSP nº 279/2013) e Planos Privados de Saúde (Resolução Normativa ANS nº 323/2013).

Atualmente, cada vez mais empresas e instituições públicas têm se preocupado com o atendimento direcionado ao cliente/cidadão e, sob esta perspectiva, algumas Ouvidorias passaram a ser implantadas voluntariamente, sem a necessidade de uma norma impositiva. Esta atitude demonstra o reconhecimento pelos líderes e gestores públicos dos benefícios alcançados pelas Ouvidorias, seja no aprimoramento de processos gerenciais ou no relacionamento com o público.

## **2 OUVIDORIAS PÚBLICAS**

O que é uma Ouvidoria Pública? Trata-se de um canal de comunicação direto entre o cidadão e o Poder Público. A Ouvidoria Pública é responsável pelo processo de interlocução entre os cidadãos e os órgãos públicos.

A Ouvidoria tem por propósito buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando o aprimoramento da prestação do serviço; além de contribuir para a formulação de políticas públicas (OGU, 2012a).

Atribui-se às Ouvidorias Públicas o dever de estreitar a relação entre a sociedade e a Administração Pública, para facilitar o acesso da população às políticas públicas, difundindo o controle social sobre a gestão pública e os serviços públicos prestados pelo Estado. CAMPOS e ALVES (2014, p.10) destacam que “[...] a Ouvidoria Pública se insere em um processo recente, mas contínuo, de

reforço e valorização dos conceitos de cidadania nas relações entre Estado e sociedade”.

Este canal facilitador deve atuar também como um instrumento provocador de mudanças na gestão das entidades públicas, ao passo que está diariamente em contato com os cidadãos e, em virtude disto, conhece suas frustrações e anseios. A gestão pública pode se tornar mais flexível para abranger todas as necessidades dos cidadãos trazidas por intermédio das Ouvidorias dessas instituições, primando pela satisfação das necessidades dos cidadãos e pela prestação de serviços públicos de qualidade. Nesta mesma perspectiva, BARROSO FILHO (2015) ressalta que as Ouvidorias devem ter um duplo “olhar”, visando a garantia dos direitos do usuário e velando pela funcionalidade da instituição de modo a cumprir seus objetivos.

Assim, elas também colaboram para o fortalecimento do controle social, pois nestes canais, especialmente criados para o atendimento da população, é possível manifestar-se das mais variadas formas, seja reclamando, elogiando, denunciando ou sugerindo ideias para a melhoria da gestão pública e dos serviços públicos de saneamento básico ofertados a população.

## 2.1 Autonomia das Ouvidorias

Na grande maioria dos órgãos públicos, a Ouvidoria não está subordinada diretamente a nenhum setor específico, tendo amplo acesso a todos os departamentos e, inclusive, à direção geral, podendo reportar a qualquer deles a existência de problemas e as demandas da população.

Entidades públicas vêm dotando o Ouvidor de uma sensibilidade na captação de problemas, encaminhamento de sugestões e livre acesso entre os diversos setores da organização na busca de soluções, contribuindo para o aperfeiçoamento do atendimento e valorização do cidadão. (OGU, 2012a)

Sob esta ótica, a subordinação hierárquica é um elemento intimamente relacionado com o grau de autonomia que será conferido a uma Ouvidoria Pública. “Nesse contexto, os modelos baseados em não subordinação ou em subordinação ao dirigente máximo dos respectivos órgãos e entidades contribuem para uma maior autonomia” (MENEZES, 2015, p. 18).

Para viabilizar a autonomia de uma Ouvidoria, é necessário que o Ouvidor tenha um conhecimento amplo de todos os procedimentos internos e normas de sua entidade, para, assim, ter capacidade de influir positivamente nos demais departamentos e mediar possíveis conflitos existentes entre os interesses dos cidadãos e da Administração Pública. Portanto, para que as Ouvidorias Públicas cumpram com excelência suas atribuições, MENEZES (2015) ressalta ser fundamental que o Ouvidor atue com autonomia, assim sua ação poderá ser livre e desprovida de pressões de qualquer natureza.

A liberdade da atuação das Ouvidorias também está atrelada ao grau de independência do Ouvidor em relação ao ente ou órgão fiscalizado. Sob esta perspectiva, CAMPOS e ALVES (2014, p. 15) afirmam que “a Ouvidoria deve buscar um ponto de equilíbrio entre o poder hierárquico ao qual está submetida e a discricionariedade suficiente para poder exercer suas funções com efetividade”.

A autonomia do Ouvidor público lhe possibilita atuar, ao menos, segundo as atribuições tidas como inerentes à sua função. Além disso, favorece sua credibilidade perante aqueles que lhe encaminham suas manifestações. Para os cidadãos que se recorrem da Ouvidoria Pública, a autonomia do Ouvidor fortalece a legitimidade de sua atuação. (CAMPOS; ALVES, 2014, p. 16)

Neste sentido, para uma atuação efetiva das Ouvidorias, os órgãos públicos devem primar pela sua independência funcional, para que assim este canal possua autonomia e liberdade suficiente para atuar de forma dinâmica e proativa em prol dos direitos e liberdades dos cidadãos.

## **2.2 Mediação como Solução Alternativa para Resolução de Conflitos pela Ouvidoria**

A resolução pacífica das controvérsias é primordial, o Ouvidor, ante a divergência de convicções, deve atuar como um mediador das partes, sendo imparcial, para que se estabeleça um ambiente propício para o debate de ideias e favorável a formalização de um acordo. Nas palavras de BARROSO FILHO (2015), “[...]o Ouvidor valoriza as pessoas, facilita a comunicação, possibilitando um diálogo pacífico, ensejando que as próprias partes encontrem uma solução satisfatória para o conflito”.

A mediação, de modo geral, é um processo voluntário e estruturado, no qual um ou mais mediadores ajudam as pessoas envolvidas num conflito a encontrarem uma solução aceitável para todos, compatível com os seus interesses e necessidades (OGU, 2012c).

Não necessariamente os conflitos devem ser evitados, pelo contrário, é importante que haja espaço para que ideias opostas sejam discutidas, pois é assim que se constrói uma democracia participativa.

Uma abordagem orientada por esse entendimento atém-se ao diálogo. Um diálogo que não pretende trazer o outro para uma posição inerte, mas que investe no favorecimento e ampliação de uma participação ativa e informada. Um diálogo que pressupõe a diferença e prestigia o contraditório como elemento essencial da própria Democracia. (OGU, 2012c)

Diante de um universo de opiniões divergentes, a Ouvidoria Pública visa sempre a um ponto de equilíbrio entre os litigantes; dá-se oportunidade para que ambas as partes exponham seus argumentos, estimulando o diálogo saudável entre o Estado e os cidadãos. O estímulo a meios alternativos de solução pacífica das controvérsias deve ser explorado e disseminado por todas as Ouvidorias, com o intuito de valorizar e difundir os direitos dos cidadãos.

Nesse sentido, a Ouvidoria é um valioso instrumento na solução dos conflitos, vez que esses institutos, além de instrumentos voltados para o tratamento consensual dos conflitos, fortalecem a cultura da paz, do diálogo e da busca pela cidadania, já que analisam o problema, possibilitando uma conversa entre as partes e, conseqüentemente, a administração das controvérsias. Valendo-se de técnicas de mediação e servindo como poderoso instrumento estratégico, as Ouvidorias procuram estabelecer um canal ágil e direto de comunicação entre as pessoas, o cliente e a empresa, o cidadão e o órgão público, o trabalhador e o seu sindicato, o associado e sua entidade, o profissional e o seu conselho, o usuário e o concessionário. (BARROSO FILHO, 2015)

A atuação do Ouvidor como mediador de conflitos, no âmbito de sua instituição, não se opõe a qualquer legislação a respeito do tema, pelo contrário, coaduna-se com o preconizado na Lei Federal nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. Isto porque é facultado, no art. 9º da referida lei, a qualquer pessoa capaz e qualificada para fazer mediação, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, figurar como mediador extrajudicial.

A mediação, portanto, integra o rol de atribuições de uma Ouvidoria Pública, que atuará na composição de controvérsias entre os cidadãos e o Poder Público, utilizando a via judicial como uma exceção à regra de resolução de conflitos. Neste sentido, ROMÃO (2011) ressalta que as Ouvidorias Públicas fazem, essencialmente, mediação de conflitos para produzir soluções ao cidadão e, também, à Administração Pública.

### **3 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A ATUAÇÃO DAS OUVIDORIAS**

A Lei Federal nº 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação, ou simplesmente pela sigla “LAI”, foi responsável pela regulamentação de alguns dispositivos de nossa Constituição Federal que careciam desta lei para proporcionar-lhes maior aplicabilidade na prática. A exemplo do inciso XXXIII do artigo 5º da Carta Magna que prevê:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A LAI estabeleceu os prazos em que o Poder Público deverá fornecer as informações solicitadas, criando também sanções para os agentes públicos que se negarem a prestar informações, ressalvadas aquelas que sejam sigilosas, que são as exceções dispostas nos artigos 21 a 34 da LAI, que tratam de informações com acesso restrito por serem imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

O artigo 11 da LAI estabelece que deverá ser concedida de imediato a informação que estiver disponível; caso não seja possível o acesso imediato, o Órgão ou Entidade tem o prazo de até vinte dias para tanto, podendo ser prorrogado por mais dez dias mediante justificativa expressa.

Já o artigo 33 da lei sujeita as pessoas físicas ou entidades privadas que detiverem informações em virtude de vínculo com o Poder Público a determinadas sanções, caso descumpram com o disposto na LAI. As penalidades previstas neste dispositivo estão elencadas nos seus incisos, in verbis:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - rescisão do vínculo com o poder público;
- IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública por prazo não superior a dois anos; e
- V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

Ademais, o artigo 37 da CF, mais precisamente em seu § 3º e inciso II, também foi regulamentado pela LAI, que trouxe em sua redação algumas formas de participação do usuário na Administração Pública, tais como a criação do SIC (Serviço de Informações ao Cidadão) e a realização de Consultas Públicas e Audiências Públicas. Neste sentido é o artigo 9º da LAI:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Outro dispositivo da Constituição Federal que necessitava de lei para sua total aplicabilidade era o § 2º do artigo 216, que dispõe: “Cabem à Administração Pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

A gestão dos documentos públicos e os procedimentos para consultas destes foram amplamente regulados pela Lei de Acesso à Informação e, conjuntamente com esta lei, também foi sancionado o Decreto nº 7.724/12, que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo dispostos na LAI.

Muitas Ouvidorias Públicas assumiram o papel de gestoras do acesso à informação pelos cidadãos, isto porque a LAI estabelece que em cada órgão público deverá existir uma autoridade responsável pelo monitoramento e implementação desta, mesmo que a lei não tenha atribuído especificamente esta atribuição para as Ouvidorias Públicas (OGU, 2012b).

Antes mesmo da criação da LAI, a Lei Complementar nº 131/2009 (também conhecida como Lei da Transparência) acrescentou importantes dispositivos à LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei Complementar nº 131/2009 trouxe melhorias significativas aos dispositivos da LRF, ampliando os mecanismos de transparência, com o objetivo de possibilitar a inclusão da participação popular no acompanhamento dos gastos públicos. Criou também a obrigatoriedade de todos os entes da Federação disponibilizarem a qualquer interessado o acesso a informações referentes às suas despesas e receitas (ENAP, 2015).

As Ouvidorias Públicas Municipais são uma importante ferramenta no processo de implementação de todas as normas citadas neste capítulo, ao passo que, na prática, grande parte delas assume a responsabilidade de garantir a qualquer interessado, como regra geral, o amplo acesso a informações produzidas ou mantidas por órgãos públicos. Assim sendo, a regra é o livre acesso à informação, sendo sigilo a exceção.

## 4 AS OUVIDORIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A Constituição Federal de 1988, ao instituir um Estado Democrático de Direito, consagrou os ideais democráticos dentre os direitos fundamentais e estabeleceu as formas pelas quais dar-se-á a participação popular. O voto, por exemplo, é um instrumento típico de participação do povo na escolha de seus representantes, no entanto, outros meios devem ser idealizados para que, cada vez mais, seja fomentado o envolvimento da sociedade na prestação de serviços públicos pelo Estado.

[...] o texto constitucional ampliou sensivelmente as formas de controle e participação social, concebendo-as como essenciais para garantir a visibilidade e a expressão das demandas sociais, a promoção e garantia dos direitos de cidadania, e também a democratização dos processos deliberativos e de gestão. (OGU, 2012c)

A Constituição Federal, em seu artigo 37, § 3º estabelece formas de participação dos indivíduos, enquanto usuários dos serviços prestados pela Administração Pública.

Art. 37 [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; [...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

Neste sentido, uma Ouvidoria Pública tem a atribuição de ofertar amplo acesso aos usuários dos serviços de saneamento básico, das mais variadas formas, seja por sítios na internet, correio eletrônico, telefone e também pessoalmente. Torna-se necessária a criação de meios de acesso, como as Ouvidorias, para que o cidadão participe efetivamente no controle e fiscalização dos serviços de saneamento de seu Município.

Essas estruturas surgem como um mecanismo de diálogo permanente, de participação e controle social e, portanto, de exercício democrático. Ao mediar o acesso a bens e serviços públicos, constituem-se como um importante instrumento de gestão para a Administração Pública, que tem a oportunidade de elaborar e aperfeiçoar suas perspectivas e ações, bem como subsidiar a criação de políticas públicas. De fato, as Ouvidorias Públicas têm a potencialidade de promover a efetividade das políticas e dos serviços públicos e, em consequência, os direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1988, sejam eles individuais, sociais, econômicos, culturais ou coletivos. (OGU, 2012c)

Para o exercício do controle da gestão governamental pela sociedade, cabe então ao Poder Público a criação de instrumentos de participação, tais como as Ouvidorias Públicas, consultas,

audiências públicas, entre outros. Além disso, deve-se dar amplo acesso e divulgação a todos estes meios para conscientização dos cidadãos interessados.

O cidadão, como destinatário final dos serviços públicos de saneamento básico prestados, seja por meio da administração indireta ou até mesmo por concessionárias de saneamento, usufrui os serviços essenciais sem muitas vezes ter garantido um direito de preferência, ou seja, habitualmente o Poder Público e seus permissionários detêm um monopólio natural sobre a atividade de saneamento básico desenvolvida, seja ela o abastecimento de água, esgoto, limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos ou a drenagem de águas pluviais. Assim, compete às Ouvidorias desses órgãos assegurarem que sejam respeitados os direitos dos cidadãos oriundos desta relação de consumo.

Ademais, CAMPOS e ALVES (2014) sustentam que a materialização da participação democrática se dá em parte por intermédio das Ouvidorias Públicas, pois são o instrumento necessário para que as manifestações populares alcancem o Estado e sejam capazes de interferir na atuação estatal e na prestação dos serviços públicos.

Assevera ROMÃO (2011), ex-Ouvidor-Geral da União, que o controle social para o qual as Ouvidorias Públicas concorrem não se reveste apenas de caráter punitivo ou de vigilância. Além desses meios, o controle realizado pelas Ouvidorias implica “alçar” o cidadão à condição de coautor das soluções e resultados produzidos no processo de participação.

Neste sentido, as Ouvidorias Públicas promovem a transparência administrativa e contribuem para a construção da cidadania participativa, sendo assim, são muito mais do que apenas canais de comunicação, pois trazem para as organizações a voz do povo, o que influencia, direta ou indiretamente, na tomada de decisão dos gestores públicos e na prestação de serviços públicos do setor de saneamento básico. Ressaltam CAMPOS e ALVES (2014, p. 8) que: “[...] a efetiva participação democrática requer, além da captação de informações e de reivindicações dos usuários dos serviços públicos, que essas manifestações interfiram na formulação de políticas públicas e legitimem a atuação estatal”.

A Ouvidoria Pública constitui-se, nesse sentido, como importante canal de comunicação entre a sociedade e o Estado, uma vez que apresenta suficiente permeabilidade para absorver e processar os temas colocados por diversos atores, servindo, assim, como instrumento de participação cidadã nesse processo de análise e crítica da atuação estatal. Dessa forma, a Ouvidoria Pública revela sua extrema relevância na consolidação do Estado Democrático por possibilitar a participação aberta a qualquer indivíduo, configurando-se num complemento aos institutos de proteção do cidadão e de controle da Administração Pública. (CAMPOS; ALVES, 2014, p. 9-10)

Assim, pode-se dizer que as Ouvidorias Públicas adquirem, também, um viés de prestação de contas aos cidadãos, pois não basta tão somente trazer ao Poder Público as demandas e anseios da sociedade, mas, além disso, cabe a elas demonstrar a qualquer interessado as providências tomadas pelos gestores públicos para a resolução dos problemas apontados. Logo, CAMPOS e ALVES (2014, p. 11) afirmam que “são as Ouvidorias elementos de otimização da administração estatal; contudo, são também porta-vozes qualificados das demandas dos indivíduos, as quais devem ser atendidas a contento”.

Em síntese, a população, por meio das Ouvidorias Públicas Municipais, tem a oportunidade de participar ativamente da fiscalização dos serviços de saneamento básico expondo ao Ouvidor as demandas que necessitam de providências das companhias de saneamento e/ou do próprio Poder Público. Deste modo, o profissional atuante nas Ouvidorias é um aliado do cidadão na busca por soluções para as manifestações encaminhadas, atuando também como intermediador de conflitos entre o usuário, a Administração Pública e operadoras de saneamento básico.

#### **4.1 Ouvidoria Itinerante**

A proposta de uma Ouvidoria Itinerante viabiliza uma mudança de paradigma nas atividades dos setores de Ouvidoria, mudando sua postura eminentemente reativa, na qual o cidadão provoca a Ouvidoria para que esta, de fato, intervenha junto aos órgãos demandados, para que seja desenvolvida uma atitude proativa em relação ao atendimento ao cidadão (ABO; OMD, 2014). A busca pela integração do cidadão permite maior acessibilidade às Ouvidorias Públicas e aumenta sua credibilidade perante a sociedade em geral, além promover a busca ativa da opinião do usuário sobre os serviços de saneamento básico prestados.

A Ouvidoria Itinerante é aquela que vai ao encontro do cidadão onde quer que ele esteja, não esperando que as demandas apenas cheguem até ela, mas, pelo contrário, preocupando-se em atingir o usuário que sequer tem noção de quais funções competem a um prestador de serviços de saneamento básico ou ao próprio Poder Público, bem como não sabe que pode contar com um canal de Ouvidoria para resolução de problemas no âmbito do saneamento básico.

A Ouvidoria Itinerante tem a missão de atingir usuários além daqueles que já sejam demandantes na Ouvidoria, isto para que, por meio das sugestões e reclamações da população, a Ouvidoria possa intervir positivamente para solução de conflitos junto a companhias de saneamento e/ou Poder Público.

Como reflexo das ações de uma Ouvidoria proativa, teremos o estímulo ao senso crítico dos cidadãos que, a partir do momento que tomam ciência de seus direitos perante os prestadores de serviços de saneamento, passam a exigir que sejam cumpridos.

### **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A par de tudo quanto foi exposto, pode-se concluir que as Ouvidorias Públicas Municipais são ferramentas essenciais para inclusão dos indivíduos interessados na administração da coisa pública, ao passo que trazem ao Poder Público as opiniões e sugestões da sociedade, que acabam influenciando, direta ou indiretamente, a gestão dos serviços de saneamento básico ofertados a população.

Ouvidorias Públicas fazem, portanto, o papel de intermediadores dos interesses dos cidadãos e do Poder Público, buscando resolver os conflitos sempre de maneira imparcial, sem nenhum critério de preferências, de modo que ambas as partes sejam favorecidas, por comum acordo.

Ademais, mesmo havendo legislação impondo a implantação de Ouvidorias em grande parte dos setores do funcionalismo público, outros órgãos, por outro lado, tomam por iniciativa própria a implementação de Ouvidorias com o intuito de garantir maior representatividade aos cidadãos que, por intermédio delas, podem participar ativamente da gestão pública com suas sugestões, reclamações, elogios, denúncias, entre outras manifestações.

Aliás, dentre os diversos meios de promoção da inclusão e participação social na gestão pública, as Ouvidorias destacam-se por trazer benefícios tanto aos cidadãos quanto aos órgãos públicos, fortalecendo o vínculo entre ambos os lados, proporcionando um ambiente de diálogo aberto com o Poder Público e até servindo como meio de prestação de contas à sociedade.

Em suma, este artigo científico objetivou evidenciar a notável contribuição das Ouvidorias Públicas como instrumento promovedor dos interesses populares, capazes de demonstrar aos gestores públicos, por meio de relatórios ou gráficos, quais as demandas mais urgentes, isto com base nos atendimentos registrados e nos principais motivos que ensejam reclamações dos serviços de saneamento. Assim, baseados em estudos e nas estatísticas fornecidas pelas Ouvidorias, os municípios podem direcionar sua atuação para os setores mais críticos e trabalhar, aliados à vontade popular, para a garantia da qualidade dos serviços públicos prestados no âmbito do saneamento básico.

Por fim, as Ouvidorias Públicas Municipais constituem ferramentas de suma importância dentro dos órgãos públicos e prestadores de serviços de saneamento, pois são responsáveis por proporcionar o atendimento direto aos interesses dos usuários, além de apresentarem mecanismos coletivos de participação popular e indicadores dos atendimentos para nortear a tomada de decisão dos gestores públicos.

## REFERÊNCIAS

ABO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES; OMD – SOLUÇÕES PARA OUVIDORIAS. Curso de atualização e certificação em Ouvidoria, 9-11 dez. 2014. Florianópolis-SC.

BARROSO FILHO, José. Ouvidoria, compliance e auditoria interna são órgãos complementares. *Revista Consultor Jurídico*, ed. 9, out. 2015, 7h35 ISSN 1809-2829. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-09/barroso-filho-ouvidoria-compliance-auditoria-sao-complementares#author>>. Acesso em: 14 out. 2015.

BIAGINI, Liane; GOMES, Marta Lopes. Ouvidoria: uma reflexão como instrumento de controle. *Revista dos Mestrados Profissionais*, v. 2, nº 1, jan./jun. ISSN: 2317-0115. 2013. Disponível em: <<http://www.repositorios.ufpe.br/revistas/index.php/RMP/article/view/324>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 19 de novembro de 2011. Lei de acesso à informação. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em 12 mar. 2015.

CAMPOS, Adriana; ALVES, Breno Barbosa Cerqueira. Ensaio sobre a contribuição das Ouvidorias Públicas para a Educação em Direitos Humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil. *Revista Jurídica (FIC)*, v. 01, 2014. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/789/602>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Curso: Regulamentação da LAI nos Municípios, turma 02, realizado na modalidade a distância, 2-22 jun. 2015. Brasília-DF.

MENEZES, Ronald do Amaral. Ouvidorias Públicas Federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social. 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2088.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2088.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2015.

OGU – OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. Orientações para implantação de uma unidade de Ouvidoria: rumo ao sistema participativo. Coleção Ouvidoria-Geral da União, v. 1, 5ª ed., revisada e atualizada. Brasília-DF. 2012a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Orientações para implementação da LAI nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo. Coleção Ouvidoria-Geral da União, v. 2. Brasília-DF. 2012b. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao\\_lai.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao_lai.pdf)>. Acesso em: 09 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Orientações para o atendimento ao cidadão nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo. Coleção Ouvidoria-Geral da União, v. 3. Brasília-DF. 2012c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-atendimento-cidadao.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2015.

PORTAL EDUCAÇÃO. Curso: Ouvidores. Realizado na modalidade a distância, 16 jun. a 15 jul. 2014, carga horária de 80 horas. Campo Grande, MS.

ROMÃO, José Eduardo Elias. O papel das Ouvidorias Públicas na efetivação do controle social. VII Fórum Brasileiro de Controle da Administração Pública: Direito Fundamental ao Bom Governo. Rio de Janeiro, 2011.

VISMONA, Edson Luiz. Capacitação para Ouvidorias no Setor de Saneamento. Realizada pela Agência Reguladora ARES-PCJ, 07 abr. 2015, Americana, SP.

# CIDADÃO CONSCIENTE SE FAZ OUVIR

**Zélia Galvão Martiniano Lins<sup>1</sup>**

A regra de ouro da conduta é a tolerância mútua, porque nunca pensamos todos da mesma forma e sempre veremos só uma parte da verdade sob diferentes ângulos.

(GHANDI, 1998)

---

## **Resumo**

Este artigo apresenta uma abordagem referente ao relacionamento entre os pacientes/usuários e a instituição pública de saúde com base nas experiências do atendimento durante os 20 anos na função de Ouvidor. Vale salientar que é muito gratificante o contato com as pessoas e poder contribuir para aliviar sua emoção, sua expectativa no universo hospitalar. Neste aspecto é importante se fazer ouvir. O que fariam essas pessoas sem ter quem as escutassem? A importância dessa prática e os benefícios que podem advir, em uma recíproca que nos coloca no lugar do outro. O paciente procura o hospital com problemas de saúde, doente, fragilizado pelo sofrimento, pela dor, ou mesmo que seu problema de saúde não lhe cause grandes males, mas tem algo que precisa ser analisado. É necessário que o processo de comunicação em uma Ouvidoria seja de mão dupla, ou seja, que aconteça entre o usuário que está buscando uma resposta e o servidor, bem como entre este e o profissional responsável pela área, com vistas a solucionar as questões levantadas.

**Palavras-chave:** Ouvidor. Práticas. Benefícios. Cidadão.

---

1 Formada em Serviço Social e Direito pela Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP. Certificada no Curso Oficial de Ouvidoria Ombudsman pela Associação Brasileira de Ouvidores - Seccional Pernambuco. Funcionária Pública da Universidade de Pernambuco. Ouvidora Pioneira do Estado na Implantação da Primeira Ouvidoria de Saúde no Hospital Universitário Oswaldo Cruz em 1994. Atualmente Ouvidora do Pronto-Socorro Cardiológico Professor Luiz Tavares - PROCAPE.

---

**Abstract**

This article presents an approach regarding the relationship between the patients / users and the public health institution based on the experiences of care during the 20 years in the function of Ombudsman. It is worth mentioning that it is very rewarding contact with people and contribute to ease your emotion, your expectation in the hospital environment. In this respect it is important to be heard. What would these people do with nobody listening to them? The importance of this practice and the benefits that can accrue on a reciprocal which puts us in the place of another. The patient looks for the hospital with health problems, sick, frail by suffering, by pain, or even if his health problem does not cause him great ills, but there is something that needs to be analyzed. It is necessary that the process of communication in an ombudsman's office be two-way, that is, that happens between the user who is seeking a response and the server, as well as between this and the professional responsible for the area, with a view to solving the issues raised.

**Keywords:** Ombudsman. Practices. Benefits. Citizen.

## 1 INTRODUÇÃO

A Ouvidoria é uma atividade institucional de representação autônoma e independente que acolhe as manifestações dos cidadãos não solucionadas por outros canais de atendimento, que analisa e atua na busca de soluções, identifica tendências para recomendar e orientar a organização, fomentando a promoção da melhoria contínua do trabalho e a busca de soluções efetivas.

O usuário, na instituição pública de saúde, diante da doença ou da ameaça dela, considerando que seu direito de cidadão não está sendo respeitado, procura a Ouvidoria para expor a dificuldade enfrentada.

De uma maneira geral, uma Ouvidoria hospitalar é procurada pelo usuário como uma medida urgente, com a mesma expectativa que se busca qualquer que seja o profissional, para a solução de um problema imediato.

No entanto, e lamentavelmente, as pessoas não têm condições de pagar um convênio e esperam, no serviço público de saúde, não apenas do médico, mas de tudo o mais, ou seja, de todo o pessoal e as equipes profissionais que compõem os serviços do hospital, que seu atendimento seja concluído satisfatoriamente.

Diante de sua expectativa não satisfeita, ao longo do caminho que percorreu dentro do hospital, o usuário recorre à Ouvidoria e espera dela uma resposta que o leve a resolver o problema. Naquele exato momento ele avalia criticamente a situação, tomado por uma emoção natural diante da situação, a forma como foi atendido, rotulando o seu ponto de vista, sua visão acerca do atendimento hospitalar ou do médico, analisando criteriosamente cada caso.

O paciente procura o hospital com problemas de saúde, doente, fragilizado pelo sofrimento, pela dor, ou mesmo que seu problema de saúde não lhe cause grandes males, mas tem algo que precisa ser analisado.

Ninguém vem ao médico por estar “alegre”. Alguns são doentes do corpo e da alma e estão de mal com a vida. É uma questão cultural. A pessoa vem ao hospital procurar ser atendido e espera ser tratado.

Neste contexto, lutam, apelam, reagem e não aceitam a negação, porque sua vida está em jogo, seu maior bem. Assistência à saúde é um direito, não se admite limitações. A Política do Sistema de Saúde Pública não satisfaz. A negação do atendimento médico à população causa revolta.

O usuário de um Serviço Público de Saúde faz jus à prestação de um serviço de boa qualidade, de ser tratado com humanidade e respeito no atendimento, assim como:

- atendimento por ordem de chegada;
- prioridade ao idoso, grávidas e deficientes físicos;
- igualdade de tratamento, vedada a discriminação;
- racionalização na prestação de serviços mais eficientes;
- adequação entre meios e fins, não se admitindo imposição de exigência, obrigações, restrições e sanções, salvo o que determina a Constituição Federal;
- cumprimento de horário ao bom atendimento do usuário, prazos e normas procedimentais;

- manutenção de instalações limpas, sinalizadas, acessíveis e adequadas aos serviços ou atendimentos;
- observação dos códigos de ética aplicáveis às várias categorias e agentes públicos.

A forma como será atendido é de vital importância, trazendo-lhe alegria e satisfação, apesar da doença. O tratamento representa para o doente a cura da doença e a restituição da sua saúde.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

No Brasil aconteceu a implantação de sistemas de Ouvidorias na área da saúde em âmbito institucional e governamental. Esses sistemas associam-se à crise e às transformações que se verificaram na área na década de 1990, visto que as circunstâncias se tornaram favoráveis ao surgimento de propostas que se voltassem para a participação e o controle do povo sobre as atividades de prestação de serviços de saúde. Tais propostas foram focadas a partir da Constituição de 1988 e da Lei do SUS, em 1990 (SOUZA, 2010).

A consolidação da Ouvidoria se relaciona diretamente à capacidade governamental de exercer democraticamente a gestão, através do controle e da participação popular para com as definições e a fiscalização da política de saúde.

De acordo com SILVA, PEDROSO e ZUCCHI (2014, p. 135), o desenvolvimento das Ouvidorias Públicas em saúde é instrumento de controle social e tem como função principal controlar o funcionamento da Administração Pública, denunciando eventuais falhas e difundindo os princípios de justiça entre os cidadãos. As Ouvidorias são caracterizadas “como instrumento de visibilidade do Estado, espaços democráticos de participação popular e ferramenta de gestão, pautadas nos princípios éticos e constitucionais da administração pública e do Sistema Único de Saúde”.

Essencialmente, a Ouvidoria tem como característica fazer o aprimoramento da qualidade referente ao atendimento, objetivando a satisfação do cidadão, o que se confirma através dos significados de capital social e humanização que apontam para o cidadão. A atividade de comunicação, em suas variadas características e definições, demonstra sua primordial importância para as atividades da Ouvidoria, visto que ela constitui um espaço de democracia, onde existe a participação e a representação popular (IERVOLINO; ARMADA; MORAES, 2011).

É necessário que o processo de comunicação em uma Ouvidoria seja de mão dupla, ou seja, que aconteça entre o usuário que está buscando uma resposta e o servidor, bem como entre este e o profissional responsável pela área, com vistas a solucionar as questões levantadas. Segundo KUNSCH (2003, p. 82), essa rede é formal por ser um “conjunto de canais e meios de comunicação estabelecidos de forma consciente e deliberada”.

Tal bilateralidade da Ouvidoria objetiva conduzir os interesses, as motivações, as intenções, os conflitos e os demais afetos (IASBECK, 2012).

Nesse vai e vem de informações, a própria gestão de saúde consegue se beneficiar delas através de relatórios repassados pela Ouvidoria, e esse processo pode demonstrar as falhas

do sistema, oportunizando sua melhoria e resolvendo problemas desconhecidos por meio de soluções práticas e objetivas. Salienta-se que a Ouvidoria não é um setor criado para apontar erros alheios, mas dá suporte no auxílio às melhorias da qualidade de serviços e produtos, ou seja, é um processo de constante aprimoramento no seio da organização, com vistas a que os resultados cheguem até os cidadãos e suas necessidades (VISMONA, 2011).

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Foi utilizada para a formalização deste artigo uma metodologia descritiva. Buscou-se ouvir pacientes que utilizam o Hospital em estudo com o objetivo de encontrar as falhas no atendimento, bem como identificar os pontos a serem melhorados no que se refere à forma como estes pacientes são atendidos, bem como as consequências advindas dela. A seguir, relatos de alguns pacientes que participaram da pesquisa.

Para a metodologia foram pesquisados artigos publicados na internet, bem como livros que embasassem o assunto, além da experiência da autora em contato com os pacientes e usuários.

#### **3.1 Relatos dos Pacientes**

##### **Relato do paciente 1**

##### **Fala do paciente**

*“Estou traumatizado com o tratamento no atendimento.”*

##### **Argumentação**

- Paciente vai a um dos serviços hospitalares para receber o resultado de um exame. Insatisfeito e mal informado, procura a Ouvidoria reclamando da funcionária que respondeu com indiferença: “Não está assinado”, ou não deu a devida explicação nem atenção, baixou a cabeça e deixou o paciente descontente; este, por sua vez, procura a Ouvidoria.
- A Ouvidoria fala com a funcionária para compreender melhor o problema; ela justifica-se relatando que o paciente “é mais grosso que papel de embrulhar prego” e que informou que o médico viria assinar o exame à tarde. Observa-se assim que o conflito foi gerado.

##### **Ouvidoria**

Colocamos para o paciente a informação com o convencimento de que a funcionária já o havia orientado.

##### **Paciente**

Argumento do paciente, muito tranquilo.

*“Agora estou recebendo a informação correta, a funcionária não sabe atender, ela não olhou pra mim, me tratou mal, não me deu ouvidos.”*

## **Ouvidoria**

Combinamos que retornasse depois de dois dias para dar tempo para o exame ser assinado e para que não perdesse a viagem até o hospital. O paciente saiu satisfeito e agradecido com a atenção que lhe foi dedicada.

Este exemplo é frequente em muitos casos que chegam à Ouvidoria, embora às vezes não identifiquemos de quem é a razão, mesmo porque o importante é resolver o problema. A Ouvidoria não pode contribuir para criar ou acirrar conflitos, deve, antes, resolvê-los.

## **Ações da Ouvidoria**

1. Humanizar o atendimento.
2. Escutar o paciente aflito, que vem à procura de uma explicação para sua dificuldade.
3. Analisar, esclarecer a dificuldade e intervir adequadamente, buscando assegurar uma assistência digna ao cidadão.

Caberá ao interessado requerer o que for de direito. A Ouvidoria aguarda a manifestação do(s) prejudicado(s) para eventual tomada de decisão junto aos gestores, que analisarão a relevância da reclamação. Os casos emergenciais são resolvidos de imediato.

## **Relato do paciente 2**

### **Fala do paciente**

*“Não adiantou nada procurar este doutor, ele nem olhou para mim.” “É muito grosso, pensei até que estava diante de um Delegado de Polícia.”*

### **Argumentação**

- Necessitava um encaminhamento para o médico clínico, não estava se sentindo bem de saúde.
- O argumento do doutor negando-lhe atendimento foi “cruel” para o paciente.
- Resultado: o paciente nada conseguiu; o doutor culpou a dita Política do Sistema de Saúde que limitou o atendimento, além de atender às exigências do Serviço, que pretende limitar consultas.
- Pergunta-se: Futuramente os doutorandos quando concluírem o curso e passarem a exercer a Medicina em seu consultório particular vão escolher e discriminar pacientes? Será que estarão preparados para diagnosticar qualquer doença?

**Análise:** Sentimento de Onipotência do médico.

## **Ouvidoria**

Qual o papel do Ouvidor neste caso?

1. Tranquilizar o paciente após ouvir sua história, dando apoio necessário.
2. Informar sobre a Instituição Hospitalar, explicando o porquê da negação.

3. Analisar com o paciente sua queixa de saúde, a fim de tomar uma providência no sentido de conseguir o atendimento ou encaminhá-lo para outra Instituição de Saúde.
4. Convencer o paciente sem prejudicá-lo, bem como deixando claro que o Hospital poderá atendê-lo oportunamente.

### 3.2 Visão da Realidade na Fala dos Pacientes

Em muitos casos, na prática vivencial, o Ouvidor se depara com diversas situações em que tem o ofício de ouvir as argumentações, fazendo uma análise na busca da melhor solução para os casos. O quadro a seguir demonstra esse processo.

FALA DO PACIENTE	SITUAÇÃO	ANÁLISE
“No céu, cachorro morre latindo.”	Médico deixa o paciente falando sozinho, dá as costas para a família do paciente.	Avaliação existencial e metafórica do ser humano, pelo descaso médico.
“Abandonei o tratamento por falta de atenção e de boa vontade do médico, que deixou o consultório sem dar a menor atenção, me deixando esperando para consulta.”	Médico não atendeu, saiu sem se justificar e sem remarcar o atendimento.	Desconsideração do médico em relação à cidadania e à dignidade do paciente. Estrangulamento da relação interpessoal.
“Considero a dificuldade do atendimento médico, uma sonegação dos direitos humanos.”	A dificuldade no atendimento.	O paciente tem consciência do seu direito aos serviços da Saúde Pública e sente-se lesado pelas dificuldades encontradas como cidadão. Ausência mínima de compreensão do médico que viola os direitos humanos.
“Se o paciente chega atrasado ou fora da data para receber medicação, a médica diz está fazendo um favor.”	As obrigações de trabalho são transformadas em favor ao paciente.	Ausência de clareza das obrigações profissionais, rompimento de elos no relacionamento interpessoal.
“Ouvi a médica dizer durante a cirurgia que não sabia operar com bisturi cego e repetiu a mesma história no consultório.”	Médico realiza cirurgia com instrumento defeituoso e dá conhecimento ao paciente.	O paciente teme por sua saúde, o médico expõe-se e expõe o hospital a um questionamento jurídico.
Médico revelou o diagnóstico ao paciente e informou a limitação de seu tempo de vida.	Os familiares não queriam que o paciente soubesse que tinha um tumor.	Estímulo à pulsão de morte (Tânatos). Mecanismo de defesa da família pelo estigma, negação da doença, estigma da morte.

FALA DO PACIENTE	SITUAÇÃO	ANÁLISE
“Quem quiser atendimento melhor, que vá para o sistema particular, pois o sistema público funciona desta maneira.”	Serviço público com deficiência.	Assumiu a responsabilidade falsa e proclamada de que o serviço público é ineficiente, comprometendo com isso desoladoramente todo o serviço público. O paciente é obrigado a aceitar as sugestões com as quais se depara quando em busca da saúde.
“Ninguém briga pelos direitos sem ter certeza.”	Falta de comunicação.	A paciente tem conhecimento de que saúde é um direito e reivindica ajuda para conseguir atendimento.
“Tem que mexer para aprenderem a tratar bem o ser humano, sou funcionário público. Vim porque sei que é hospital de referência. Mesmo que não consiga nada, fico satisfeito em ser ouvido.”	Realização de exame, médico negou requisição.	Falta de comunicação e informação correta. O paciente veio do IPSEP, com requisição. Encaminhamos para o LACEN - Secretaria de Saúde, onde são feitos os exames de toda a rede hospitalar. O paciente, contrariado, não necessitava aguardar das 7:00 às 11:00 para chegar à Ouvidoria e receber esta informação, tendo uma injusta sobrecarga estressante.
“O velho idoso não tem valor não, só prestava no Brasil Fidel Castro.”	Não conseguiu marcação de consulta para a clínica médica, mesmo com encaminhamento.	O idoso sentiu-se discriminado, tem percepção de organização e regime político e exige seus direitos. Embora sua simbologia política seja altamente questionável.
“O médico pode chegar atrasado, e a gente não pode? Eu tenho os meus direitos e estou atrás deles, enfrentei a fila da marcação, não vim pedir favor.”	Médico negou atendimento.	Negligência evidente do paciente e necessária pontualidade que confronta com o exaustivo esforço burocrático para chegar até o serviço para o devido atendimento.
“Médico tomou os meus exames das minhas mãos e negou-se a devolvê-los, dizendo que ninguém o obrigaria a isso.”	Exames errados.	Paciente com consciência de risco, motivado pela falha do serviço.
“Médico desumano, desatencioso e orgulhoso, não ouve o paciente, pisa no chão para fazer favor.”	Forma como o médico atendeu.	O paciente percebe desinteresse e má vontade do médico que, aparentemente julgando-se superior, faz descaso da situação do paciente.

## 4 ANÁLISES

A **vantagem** da Ouvidoria para o paciente é ter quem o escute pacientemente. Neste sentido, ressalta-se que a Ouvidoria é um instrumento de gestão que contribui com indicadores de desempenho para avaliar a satisfação das necessidades da população que procura atendimento.

A **desvantagem** da Ouvidoria é o desgaste do profissional. Os direitos existem para que cada cidadão tenha vida digna e decente.

Aprendemos com o sofrimento das pessoas. Realizar o serviço é bonito, gratificante, porém ingrato, tendo em vista que nem sempre resolve o problema, apenas o alivia. Em alguns casos, a verdade dos fatos narrados pelo paciente em sua reclamação à Ouvidoria passa a ser distorcida, o paciente foi a vítima e torna-se o responsável pelo problema. Mesmo com argumentos e diálogo, os profissionais apontados pelo paciente sempre têm razão.

Cria-se o impasse: onde está o problema? Na Política do Sistema de Saúde Pública ou nas pessoas? Ou o problema estará na estrutura que envolve as diversas categorias profissionais? Não se arreda o pé de uma posição para reconhecer e aceitar a falha do atendimento. E quando o paciente reclama, há uma negação injusta, punitiva, que prejudica todo o sistema do atendimento hospitalar, ocorrendo o conflito e o desgaste tanto para o paciente quanto para a Ouvidoria, porque ambos se sentem desacreditados.

A dedicação, a paciência, a tolerância são os segredos para quem quer ocupar o espaço de Ouvidor.

Entretanto, pode-se afirmar que tudo tem a ver com o ser humano, com as pessoas, com a personalidade, com o caráter, com a formação profissional. Na relação com as pessoas não se deve procurar culpados.

As pessoas são carentes de humanidade, querem ser tratadas com dignidade. É antiético discriminar o ser humano de qualquer forma ou sob qualquer pretexto, conforme consta do Código de Ética de todas as profissões e da Constituição Federal.

## 5 RESULTADOS

A Ouvidoria vem observando que o fluxo de queixas e reclamações diminuíram consideravelmente ao longo da implantação do serviço. Atendemos em média 50 casos/mês, comprovando que o número de insatisfação é pequeno em relação ao número de pacientes que diariamente procura atendimento no nosso Hospital. Essa mudança é um aspecto positivo, o ideal que continuaremos buscando.

Foram implantadas muitas mudanças decorrentes da criação da Ouvidoria. Em face desta experiência, o atendimento de saúde passou a ter mais qualidade. Apesar das solicitações que chegam de maneira geral, ainda existe resistência a mudanças.

A iniciativa da Ouvidoria tem por objetivo despertar a consciência dos que trabalham com doentes, atender aos seus anseios, vivenciando uma medicina humanizada, voltada para a pessoa em sua integridade psicossocial, respeitando os direitos humanos e garantindo a cidadania. Pautando-se

na legalidade técnico-científica do tratamento aos pacientes, na transparência, na eficiência e prática dos valores democráticos, voltados para o aperfeiçoamento do ser humano e da Instituição.

As reclamações, atualmente, são exceções, pois o nível de satisfação dos pacientes é mais expressivo, afirmação feita com base nos elogios aos médicos em geral. Os pacientes quando procuram a Ouvidoria identificam perfeitamente os profissionais que os tratam com respeito, atenção e dignidade. A crítica é facilmente suportável pelos profissionais, desde que seu caráter esteja fora da causa.

A Ouvidoria age como pacificadora, a fim de manter um equilíbrio, uma mistura de severidade, de justiça, de dignidade e de afeição ao trabalho e à Instituição, como forma de remediar para evitar conflitos e queixas. As reclamações são cadastradas, o usuário tem direito de receber informações corretas para um bom funcionamento do Serviço Público. É necessário criar canais de comunicação dentro do Hospital que viabilizem a informação correta.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a implantação do sistema de software da Rede de Ouvidores, as manifestações são registradas no sistema na internet, possibilitando uma troca dinâmica e continuada da realidade. O trabalho do Ouvidor foi dinamizado, proporcionando, dessa forma, amplo intercâmbio e monitoramento dessas manifestações com novas expectativas.

Os Ouvidores de Pernambuco têm contribuído com notável sensibilidade e habilidade para aproximar o cidadão da Administração Pública com qualidade, objetivando a realização do direito como instrumento de justiça e cidadania.

Na solução dos casos, o Ouvidor desempenha um papel especialmente importante em colaboração com a instituição, contribuindo com o seu esforço e o seu trabalho em benefício da instituição do bem-estar, do bem comum. Assim como, ao corrigir pequenas falhas humanas, o Ouvidor orienta na solução dos desentendimentos gerados entre todas as partes envolvidas, processando os acordos que se conciliam imediatamente, sem causar prejuízos ao hospital, ao paciente ou aos profissionais da saúde. Dessa forma, resolve-se convenientemente o problema dentro da realidade social para o bem do próprio reclamante.

## REFERÊNCIAS

IASBECK, Luiz Carlos Assis. Competências comunicacionais em Ouvidoria. In: IASBECK, Luiz Carlos Assis (Org.). *Ouvidoria: mídia organizacional*. Porto Alegre: Sulina, 2012.

IERVOLINO, Antonio; ARMADA, Rosandra; MORAES, Sidéia. Ouvidorias na área de saúde pública: reflexões sobre a prática. In: PEREZ, José; BARREIRO, Adriana; PASSONE, Eric (Org.). *Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas: Unicamp/ Ouvidoria, 2011.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Summus, 2003.

SILVA, Rita de Cássia Costa da; PEDROSO, Marcelo Caldeira; ZUCCHI, Paola. Ouvidorias Públicas de saúde: estudo de caso em Ouvidoria Municipal de saúde. *Revista de Saúde Pública*, v. 48, n. 1, p. 134-141, 2014.

SOUZA, Raquel Costa Rodrigues de. *A Ouvidoria como instrumento de avaliação e melhoria da qualidade dos cuidados de enfermagem*. Dissertação de Mestrado. 96 p. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

VISMONA, Edson. A evolução das Ouvidorias no Brasil. In: PEREZ, José; BARREIRO, Adriana; PASSONE, Eric (Org.). *Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas: Unicamp/ Ouvidoria, 2011.

# DIAGNÓSTICO DAS MANIFESTAÇÕES DA OUVIDORIA DA SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ (STDS) COM FOCO NA RESOLUBILIDADE<sup>1</sup>

Paulo Henrique de Araújo Lima<sup>2</sup>

Lise Alcântara Castelo<sup>3</sup>

---

## **Resumo**

Por considerar que as Ouvidorias Públicas representam um poderoso instrumento de participação social, por meio do qual se estabelecem as inter-relações dos indivíduos com os agentes institucionais, decidiu-se investigar nesse estudo as demandas e o índice de resolubilidade das manifestações recebidas pela Ouvidoria da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará – STDS, no ano de 2015. Essa pesquisa de caráter quantitativo utilizou o Sistema de Ouvidoria (SOU) da Controladoria-Geral do Estado (CGE) para a coleta de dados, a fim de traçar um diagnóstico das manifestações da Ouvidoria da STDS e determinar seu índice de resolubilidade a partir da análise das seguintes categorias: meio de entrada das manifestações; tipo, assunto; e tempo de resposta, com o objetivo de identificar se essa Ouvidoria alcançou um índice satisfatório em relação ao atendimento das manifestações recebidas. Considerou-se como resolubilidade, no âmbito das Ouvidorias Públicas do Estado do Ceará, o atendimento às demandas dentro do prazo estabelecido pelo Decreto nº 30.474/2011. A análise dos dados apontou para um alto índice de resolubilidade das manifestações, o que demonstra o nível de eficiência da Ouvidoria da STDS em relação ao feedback dado ao cidadão. O mapeamento das manifestações revelou, ainda, a necessidade de melhoria nos serviços prestados ao cidadão. Como consequência, os dados servirão como indicadores para a melhoria no tratamento das manifestações recebidas e dos serviços prestados ao cidadão, a fim de aperfeiçoar esse importante instrumento de gestão e participação cidadã.

**Palavras-chave:** Ouvidoria Pública. Participação cidadã. Transparência. Resolubilidade

---

1 Este artigo é parte integrante da pesquisa objeto da monografia Diagnóstico das Manifestações da Ouvidoria da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará (STDS), com foco na resolubilidade, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza (Fametro), para obtenção do grau de Especialista.

2 Especialista em Gestão Social pela Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza. Ouvidor da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) do Governo do Estado do Ceará. (paulohenrique.lima@stds.ce.gov.br)

3 Professora Orientadora. Mestre em Engenharia da Produção, pela Universidade Federal da Paraíba. Professora do Centro Universitário UNICHRISTUS, Fortaleza. (lise@mpce.mp.br)

---

### **Abstract**

Due to the fact that Public Ombudsman's Offices represent a powerful tool of social participation, by means of which the interrelations between individuals and institutional agents are established, the demands and the resolvability rate of the manifestations received by the Secretariat of Labor and Social Development in the State of Ceará – STDS's Ombudsman's Office, in the year of 2015, are investigated in this study. This quantitative research utilized the Ombudsman's Office System (SOU) of the General Controllershship in the State of Ceará (CGE) for the data collection in order to provide a diagnosis of the STDS's Ombudsman's Office manifestations and determine its resolvability rate, starting from the analysis of the following categories: means of entry of the manifestations; type, subject; and answer time, with the objective of identifying if this Ombudsman's Office reached a satisfactory rate with relation to the fulfillment of the manifestations received. It was considered as resolvability, in the scope of Public Ombudsman's Offices in the State of Ceará, the fulfillment of the demands within the deadline established by Decree nº 30.474/2011. The analysis of the data indicated a high resolvability rate of the manifestations, which demonstrates the level of efficiency of STDS's Ombudsman's Office with relation to the feedback given to the citizens. The mapping of the manifestation also revealed the necessity of improvement in the service provided to the citizens. As a consequence, the data will serve as indicators for the improvement in the treatment of the manifestations received and the services provided to the citizens, in order to optimize this important tool of management and citizen participation.

**Key-words:** Public Ombudsman's Office. Citizen participation. Transparency. Resolvability.

## 1 INTRODUÇÃO

Nas sociedades contemporâneas democráticas, as Ouvidorias Públicas desempenham um papel fundamental na aproximação dos cidadãos com as instituições públicas, pois permitem uma posição ativa e de intervenção da sociedade na estrutura governamental, e possibilitam a participação direta do cidadão na tomada de decisões.

No Brasil, as Ouvidorias Públicas começaram a se destacar a partir da década de 1980, em virtude do processo de abertura democrática e da ampliação dos canais de comunicação entre a sociedade civil e o Estado, antes insuficientes. Assim, novas formas de governança passaram a considerar a cooperação e a participação da sociedade civil na elaboração, execução e controle das políticas públicas, evidenciando o papel das Ouvidorias como canais de comunicação entre a sociedade e o Estado, com vistas ao aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos e à legitimação das decisões da Administração Pública.

No Estado do Ceará, as Ouvidorias Públicas estão inseridas no Sistema de Ouvidoria do Estado do Ceará (SOU), uma ferramenta informatizada instituída pelo Decreto nº. 30.474/2011 e criada pela Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado (CGE) para facilitar o contato com as diversas Ouvidorias Setoriais da Administração Pública e otimizar o atendimento das manifestações dos cidadãos a elas encaminhadas. A Rede de Ouvidorias do Estado é composta por 66 (sessenta e seis) Ouvidorias Setoriais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, atuando na apuração e resposta das manifestações apresentadas pelo cidadão, com a responsabilidade de receber e encaminhar as manifestações (denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação) referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

Cabe destacar que as Ouvidorias Públicas no Brasil passaram a constituir um campo de estudo com um número cada vez maior de pesquisas realizadas com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre seu funcionamento e atuação no âmbito da sociedade brasileira. Muitas dessas pesquisas (LOPES e ANTUNES, 2010; OLIVEIRA e MARCELINO, 2010; MARCELINO, 2010) baseiam-se em corpus coletados a partir dos sistemas implantados pelos órgãos governamentais responsáveis pelo acolhimento das manifestações encaminhadas pelos cidadãos, representando dados reais, colhidos a partir de fontes oficiais, de forma sistemática e organizada.

Considerando a relevância do tema em questão, e por julgar que o conjunto das manifestações constitui um ato fundamental do exercício da cidadania, decidimos investigar nesse estudo quantitativo, baseado em um corpus, as demandas e o índice de resolubilidade das manifestações encaminhadas à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) do Estado do Ceará no ano de 2015, já que um diagnóstico sobre essas demandas permite a identificação do meio de entrada dessas manifestações, os tipos (denúncia, reclamação, solicitação de serviço, sugestão, elogio e crítica) e a determinação do índice de resolubilidade das manifestações, com base no tempo de resposta da Ouvidoria.

Desta forma, destaca-se como objetivo geral dessa pesquisa investigar as demandas e o índice de resolubilidade das manifestações encaminhadas à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) do Estado do Ceará, em 2015, e, como objetivos específicos, identificar

o meio de entrada dessas manifestações e os tipos (denúncia, reclamação, solicitação de serviço, sugestão, elogio e crítica) e avaliar o tempo de resposta da Ouvidoria.

Para a realização desse estudo, buscou-se contextualizar as Ouvidorias Públicas no Brasil e em especial no Estado do Ceará, por meio de um estudo bibliográfico; em seguida, foram coletados dados que permitiram destacar o conjunto das manifestações recebidas pela Ouvidoria da STDS no ano de 2015.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Contexto Histórico das Ouvidorias Públicas no Brasil**

Remontando-se ao período clássico (século V a IV a.C.), na Grécia Antiga, encontram-se os mais remotos registros de controle da administração pública. No entanto, historicamente, a figura do ouvidor ou ombudsman (representante parlamentar, com função de guardião dos interesses do cidadão) teve sua origem na Suécia, por volta de 1809, e, no Brasil, o percurso da instituição das Ouvidorias teve início em 1534, época da colonização portuguesa, quando Tomé de Souza, governador-geral do Brasil, nomeou o primeiro ouvidor-geral do Brasil, Pero Borges, para representar a administração da justiça real portuguesa e atuar como juiz, em nome do rei de Portugal. Com o fim do domínio da coroa portuguesa no Brasil, surgiram diversos movimentos no sentido de implantar a Ouvidoria no Brasil, que, com o golpe de Estado de 1964, foram extintos até o ano de 1986, quando se registra a criação da primeira Ouvidoria Pública brasileira, a Ouvidoria Pública do município de Curitiba (ARAÚJO e MARCELINO, 2010).

Os fundamentos legais e preceitos constitucionais para a elaboração e implementação das Ouvidorias Públicas no Brasil baseiam-se no art. 37º da Constituição Brasileira, que dispõe sobre os princípios inerentes à Administração Pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, reforçados pela Emenda Constitucional Nº19, de 1998, que garante a “participação do cidadão na administração pública direta e indireta”, regulando especialmente “as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços” (BARREIRO, HOSSNE e SOBRINHO, 2011).

A partir do final da década de 1990, ampliaram-se os canais de comunicação entre o Estado e a sociedade, constituindo-se o Ouvidor como o “representante dos cidadãos” no acolhimento das demandas e na atuação da defesa dos direitos do cidadão, com vistas ao aperfeiçoamento da Administração Pública, por meio da transparência e, conseqüentemente, do processo democrático. Dessa forma, os Estados da federação brasileira passaram a implantar Ouvidorias Públicas, no sentido de garantir o direito dos cidadãos à informação, à qualidade dos serviços públicos prestados pela administração e ao controle social das instituições do Estado.

Ao traçar esse percurso histórico das Ouvidorias Públicas no Brasil, percebe-se um crescimento significativo nesse setor, ocasionando um fortalecimento da governança democrática. É importante destacar que esse crescimento tem provocado uma nova tendência, a criação de redes de Ouvidorias, as quais representam um sistema integrado de gestão que busca assegurar o canal de

comunicação e representação dos interesses do cidadão diante da Administração Pública, para a resolução ágil das questões apresentadas, promovendo a cidadania e a melhoria da gestão pública.

## **2.2 As Ouvidorias Públicas no Estado do Ceará**

Considerando o contexto histórico acima descrito e as transformações pelas quais passou o Estado Brasileiro, aponta-se o Estado do Ceará como a segunda unidade da Federação a instituir – e o fez em 1997 – uma Ouvidoria Estadual. Assim, criou-se nesse ano, a Ouvidoria-Geral do Estado do Ceará. Em 2012 o órgão passou a denominar-se Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado (CGE), estabelecendo-se as funções de Ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição como essenciais ao funcionamento das atividades de controle da Administração Pública Estadual, dispondendo sobre suas finalidades, organização e responsabilidades (Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado do Ceará - CGE).

Dessa forma, a adequação do modelo de funcionamento da CGE em 2013 promoveu a criação do Portal da Transparência do Estado do Ceará, com o objetivo de propiciar ao cidadão um acesso mais simplificado às principais informações do Governo do Estado, permitindo um acompanhamento do montante de recursos públicos arrecadados e como eles estão sendo empregados. De acordo com a CGE, a “Política de Ouvidoria do Estado do Ceará visa a fomentar a participação da sociedade e o exercício do controle social, assegurando o direito à cidadania e à transparência dos serviços prestados pelo Poder Executivo Estadual, com atuação ética, equânime e isenta, por meio da escuta imparcial das partes envolvidas, preservando o direito de livre expressão e julgamento do cidadão”. Tal política permitiu a criação da Rede de Ouvidorias do Estado do Ceará, cuja proposta reflete a busca por unicidade e padronização de ações, a criação de metodologias eficientes para a recepção e o tratamento das manifestações, o fortalecimento do diálogo e apoio mútuo e a criação de processos colaborativos, visando à excelência no atendimento ao cidadão.

## **2.3 O Papel da Ouvidoria Pública e a Cidadania**

As Ouvidorias Públicas no Brasil, consideradas órgãos do Estado, têm a finalidade precípua de conjugar as expectativas dos indivíduos por serviços públicos e os seus direitos (ROMÃO, 2011), funcionando como uma instância em defesa do cidadão junto à instituição à qual a Ouvidoria representa. Cumprem, portanto, o papel de estabelecer uma comunicação com a população que vise a atender à sua necessidade, buscando exaustivamente a solução do problema enfrentado, buscando a melhoria e correção dos processos da instituição, e sendo capaz de “recomendar e redirecionar o rumo das decisões” (Guia de Ouvidorias Brasil. São Paulo: Padrão Editorial. 2011. p. 15), com a finalidade de atender ao principal interessado: o cidadão.

As Ouvidorias Públicas ampliam a relação da população com a Administração Pública por meio da mediação – método de prevenção consensual de controvérsias –, valendo-se dela e de outras formas de atuação, para assegurar não somente o cumprimento das leis e dos princípios consti-

tucionais por parte da Administração Pública, mas também dos direitos fundamentais de todos os atores sociais envolvidos. A Ouvidoria representa, segundo BARRETO, HOSSNE e SOBRINHO (2011, p. 65), “um papel social importante no processo dialógico que envolve as relações entre os indivíduos, os grupos e as organizações, desempenhando sua função mediadora, no cotidiano de uma sociedade e de suas instituições”.

Destaca-se, no entanto, que as Ouvidorias Públicas, ao funcionarem como instrumento de gestão e participação cidadã na resolução de problemas com os órgãos da Administração Pública, têm como princípio conscientizar o cidadão sobre o direito de seu acesso a um serviço público eficiente, atuando como indutoras no processo de participação e controle social, por meio do diálogo e da disponibilização de informações voltadas para o controle das políticas e ações de governo e, ainda, sua fiscalização e execução.

Para tanto, as Ouvidorias devem promover ações que visem à conscientização da população do direito de cada indivíduo ao acesso à informação e aos serviços públicos de qualidade, assim como também de suas obrigações. Para SALES (2006), a premissa mais significativa de uma Ouvidoria é intermediar e contribuir para a solução de conflitos reais e potenciais, entendendo-se o conflito não na perspectiva negativa, associado às situações ruptura e desintegração, mas sim como um fator importante e necessário para a obtenção de diversas melhorias.

Paralelamente, a institucionalização das Ouvidorias por meio de um conjunto de regras, regulamentos e normas, garante a presença legal e contínua da função do Ouvidor enquanto mediador dos interesses individuais e coletivos das instituições, pois elas promovem o diálogo entre as partes envolvidas, possibilitando trazer à luz sugestões e soluções para as questões apontadas. Porém, cabe ressaltar que, entre os profissionais e os especialistas que se dedicam à mediação, não há consenso de que a prática de mediação seja desenvolvida por Ouvidores, em virtude da ausência de leis específicas e de capacitação dos próprios Ouvidores (VOLPI et al., 2011).

Outro aspecto de especial relevância e que deve ser destacado como uma importante característica das Ouvidorias Públicas é a autonomia, pois segundo CAMPOS et al. (2012, p. 32), “a autonomia fortalece seu formato institucional e assegura sua independência em relação aos demais órgãos e entidades da Administração Pública”.

Convém ainda destacar que o sucesso na realização de tais funções depende diretamente da capacidade de acolher e oferecer respostas satisfatórias às necessidades do cidadão e de produzir para o Estado informações qualificadas, elaboradas a partir de demandas apontadas pela sociedade, o que implica a necessidade de elo fundamental entre o cidadão, sua demanda e a resposta do Estado. Dessa forma, o exercício da atividade de Ouvidor requer um profissional com conhecimentos, habilidades e atitudes específicas necessárias à atuação nas unidades de Ouvidorias Públicas.

## **2.4 O Ouvidor: Agente da Cidadania**

Delineados os conceitos e questões inerentes ao instituto da Ouvidoria Pública e seu papel, cumpre ainda esclarecer o papel do Ouvidor, cuja escolha decorre, preponderantemente, de sua indicação por um superior hierárquico ou da realização de um procedimento eletivo (CAMPOS,

2012). O Ouvidor será, portanto, a pessoa (profissional do órgão) responsável por receber críticas, reclamações e denúncias de forma imparcial, atuando em favor da administração e do cidadão, fazendo a prevenção, a mediação e a solução de conflitos interpessoais, reais e potenciais, recomendando a suspensão de práticas arbitrárias ou negligentes e impedindo situações de abuso de poder, de forma ética.

Considerando-se, pois, as especificidades do trabalho exercido em uma Ouvidoria Pública, torna-se possível evidenciar na figura do Ouvidor algumas competências que devem compor o perfil profissional desse trabalhador e que podem contribuir para o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados por esses órgãos, tais como a capacidade de mobilizar e articular os conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e direitos requeridos nas situações de trabalho e a transparência nos procedimentos administrativos; possuir uma postura sigilosa em relação às informações e aos fatos; ter isenção e agilidade no trato das demandas, além de ter uma conduta ética, ser proativo, autônomo e imparcial, e conhecedor dos serviços prestados pela instituição.

É importante destacar, ainda, a existência de alguns elementos inerentes à personalidade do agente público que assume a função de Ouvidor, cujo perfil deverá evidenciar algumas competências, tais como a capacidade de ouvir e compreender; de reconhecer os cidadãos como sujeitos de direitos; de ter competência para qualificar as expectativas dos cidadãos de forma adequada; de responder aos cidadãos; e de demonstrar os resultados produzidos, desenvolvendo com a equipe atividades de diagnóstico e elaboração de recomendações sobre os serviços prestados ao cidadão, visando à melhoria da qualidade desses serviços, ao aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas e ao exercício da participação e controle social sobre a Administração Pública (MARCELINO, 2010). Nesse sentido, O Código de Ética do Ouvidor/Ombudsman indica uma série de princípios éticos e morais que permeiam a atuação do Ouvidor no exercício de suas funções.

No que concerne ao tratamento das demandas recebidas, cabe ao Ouvidor, como representante do cidadão, analisar a manifestação com o objetivo de verificar se a reclamação, denúncia ou sugestão goza de fundamento, a fim de realizar os procedimentos administrativos necessários para dar encaminhamento à manifestação, buscando sempre solucionar ao verificar o problema e corrigi-lo.

Frente ao exposto, é possível determinar que, dentre as competências necessárias ao Ouvidor, as habilidades humanas são fundamentais para o desempenho de suas funções, pois em seu cotidiano são vivenciadas situações de angústia e conflitos. Dessa forma, cabe aos Ouvidores promover a transformação das manifestações de insatisfação do cidadão em ações que estimulem o aperfeiçoamento das políticas públicas prestadas pelo Estado, produzindo informação qualificada que subsidiará decisões estratégicas que melhorarão as ações do Estado, fortalecendo, assim, a democracia.

## **2.5 Ouvidorias em Rede: O Sistema de Ouvidorias (SOU) do Governo do Estado do Ceará**

Em um cenário de desafios de ordem econômico-social, política e financeira que permeiam um mundo globalizado e competitivo e as mudanças nos paradigmas das relações entre Estado e

Sociedade, as Ouvidorias surgem como elemento inovador no processo de formulação e implementação de políticas públicas, tornando-se uma ferramenta de gestão que busca atender às demandas dos cidadãos e agir com eficiência contra as ações de má administração.

As Ouvidorias utilizam, atualmente, diversos canais de comunicação, tais como telefones 0800, caixas de sugestões/reclamações, e-mails, sites, atendimento presencial etc. Assim, as informações geradas podem subsidiar estudos estratégicos importantes para a Administração Pública, o que impõe a necessidade de uma gestão correta e eficiente dos dados coletados. Dessa forma, a fim de compilar as informações recebidas pelos mais diferentes canais de comunicação que o usuário utiliza, a Ouvidoria necessita contar com um sistema de informação que permita armazenar um banco de informações (dados) de forma segura e confiável, que permita o cruzamento de informações que poderão ser analisadas de forma quantitativa e qualitativa e que forneçam apoio à tomada de decisões e à implementação de novas estratégias organizacionais (POLLONI, 2000, p. 30 apud OLIVEIRA e MARCELINO, 2010).

No caso do Estado do Ceará, a Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado (CGE) instituiu, em 2011, com base no Decreto nº 30.474/2011, um sistema informatizado, denominado Sistema de Ouvidoria (SOU), uma ferramenta informatizada que tem como objetivo otimizar o atendimento das manifestações dos cidadãos, encaminhadas à Ouvidoria, ficando, portanto, todas as etapas do encaminhamento das manifestações registradas. O SOU, após o recebimento das manifestações, deverá proceder à sua apuração, junto à unidade competente, observados os prazos estabelecidos pelo Decreto. Por meio do Sistema, o cidadão pode exercer seus direitos, registrando manifestações de elogios, sugestões, reclamações, solicitações de serviço, críticas e denúncias e acompanhando as providências adotadas e os encaminhamentos. O Sistema faz o acompanhamento da manifestação indicando os prazos de vencimento, a fim de que não seja ultrapassado o prazo limite indicado no Decreto, que determina o prazo máximo de 15 dias para a conclusão da apuração das manifestações no Sistema de Ouvidoria, a contar da data de entrada da manifestação, podendo ser prorrogado pelo dirigente do órgão ou entidade por mais 15 dias, mediante justificativa circunstanciada do Ouvidor setorial.

Constata-se, portanto, que um Sistema de Informação de Ouvidorias é importante em vários aspectos, especialmente em relação à agilidade no tratamento das demandas e controle dos prazos de atendimento, pois, além de facilitar o fluxo das manifestações registradas, permite a padronização dos processos e a geração de relatórios gerenciais qualificados, que servirão de fonte de informações estratégicas para o desenho de ações de governo que visem à melhoria dos serviços prestados aos cidadãos.

Cabe destacar, ainda, que no conjunto das ações relacionadas ao encaminhamento de uma manifestação observa-se a existência de vários subprocessos: recebimento das manifestações; registro; análise e classificação; encaminhamentos; resposta; e arquivamento. Para essa investigação, considerou-se o subprocesso “resposta” como elemento fundamental para a indicação do índice de resolubilidade das manifestações, já que ele reúne os procedimentos que permitem à Ouvidoria oferecer ao cidadão informações sobre seus pleitos, considerando que tal “resposta” deve ser emitida em um prazo de tempo ágil e de forma qualitativamente significativa, o que indicará a resolubilidade da demanda.

A resolubilidade é um conceito que, a partir da década de 1980, passou a ser amplamente analisado nos estudos da área de saúde, no Brasil, com o objetivo de avaliar os serviços de saúde a partir dos resultados obtidos do atendimento ao usuário. Assim, a principal medida de efetividade é dada pela resolubilidade. Esse conceito tem, portanto, sinonímia com o ato de solucionar e apresenta as seguintes dimensões: a efetividade do serviço; a integralidade; o acesso universal; a satisfação dos usuários; a intersectorialidade; as tecnologias utilizadas pelo serviço; e as demandas e necessidades dos usuários.

Aplicado esse conceito ao desempenho das Ouvidorias Públicas Setoriais do Estado do Ceará, considerar-se-á a resolubilidade como a capacidade de solução da demanda de forma satisfatória, qualitativamente, dentro de um prazo determinado. Assim, a CGE considera, como resolubilidade, as manifestações procedentes respondidas no prazo legal, em até 15 dias, ou entre 16 e 30 dias, com prazo prorrogado, segundo determina o Decreto 30.474/2011. Dito de outra forma, a resolatividade é a solução da demanda do usuário dentro do prazo legal estabelecido. Assim, quanto menor o prazo de solução da demanda, maior será o nível de resolubilidade.

## **2.6 Procedimentos Metodológicos**

Tendo como base a fundamentação teórica sobre Ouvidorias Públicas e participação cidadã, e ainda sobre os sistemas informatizados de Ouvidorias, a presente pesquisa propõe-se diagnosticar as demandas e determinar o índice de resolubilidade das manifestações recebidas pela Ouvidoria da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará – STDS, no período de 01/01 a 31/12/2015. Considerada, portanto, de cunho bibliográfico, documental, diagnóstica, aplicada e de caráter quantitativo, foi realizada com base nos dados coletados, por meio do Sistema de Ouvidoria (SOU), a fim de identificar o meio de entrada das manifestações, o tipo, o assunto e o tempo de resposta, portanto, estudo de caso.

Foram utilizados como instrumentos de coleta as manifestações (reclamação, denúncia, solicitação de serviço, sugestão, elogio e crítica) registradas no Sistema SOU, no período indicado. Tais manifestações foram registradas no Sistema, por solicitação dos cidadãos cearenses, usuários dos serviços prestados pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS. Em virtude da manutenção do sigilo dos manifestantes, suas identidades não poderão ser divulgadas.

As manifestações foram analisadas com base nas seguintes categorias: a) Meio de entrada das manifestações: por meio dessa categoria se indicará o meio pelo qual a manifestação foi encaminhada (telefone, internet, 0800, facebook, carta, twitter, governo itinerante, presencial); b) Tipo de manifestação: categoria que indica se a manifestação trata-se de reclamação, denúncia, solicitação de serviço, sugestão, elogio e crítica; c) Assunto: temas das manifestações (serão categorizados os mais recorrentes); d) Assunto e tipo de manifestação (categorização dos assuntos mais recorrentes por tipo de manifestação); e) Tempo de Resposta: determinação do prazo (tempo) de resposta das manifestações.

Os dados quantitativos foram coletados, analisados e encontram-se apresentados em forma de tabelas e gráficos, calculados os dados percentuais referentes aos critérios de análise. Com base

no resultado do indicador “tempo de resposta”, determinou-se o índice de resolubilidade das manifestações. Considerou-se como resolubilidade as manifestações procedentes respondidas no prazo legal, em até 15 dias, ou entre 16 e 30 dias, com prazo prorrogado, segundo determina o Decreto 30.474/2011.

## 2.7 Análise dos Resultados

### 2.7.1 Tipo de manifestação

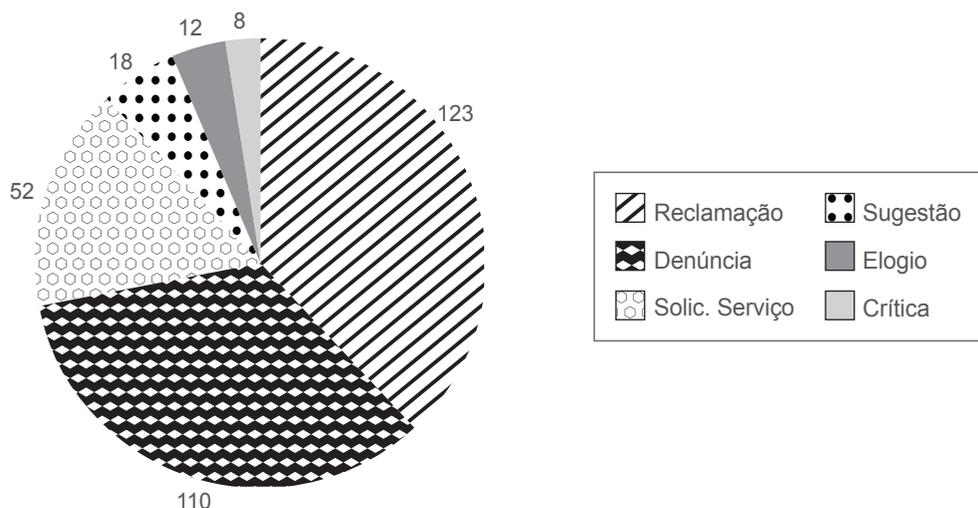
A Ouvidoria da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) recebe, por meio do Sistema de Ouvidorias (SOU), um conjunto de manifestações das mais diversas categorias: denúncias, reclamações, solicitações de serviço, sugestões, elogios e críticas. Destacamos na tabela e no gráfico abaixo o conjunto das manifestações recebidas pela Ouvidoria da STDS, no ano de 2015, indicados por quantidade e percentuais:

**TABELA 1 – Tipo de Manifestações**

TIPO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Reclamação	123	38,08%
Denúncia	110	34,06%
Solicitação de Serviço	52	16,10%
Sugestão	18	5,57%
Elogio	12	3,72%
Crítica	8	0,94%
Total	323	100%

FONTE: SOU/CGE/2015

**GRÁFICO 1 – Tipo de Manifestações**



Fonte: SOU/CGE/2015

Observa-se, conforme destacado no gráfico nº1, que a Ouvidoria da STDS recebeu, em 2015, um conjunto significativo e variado de manifestações, (denúncia, reclamação, solicitação de serviço, sugestão, elogio e crítica), com uma predominância do tipo *reclamação* e *denúncia* (percentual de 38% e 34%, respectivamente), seguido da manifestação do tipo *solicitação de serviço*, com 16%. É importante observar que as demais manifestações obtiveram registro pouco significativo. Destaque-se que a STDS congrega uma série de equipamentos sociais e projetos institucionais, atuando diretamente na prestação de serviços ao cidadão, o que resulta em uma evidência numérica e percentual dessas duas categorias (reclamação e denúncia) em relação às demais. Consideramos que a prestação direta de serviços à comunidade torna mais visível ao cidadão o trabalho desenvolvido pela instituição e suas entidades conveniadas, ensejando uma maior participação dos usuários.

### 2.7.2 Meio de entrada

As manifestações que ingressam via Sistema SOU podem ser via o próprio Sistema, quando o usuário-cidadão registra via ferramenta SOU sua manifestação, ou ainda pode ser inserida nesse mesmo sistema via operador, quando as manifestações são enviadas por outros meios, como o *disk acessibilidade, e-mail, facebook, carta, twiter, governo itinerante ou presencialmente*.

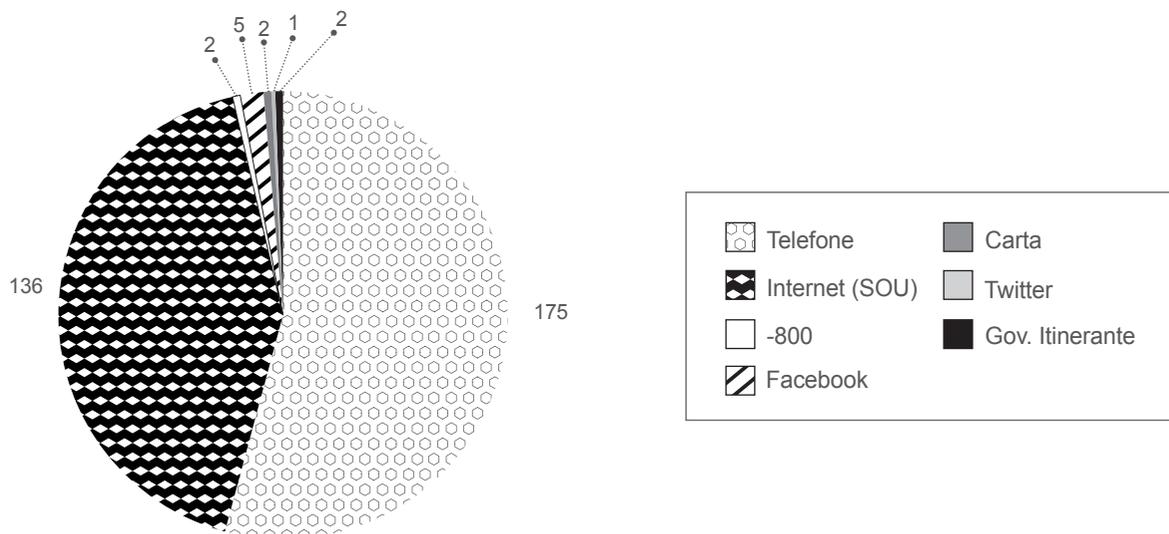
Destaca-se, conforme tabela e gráfico nº 2, o registro das manifestações cadastradas no Sistema de Ouvidoria (SOU) em 2015, relativo ao meio de entrada:

**TABELA 2 – Meio de Entrada das Manifestações**

Telefone	175	54,18%
Internet (no sistema SOU)	136	42,11%
(0800) Disk Acessibilidade	2	0,62%
E-mail	0	0%
Facebook	5	1,55%
Carta	2	0,62%
Twiter	1	0,31%
Governo Itinerante	2	0,62%
Presencial	0	0%
TOTAL	323	100%

FONTE: SOU/CGE/2015

**GRÁFICO 2 – Meio de Entrada das Manifestações**



Fonte: SOU/CGE/2015

Percebe-se, segundo o gráfico 2, que os dados evidenciam a ferramenta *telefone* como principal meio de entrada das manifestações, com índice de 54%, seguido da ferramenta SOU, que registrou índice de 42%. Os demais meios de entrada das manifestações obtiveram índices pouco relevantes. Esses dados revelam que o cidadão utiliza meios mais acessíveis de contato com a Ouvidoria, e consideramos que a evidência da ferramenta *telefone* justifica-se pela intensa publicidade promovida pela Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado (adesivos em carros oficiais, banners etc.), que divulga o número 155 para realização de denúncias. Também a internet é um meio bastante utilizado, pois a ferramenta SOU permite acesso rápido e fácil ao usuário.

### 2.7.3 Assunto

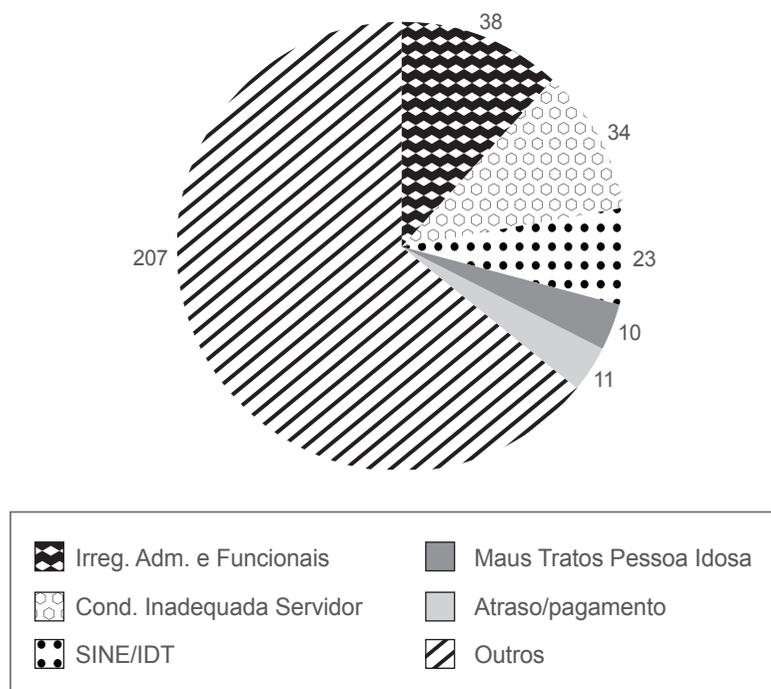
Em relação ao tópico indicado, considera-se “assunto” o tema geral de que trata o conjunto de manifestações que versam sobre um mesmo argumento. Estão indicados na tabela abaixo os seguintes temas: *irregularidades administrativas e funcionais; conduta inadequada do servidor; SINE/IDT (estrutura e funcionamento); maus tratos a pessoa idosa; atraso/falta de pagamento de pessoal; e outros*. No tema “outros” estão inseridos assuntos das mais diversas ordens (estacionamento irregular, limpeza de praças, uso irregular de veículo público, invasões em terrenos públicos, conservação de prédio público etc.), cujas manifestações não representam um conjunto significativo que possa ser classificado sob um mesmo tema.

**TABELA 3 – Assunto das Manifestações**

ASSUNTO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Irregularidades administrativas e funcionais	38	11,76%
Conduta inadequada do servidor	34	10,53%
SINE/IDT (estrutura e funcionamento)	23	7,12%
Maus tratos a pessoa idosa	10	3,10%
Atraso / falta de pagamento de pessoal	11	3,41%
Outros	207	64,9%
Total	323	100%

FONTE: SOU/CGE/2015

**GRÁFICO 3 – Assunto das Manifestações**



Fonte: SOU/CGE/2015

Apresentados no gráfico nº 3, destaca-se com um percentual de 64,9% o tema “outros”, cuja categoria reúne manifestações de diversas temáticas, que não representam um conjunto de manifestações que versam sobre um mesmo tema. Observa-se com isso a descentralização das temáticas que revelam a participação cidadã em vários assuntos que incluem desde a falta de manutenção de um prédio público até o estacionamento irregular de veículo da instituição. Dessa forma, merecem

destaque os índices referentes às manifestações catalogadas sob um mesmo tema, como, por exemplo, “irregularidades administrativas” com um índice de 11,76%, seguida de “conduta inadequada do servidor” com índice de 10,53% e “estrutura e funcionamento das unidades do SINE/IDT” com 7,12%, já que revelam a reiteração de uma reclamação e ou denúncias, exigindo da Ouvidoria especial atenção, dada a recorrência de alguns fatos.

Ainda sobre o tipo de manifestação, apresentam-se na tabela 3 dados referentes aos assuntos dos diferentes tipos de manifestação que ingressaram via sistema, no ano de 2015.

**TABELA 4 – Assunto por Tipo de Manifestação**

TIPO DE MANIFESTAÇÃO	ASSUNTOS DAS MANIFESTAÇÕES		TOTAL
Reclamação	Irregularidades administrativas e funcionais	16	123
	Conduta inadequada de servidor	15	
	Insatisfação com o atendimento prestado no órgão/entidade	14	
	Outros	78	
Denúncia	Irregularidades administrativas e funcionais	22	110
	Conduta inadequada de servidor	18	
	Centro Educacional Patativa do Assaré - Internação	12	
	Outros	58	
Elogio	Elogio à Ouvidoria	3	12
	Elogio aos serviços prestados pelo órgão	2	
	Elogio a servidor público/colaborador	2	
	Outros	5	
Sugestão	Programa de assistência social	4	18
	Estrutura e funcionamento de equipamentos/órgãos públicos	3	
	Programas e projetos de assistência social	2	
	Outros	9	
Solicitações de Serviços	Programas e projetos de assistência social	4	52
	Sine IDT (Estrutura e Funcionamento)	4	
	Programa de assistência social	3	
	Outros	41	
Críticas	Conduta inadequada de servidor	1	8
	Consocial (Conferencia Estadual)	1	
	Insatisfação com a resposta da instituição	1	
	Outros	5	
<b>Total Geral</b>			<b>323</b>

FONTE: SOU/CGE/2015

Como podemos observar na tabela acima, dependendo do tipo de manifestação (reclamação, denúncia, elogio, sugestão, solicitação de serviço e crítica), nota-se uma recorrência em relação a determinados “assuntos”, como, por exemplo, “irregularidades administrativas”, que aparece nas manifestações do tipo reclamação e denúncia, e o assunto “conduta inadequada do servidor”, que aparece nas manifestações do tipo reclamação, denúncia e crítica.

#### 2.7.4 Tempo de resposta

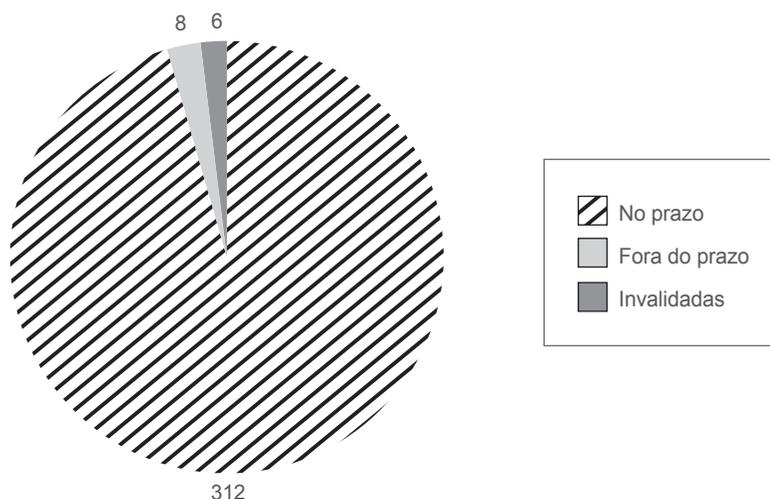
Na categoria “tempo de resposta”, inserem-se todas as manifestações recebidas pela STDS no ano de 2015 (323 manifestações), com a indicação do tempo de resposta de cada uma delas: **no prazo; fora do prazo; e invalidadas**. Dessa forma, entende-se que a manifestação foi respondida no prazo, se a resposta foi enviada respeitando o prazo limite de 15 dias para resposta à demanda, com prorrogação para 30 dias, de acordo com o Decreto 30.474/2011. Entende-se por **invalidada** a manifestação cujo texto não explicita de forma clara o tipo de denúncia ou reclamação da qual é objeto. Na maioria das vezes o texto é vago, sem informações que permitam a identificação do problema.

**TABELA 5 – Tempo de Resposta**

	QUANTIDADE	PERCENTUAL
No prazo	312	96,59%
Fora do prazo	8	2,48%
Invalidadas	6	0,93%
Total	323	100%

FONTE: SOU/CGE/2015

**GRÁFICO 5 – Tempo de Resposta**



Fonte: SOU/CGE/2015

Considerando os dados acima indicados podemos depreender que a grande maioria das manifestações (96%) foi respondida dentro do prazo estabelecido pelo Decreto 30.474/2011, ou seja, foi obedecido o período de 15 dias indicados e apenas 2,48% das manifestações foram respondidas fora do prazo determinado. Com base nesse diagnóstico, e considerando que a resolubilidade, no caso da Ouvidoria Pública, atende exclusivamente a critérios de respeito ao prazo estabelecido no Decreto para o encaminhamento de uma resposta satisfatória ao cidadão, apontamos um índice de resolubilidade de 96% no conjunto das manifestações recebidas pela Ouvidoria da STDS no ano de 2015.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As Ouvidorias Públicas no Brasil exercem um papel importante na construção da cidadania e constituem um relevante instrumento de transformação das instituições, na medida em que contribuem para a melhoria e o aprimoramento dos serviços por elas prestados.

Este trabalho abrangeu um breve histórico sobre o instituto das Ouvidorias Públicas no Brasil e no Estado do Ceará, abordando questões relativas aos conceitos de Ouvidoria, participação cidadã e o papel do Ouvidor, além de discorrer sobre o Sistema de Ouvidorias do Estado do Ceará, ferramenta utilizada para apuração e resposta das manifestações dos cidadãos.

Com base no estudo realizado, verificou-se que a utilização de um sistema de Ouvidorias em rede, além de tornar mais eficaz a comunicação entre o cidadão usuário e o Estado, possibilita a padronização dos procedimentos, a geração de informações precisas e confiáveis, cujos dados servem de instrumento de análise do desempenho das Ouvidorias setoriais.

Os dados percentuais obtidos nesta pesquisa demonstram que, no período de janeiro a dezembro de 2015, a Ouvidoria da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) recebeu um quantitativo bastante considerável de manifestações (323) dos mais diversos tipos (denúncia, reclamação, solicitação de serviço, sugestão, elogio e crítica) e assuntos (irregularidades administrativas e funcionais, conduta inadequada do servidor, SINE/IDT – estrutura e funcionamento –, maus tratos a pessoa idosa e atraso/falta de pagamento de pessoal), sendo que a maior concentração delas foi do tipo “reclamação” (123 ou 38,8%), o que evidencia a insatisfação do cidadão com a prestação de serviços.

Verifica-se que, do conjunto de 323 (trezentas e vinte e três) manifestações encaminhadas, a Ouvidoria da STDS respondeu 312 (trezentas e doze) manifestações dentro do prazo determinado pelo Decreto 30.474/2011, o que nos permitiu calcular um índice de resolubilidade de 96%. Esse índice revela a capacidade da Ouvidoria em garantir um feedback com rapidez e eficiência às manifestações recebidas e o uso de técnicas de gestão adequadas ao cumprimento de seus objetivos, contribuindo para a satisfação do usuário.

Considera-se que este estudo de caso contribuirá para as pesquisas relativas aos papéis desempenhados pelas Ouvidorias Públicas no Brasil, especialmente aqueles relacionados à participação direta do cidadão e ao uso de sistemas de informações de Ouvidorias, e seus resultados servirão como indicadores para aperfeiçoar o tratamento das manifestações recebidas pela Ouvidoria da

STDS, gerando impactos na rotina de trabalho e melhoria de indicadores. Além disso, como consequência, a Ouvidoria poderá aperfeiçoar a prestação de serviço, identificar os eventuais gargalos e ampliar a participação deste instrumento de gestão e de participação cidadã.

Com base nos dados coletados, conclui-se que a Ouvidoria da STDS apresentou um índice bastante satisfatório de resolubilidade das manifestações, ou seja, quase todas as manifestações foram respondidas de forma satisfatória, no prazo de 15 dias, salientando seu nível de eficiência. No entanto, cabe destacar que os resultados apresentados no mapeamento detalhado dessas manifestações revelam, ainda, a necessidade de priorizar e orientar ações de melhoria em algumas áreas de atuação da STDS, em especial as dos serviços prestados à sociedade.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Charlanne K.; MARCELINO, Karla J. A. Importância da Ouvidoria para a Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos. *Revista Científica da Rede de Ouvidorias do Estado de Pernambuco*. Recife: Ouvidoria-Geral do Estado, 2010.
- BACELLAR, Roberto Portugal. *Juizados Especiais: a nova mediação paraprocessual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2013. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 06 abr. 2016.
- BARREIRO, A.; HOSSNE, D.; SOBRINHO, F. Ética e Ouvidoria Pública. In: *Construindo a Ouvidoria no Brasil*. Campinas, SP: Unicamp/Ouvidoria, 2011. p. 59-76.
- CARDOSO, Antônio Semeraro Rito. Ouvidorias Públicas como Instrumento de Mudança. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.); CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (Org.). *Novas modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.
- CAMPOS, Adriana (Coord.) et al. *Por um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas: possibilidades e obstáculos*. Série Pensando o Direito, v. 42. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2012.
- CARVALHO NETO, A. *Contrato de Mediação*. São Paulo: Jalovi, 1991.
- CONTROLADORIA E OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ - CGE. Disponível em: [www.cge.ce.gov.br](http://www.cge.ce.gov.br). Acesso em: 05 jul. 2016.
- GUIA DE OUVIDORIAS BRASIL: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES - ABO, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.abosaopaulo.org.br/artigo.php?codigo=18>. Acesso em: 10 jun. 2016.
- CEARÁ. Decreto 30.474, de 29 de março de 2011. Institui o Sistema de Ouvidoria-SOU e dá outras providências. Disponível em: [www.cge.ce.gov.br/index.php/regulamentomenu/.../356-apresentacao-do-novo-sou](http://www.cge.ce.gov.br/index.php/regulamentomenu/.../356-apresentacao-do-novo-sou). Acesso em: 11 jun. 2016.
- LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na Administração Pública brasileira. In: *Autônomas x obedientes: a Ouvidoria Pública em debate*. p.119-152. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004.
- \_\_\_\_\_. (Org. e Coautor). *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Ouvidorias e Ministério Público: as duas faces do Ombudsman no Brasil*. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2010.
- MARCELINO, Karla J. A Gestão por Competências - Resultados da pesquisa de satisfação da Rede de Ouvidorias de Pernambuco. *Revista Científica da Rede de Ouvidorias do Estado de Pernambuco*. Recife, 2010, p. 41-56.
- REVISTA CIENTÍFICA DA REDE DE OUVIDORIAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Recife, Ouvidoria-Geral do Estado, 2010.

PEREZ, J. Roberto; BARREIRO, Adriana Eugênia A.; PASSONE, Eric (Org.). *Construindo a Ouvidoria no Brasil: Avanços e perspectivas*. Campinas, SP: Unicamp, 2011.

OLIVEIRA, Izabela Mendes; Marcelino, Karla Júlia. A contribuição da tecnologia de informação e comunicação para as Ouvidorias Públicas. *Revista Científica da Rede de Ouvidorias do Estado de Pernambuco*. Recife, 2010, p. 41-56.

*Revista Científica da Rede de Ouvidorias do Estado do Pernambuco*. Recife, Ouvidoria-Geral do Estado, 2010.

ROMANO, R. Ética e Ouvidoria. Curso de Capacitação e Certificação de Ouvidores. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2008.

ROMÃO, José Eduardo Elias. *O papel das Ouvidorias Públicas na efetivação do controle social*. VII Fórum Brasileiro de Controle da Administração Pública: Direito Fundamental ao Bom Governo. Rio de Janeiro, 2011.

SALES, L.M.M. Ouvidoria e mediação: instrumentos de acesso à cidadania. *Pensar*, Fortaleza, v. 11, p. 154-167, 2006.

VISMONA, E. L. *A Ouvidoria no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

VOLPI et. al. Mediação e Ouvidoria. In: *Construindo a Ouvidoria no Brasil*, op.cit., 2011. p. 77-104.

# PROPOSTA DE DEFINIÇÃO DE INDICADORES PARA A OUVIDORIA DA ARSAE-MG

Katherynne Michelynne Cruz Rodrigues<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

A Ouvidoria Pública é um espaço no qual o cidadão pode levar ao conhecimento da Administração Pública as suas necessidades e reclamações, auxiliando na busca da melhoria dos serviços prestados e exercendo seu direito à cidadania. O trabalho efetuado pelas Ouvidorias deve ser mensurado a fim de proporcionar eficácia, visando a prestação do serviço com melhor qualidade. Para tanto, o presente trabalho sugere três indicadores passíveis de uso em Ouvidorias Públicas: Índice de resolubilidade, Índice de atendimento aos prazos de resposta e Prazo médio de resposta das demandas. Para o cálculo dos indicadores usou-se o banco de dados de atendimento da Ouvidoria da Agência Reguladora de Serviços de Água e Esgotamento Sanitário de Minas Gerais entre os anos de 2014 e 2016. A análise dos dados demonstrou que os três indicadores conseguem fornecer informações importantes, que, ao serem analisadas juntamente com metas traçadas, poderão subsidiar as decisões do Ouvidor no sentido de aperfeiçoar a prestação do serviço com mais eficácia.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Indicadores. Ouvidor. Eficácia pública.

---

1 Gestora de regulação de serviços públicos. Graduada em Nutrição pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. (katherynne.rodrigues@arsae.mg.gov.br)

---

**Abstract**

The Public Ombudsman's Office is a place in which citizens can bring their needs and complaints to the attention of the Public Administration, helping them to improve their services and exercising their right to citizenship. The work carried out by the Ombudsman should be measured in order to provide efficacy, aiming at providing the highest quality service. The present study suggests three indicators that can be used in Public Ombudsman's Office: Resolubility index, Time response index and Medium time response of demands. In order to calculate the indicators, the database used by the Public Ombudsman's Office of the Agência Reguladora de Serviços de Água e Esgotamento Sanitário de Minas Gerais between 2014 and 2016 was used. Data analysis showed that all three indicators can provide important information, which, when analyzed together with goals, can support the decisions of the Ombudsman in order to improve provision of services in a more efficacy way.

**Keywords:** Ombudsman's Office. Indicators. Ombudsman. Public efficacy.

## INTRODUÇÃO

### Explicação acerca das Ouvidorias Públicas

A democracia no Brasil se fortaleceu com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A “Constituição Cidadã” trouxe uma ampla previsão de direitos e a institucionalização de mecanismos e processos que possibilitam a efetiva participação da sociedade na formulação, monitoramento, controle e gestão das políticas públicas (ENAP, 2015). Pode-se afirmar que a sociedade é instigada a organizar-se e apropriar-se de instrumentos como conselhos, conferências, audiências, consultas públicas, Ouvidorias, entre outros.

Dentre estes instrumentos de participação social, as Ouvidorias passaram a exercer uma função primordial na materialização do engajamento do cidadão na gestão pública. Ouvidorias Públicas são órgãos facilitadores do diálogo entre o cidadão e o Governo. Trata-se de órgãos da Administração Pública que se apresentam como instrumento autêntico da democracia participativa, dando voz ao cidadão por meio da figura do Ouvidor (MANUAL OG MG, 2015). O diálogo entre o cidadão e a Administração Pública contribui para o aperfeiçoamento dos serviços prestados.

A função principal de uma Ouvidoria é “ouvir” do cidadão sua manifestação sobre os serviços prestados, buscando a mediação de possíveis conflitos e a resolução de suas demandas (PEIXOTO; MARSIGLIA; MORRONE, 2014). Segundo RICHE (2010), a função desse “ouvir” é a de transformar a cultura de reclamação em uma cultura de cooperação e participação, garantindo assim os direitos dos cidadãos.

Na análise de MORAES et al. (2010), as Ouvidorias são um legítimo canal de atendimento ao cidadão, com base na neutralidade e imparcialidade. De fato, a atuação dos Ouvidores deve ser a mais neutra possível, fazendo a ponte entre o cidadão e o prestador de serviços, buscando equacionar as situações apresentadas. A instituição favorece a melhoria do serviço prestado à população possibilitando o diálogo do cidadão com a gestão participativa.

As Ouvidorias Públicas procuram realizar a interlocução dos cidadãos com o Estado, compatibilizando os princípios da democracia representativa e participativa. Segundo LACERDA (2011), as Ouvidorias buscam promover a cidadania e a defesa do cidadão quando esse não consegue ser atendido em outras instâncias inferiores. O fortalecimento do cidadão é verificado através da atuação da Ouvidoria quando ela realiza a conscientização da cidadania, aprimorando a participação social (MORAES et al., 2010).

Nesse sentido MORAES et al. (2010) escreve que:

As Ouvidorias brasileiras representam um marco nesse processo, configurando-se num espaço do ouvir dialógico, no qual a sociedade busca integração com o governo, de forma célere, responsiva e ética, certo de que será ouvida e a sua manifestação registrada, na busca da construção de um padrão de atenção ao cidadão que sofre um mal e procura o acolhimento através da escuta humanizada e a acessibilidade com resolutividade satisfatória. As manifestações recebidas pela Administração Pública são analisadas e respondidas, buscando-se a resolução da questão apresentada da melhor forma possível.

## **Breve relato sobre a Ouvidoria da Arsae-MG**

A Agência Reguladora de Serviços de Água e Esgotamento Sanitário de Minas Gerais (Arsae-MG) foi criada em 2009, por meio da Lei nº 18.309/09. Trata-se de uma autarquia especial dotada de autonomia administrativa, financeira, técnica e patrimonial. A Agência tem por finalidade fiscalizar e orientar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como editar normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação. Tem ainda como competência supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação específica para sua área de atuação.

A referida Lei especifica em seu corpo que a Ouvidoria faz parte da estrutura orgânica da Agência. Visando cumprir a determinação legal, a Ouvidoria da Arsae-MG foi instituída em 2009, e desde então opera como um importante canal de participação do cidadão.

O usuário possui um amplo leque de opções para entrar em contato, sendo eles o teleatendimento, o atendimento via internet, presencial, ou por carta. As demandas recebidas são classificadas como reclamação, denúncia, informação, elogio ou sugestão.

Após o recebimento, as demandas são encaminhadas aos analistas que procedem de forma a solver a questão, solicitando quando necessário apoio interno de outros setores da agência e, externo, dos prestadores de serviços regulados.

No interstício de tempo analisado, de 2014 a 2016, a Ouvidoria da Arsae-MG acolheu 3.705 demandas. As principais demandas abertas pelos usuários relacionam-se com a falta de água ou baixa pressão, o extravasamento de esgoto em via pública, o questionamento de fatura, além dos pedidos de informações diversas sobre os prestadores de serviço.

## **A importância do uso de indicadores**

A Administração Pública deve controlar seus próprios atos com o objetivo de aperfeiçoar a gestão e levar à melhoria do serviço público. O controle interno, exercido pelo próprio órgão, fornece informações relevantes com relação ao cumprimento das normas e à avaliação dos resultados da gestão (ENAP, 2015). Nesse contexto, os indicadores servem para monitorar informações e são formas de quantificar o trabalho executado. Os resultados obtidos podem ser disponibilizados à sociedade e utilizados para subsidiar os tomadores de decisão.

O uso de indicadores possibilita a realização de análise de desempenho, comparando o resultado obtido com a meta determinada. Dessa forma, eles são um ponto importante na melhoria contínua dos processos organizacionais (MANUAL OG MG, 2015).

Para que a Ouvidoria seja uma instituição de sucesso, é necessário que ela acolha as demandas do cidadão e facilite seu diálogo com a Administração Pública. Quantificando as ações das Ouvidorias, pode-se realizar uma análise da eficiência, eficácia e efetividade e assim observar se o papel que lhes foi imposto está sendo cumprido. Dessa forma, usar esses indicadores pode permitir que o gestor público conheça seus resultados e trace novas metas de trabalho, de forma a atingir seus objetivos (GRATERON, 1991).

O presente trabalho tem por objetivo a sugestão de indicadores que possam ser utilizados pela Ouvidoria da Arsae-MG, de forma a aprimorar a gestão e a tomada de decisão.

## DESENVOLVIMENTO

Os dados trabalhados foram coletados nos arquivos de atendimento da Ouvidoria da Arsae-MG.

A equipe gera mensalmente tabelas contendo todos os dados de atendimento classificados em: número de protocolo, canal de atendimento, nome, data de abertura, bairro, município, prestador, natureza, detalhamento e data de encerramento. Os dados foram agrupados por ano como forma de divisão para efeitos de cálculo dos indicadores.

A amostra não é probabilística, foi selecionada segundo critérios de conveniência do pesquisador visto que desde 2009 a metodologia de trabalho sofreu grandes ajustes. Desse modo, optou-se por analisar os últimos três anos (2014 a 2016), pois nestes a forma de tratamento das demandas foi semelhante.

De acordo com MANUAL OG MG (2015), uma das finalidades das Ouvidorias Públicas é a formação de diagnósticos visando uma ação qualitativa de melhoria da prestação dos serviços. Para elaborar tais diagnósticos faz-se necessário mensurar as manifestações recebidas por meio dos canais de atendimento das Ouvidorias. É nessa etapa que fica visível a importância do uso de indicadores adequados.

Segundo SOUZA JUNIOR (2011), os indicadores podem ser classificados em estratégicos, de produtividade (eficiência), de qualidade (eficácia), de efetividade (impacto) e de capacidade. É preciso, porém, discernimento na escolha de tais indicadores, verificando se o escolhido de fato refletirá o ponto desejado.

Ao gestor que faz uso de indicadores adequados é possibilitado o conhecimento do passado e do momento atual, além de fornecer um direcionamento do futuro. Por conseguinte, um indicador deve oferecer informações que possibilitem a tomada de decisões, no sentido de melhorar o serviço efetuado. Deve ainda ser confiável, acessível e de baixo custo (SOUZA JUNIOR, 2011).

As principais qualidades de um indicador segundo GRATERON (1991) são: relevância, pertinência, objetividade, sensibilidade, precisão e um bom custo-benefício.

LACERDA (2011) entende que os indicadores possibilitam ao Ouvidor o controle e a avaliação dos processos da Ouvidoria. Os indicadores permitem observar o alcance das metas contribuindo para a melhoria contínua dos processos organizacionais, além de auxiliar no processo de tomada de decisões (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

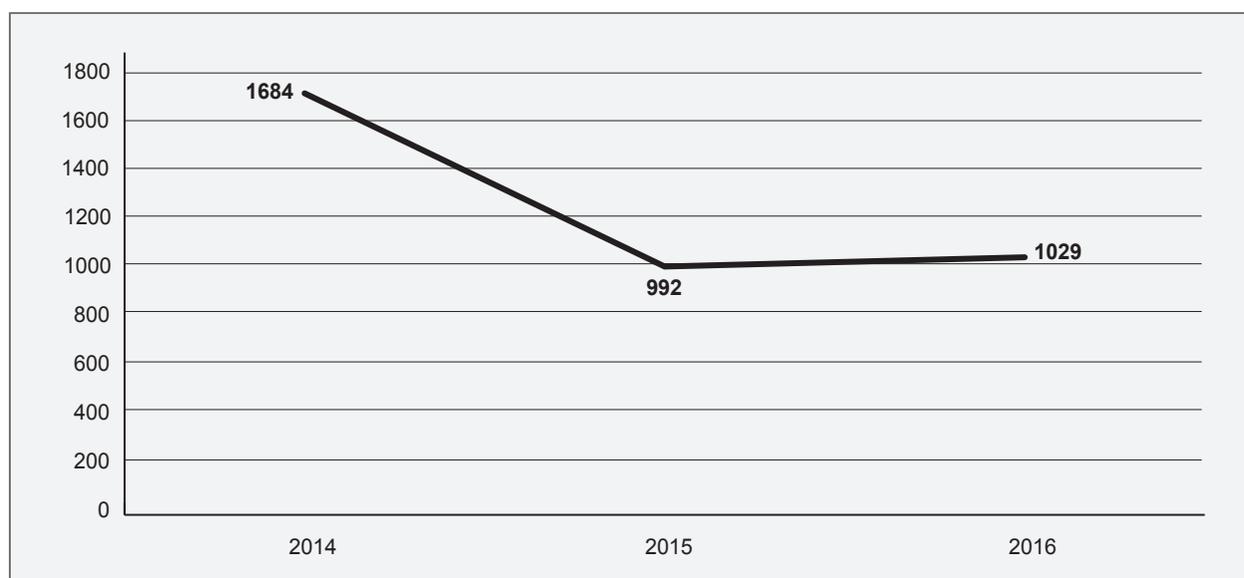
Após estudos iniciais, chegou-se a três indicadores que são recomendados para uso pela Ouvidoria da Arsae-MG: Índice de resolubilidade, Índice de atendimento aos prazos de resposta e Prazo médio de resposta das demandas. Ver Tabela 1.

**TABELA 1 – Indicadores Sugeridos: conceitos e fórmulas**

INDICADORES	CONCEITO DOS INDICADORES	FÓRMULA DOS INDICADORES
<b>Índice de resolubilidade</b>	O indicador mensura o percentual de manifestações resolvidas com a intervenção da Ouvidoria.	$\frac{N^{\circ} \text{ de manifestações resolvidas}}{N^{\circ} \text{ total de manifestações recebidas}} \times 100$
<b>Índice de atendimento aos prazos de resposta</b>	O indicador representa a quantidade de respostas, encaminhadas pela Ouvidoria ao cidadão-usuário, dentro do prazo de 10 dias.	$\frac{N^{\circ} \text{ de manifestações encerradas em até 10 dias}}{N^{\circ} \text{ total de manifestações}} \times 100$
<b>Prazo médio de respostas das demandas</b>	O indicador representa o tempo médio de encaminhamento de respostas ao usuário, a partir do recebimento da demanda.	Média da data de resposta ao cidadão (-) Data de registro da manifestação

O Gráfico 1 demonstra o número de demandas que foram efetivamente trabalhadas pela Ouvidoria da Arsae-MG. Nesse total, estão as demandas nas quais a Ouvidoria atuou visando a solucionar os problemas trazidos pelo cidadão. No total anual não entram os pedidos de informação que foram prestadas diretamente pelos atendentes, sem que fosse necessária uma atuação efetiva dos analistas.

**GRÁFICO 1 – Número absoluto de demandas trabalhadas pela Ouvidoria da Arsae-MG entre 2014 e 2016**



Trabalhando-se os dados de atendimento da Ouvidoria da Arsae-MG dos últimos três anos, de acordo com as fórmulas dos indicadores, os resultados obtidos foram os demonstrados na Tabela 2.

**TABELA 2 – Cálculo Anual dos Indicadores**

ANO	ÍNDICE DE RESOLUBILIDADE	ÍNDICE DE ATENDIMENTO AOS PRAZOS DE RESPOSTA	PRAZO MÉDIO DE RESPOSTA DAS DEMANDAS
2014	97,51%	93,45 %	3,28 dias
2015	98,49%	86,99 %	5,47 dias
2016	97,96%	78,52%	6,74 dias

Ao efetuar a análise dos resultados ano a ano, percebe-se que a Ouvidoria da Arsae-MG cumpre seu papel social de dar voz ao cidadão e solucionar as questões apresentadas. O Índice de resolubilidade indicou que mais de 97% das demandas recebidas foram solucionadas dentro do mesmo ano em que foram abertas.

O segundo indicador monitorado mostra o percentual de encerramento de demandas em até 10 dias após o seu acolhimento pela Ouvidoria. O índice aponta uma queda, demonstrando que as demandas estão consumindo um número maior de dias para a sua conclusão, o que enseja do gestor um cuidado maior com esse indicador.

Já o prazo médio de resposta das demandas demonstra a média de dias em que o usuário recebe a solução do seu problema. Como a Ouvidoria busca encerrar as demandas em até 10 dias após o seu recebimento, o prazo médio de 6,74 indica que a maioria das demandas está sendo fechada antes do prazo proposto.

Após a escolha dos indicadores faz-se necessário definir metas que servirão de balizamento para a conduta da equipe de trabalho. As metas devem ser realistas e alcançáveis de forma a se evitar situações estressantes e frustrantes que causem a desmotivação dos funcionários. Por outro lado, as metas não devem ser facilmente atingíveis, evitando-se a acomodação.

Consoante o MINISTÉRIO DA SAÚDE (2013), as metas demonstram um compromisso da equipe para alcançar determinado objetivo. Ao se comparar as metas com o resultado dos indicadores pode-se medir a eficácia do trabalho da equipe. Esta é a medida do grau de cumprimento dos objetivos e metas fixados, ou seja, a comparação entre os resultados obtidos e os resultados esperados (GRATERON, 1991).

## **CONSIDERAÇÕES**

As Ouvidorias Públicas possuem um papel crucial na defesa dos cidadãos junto ao Estado, atuando como instituição de controle e participação social. Por intermédio das Ouvidorias, a sociedade possui um canal para buscar informações, realizar denúncias, registrar reclamações, sugerir e elogiar o serviço público recebido.

O uso de indicadores que contemplem as atividades realizadas pela equipe da Ouvidoria é fundamental para balizar o trabalho do Ouvidor. Com os indicadores definidos, pode-se estabelecer metas que, após o decurso do tempo, refletirão a eficácia da Ouvidoria.

O Índice de resolubilidade, o Índice de atendimento aos prazos de resposta e o Prazo médio de respostas das demandas são indicadores aconselháveis para uso na Ouvidoria da Arsae-MG, uma vez que são de fácil obtenção e monitoramento, além de refletirem de forma clara o trabalho da equipe.

Pautar o trabalho da equipe em metas plausíveis estimula a melhoria dos serviços públicos prestados e a promoção dos direitos humanos, pois a Administração Pública necessita estar constantemente aberta para receber o cidadão e buscar ofertar os serviços da melhor forma possível. Portanto, uma Ouvidoria que atue observando indicadores e com metas definidas estará dando um passo à frente no aprimoramento da gestão pública.

## REFERÊNCIAS

ENAP. Controle Social. Brasília, DF. 2015. Disponível em: <<https://enavirtual.enap.gov.br/mod/folder/view.php?id=52657>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

GOVERNO DE MINAS – OUVIDORIA-GERAL. *Ouvidoria Pública Passo a Passo*: Manual de criação, aperfeiçoamento e boas práticas. MG. 2015. Disponível em: <[http://fnou.com.br/mwginternal/de5fs23hu73ds/progress?id=IFRE7p7gLAIC\\_e3p8kcnmdZkLFqEv8OFQA790-Xoos](http://fnou.com.br/mwginternal/de5fs23hu73ds/progress?id=IFRE7p7gLAIC_e3p8kcnmdZkLFqEv8OFQA790-Xoos)>. Acesso em: 05 jan. 2017.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. *Caderno de estudos*, n. 21, p. 01-18, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-92511999000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-92511999000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

LACERDA, Ricardo. *Ouvidoria: Portal da Cidadania*. 2. ed rev. e ampl. Olinda, PE: Livro Rápido, 2011. p. 89

BRASIL. Lei nº 18.309/09, de 03 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18309&ano=2009>> Acesso em: 24 jan. 2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Caderno de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores – 2013/2015*. Brasília, DF. 2013. Disponível em: <[http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caderno\\_diretrizes\\_objetivos\\_2013\\_2015.pdf](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caderno_diretrizes_objetivos_2013_2015.pdf)>. Acesso em: 05 jan. 2017.

MORAES, Diana; CRUZ, Amanda; SILVEIRA, Flávia; FERLA, Alcindo. *A Ouvidoria como um processo democrático: sua história e experiência no Pará*. Belém, PA. 2010. Disponível em: <<http://www.sead.pa.gov.br/sites/default/files/ouvidoriacomoprocesso-democratico-historiadas-ouvidorias.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2016.

PEIXOTO, Stefano Frugoli; MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni; MORRONE, Luiz Carlos. Atribuições de uma Ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. *Saúde soc.*, São Paulo, v. 22, n. 3, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902013000300012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902013000300012&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 12 nov. 2014.

RICHE, Cristina Ayoub. Ouvidoria, caminho para a civilidade e diálogo. *Organicom*. São Paulo, ano 7, n. 12, p. 180-182, 2010.

SOUZA JUNIOR, Geraldo Lopes de. *Elaboração e Análise de Indicadores*. AM. 2011. Disponível em: <<http://livrozilla.com/doc/774067/elabora%C3%A7%C3%A3o-e-an%C3%A1lise-de-indicadores>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

# A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO E MELHORIA DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS OFERECIDOS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE QUIXADÁ-CE

Maria Elenilda Gomes Rabêlo de Oliveira<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

O presente artigo objetiva descrever uma experiência realizada de 2013 a 2016 enquanto Ouvidora da Secretaria da Educação de Quixadá-CE. Inicialmente, discorreremos sobre a criação da Ouvidoria da SMEQ (Secretaria Municipal da Educação de Quixadá), os serviços oferecidos e o nível de satisfação dos usuários. Para isso, foi feita uma pesquisa através de questionário com 20 (vinte) questões abertas para avaliar o índice de satisfação para com o serviço. Para a coleta de dados foram analisados os 20 (vinte) questionários e ainda alguns registros da Ouvidoria, especificamente no ano de 2013, os quais nos permitiram avaliar o trabalho do setor como uma direção para o planejamento de atividades, detecção dos problemas, instituição de tomadas de decisão, que conseqüentemente conduzem à melhoria do atendimento na busca pela satisfação e o bem-estar do usuário. Com a análise dos dados constatou-se que, com a criação da Ouvidoria, os serviços da SMEQ têm se revelado uma ferramenta fundamental de feedback para a Gestão Pública, particularmente para a Educação do município de Quixadá-Ce.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Avaliação. Qualidade.

---

1 Graduada em Letras pela Universidade Estadual do Ceará. Pós-graduada em Língua Portuguesa, também pela UECE. Mestra em Educação. (elen\_rabelo@yahoo.com.br) Rua Padre José Bezerra Filho, 285. Bairro Alto da Boa Vista – Quixadá-CE. CEP 63908-715. (elenildarabeloelenilda@gamil.com)

---

**Abstract**

This article aims to describe an experience held in 2013 to 2016 as an Ombudsman for the Quixadá-CE Secretariat of Education. Initially, we will discuss the creation of the SMEQ's Ombudsman's Office (Quixadá Municipal Education Office), the services offered and the level of user satisfaction. For this, a questionnaire was searched with 20 (twenty) open questions to evaluate the satisfaction index for the service. In order to collect data, we analyzed the 20 (twenty) questionnaires and some records from the Ombudsman's Office, specifically in the year 2013, which allowed us to evaluate the work of the sector as a direction for planning activities, detecting problems, decision making, which consequently lead to improved service in the search for satisfaction and the well-being of the user. With the analysis of the data, it was verified that with the creation of the Ombudsman's Office, the SMEQ services have proved to be a fundamental feedback tool for Public Management, especially for Education of the municipality of Quixadá-Ce.

**Keywords:** Ombudsman's Office. Evaluation. Quality.

## **INTRODUÇÃO**

Em 28 de agosto de 2013, o Decreto Municipal nº 2.211.001/2013 e a Lei nº 2.599/2013 validaram o Regimento Interno da Secretaria Municipal da Educação de Quixadá, bem como a nova estrutura e composição organizacional. Dentro dessa nova organização, no mesmo documento, seção IV, art. 20, está descrita a célula da Ouvidoria, com o objetivo de oferecer uma educação de qualidade, detectando possíveis falhas administrativas, nos mais diversos setores, para então providenciar os devidos ajustes dentro do processo gerencial.

Este artigo tem como objetivo expor observações a respeito de uma pesquisa feita a partir da criação dessa Ouvidoria, com foco no grau de satisfação dos usuários da SMEQ (Secretaria Municipal da Educação de Quixadá) quanto aos aspectos comportamento (do próprio usuário), responsabilidade e respeito da gestão para com o servidor e a comunidade escolar.

Para desenvolver a presente pesquisa, foi elaborado um questionário de 20 (vinte) questões abertas direcionadas a 20 (vinte) usuários, os quais fizeram uso do serviço através do próprio site da Ouvidoria da SMEQ e posteriormente foram convidados a responder voluntariamente o referido questionário.

Dentre os usuários que responderam o questionário estavam funcionários efetivos do município (professores, diretores de escolas, motoristas do transporte escolar), pais, alunos e comunidade externa que direta ou indiretamente usufruem do serviço público. A amostra foi elaborada com o objetivo de avaliar a implantação da Ouvidoria da SMEQ, suas dificuldades e, principalmente, acompanhar o comportamento e a satisfação do usuário com o serviço fornecido pela Ouvidoria.

Essa foi a primeira atividade de um trabalho que pretende ser periódico e possibilitará o acompanhamento e a evolução dos serviços prestados pela Ouvidoria, a fim de melhorar o atendimento, satisfazendo significativamente o usuário.

Importante lembrar a importância da Secretaria Municipal da Educação de Quixadá em ter criado esse canal de comunicação de escuta ao cidadão, reativando o conceito de liberdade de expressão e reivindicação por melhores condições de trabalho e, conseqüentemente, melhorias para a educação no município.

Este artigo pretende dar destaque aos usuários da Ouvidoria e refletir sobre eles. Na primeira parte, vamos tratar do conceito de Ouvidoria e as atribuições do Ouvidor. Na segunda parte, discorreremos sobre as características do município de Quixadá, sua localização geográfica e número de alunos atendidos pela rede municipal de ensino.

Posteriormente, discutiremos os dados relacionados ao acesso dos usuários, por que procuram ou por que não procuram os serviços de uma Ouvidoria. Na última parte, trataremos dos dados relacionados à satisfação dos usuários com os serviços prestados e concluiremos com algumas indagações e reflexões sobre a correspondência do gestor público para com o usuário da Ouvidoria.

## **1 CONCEITO DE OUVIDORIA, PERFIL E FUNÇÃO DO OUVIDOR**

Antes de adentrar as questões voltadas para a pesquisa em si, vale fazer um corte para que possamos estabelecer uma definição de Ouvidoria, mostrar o perfil e a função do Ouvidor.

Segundo o Manual da Ouvidoria da SMEQ, Ouvidoria, como a própria palavra estampa, provém do verbo “ouvir”. No sentido geral, sua função é ouvir críticas, reclamações, sugestões, elogios. Tem função mediadora. É um espaço que acolhe e faz ressoar a voz dos atores que atuam no setor público. É também responsável pelo recebimento, acompanhamento de opiniões, comentários, críticas e elogios de todos os que participam direto ou indiretamente do serviço público, sendo responsável também por fazer chegar ao usuário uma resposta das instâncias administrativas implicadas.

Junto à Ouvidoria, surge a figura do Ouvidor, o qual exercerá um elo entre o cidadão e a Administração Pública, mediante uma comunicação acessível e direta. Para exercer seu papel de articulador e mediador, o Ouvidor deve apresentar um perfil diferenciado. Deverá ser competente em suas atribuições, conhecedor dos trâmites administrativos do órgão em que irá atuar.

Alguns atributos pessoais são fundamentais para compor o perfil de um Ouvidor: possuir integridade moral; paciência no trato com o público; empatia com o usuário; possuir espírito de colaboração e cortesia; ser imparcial e praticante do bom senso diante das informações que são recebidas e não propagá-las a ponto de constranger o usuário; ter capacidade crítica e analítica; apresentar coerência nas tomadas de decisão; fazer uso da discricção em suas ações.

Dentre as atribuições do Ouvidor está a de, acolhendo as denúncias e reclamações sobre os atos administrativos considerados injustos e contra o mau atendimento por parte do funcionalismo público, atuar em busca de soluções que venham a corrigir as injustiças e minimizar a imagem negativa do órgão que representa. Em seguida, responder as demandas apresentadas à Ouvidoria, como forma de garantir o respeito ao cidadão, prestando conta das providências que foram tomadas e para quem foram encaminhadas, por competência.

NACFUR (2006, p. 02) ao referir-se ao objetivo menciona que:

A história dessa relação empresa/cliente mostra que, sempre que o cliente é atendido em suas demandas, todos ganham: a empresa, o gestor e o público. Assim, o que se espera e se quer é que as partes desta importante equação, cliente + empresa, com a intermediação da Ouvidoria, quando for preciso, encontrem o ponto de equilíbrio e a solução ideal para todas as questões.

As palavras de NACFUR (2006) referem-se claramente ao serviço de uma Ouvidoria privada, o que não deixa de ser um ponto comum entre Ouvidoria pública e privada.

O que se pretende mostrar é que, sendo pública ou privada, percebe-se a importância dessa relação entre o usuário e a instituição que está oferecendo os serviços. O Ouvidor precisa, antes de tudo, colocar-se no lugar do usuário, procurando entender o problema, o que nem sempre é fácil, por estarem em situação incomum. Mesmo assim, precisa demonstrar interesse e oferecer esclarecimento sobre as providências que serão tomadas, para que seja selado um vínculo de confiança.

## **2 CONHECENDO O MUNICÍPIO DE QUIXADÁ E SUA ATUAL ESTRUTURA DE ENSINO**

Quixadá é um município brasileiro do Estado do Ceará, marcado por suas formações rochosas, por isso denominado também de “Terra dos Monólitos”. Terra dos famosos escritores Jäder de

Carvalho e Rachel de Queiroz, que morou no distrito de Daniel de Queiroz, famoso por seus pontos turísticos, como o Açude Cedro, o Santuário Nossa Senhora Rainha do Sertão, Chalé da Pedra e Pedra do Cruzeiro. Com a denominação Quixadá e subordinado ao município de Quixeramobim, foi criado pela Lei Provincial nº 1.305, de 5 de novembro de 1869. Já em 27 de outubro de 1870, foi elevado à categoria de vila com a denominação de Quixadá pela Lei Provincial nº 1.347, desmembrado do município de Quixeramobim.

Com uma área de 2.019,833 km<sup>2</sup> e uma população de 80.604 habitantes, Quixadá teve como primeiros habitantes os índios tapuias e canindés, que aos poucos foram abandonando a região, à medida que seus domínios eram conquistados pelos brancos.

De acordo com os dados estatísticos da Secretaria Municipal da Educação de Quixadá, CE, o município conta hoje com 56 escolas na zona urbana e rural, distribuídas entre Ensino Fundamental I com um total de 5.106 alunos, Ensino Fundamental II com 4.724 alunos, Ensino Infantil com 2.633 alunos e Educação de Jovens e Adultos com 96 alunos, perfazendo um total de 12.559 alunos, com 587 professores em sala de aula. Conta ainda com o Centro de Apoio à Educação Inclusiva de Quixadá, atendendo crianças com necessidades especiais.

Nas escolas públicas do município de Quixadá, 79,07% das turmas são da Educação Básica do Ensino Fundamental (CENSO, 2016), o que caracteriza o acréscimo do número de alunos nos últimos anos justificado pela nova estrutura organizacional, que tem seus objetivos articulados com base em legislações, como o Plano Nacional de Educação de 2015 e a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) de 1996.

Na atual gestão, 2013 até o presente ano, tem-se investido muito nos recursos das novas tecnologias, objetivando maior ambientação para os docentes e discentes, no sentido de favorecer o processo de aprendizagem. Tais mudanças dão-se em grande número com a implementação de laboratórios de informática, com computadores ligados à internet e ambientes climatizados, além de livros didáticos e materiais como jogos eletrônicos e jogos educativos.

### **3 OS PORQUÊS DO USO E DO NÃO USO DA OUVIDORIA – COMPREENDENDO O PROCESSO**

A pesquisa realizada apresentou 20 (vinte) questões abertas a 20 (vinte) usuários da Ouvidoria, os quais tentaram esclarecer os “porquês” do uso ou do não uso dos serviços da Ouvidoria. Todas as informações colhidas serviram de embasamento para a realização dos resultados a que se pretendia chegar.

Em sua maior parte, as pessoas que registraram suas opiniões disseram ser bem acolhidas, escutadas e que, na maioria das vezes, seu problema teria sido solucionado através de mecanismos utilizados pelo Ouvidor, uma vez que ele, enquanto usuário, não teria acesso a eles.

Outros responderam que jamais procurariam uma Ouvidoria, já que podem tratar dos seus problemas diretamente com o “Gestor Maior” (Secretário da Educação), o que, para 1% das pessoas pesquisadas, seria perda de tempo.

Ficou notório, pela maioria das respostas, que os usuários, ao se sentirem insatisfeitos com a

prestação dos serviços, mobilizam-se para manifestar suas queixas e reclamações junto ao serviço da Ouvidoria; entretanto, isso não ocorre em relação aos elogios, que quase nunca são objeto de notificação.

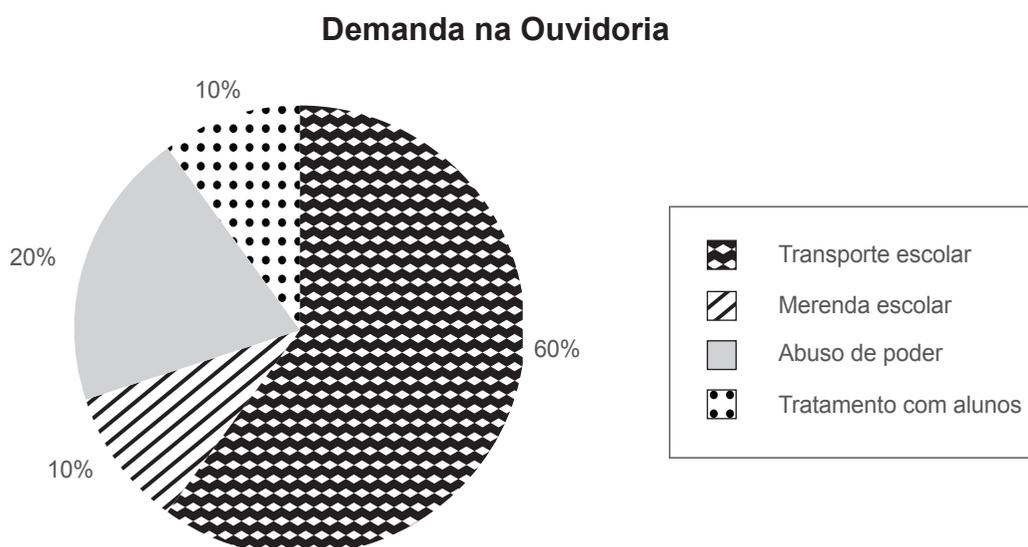
Diante das respostas desses usuários em relação à necessidade de expor seus conflitos, emergiram algumas indagações importantes para a análise da pesquisa:

Quais as demandas dos usuários junto ao serviço da Ouvidoria da SMEQ?

Como a equipe da administração procede a partir das notificações das demandas dos usuários na Ouvidoria?

De que maneira as demandas dos usuários são utilizadas para a melhoria da qualidade da educação?

Baseado nessas indagações, foi feito um levantamento das demandas dos usuários na Ouvidoria. A maioria das queixas vem do transporte escolar (60%); merenda escolar (10%); abuso de poder (20%); tratamento com os alunos (10%), como mostra o gráfico abaixo.



Para responder às duas últimas indagações, aplicou-se também um pequeno questionário aos gestores que recebem essa demanda da Ouvidoria. Estes responderam que se sentem satisfeitos em poder contribuir, quando possível, para a resolução dos conflitos. Focaram ainda a importância da Ouvidoria como instrumento estratégico e inovador, e concordaram que as manifestações dos usuários devem ser efetivamente acolhidas, possibilitando atuar no sentido de mudanças e organização. A citação a seguir vem reforçar com mais exatidão os relatos dos contribuintes citados anteriormente.

Todo governo deve admitir que a Administração possa falhar, portanto há que se ter espaço para que o público tenha o direito de exigir melhores padrões de produtividade administrativa. Assim, se qualquer erro ocorre, a organização responsável deve corrigi-lo e encontrar meios de prevenir futura ocorrência. O sistema público deve garantir alterna-

tivas para o recebimento das reclamações ou queixas individuais contra a Administração Pública e os funcionários públicos devem ser sensíveis às críticas aos seus desempenhos. (ALVES JR., 2002, p. 40).

Isso mostra que as prefeituras, para garantir uma melhor qualidade de seus serviços, precisam usar estratégias que possam garantir o bem-estar do servidor e de toda a comunidade que necessita e usufrui dos serviços públicos.

#### **4 A SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS COM A OUVIDORIA DA SMEQ – RESULTADO E DISCUSSÃO**

Mediante observações feitas pelos usuários no questionário aplicado, quanto à satisfação com o serviço oferecido pela Ouvidoria e os agentes envolvidos, percebe-se que a avaliação foi muito positiva. A pesquisa deixa claro que a satisfação nesse caso está relacionada com o acesso àquilo que se “buscou” e com a realização ou não de algumas das expectativas que o usuário levou para esse atendimento.

Cabe aqui fazer uma referência ao sentimento do usuário que, ao informar sua insatisfação, passa o sentimento de que desejava que sua reivindicação fosse levada em consideração, devendo o órgão ter tempo suficiente para resolver o problema. Quando é ouvido com consideração, fica satisfeito com a forma como foi recepcionado, mesmo que a solução para seu problema não corresponda à sua expectativa inicial. A pesquisa também mostra o oposto: quando o usuário não tem acesso ao que “foi buscar”, seja por ele mesmo ter mudado a compreensão do assunto, seja por não haver disponibilidade do serviço e, mesmo assim sai satisfeito, isso mostra que valorizou algo mais que a realização da demanda.

Enquanto observava o funcionamento da Sala da Ouvidoria, foi possível perceber o constrangimento mediante a presença de outra pessoa que não fosse a do Ouvidor. Os motivos para esse comportamento vão desde o fato de que problemas vinculados à rede municipal geram receio de punição por parte dos gestores, uma vez que tachados de reclamações, na visão cultural desses servidores, serão punidos de alguma forma, o que não cabe discutir aqui neste artigo.

#### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conclui-se este artigo ressaltando a importância de fazermos uma reflexão sobre o trabalho da Ouvidoria e o grau de satisfação gerado nos usuários. Ressaltamos também a contribuição desse estudo para o processo de valorização das Ouvidorias, cujo propósito é melhorar a qualidade dos serviços. A Ouvidoria da SMEQ tem se revelado uma ferramenta fundamental de feedback para a Gestão Pública, particularmente para a Educação do município de Quixadá-Ce.

Os usuários participantes da pesquisa veem a Ouvidoria como uma direção para o planejamento de suas atividades, pois na detecção dos problemas institui-se a tomada de decisão, consequentemente conduzindo à melhoria do atendimento na busca pela satisfação e o bem-estar do usuário.

## REFERÊNCIAS

ALVES JÚNIOR, Mário Nelson. *A contribuição estratégica das Ouvidorias para melhoria dos serviços prestados pelas organizações*: um estudo de caso na Secretaria de Estado e Saúde de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.

NACFUR, Anis. A realidade de uma Ouvidoria. Disponível em: <[http://www.Ouvidoria.unicamp.br/textos/A\\_Realidade\\_de\\_uma\\_Ouvidoria.pdf](http://www.Ouvidoria.unicamp.br/textos/A_Realidade_de_uma_Ouvidoria.pdf)> Acesso em: 19 dez. 2013.

SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE QUIXADÁ-CE. Regimento Interno. Dez. 2013.

# A OUVIDORIA COMO FERRAMENTA DE GESTÃO DO SUS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Luana Gonçalves Gehres/ SES/RS<sup>1</sup>

Bruna Campos De Cesaro<sup>2</sup>

---

## **Resumo**

A Ouvidoria do Sistema Único de Saúde (SUS) é o canal de atendimento ao cidadão para recebimento de elogios, sugestões, solicitações, reclamações, denúncias e informações do SUS, sendo um dos espaços para o exercício da cidadania, participação e controle social. Tem a finalidade de identificar áreas deficitárias, subsidiando as tomadas de decisão dos gestores para melhoria da qualidade dos serviços de saúde. O objetivo desta pesquisa foi identificar os assuntos recorrentes nos protocolos gerados na Ouvidoria do SUS do Rio Grande do Sul, a fim de gerar impacto na avaliação e planejamento em saúde. Trata-se de uma pesquisa de abordagem quantitativa realizada a partir dos dados disponíveis no sistema informatizado por meio da análise e categorização dos assuntos mais recorrentes nas manifestações dos cidadãos. No ano de 2016 se obteve o registro de 6.096 manifestações. A partir da identificação dos assuntos de maior recorrência, é possível influenciar no estabelecimento de metas e pactuações em saúde, para que as ações de planejamento reflitam efetiva e concretamente os anseios dos usuários, de modo que possa influenciar, inclusive, na elaboração do Plano Estadual de Saúde e na pactuação de indicadores e metas da saúde nos Municípios.

**Palavras-chave:** Defesa do paciente. Sistema Único de Saúde. Saúde Pública.

---

1 Ouvidora Estadual do SUS. Coordenadora da Ouvidoria do SUS no Governo do Estado do RS. Servidora Estadual na Secretaria de Saúde do RS. Especialista em Saúde da Família e Comunidade. (luana-gehres@saude.rs.gov.br)

2 Ouvidora Regional do SUS. Mestranda em Saúde Coletiva UFGRS. Especialista em Gestão de Redes de Atenção à Saúde Fiocruz. Servidora Estadual na Secretaria de Saúde do RS. (bruna-cesaro@saude.rs.gov.br)  
Av. Borges de Medeiros, 1501, 1º andar, PoA/RS, CEP: 90119-900, Fone: (51) 3288-7952 - Site: <http://www.saude.rs.gov.br/ouvidoria> - E-mail: [ouvidoria-sus@saude.rs.gov.br](mailto:ouvidoria-sus@saude.rs.gov.br).

---

### **Abstract**

The Ombudsman's Office of the Unified Health System is the citizen's service channel for receiving compliments, suggestions, requests, complaints, denunciations and information, being one of the channels for the exercise of citizenship. Its purpose is identifying deficit areas, subsidizing managers decisions to improve quality of the health services. Through computerized system (OuvidorSUS), it is possible to have access to managerial data, with data tabulation and identification of recurring themes. The objective of this research was to identify the most common health issues in SUS of Rio Grande do Sul, in order to generate impact in health evaluation and planning. It is a quantitative approach based on the data available in the computerized system through the analysis and categorization of procedures and applicants in the manifestations of citizens. In the year 2016 was registered 6,096 protocols. From the identification of the problems of higher incidence, the data obtained can influence the establishment of goals and agreements, so that the planning actions effectively and concretely reflect the users' wishes. It is understood that this research should be used for evaluation and planning of health actions, so that it can influence, also, in the elaboration of the State Health Plan and in the evaluation of health goals in municipalities.

**Keywords:** Patient Advocacy. Unified Health System. Public Health.

## **1 INTRODUÇÃO**

O primeiro Ombudsman surgiu há mais de três séculos, o termo sueco significa, em português, representante do rei, cuja principal função era supervisionar os serviços dos funcionários do governo e, com o passar do tempo, ficou com a responsabilidade de defender o cidadão contra os excessos da burocracia. Posteriormente, a palavra Ombudsman passou a agregar um sentido de “defensor do cidadão” ou o termo “do povo” (SASKATCHEWAN, 2010). No Brasil, o profissional Ombudsman ficou mais conhecido como Ouvidor. Em 1983, juntamente com o processo de redemocratização, a Ouvidoria que existe nos moldes atuais começou a ser discutida, sendo instalada a primeira Ouvidoria Pública em Curitiba – Ouvidoria Municipal de Curitiba, PR. No âmbito estadual, o Estado do Paraná também foi pioneiro, sendo a primeira unidade federativa a instituí-la em 1991. Já a instituição da Ouvidoria-Geral da República ocorreu posteriormente, com a Lei Federal nº 8.490, de 19 de novembro de 1992 (PEIXOTO, 2013).

A Ouvidoria Pública no cenário brasileiro cresceu em quantidade nas diferentes esferas de governo nos últimos anos, e o grande número de protocolos gerados mostra a necessidade que o cidadão brasileiro apresenta em ter uma instituição que possa, além de defender seus direitos, promovê-los para além dos já reconhecidos espaços de exercício da cidadania (ZAVERRUCHA, 2008). O atual modelo de democracia representativa oferece ao cidadão o direito de voto, mas, uma vez encerrado o processo eleitoral, reserva a um pequeno grupo a responsabilidade pelo exercício do Poder Público; é nesse contexto que se abre a discussão em torno da democracia participativa, uma proposta que coexiste com o modelo representativo, a fim de complementá-lo e aperfeiçoá-lo, na medida em que abre espaço para uma participação efetiva da sociedade civil na gestão pública. Auxilia ainda na consecução do objetivo de ampliar a participação da sociedade no controle do Estado, lançando as bases de uma democracia participativa, na qual as Ouvidorias, Conselhos e demais instituições do controle social têm papel primordial a cumprir (LYRA, 2004).

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Fundamentação Teórica**

A Ouvidoria-Geral do SUS (Sistema Único de Saúde) pertence à Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do governo federal, vinculada ao Ministério da Saúde e criada pelo Decreto nº 4.726, de 9 de junho de 2003. Três anos após a sua criação, foi implantado o Sistema Informatizado OuvidorSUS, interligando as diferentes Ouvidorias do SUS, para acompanhamento e resolutividade dos protocolos gerados, e hoje presente em todos estados e diversos municípios brasileiros. As Ouvidorias procuraram auxiliar o processo de construção da cidadania nas últimas décadas em nosso país, elas são órgãos cuja função principal é “ouvir” a manifestação acerca dos serviços prestados, intervindo na relação entre o usuário e a Administração Pública. O conhecimento da opinião dos usuários em relação aos serviços públicos é importante instrumento

auxiliar para planejamento e tomada de decisões. As Ouvidorias Públicas são de cunho universalista e tentam estimular a propagação da cidadania e da gestão participativa (PINTO e LYRA, 2009).

A Participação Social no Sistema Único de Saúde (SUS) é uma diretriz constitucional descrita nas Leis n.º 8.080/90 e n.º 8.142/90, parte fundamental da constituição da saúde pública brasileira. Além das Ouvidorias, os conselhos de saúde contam com outras instituições de controle social nas políticas públicas, tais como: auditorias, Ministério Público, controladorias, Tribunais de Contas, comissões do Legislativo, entre outros, que devem ser acionados sempre que necessário (BRASIL, 2007).

O financiamento da saúde pública no país é feito de forma tripartite, ou seja, consiste no conjunto das parcelas de gastos da União, Estados e Municípios. A União formula políticas nacionais, mas a implementação é feita pelos Estados e Municípios. O município é o principal responsável pela saúde pública de sua população, tendo gestão das ações e serviços de saúde oferecidos em seu território. Já o governo estadual implementa políticas nacionais e estaduais, além de organizar o atendimento à saúde em seu território. A porta de entrada do sistema de saúde deve ser preferencialmente a atenção básica (Postos de Saúde, Unidades de Saúde da Família etc.). A partir desse primeiro atendimento, o cidadão será encaminhado para os outros serviços de maior complexidade da saúde pública (hospitais e clínicas especializadas). O sistema público de saúde funciona de forma referenciada. Isso ocorre quando o gestor local do SUS, não dispondo do serviço de que o usuário necessita, encaminha-o para outra localidade que oferece o serviço. Esse encaminhamento e a referência de atenção à saúde são pactuados entre os municípios, e por vezes com o Estado e a União, buscando o atendimento integral à saúde da população. Há competências definidas para cada um desses três gestores, consolidando um Sistema Único de Saúde, o SUS, que por sua vez articula-se em Rede de forma regionalizada da qual faz parte a Ouvidoria. Esta regionalização constituiu-se como um processo de articulação entre os serviços que já existem, visando um comando unificado (BRASIL, 2006).

A Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul, atendendo às diretrizes preconizadas pelo SUS, utiliza a seguinte estruturação regional a fim de organizar a política de saúde no Estado e a rede de serviços do SUS: Regiões de Saúde e Coordenadorias Regionais de Saúde e Macrorregiões. Destas, as Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) representam as sedes administrativas regionais responsáveis pelo planejamento, acompanhamento e gerenciamento das ações e serviços de saúde em seu território (RIO GRANDE DO SUL, 2011), compostas por 19 sedes, conforme figura 1.

Em 2012 iniciou-se a implantação da Ouvidoria do SUS da Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul (SES/RS) por meio da designação de três Ouvidores e capacitação de servidores como pontos de interlocução em diversos setores do órgão, incluindo as Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) – que posteriormente tornaram-se as Ouvidorias do SUS Regionais – compondo a Rede da Ouvidoria do SUS. A regulamentação deste processo ocorreu através do Decreto Estadual n.º 51.999/2014, efetivando-se a implantação das 19 (dezenove) Ouvidorias Regionais do SUS, com a designação dos seus respectivos Ouvidores Regionais. Ainda foram designados outros 03 (três) Ouvidores Internos para atuarem em departamentos da SES mais demandados. Todos esses vinculados à Ouvidoria Estadual, tendo suas competências descritas no Regimento Interno da Ouvidoria do SUS (RIO GRANDE DO SUL, 2014).



Figura 1 – Mapa das Coordenadorias Regionais de Saúde da SES/RS

Com o intuito de descentralizar as ações de Ouvidoria do SUS e possibilitar ao cidadão o atendimento e acompanhamento da sua demanda no próprio território, a Ouvidoria buscou integrar à sua Rede pontos de interlocução nas Secretarias Municipais de Saúde e em instituições de saúde vinculadas ao SUS. O organograma da Ouvidoria do SUS é muito similar ao de todas as outras redes do SUS, tendo representação nas três esferas de governo com a presença da regionalização – Coordenadorias Regionais de Saúde. Sinteticamente temos instituições públicas, privadas ou mistas, prestadoras de serviços SUS, Secretarias Municipais de Saúde, Coordenadorias Regionais de Saúde, Secretaria Estadual de Saúde e em seu último nível o Ministério da Saúde – todos integrados pelo Sistema Informatizado OuvidorSUS, o qual permite o fluxo de encaminhamentos e reencaminhamentos de protocolos, com novas informações, andamento, apurações etc., para as diferentes esferas. Todos estes entes têm acesso ao Sistema OuvidorSUS ou interlocução com o mesmo.

As Ouvidorias do SUS, independentemente da esfera em que estejam localizadas, têm como objetivo ser um canal de atendimento ao cidadão para recebimento de elogios, sugestões, solicitações, reclamações, denúncias e informações, sendo um dos espaços para o exercício da cidadania, participação e controle social. Têm a finalidade garantir a avaliação dos serviços de saúde, identificar áreas deficitárias, subsidiando a tomada de decisão dos gestores para melhoria da qualidade dos serviços de saúde. Ainda, exercem importante influência na educação permanente dos profissionais da saúde, os quais, através das demandas recebidas dos usuários, podem repensar seus processos de trabalho e qualificar o atendimento ao cidadão. Com a utilização do sistema

informatizado (OuvidorSUS), é possível ter acesso a relatórios gerenciais, com tabulação de dados e identificação de temas recorrentes, disponíveis para acompanhamento nos planos estadual e federal, todos conectados ao mesmo sistema.

A fim de ampliar a participação de cidadãos do Estado, produzir relatórios para subsidiar a gestão do SUS, disseminar as informações quantificadas da Ouvidoria aos diversos atores da rede SUS, gerar mudanças nas práticas de cuidado e vigilância, aproximando-as com os anseios da população, fez-se necessário ampliar e qualificar a rede de Ouvidorias do SUS do Estado do Rio Grande do Sul, facilitando o acesso do cidadão, bem como dar celeridade ao tratamento das demandas.

## **2.2 Procedimentos Metodológicos**

O objetivo desta pesquisa foi conhecer e identificar os assuntos mais recorrentes nos protocolos gerados na Ouvidoria do SUS do Rio Grande do Sul (RS), incluindo protocolos registrados na Ouvidoria Estadual e nas Ouvidorias Regionais do SUS. Trata-se de uma pesquisa de abordagem quantitativa realizada a partir dos dados disponíveis no sistema informatizado OuvidorSUS – Banco de Dados do Sistema OuvidorSUS, gerado na data de 06/01/2017 pelo Ministério da Saúde, contendo dados desde o início da Ouvidoria do SUS-RS com a utilização do Sistema OuvidorSUS – janeiro 2012 a dezembro de 2016 –, por meio da análise e categorização dos assuntos mais recorrentes nas manifestações de todas as demandas registradas durante esse período.

O Sistema OuvidorSUS, utilizado em todo território nacional, é um sistema informatizado que possibilita o registro das manifestações, sua categorização e gerenciamento dos dados gerados. Quanto ao meio de atendimento, a Ouvidoria do SUS-SES/RS recebe demandas via: cartas/documentos, formulário web, pessoalmente, telefone e e-mail. Quanto à classificação, concerne a: reclamações, denúncias, sugestões, elogios, solicitações e informações, de acordo com Portaria nº 8, de 25 de maio de 2007 (BRASIL, 2007). No que compete à sua categorização, segundo o teor da manifestação do cidadão e às áreas de competência, as demandas são tipificadas de acordo com o Manual de Tipificação do Sistema Informatizado OuvidorSUS, elaborado pelo Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS (DOGES/MS). O registro da manifestação é feito pelo atendente da Ouvidoria, por meio da abertura de um protocolo, o qual é classificado e tipificado. Os atendentes recebem capacitação para a tipificação correta dos protocolos e têm acesso ao Manual sempre que necessário. O Sistema permite até 04 (quatro) níveis de tipificação: Assunto; Subassunto 1; Subassunto 2; e Subassunto 3. Dentre os Assuntos (nível 1), temos: I. Alimento; II. Assistência à Saúde; III. Assistência Farmacêutica; IV. Assistência Odontológica; V. Assuntos Não Pertinentes; VI. Cartão SUS; VII. Comunicação; VIII. Conselho de Saúde; IX. Estratégia de Saúde da Família/Programa de Agentes Comunitários de Saúde (ESF/Pacs); X. Financeiro; XI. Gestão; XII. Orientações em Saúde; XIII. Ouvidoria do SUS; XIV. Produtos para Saúde/Correlatos; XV. Programa Farmácia Popular do Brasil; XVI. Programa Farmácia Popular do Brasil – Sistema Copagamento; XVII. Programa Nacional de Controle do Tabagismo (PNCT); XVIII. Programa Nacional de DST e AIDS; XIX. SAMU; XX. Transporte; XXI. Vigilância em Saúde; XXII. Vigilância Sanitária. A totalidade de subassuntos não está descrita neste trabalho pois compõe uma lista extensa de possibilidade de categorização. O

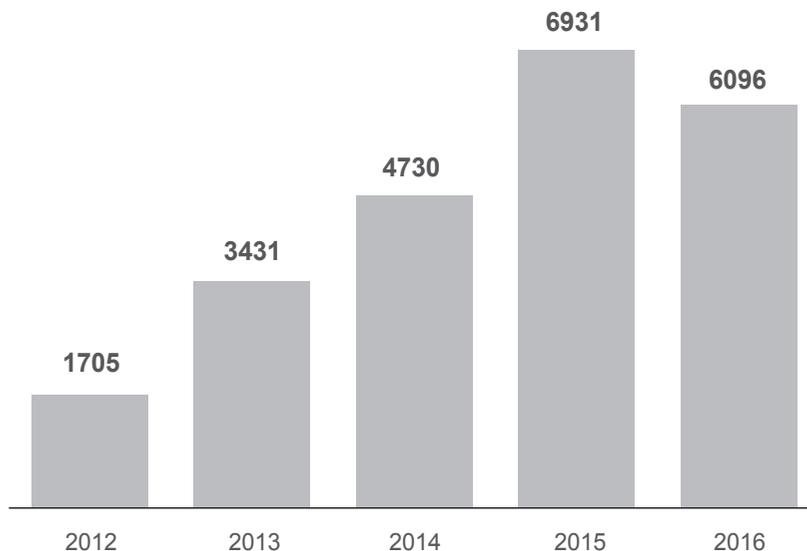
referido Manual de Tipificação do Sistema contempla orientações a respeito dessa análise podendo ser utilizado por todas as Ouvidorias do SUS em seu processo de trabalho. A correta tipificação da demanda é fundamental para a qualidade do registro. Essa informação é importante para o encaminhamento adequado e para o tratamento da demanda; assim como para a elaboração de relatórios gerenciais fidedignos, utilizados como instrumento de gestão da Ouvidoria do SUS (BRASIL, 2014).

## 2.3 Resultados

Desde a criação da Ouvidoria até o final do ano de 2016, foram cadastradas 22.893 manifestações: 1.705 demandas em 2012, 3.431 em 2013, 4.730 em 2014, 6.931 em 2015 e 6.096 no ano de 2016 – Gráfico 1.

---

**GRÁFICO 1 – Total de Manifestações Registradas na Ouvidoria SUS da SES/RS por ano**



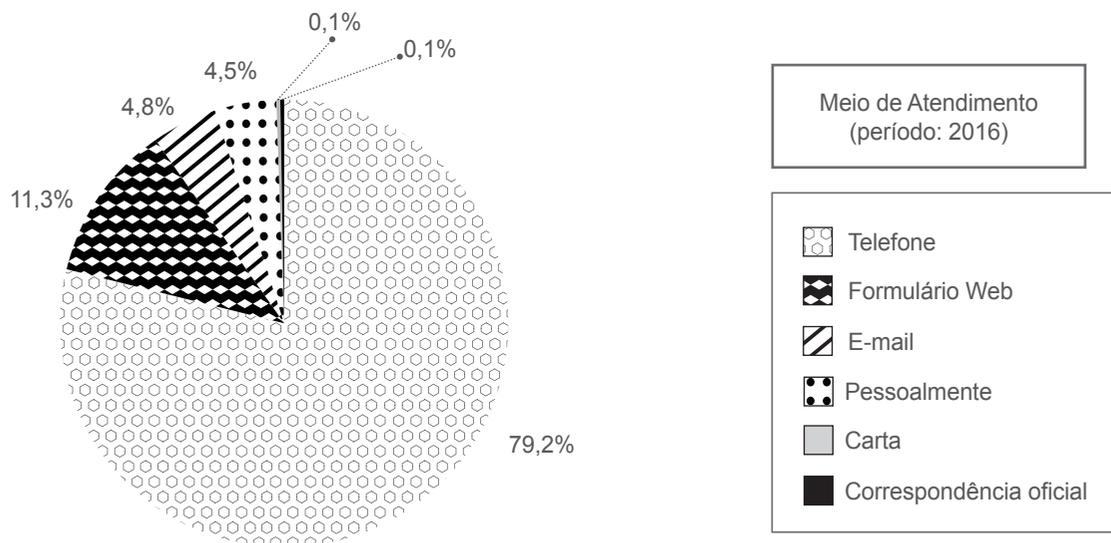
Fonte: Banco de Dados Sistema OuvidorSUS, gerado em 06 de janeiro de 2017

---

Nos primeiros anos da Ouvidoria, o principal canal de acesso utilizado foi o formulário web, alcançando 67% das manifestações. Porém, à medida que ocorreu a estruturação da Ouvidoria com equipe de Teletendimento, o telefone passou a ser o principal meio de acesso utilizado, atingindo 80% dos atendimentos.

Dentre as 6.096 manifestações registradas em 2016, 79,2% (4.831) foram por telefone; 11,3% (686) por formulário web; 4,8% (294) por e-mail; 4,5% (273) presencialmente; 0,1% (7) carta e 0,1% (5) correspondência oficial – Gráfico 2.

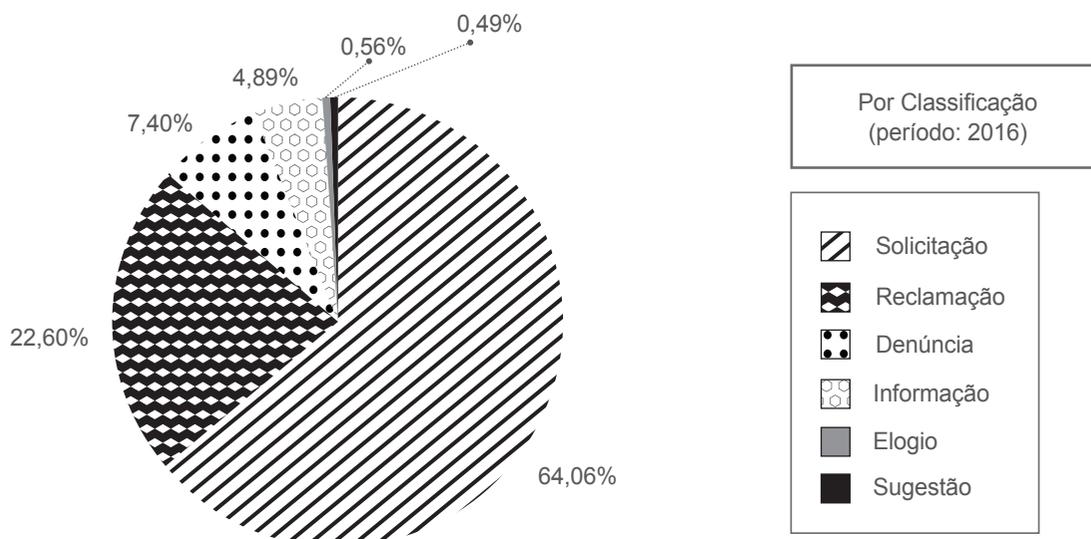
**GRÁFICO 2 – Meio de Atendimento na Ouvidoria SUS da SES/RS em 2016**



Fonte: Banco de Dados Sistema OuvidorSUS, gerado em 06 de janeiro de 2017

As manifestações da Ouvidoria são classificadas conforme o teor relatado pelo cidadão, tendo sido, em 2016, distribuídas em 64,06% (3.905) Solicitações; 22,60% (1.378) Reclamações; 7,40% (451) Denúncias; 4,89% (298) Informações; 0,56% (34) Elogios; e 0,49% (30) Sugestões – Gráfico 3.

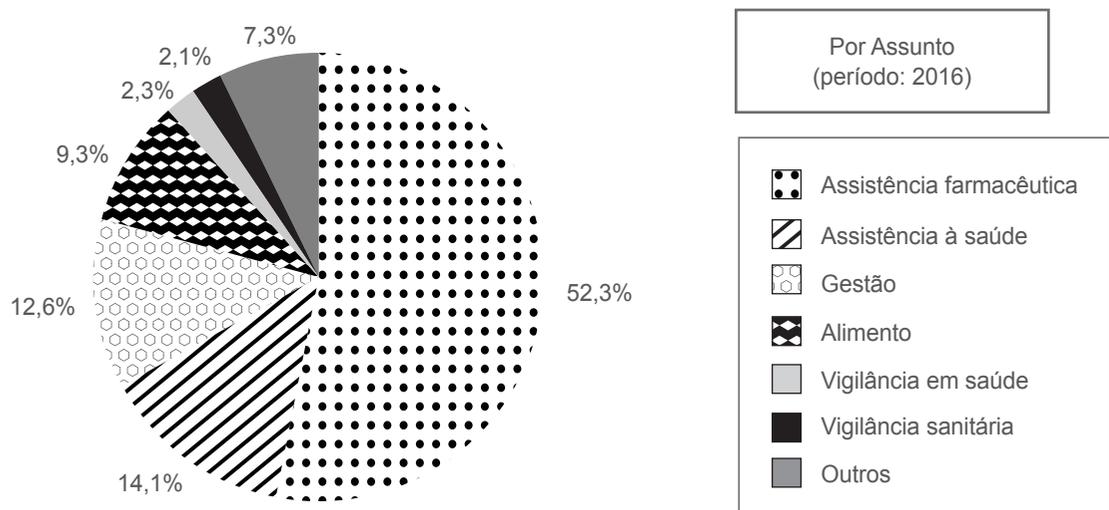
**GRÁFICO 3 – Classificação de Atendimento na Ouvidoria SUS da SES/RS em 2016**



Fonte: Banco de Dados Sistema Ouvidor SUS, gerado em 06 de janeiro de 2017

Em relação aos Assuntos mais recorrentes tivemos: 52,3% (3.189 protocolos) relacionados à Assistência Farmacêutica; 14,1% (860 protocolos) à Assistência à Saúde; 12,6% (766 protocolos) à Gestão; 9,3% (569 protocolos) a Alimentos; 2,3% (141 protocolos) à Vigilância em Saúde; 2,1% (127) à Vigilância Sanitária; e 7,3% (444 protocolos) distribuídos em demais assuntos (Outros) – Gráfico 4.

**GRÁFICO 4 – Classificação Quanto ao Assunto da Demanda - Ouidoria SUS da SES/RS em 2016**



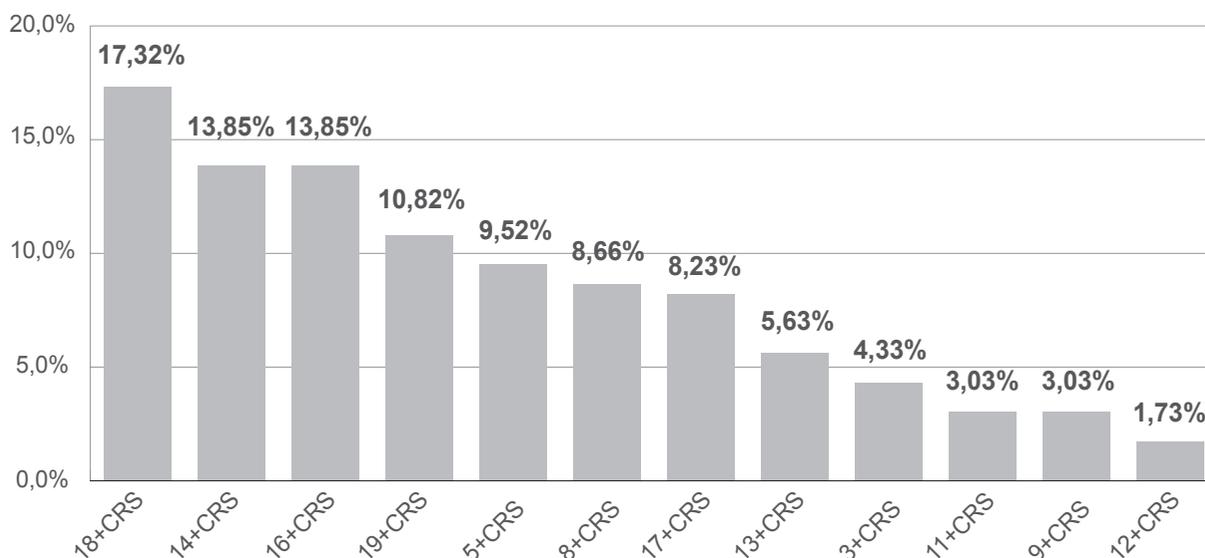
Fonte: Banco de Dados Sistema OuvidorSUS, gerado em 06 de janeiro de 2017

Das demandas da Assistência Farmacêutica – assunto mais recorrente –, 73% (2.330 protocolos) foram sobre medicamentos do Componente Especializado, ou seja, medicamentos cuja compra é responsabilidade Federal e/ou Estadual; 11% (346) Não Padronizado (medicamentos não fornecidos pelo SUS); 13% (416) Outros; e 3% (97) Medicamentos do Componente da Atenção Básica, responsabilidade Municipal.

Em Assistência à Saúde, 51% das manifestações foram sobre atendimento (consultas) e 29% cirurgias, destacando-se as especialidades de Ortopedia/Traumatologia e Oftalmologia em ambos; e 20% outras solicitações. Em Gestão, predominaram reclamações e denúncias principalmente relacionadas a Recursos Humanos. As demandas foram encaminhadas a seus respectivos setores e órgãos do SUS prioritariamente pelo sistema OuvidorSUS, tanto os de gestão estadual, regional, municipal ou institucional.

Dentre as 6.096 manifestações registradas, 231 tiveram origem nas Ouvidorias Regionais do SUS, conforme distribuído nas respectivas CRS, no gráfico a seguir. No período analisado, 07 (sete) Ouvidorias Regionais não registraram nenhuma manifestação.

**GRÁFICO 5 – Porcentagem de Registro nas Respectivas Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) da SES/RS em 2016**



Fonte: Banco de Dados Sistema OuvidorSUS, gerado em 06 de janeiro de 2017

## 2.4 Discussão

O registro das manifestações no Sistema Informatizado OuvidorSUS permite que as manifestações tenham uma resolução ágil. A gestão da informação a partir da análise das demandas possibilita a visualização das principais áreas problemáticas com maior número de reclamações ou solicitações.

Em relação ao meio de atendimento, verifica-se que o canal de acesso mais utilizado pela população foi o telefone, o que pode ser explicado pelo fato de ser um canal telefônico 0800 gratuito, ou seja, sem custo ao cidadão. A equipe para o atendimento telefônico foi ampliada, dobrando o número de pontos de atendimento e disponibilizando maior acesso ao cidadão. O aumento da divulgação da Ouvidoria também culminou com o período de crescimento no número de registro de protocolos.

Considerando que a Ouvidoria não é o canal adequado para o atendimento de saúde, e sim os serviços de saúde, cabe ressaltar que as demandas classificadas como “Solicitação” expressam a dificuldade de acesso do cidadão a algum serviço de saúde. As solicitações e reclamações indicam a insatisfação do usuário do SUS, porém as solicitações permitem visualizar de imediato a insatisfação vinculada à necessidade de acesso. Em um número menor de registros estão as “Informações”, porém a Ouvidoria dissemina muitas informações sem gerar protocolos, gerando apenas atendimentos, que não foram analisados neste estudo. Ainda é importante destacar que, em cada protocolo registrado, há alguma orientação ou informação fornecida, acenando para a subnotificação de “informações” nos registros da Ouvidoria.

A análise da tipificação evidencia a “Assistência Farmacêutica” em seu “Componente Especializado”, associada ao fato de as dificuldades encontradas pelo cidadão neste assunto serem de competência da SES, o que não nos permite inferir que este seja o principal problema da população do RS. Em contraponto, a análise destas manifestações pela Ouvidoria e Coordenação Estadual da Política de Assistência Farmacêutica tem gerado mudanças em fluxos de trabalho da farmácia do Estado.

O assunto “Assistência à Saúde” aponta as solicitações de usuários para atendimentos, ou seja, a dificuldade de acesso a consultas especializadas, cirurgias e exames. Muitas dessas demandas são de competência municipal, ressaltando aqui a necessidade do trabalho em rede na Ouvidoria do SUS. É importante destacar que nem sempre a dificuldade encontrada aqui está relacionada à “fila de espera”, e sim à falta de informação nos sistemas de agendamento, possibilitando a atuação eficaz da Ouvidoria na resolução do problema.

Em gestão, terceiro item de maior recorrência, ressalta-se a insatisfação com recursos humanos, o qual incluiu críticas a atendimentos recebidos pelos profissionais de saúde ou de instituições prestadoras de serviço SUS. A partir da identificação e análise dos dados obtidos é possível influenciar no estabelecimento de metas e pactuações, para que as ações de planejamento reflitam efetiva e concretamente os anseios dos usuários.

Salientamos ainda que o sistema informatizado OuvidorSUS permite que uma mesma demanda seja encaminhada e analisada por diferentes setores, chegando ao seu destino final – local da reclamação ou solicitação – com maior rapidez.

A caracterização das demandas através de relatórios periódicos permite a utilização desses dados pelos gestores estaduais, regionais e municipais para a tomada de decisões, assim como sua utilização no planejamento em saúde. Nesse sentido, a Ouvidoria passou a integrar os instrumentos de gestão e planejamento em saúde da SES, como o RDQA – Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior, e o RAG – Relatório Anual de Gestão, inserindo, em formato de anexo aos documentos, um relatório simplificado das manifestações recebidas na Ouvidoria. Considerando que os relatórios são analisados pelo Controle Social por meio do Conselho Estadual de Saúde, a Ouvidoria contribui na efetivação da participação do cidadão na Gestão do SUS. Também passaram a integrar os instrumentos de planejamento: PES – Plano Estadual de Saúde, PAS – Programação Anual de Saúde, PPA – Plano Plurianual, LOA – Lei Orçamentária Anual, onde são pactuadas as diretrizes, objetivos, metas e ações para a saúde no período de 04 (quatro) anos, bem como são fixados os recursos financeiros para o atingimento das metas. Por meio da participação no grupo condutor de elaboração desses instrumentos, o GT PMeA – Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, a Ouvidoria pode aproximar continuamente o olhar do cidadão às discussões de várias áreas técnicas desta Secretaria, contribuindo como ferramenta de gestão.

### **3 CONSIDERAÇÕES**

Os dados obtidos na pesquisa refletem as demandas registradas na Ouvidoria do SUS do Estado do Rio Grande do Sul/RS, demonstrando as principais frustrações e dificuldades dos usuários.

Entende-se que esta pesquisa deva ser utilizada para a avaliação e o planejamento das ações em saúde, assim como as estratégias utilizadas podem ser replicadas a fim de influenciar, inclusive, na elaboração do Plano Estadual de Saúde e na pactuação de indicadores e metas com os municípios.

É importante que os usuários, profissionais de saúde, gestores e prestadores de serviços se sintam acolhidos e ouvidos pela Ouvidoria, bem como que as demandas possam influenciar em ações estratégicas, sejam elas preventivas ou corretivas. Ademais, a análise de demandas e a sua discussão pela equipe envolvida podem despertar ações de educação permanente em saúde, influenciar na qualidade do atendimento ofertado ao usuário, bem como empoderar o cidadão para o exercício da cidadania e do controle social.

A Ouvidoria do SUS se mostrou um relevante dispositivo para planejamento em saúde, uma vez que dissemina informações a partir dos ouvidores SUS para todos os integrantes da rede, coordenadorias regionais, trabalhadores da gestão e da assistência, empoderando assim usuários e trabalhadores de saúde. Ações desarticuladas de Ouvidoria, sem a intersecção com o controle social e os gestores, não propiciam mudanças nas práticas de saúde. A utilização de dados da Ouvidoria em Conselhos de Saúde e CIR, Comissão Intergestores Regional, é necessária para maiores resultados e efetivação da Ouvidoria como ferramenta de gestão. Ações no território, como as Ouvidorias Itinerantes, podem proporcionar maior aproximação com os cidadãos, bem como discussões acerca da cidadania e do SUS.

A Ouvidoria do SUS se apresentou como método para identificação de frentes de maior impacto no conjunto de debates que têm como fim o planejamento em saúde pública. O envio de relatórios periódicos aos gestores do SUS elucidou as principais demandas, influenciando tomadas de decisões. Oportunizaram-se comparações locorregionais em debates, como em reuniões de CIR, o que gera mudanças nas práticas das SMS. Foram realizados ainda eventos regionais a fim de informar os cidadãos sobre o trabalho da Ouvidoria do SUS, a rede de serviços do SUS, a importância do controle social e da participação nos Conselhos de Saúde. A Ouvidoria do SUS passou a compor o grupo de discussões para implementação do “Portal Cidadão”, canal virtual destinado a resolver dúvidas.

Verifica-se que ainda há um árduo caminho a ser percorrido para a melhor utilização desta ferramenta de gestão do SUS. Ao passo que a Ouvidoria vem sendo reconhecida pelo cidadão como um espaço de escuta e acolhimento de suas necessidades, também cresce o desafio de abrir espaços na gestão para as ações da Ouvidoria. É cristalino que o proficiente alcance da Ouvidoria ainda envolve muitos desafios, como o relativo às demandas chegarem ao conhecimento dos diferentes atores que fazem parte da rede SUS, os quais talvez não estejam ao alcance dessas informações. Para contribuir com a melhoria dos serviços, a Ouvidoria do SUS deve interagir com os diferentes atores sociais envolvidos. Assim, permitir-se-á a ampliação da autonomia do próprio usuário, revelando sua participação como cidadão, o que fará com que este se torne protagonista do seu cuidado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS. *Manual das Ouvidorias do SUS*. Brasília: Ministério da Saúde, 2014b. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual\\_Ouvidoria\\_sus.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_Ouvidoria_sus.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 nov. 92 (Ed. Extra).

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.726, de 9 de junho de 2003. Aprova a estrutura regimental e quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Saúde e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 10 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica de Saúde nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação de saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 set. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília: Ministério da Saúde, 1990.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sistema Único de Saúde (SUS): *Entendendo o SUS*. Brasília: BRASIL, MINISTÉRIO da Saúde, 2006. Disponível em: <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2013/agosto/28/cartilha-entendendo-o-sus-2007.pdf> Acesso em: 21 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.508, 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Portaria Nº 8, de 25 de maio de 2007. Regulamenta o Sistema OuvidorSUS. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 maio 2007.

CESARO, B. C.; GEHRES L. G. Banco de Dados do Sistema OuvidorSUS gerado em 06 jan. 2017 [on-line]. Disponível em: [Ouvidoria-sus@saude.rs.gov.br](mailto:Ouvidoria-sus@saude.rs.gov.br). Acesso em: jan. 2017.

LYRA, Rubens Pinto. *Autônomas x Obedientes*. A Ouvidoria Pública em Debate. João Pessoa: UFPB. 2004. 172 p.

OMBUDSMAN SASKATCHEWAN. The history of the Ombudsman. Regina. 2008. Disponível em: <<http://www.ombudsman.sk.ca/info/the-history-of-the-ombudsman>>. Acesso em: 9 jun. 2015.

PEIXOTO, Stefano Frugoli; MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni; MORRONE, Luiz Carlos. Atribuições de uma Ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. *Saúde soc*. São Paulo, v. 22, n. 3, p. 785-794, set. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902013000300012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902013000300012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 9 jun. 2015.

PINTO, E.; LYRA, R. P. *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil*. João Pessoa: UFPB. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n.º 51.999, de 13 de novembro de 2014.

ZAVERUCHA, Jorge. O papel da Ouvidoria de polícia. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 20, p. 224-235, dec. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222008000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222008000200010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 24 jan. 2016.

## **ANEXO**

### **Siglas e Legendas**

CIR – Comissão Intergestores Regional

CRS – Coordenadorias Regionais de Saúde

DOGES – Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS

GT PMeA – Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação

LOA – Lei Orçamentária Anual

MS – Ministério da Saúde

PAS – Programação Anual de Saúde

PES – Plano Estadual de Saúde

PPA – Plano Plurianual

RAG – Relatório Anual de Saúde

RDQA – Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior

RS – Rio Grande do Sul

SES – Secretaria Estadual da Saúde

SMS – Secretarias Municipais de Saúde

SUS – Sistema Único de Saúde



# AS OUVIDORIAS LEGISLATIVAS E O SEU PAPEL NA RECONSTRUÇÃO DAS ATIVIDADES TÍPICAS DO PODER LEGISLATIVO

Douglas Moreno<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

Este trabalho visa explorar o papel das Ouvidorias Legislativas no Brasil e destacar o seu papel na reconstrução das atividades típicas do Poder Legislativo. De início, é exposta a situação atual das Ouvidorias Legislativas em comparação com as demais Ouvidorias Públicas, tomando-se como exemplo o modelo atual de algumas Ouvidorias de Assembleias Legislativas no Brasil. Em seguida, toma-se como referência o modelo de países como a Nova Zelândia e a Austrália denominado Ombudsmen, que são Ouvidorias Legislativas consagradas como exemplos de boa governança, ilustrando-se alguns aspectos comparativos com as nossas Ouvidorias. Ao final, o trabalho sugere estratégias de como a atuação das Ouvidorias Legislativas pode provocar mudanças de paradigmas na atividade legislativa e no resgate da função fiscalizatória do Poder Legislativo.

**Palavras-chave:** Ouvidorias Legislativas. Ouvidorias Parlamentares. Ouvidorias Públicas. Fiscalização. Controle Externo. Administração Pública. Poder Legislativo. Assembleia Legislativa. Tribunal de Contas.

---

1 Procurador Legislativo e Ouvidor Executivo da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Mestre (LLM) em Administrative Law pela Victoria University of Wellington na Nova Zelândia. Bolsista do programa australiano Professional Development Scholarship Endeavour Award, com atuação no Ombudsman SA, Adelaide, Sul da Austrália. (dmoreno@alepe.pe.gov.br)  
Rua do Sossego, 591 – Boa Vista – Recife, PE – CEP 50100-150 Fone: 81 989445650

---

### **Abstract**

This paper aims to explore the role of Parliamentary Ombudsmen in Brazil and to highlight their role in the reconstruction of the typical activities of the Legislative Branch. Initially, the situation of the Parliamentary Ombudsmen is exposed, such as the current model of Ombudsman's Offices of Legislative Assemblies in Brazil, and compared with the other Public Ombudsman's Offices. Further, the studies involve the New Zealand and Australia Parliamentary Ombudsmen which are considered models of good governance practices as a reference, including some comparative perspectives with Parliamentary Ombudsmen in Brazil. Finally, the paper suggests strategies that can lead to paradigm shifts into legislative activity and contribution to restore the oversight function.

**Keywords:** Parliamentary Ombudsmen. Ombudsman's Office. Public Ombudsman's Offices. Public Administration. Supervision. External Control. Legislative Power. Court of Accounts.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, as Ouvidorias Legislativas ou Parlamentares são as Ouvidorias Públicas vinculadas ao Poder Legislativo da União, dos Estados e dos Municípios. As Ouvidorias Legislativas do Poder Legislativo da União incluem as do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União. Por sua vez, as Ouvidorias Legislativas do Estado são aquelas que funcionam nas Assembleias Legislativas Estaduais e nos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, enquanto as Ouvidorias situadas nas Câmaras Municipais são aquelas integrantes do Poder Legislativo do Município.

De modo geral, todavia, pouco tem sido o enfoque dado às Ouvidorias Legislativas no nosso país.

Enquanto as Ouvidorias do Poder Executivo, por exemplo, já atingem um nível razoável de estrutura, organização, integração e destaque no setor público, as Ouvidorias Legislativas são núcleos incipientes que não alcançaram ainda a posição de reconhecimento que poderiam usufruir.

Como se não bastasse, em diversas localidades do país, elas funcionam precariamente ou sequer existem, a exemplo de algumas Ouvidorias de Assembleias Legislativas Estaduais e Ouvidorias de Câmaras Municipais. Esta situação cria um paradoxo indesejável que é a situação de desigualdade entre os cidadãos brasileiros que podem ser “mais bem ouvidos” ou até “deixam de ser ouvidos”, a depender de onde residem.

Mais grave ainda, há determinadas demandas que reclamam a atuação exclusiva do Poder Legislativo e não de outros Poderes, a exemplo da inovação legislativa e do controle externo. Logo, se as Ouvidorias Legislativas não estão devidamente posicionadas na atividade público-administrativa, o cidadão poderá não ter o canal apropriado para que suas manifestações sejam respondidas, sobretudo quando o tema envolver esta atuação que é típica e exclusiva do Poder Legislativo.

Neste artigo, objetiva-se resgatar a importância das Ouvidorias Legislativas utilizando-se como argumento o prestígio de que gozam outras Ouvidorias Parlamentares de outros países, como as da Nova Zelândia e da Austrália. Antes, porém, há necessidade de ilustrar a situação atual de algumas Ouvidorias Legislativas a exemplo das existentes nas Assembleias Legislativas Estaduais no Brasil, para que haja a percepção de como o modelo está sendo tratado e quais mudanças de parâmetros são necessárias para que haja uma melhoria do exercício das funções do Poder Legislativo.

### **Situação das Ouvidorias Legislativas: o Caso das Ouvidorias Legislativas de Assembleias Legislativas**

Alguns modelos vigentes foram pesquisados através dos seus portais de transparência e da página oficial disponibilizada na internet, utilizando-se as siglas de cada Estado para identificar de qual Casa Legislativa ela é integrante, justamente com o objetivo de evidenciar como está sendo implementado o sistema de Ouvidorias nas Assembleias Legislativas do país.

No que diz respeito à sua instituição formal, temos exemplos de Ouvidorias que são criadas através de Resolução interna (MG – SP – RS – AL)<sup>2</sup>, de Regimento Interno (MA)<sup>3</sup>, de Decreto-Legislativo (PR)<sup>4</sup> e de Leis Ordinárias (PE – PB)<sup>5</sup>, variando o seu posicionamento no organograma da instituição, sendo algumas vinculadas à Mesa Diretora (RS – MT)<sup>6</sup>, enquanto que outras aparecem subordinadas à Presidência do órgão (SP – PE)<sup>7</sup>, e algumas não fazem parte sequer formalmente desta estrutura (GO)<sup>8</sup>.

As Ouvidorias Legislativas têm sido ocupadas pelos próprios parlamentares ou ex-parlamentares, cuja designação como Ouvidor-Geral pode ocorrer através de eleição, durante a escolha da Mesa Diretora (PE)<sup>9</sup>, ou já definida internamente pela composição da própria Mesa Diretora quando esta é escolhida previamente (MA)<sup>10</sup>, possuindo o Ouvidor normalmente o mesmo mandato que é conferido à Mesa Diretora de 2 (dois) anos (MG - PE)<sup>11</sup>, podendo ser reconduzido para os próximos 2 (dois) anos.

O perfil daqueles que assumem a função de Ouvidor-Geral de Assembleias Legislativas normalmente é a de um ex-deputado ou deputado da base governista e/ou que pode integrar a Comissão de Ética da Casa Legislativa, sendo hipótese remota, devido a questões estratégicas e políticas, que o Ouvidor-Geral seja um membro da oposição ao governo vigente. A situação mais peculiar é a da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, cujo Ouvidor é um cidadão escolhido por um Conselho Consultivo composto por dez instituições da sociedade civil<sup>12</sup>.

Em alguns casos há um Ouvidor Substituto(SP)<sup>13</sup> ou Ouvidor Executivo (PE)<sup>14</sup>, com delegação de atribuições recebidas pelo Ouvidor-Geral, os quais conduzem as questões técnicas e administrativas do departamento, resolvendo sempre as questões mais comuns e reportando ao Ouvidor-Geral as situações mais complexas.

Há Ouvidorias Legislativas que lidam com a gestão da informação e com a elaboração/revisão do Portal da Transparência, com papel fundamental no cumprimento da lei de acesso à informação

---

2 [www.alemg.gov.br](http://www.alemg.gov.br)  
[www.alesp.gov.br](http://www.alesp.gov.br)  
[www.alrs.gov.br](http://www.alrs.gov.br)

3 [www.alma.gov.br](http://www.alma.gov.br)

4 [http://www.alep.pr.gov.br/sala\\_de\\_imprensa/noticias/projeto-que-cria-ouvidoria-da-assembleia-e-aprovado-em-segunda-votacao-1](http://www.alep.pr.gov.br/sala_de_imprensa/noticias/projeto-que-cria-ouvidoria-da-assembleia-e-aprovado-em-segunda-votacao-1)

5 [www.alepe.pe.gov.br](http://www.alepe.pe.gov.br)

6 [www.alrs.gov.br](http://www.alrs.gov.br)

7 [www.alesp.gov.br](http://www.alesp.gov.br)  
[www.alepe.pe.gov.br](http://www.alepe.pe.gov.br)

8 [https://portal.al.go.leg.br/arquivos/transparencia/organograma\\_07\\_2016.pdf](https://portal.al.go.leg.br/arquivos/transparencia/organograma_07_2016.pdf)

9 [www.alepe.pe.gov.br](http://www.alepe.pe.gov.br)

10 [www.alma.gov.br](http://www.alma.gov.br)

11 [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)  
[www.alepe.pe.gov.br](http://www.alepe.pe.gov.br)

12 [www.al.pb.leg.br/ouvidoria-da-alpb](http://www.al.pb.leg.br/ouvidoria-da-alpb)

13 [www.al.sp.gov.br/participe/ouvidoria/](http://www.al.sp.gov.br/participe/ouvidoria/)

14 <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=15700&complemento=0&ano=2015&tipo=>

do órgão a que se vinculam (PE – DF)<sup>15</sup>, como aquelas que se confundem como um serviço de informação ao cidadão (SIC / Fale Conosco), de atendimento através de telefone e/ou por outros meios eletrônicos (PA – PI – MS – BA – RJ)<sup>16</sup>.

Existem Ouvidorias Legislativas que chegam até a realizar ações sociais (AM)<sup>17</sup> e são divulgadas externamente em carta de serviço ao cidadão (MT)<sup>18</sup>, enquanto outras atuam exclusivamente de forma interina (GO – ES)<sup>19</sup> ou mesmo virtual (RJ – PI)<sup>20</sup>, como órgão que protocola as manifestações que são recebidas ou as recebe através do e-mail eletrônico do órgão, sem muita visibilidade externa.

De modo geral, as Ouvidorias de Assembleias Legislativas enfrentam resistência no próprio órgão a que pertencem para atuar de forma mais autônoma e independente, pois muitas vezes não são reconhecidas pelos demais setores da própria instituição, com o agravante de não terem um espaço físico apropriado para as suas atividades, ou ainda de suas funções serem minimizadas como se fossem um apêndice do órgão ou confundidas com o trabalho das assessorias de deputados, do setor de comunicação, das corregedorias, das controladorias e das consultorias das Casas Legislativas.

A “colcha de retalhos” que caracteriza as Ouvidorias das Assembleias Legislativas no nosso país revela a falta de uniformidade de critérios e condições para que essas unidades tenham maior vigor e consistência nas suas ações, sendo evidente a carência de um modelo sólido, fato que repercute negativamente no sentido de que sejam mais reconhecidas.

### **Ombudsmen na Austrália e na Nova Zelândia, e as Ouvidorias Públicas Brasileiras: algumas semelhanças e diferenças**

Trata-se de um engano comum descartar qualquer análise comparativa entre as Ouvidorias Públicas brasileiras e aquelas existentes em outros países, alegando que temos sistemas administrativos diferentes e realidades bem distintas.

É importante frisar que em muitos países, assim como no Brasil, há igualmente a clássica tripartição de poderes, com a aplicação da teoria dos balanços e contrapesos, com mecanismos de controle recíprocos e garantia de acesso à informação pública como direito fundamental, existindo

---

15 [www.alepe.pe.gov.br](http://www.alepe.pe.gov.br)  
[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br)

16 [www.alpa.gov.br](http://www.alpa.gov.br)  
[www.transparencia.al.ms.gov.br/pages/index.php/faleconosco](http://www.transparencia.al.ms.gov.br/pages/index.php/faleconosco)  
[www.alba.gov.br](http://www.alba.gov.br)  
[www.alerj.gov.br](http://www.alerj.gov.br)

17 [www.alam.gov.br](http://www.alam.gov.br)

18 [www.al.mt.gov.br/arquivos/institucional/carta-de-servicos-ao-cidadao-2016.pdf](http://www.al.mt.gov.br/arquivos/institucional/carta-de-servicos-ao-cidadao-2016.pdf)

19 [www.algo.gov.br](http://www.algo.gov.br)  
[www.ales.gov.br](http://www.ales.gov.br)

20 [www.alpi.gov.br](http://www.alpi.gov.br)

órgãos nesses países que também atuam como elo entre o cidadão e o governo, o que implica dizer que há similaridades na concepção dessas instituições, embora pertençam a regimes de governo diferentes, sendo as distinções mais reservadas ao rol de atribuições e ao grau de prestígio que recebem.

Por exemplo, na Nova Zelândia e na Austrália, países que figuram frequentemente em posições invejáveis no índice que mede o nível de percepção de corrupção e transparência governamental<sup>21</sup>, o que se denomina “Ombudsmen” ou “Parliamentary Ombudsmen” são os núcleos estatais já consagrados e amadurecidos como canal de interação do cidadão com o governo, elevados à categoria de exemplos essenciais de boa prática governamental (“good governance practice”).

A Nova Zelândia foi o 4º (quarto) país do mundo a adotar o modelo tradicional de Ombudsmen em 1962. A Austrália passou a contemplá-lo no início da década de 1970, inclusive nos seus Estados-Membros<sup>22</sup>. Estas agências governamentais foram inseridas na Administração Pública e regulamentadas há mais de 40 (quarenta) anos nos dois países, e também passaram a atuar no tratamento do direito à informação pública<sup>23</sup>.

Sem embargo, suas recomendações e relatórios produzem considerável influência para corrigir eventuais falhas administrativas e procedimentos equivocados dos agentes públicos. Ombudsmen nesses países são regidos normalmente por um conjunto de leis denominado “whistleblowers legislation” e seus departamentos atuam através de “guidelines” consistentes que orientam a atividade da Ouvidoria. Em ambos os sistemas, já existem diversos precedentes judiciais que envolveram a atuação desses órgãos, e que dão o contorno necessário para o exercício de suas atribuições, com base jurídica e sem excessos.

De modo geral, essas Ouvidorias servem como porta de entrada para que solicitações, críticas e reclamações sejam encaminhados aos setores governamentais correspondentes para ciência e adoção de providências, todavia as denúncias de má administração e corrupção são apuradas pela própria Ouvidoria, que goza de prerrogativas substanciais no que diz respeito à autonomia e independência investigativa.

Deste modo, Ombudsmen são dotados de poderes similares aos das nossas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), podendo, inclusive, conduzir coercitivamente testemunhas, realizar buscas e apreensões, acessar documentos governamentais sigilosos, colher depoimentos sob pena de falso testemunho, sobrepor-se a decisões de órgãos públicos sobre pedidos de acesso à informação que foram negados, dentre outras atribuições.

As Ouvidorias neozelandesas e australianas vão mais além, sendo comum qualificá-las também como órgãos mediadores ou como mecanismos alternativos de solução de litígio. Os que chefiam o setor gozam de prestígio tanto na sociedade quanto no setor público, sendo o Ouvidor usualmente um servidor público sênior, imparcial, com credibilidade e dedicação exclusiva ao cargo,

---

21 A Nova Zelândia obteve o 2º lugar enquanto a Austrália ocupa o 13º lugar do ranking. Ver *Corruption perceptions Index 2016*, Transparency International.

22 [www.anzoa.com.au/assets/ombudsman-services-in-australia-and-new-zealand.pdf](http://www.anzoa.com.au/assets/ombudsman-services-in-australia-and-new-zealand.pdf)

23 Sobre o direito fundamental de acesso à informação, na Nova Zelândia vigora a legislação desde 1982 (Official Information Act), enquanto na Austrália ela é vigente desde 1991 (Freedom of Information Act).

pelo que suas orientações e recomendações normalmente são atendidas e aceitas pelos órgãos administrativos, o que impede, por exemplo, que demandas desnecessárias envolvendo o Estado no polo passivo se avolumem no Poder Judiciário<sup>24</sup>.

Em que pesem as realidades distintas, pode se dizer que o modelo de Ombudsmen apresenta certas similaridades com as Ouvidorias Públicas Brasileiras.

Não resta a menor dúvida de que ambas são estruturas estatais concebidas para conferir transparência e abertura para o cidadão melhor fiscalizar os atos praticados pelo governo. De igual modo, quando foram introduzidas nos países acima destacados, as Ouvidorias representaram uma mudança de cultura no setor público, e muitas dificuldades foram encontradas para a sua inserção na atividade administrativa, o que parece indicar uma problemática comum desses modelos, seja atualmente no Brasil, seja no passado na Austrália ou Nova Zelândia.

Em adição, ambos convergem na sua filosofia de atuação, pois funcionam como meio de comunicação qualificado entre os cidadãos e o governo, atendendo ao público presencialmente ou através dos meios eletrônicos, recebendo as suas manifestações, sem cobrar nenhuma taxa para este tipo de serviço, elaborando relatórios anuais.

Vale ressaltar ainda outro ponto tangente entre esses departamentos que é a gestão da informação, já que tanto no Brasil quanto nesses países os modelos instituídos têm exercido a função de supervisão e/ou instância revisora dos pedidos de acesso à informação negados pelas unidades administrativas ou serviços de informação, pelo que tem se consolidado o entendimento geral de que elas são as estruturas estatais aptas a trabalhar com o direito fundamental de acesso à informação pública.

### **Ombudsmen Parlamentares na Austrália e na Nova Zelândia e as Ouvidorias Legislativas: algumas semelhanças e diferenças**

Sem embargo dos pontos tangentes e divergentes dessas Ouvidorias nesses países com as Ouvidorias Públicas no Brasil, é de ser ressaltada a maior proximidade ainda do modelo de Ombudsmen com as nossas Ouvidorias Legislativas, apesar das suas diferenças.

Embora a nomenclatura “Ombudsmen” ou “Ombudsman” no Brasil esteja difundida para outros setores, inclusive para o setor privado, o que muitas vezes causa confusão, o que se entende por Ombudsmen no setor público, no exterior, são as estruturas da Administração Pública tradicionalmente vinculadas ao Poder Legislativo e não ao Poder Executivo ou ao Poder Judiciário, o que os aproxima muito mais das nossas Ouvidorias Legislativas do que das demais Ouvidorias Públicas.

E isto se explica, pois, historicamente, uma das primeiras funções atribuídas ao Poder Legis-

---

24 Para exemplificar, em 2006, um total de 849 casos foram submetidos à Corte da Nova Zelândia envolvendo litígios civis, penais e administrativos, todavia, nesse mesmo ano, 8.824 manifestações foram realizadas perante o Ombudsman que envolvem exclusivamente causas com potencial litígio contra o Estado, restando evidente que uma parcela mínima foi submetida ao Poder Judiciário, sendo a grande maioria resolvida sem a necessidade de ingressar em juízo, devido a atuação do Ombudsman. Ver *Ministry of Justice Annual Report 2005/2006* (Nova Zelândia, Wellington, 2006), p. 130.

lativo enquanto órgão de atuação estatal, foi a de fiscalizar a atuação do Poder Executivo, remontando à Magna Carta de 1215 que limitou os poderes de monarcas na Inglaterra. Por este motivo, é justificável que o Ombudsman instituído em 1809 na Suécia, como o pioneiro de todos e como uma agência independente, tinha sua estrutura vinculada ao Parlamento, pois somente assim ele teria legitimidade para investigar o Poder Executivo<sup>25</sup>.

Naturalmente, portanto, o Poder Legislativo é o titular tradicional do poder-dever típico de fiscalizar toda a Administração Pública na consagrada teoria da separação dos três poderes, prerrogativa esta que não tem a mesma extensão para o Poder Executivo e para o Poder Judiciário, que a exercem de forma atípica. É verdade que o controle interno pode ser exercido por todos os Poderes, mas o controle externo é titularizado somente pelo Poder Legislativo.

Assim sendo, Ombudsmen nos países acima seguem essa tradição e por isso estão chancelados para atuar pelo Parlamento, logo são chamados de Ombudsmen Parlamentares (Parliamentary Ombudsmen), pois prestam contas das suas ações ao Legislativo e não ao Executivo, inexistindo qualquer vínculo de subordinação com o governo vigente ou partidos políticos. Tanto as nomeações dos seus titulares como a divulgação dos seus relatórios ocorrem dentro do Parlamento. Logo, Ombudsmen têm sua natureza jurídica originariamente vinculada ao Legislativo, assim como as nossas Ouvidorias Legislativas.

Seguindo esta linha de raciocínio, as Ouvidorias Legislativas são as que possuem vocação natural e legitimidade para ter uma posição de relevo no recebimento de manifestações do público que versem sobre o controle de toda a Administração Pública, e não somente no exercício do controle interno do órgão a que pertence.

Em tese, são as Ouvidorias Legislativas as que apresentam um espectro mais amplo de possibilidades no recebimento de denúncias que são formuladas pelo cidadão, pois as manifestações encaminhadas podem envolver quaisquer órgãos e agentes da Administração Pública sujeitos à atividade de fiscalização político-administrativa, financeira, contábil, orçamentária e patrimonial, que é ínsita ao Poder Legislativo.

Como fundamento, basta cotejar o que prescreve o art. 70 e seguintes da Constituição Federal de 1988 para entender a dimensão de possibilidades em que uma Ouvidoria Legislativa pode atuar e que, através do princípio da simetria, também se estende aos Poderes Legislativos dos Estados e Municípios:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

---

25 [www.anzoa.com.au/assets/200\\_years\\_of-ombudsman.pdf](http://www.anzoa.com.au/assets/200_years_of-ombudsman.pdf)

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Bem distante desta realidade, todavia, as Ouvidorias Legislativas brasileiras estão “na sua infância” ou na sua “fase embrionária” se comparadas aos modelos similares de Ouvidorias Legislativas existentes nos países mais desenvolvidos, a exemplo da Nova Zelândia e Austrália. As Ouvidorias Legislativas no Brasil têm atuado somente no âmbito do órgão a que pertencem.

As diferenças são marcantes nos critérios de independência, jurisdição, poderes, procedimento e prestação de contas.

Ao contrário das nossas Ouvidorias Legislativas, a estrutura equivalente nesses países (Ombudsmen) goza de considerável autonomia e independência para realizar as suas funções, com prestígio na sociedade. Sua jurisdição se estende a atos governamentais de outros Poderes desde que se enquadrem no conceito de má administração ou corrupção, e não somente aos atos praticados no âmbito do Parlamento.

Ombudsmen podem iniciar uma ação investigativa por conta própria e se espera a contribuição dos setores e agentes públicos envolvidos. Embora suas decisões ou conclusões não sejam vinculantes, suas recomendações são normalmente atendidas, causam constrangimento se não aceitas e raramente são revertidas pelo Judiciário.

No Brasil, muitos cidadãos não sabem sequer que as Ouvidorias Legislativas existem na estrutura correspondente do seu Estado ou do seu Município, nem para qual finalidade elas podem ser acionadas, mesmo diante da norma constitucional acima que confere vastas ferramentas para o cidadão provocar a atividade fiscalizatória do Poder Legislativo, o que poderia ser feito através das suas Ouvidorias.

A verdade é que para alguns gestores públicos parece faltar interesse na sua instituição e divulgação, e para o cidadão não há confiança de que estruturas internas, dependentes, possam ser úteis ou obtenham algum resultado prático, isto somado ao nível de desgaste que assola o Parlamento brasileiro e a tudo que está relacionado a ele.

Para um estudioso em Ouvidorias ou Ombudsmen no setor público internacional como mecanismo consagrado de boas práticas administrativas, soa estranho em um país onde há denúncias sistemáticas de corrupção e má administração crônica não existir este canal qualificado, ou, quando existente, não ser a Ouvidoria Legislativa a via principal, a mais estruturada e eficaz para o recebimento e encaminhamento dessas manifestações.

### **O Resgate da Função Fiscalizatória do Poder Legislativo através das Ouvidorias Legislativas**

O Poder Legislativo em nosso país tem sofrido uma desconstrução galopante, e isto acompanha tudo e todos que estejam vinculados ao Parlamento.

A sua relação com a sociedade apresenta-se como sofrível e muitos desejam que mudanças radicais sejam perpetradas nesta estrutura de Poder. As mudanças sonhadas não passam somente por uma alteração do perfil dos seus integrantes, mas também por uma maior profissionalização de suas atividades, dos serviços que são prestados e de uma completa mudança de mentalidade do modo como o legislativo deve funcionar.

Neste sentido, as Ouvidorias Legislativas ressurgem como uma ferramenta estratégica para que se construa um novo tipo de diálogo entre a sociedade e os parlamentares, já que o cenário atual é visto como desgastado e ultrapassado. Há inúmeros exemplos de como as Ouvidorias Legislativas poderiam inovar nesta relação, sendo necessária uma maior sensibilidade para o aperfeiçoamento da gestão administrativa nas Casas Legislativas e Cortes de Contas.

Por exemplo, existem determinadas situações que demandam capacitação apropriada de um Ouvidor-Geral como um verdadeiro mediador, como nos protestos que chegam às Casas Legislativas e aos Tribunais de Contas. O Ouvidor-Geral, desde que qualificado, é quem deveria receber os manifestantes e contribuir para que as reivindicações fossem “ouvidas” de forma imparcial e encaminhadas na formatação ideal para o destinatário mais adequado, com o compromisso de se obter uma resposta para os interessados.

Neste contexto, para o cidadão, a percepção de que o seu protesto ou sua manifestação foi entregue a um Ouvidor Legislativo que atuará de modo imparcial difere substancialmente, por exemplo, da entrega do manifesto a parlamentares vinculados ao governo vigente, que possuem outros interesses políticos a zelar e de quem já se conhece a linha de entendimento, ou até mesmo a um

parlamentar de oposição, que é minoria e muito provavelmente não terá apoio suficiente para atender aos reclames formulados.

Por sua vez, é inegável que com o advento da Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011 (LAI) houve o impulso necessário para que as Ouvidorias Legislativas assumissem um papel destacado na gestão da informação dos órgãos públicos e como canal qualificado entre o cidadão e o Poder Público para o recebimento deste tipo de manifestação. Trata-se de um serviço público relevante que passa a ser prestado pelo Poder Legislativo ao cidadão, e as Ouvidorias Legislativas devem assumir este papel em definitivo.

Noutra via, as Ouvidorias Legislativas podem contribuir significativamente com os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), sendo o órgão que receberá as denúncias sobre o objeto investigado, incluindo-se, se for o caso, as anônimas, com a garantia de sigilo de identidade, centralizando-se em um só departamento a gestão das informações recebidas, o que evitaria o vazamento e o desgaste causado pelas informações desencontradas fornecidas pelos membros da CPI, tantas vezes observadas na mídia, além de ajudar na produção do relatório final.

Ainda, as Ouvidorias Legislativas podem ter papel fundamental na agilização de projetos de lei que estão paralisados nas Comissões ou de processos de prestação de contas que não foram julgados, bem como no controle da reposição ao erário de ordenadores de despesas que foram condenados e na tramitação das proposições legislativas, realizando gestões junto aos parlamentares e conselheiros para que os prazos sejam cumpridos e que as atividades legislativas sejam mais céleres, mediante participação dos cidadãos.

Por fim, há muito espaço para a expansão das Ouvidorias Legislativas. Fala-se na instalação de Ouvidorias Itinerantes, na utilização de redes sociais e aplicativos para o recebimento de manifestações e monitoramento dos serviços públicos. O setor pode funcionar como um verdadeiro “termômetro” de toda a Administração Pública, já que o Legislativo é que detém a prerrogativa de maior supervisor dos atos governamentais, seja do ponto de vista econômico-contábil (Tribunais de Contas), seja pelo viés político-administrativo (Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais), sugerindo, por exemplo, a realização de auditorias, audiências públicas e estudos para proposições legislativas sobre tópicos frequentemente reclamados pela sociedade.

## **Considerações Finais**

Como foi dito alhures, as Ouvidorias Legislativas ainda estão em sua “fase embrionária”. Atuam de forma tímida, interinamente.

Elas diferem entre si em muitos aspectos. Não há uniformidade ou simetria de tratamento ou interligação entre as Ouvidorias do Poder Legislativo da União e das demais Ouvidorias Legislativas. As Ouvidorias Legislativas ainda não possuem uma organização em nível nacional, pelo que elas não se comunicam nem compartilham os seus principais problemas. Não existe uma rede de Ouvidorias Legislativas, nem tampouco um sistema informatizado que possa mapear como anda a prestação de serviços legislativos no país. Elas não dialogam entre si, nem muitas vezes com as demais Ouvidorias Públicas.

Um ponto importante para que as Ouvidorias Legislativas estejam preparadas para assumir funções relevantes é a qualificação dos agentes públicos que as integram. É fundamental que todos que estejam lotados no departamento, inclusive o Ouvidor-Geral, seja ele parlamentar ou não, tenham como pré-requisito uma preparação específica para as atividades próprias das Ouvidorias Parlamentares, inclusive a realização de cursos e certificação que são oferecidos por instituições reconhecidas.

Em contrapartida, há necessidade de que as Ouvidorias Legislativas recebam maior apoio das Casas Legislativas e Cortes de Contas a que estão vinculadas e das organizações que se preocupam com o desenvolvimento das Ouvidorias Públicas no Brasil, uma vez que não adianta ter instituições fortes no Poder Executivo e no Poder Judiciário sem que o sistema esteja coeso e sincronizado, com Ouvidorias Legislativas fortalecidas.

Há necessidade de que os agentes políticos e gestores dos órgãos integrantes do Poder Legislativo sejam mais bem esclarecidos da importância das Ouvidorias Legislativas através de simpósios, seminários, visitas, para que possam compreender este modelo novo de participação da sociedade no controle da atividade governamental, pois somente assim mudanças concretas serão realizadas.

Em suma, há grande expectativa de que a aprovação da Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da Administração Pública, represente um marco significativo para consolidar a atuação das Ouvidorias Públicas, inclusive as Ouvidorias Legislativas, para que elas sigam os exemplos de estruturas equivalentes mais desenvolvidas no exterior (Ombudsmen) e que possam contribuir para a formação de um novo Poder Legislativo tão aguardado em nosso país.

## REFERÊNCIAS

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SCARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentário à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

McGEE, David. *Parliamentary Practice in New Zealand*, 3. ed. 2005.

MORENO, Douglas. *Good Governance Practices*. LLM Research Paper. Faculty of Law, Victoria University of Wellington, 2008.

NEAVE, Colin. *Exploring the Role of the Commonwealth Ombudsman in Relation to Parliament*. Disponível em: <http://www.aph.gov.au> Melbourne. Acesso em: 2015.

PHILPOT, Megan. *Ombudsman SA Annual Report 2013/2014*. Adelaide, South Australia, 2014.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

# A OUVIDORIA DA SECRETARIA DA MICRO E PEQUENA EMPRESA, TRABALHO E QUALIFICAÇÃO DE PERNAMBUCO (SEMPETQ), COMO INSTRUMENTO MOTIVACIONAL PARA O SEU PÚBLICO INTERNO

Fábio José Araújo de Albuquerque<sup>1</sup>

Aparecida de Lourdes Costa Dias Medeiros<sup>2</sup>

Vitor Lobo Morais<sup>3</sup>

---

## **Resumo**

O presente trabalho estuda as estratégias motivacionais da Ouvidoria da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação de Pernambuco (Sempetq) para com o seu público interno. Desta forma, foi estudada a origem da Ouvidoria, bem com as alterações que ela enfrentou com o passar do tempo. Foram estudadas práticas motivacionais que demonstram a evolução deste setor, observando que ele pode contribuir efetivamente quando utiliza os indicadores captados nas demandas recebidas para transformar o cenário dos que fazem parte da Sempetq. Foi realizada uma pesquisa com alguns funcionários de municípios diferentes, no período de 1º de abril a 29 de maio de 2015. Neste sentido, foi possível comprovar (através de dados estatísticos) que a motivação e a comunicação são itens preponderantes para que seja atingido um resultado eficaz no ambiente organizacional. A aplicação da pesquisa foi aprovada pelo Secretário da Sempetq/PE no ano de 2015.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Motivação. Público Interno.

---

1 Bacharel em Comunicação Social com habilitação em Relações Públicas pela Escola Superior de Relações Públicas (ESURP). Pós-Graduando em Comunicação e Marketing em mídias digitais (ESTÁCIO). Mestre de Cerimônias. Palestrante. Consultor. Ouvidor Certificado pela ABO Nacional-Seccional PE. Ouvidor da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação de Pernambuco (Sempetq). (fabiorpp@gmail.com)

2 Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Especialista em Psicologia Organizacional e do Trabalho pela FAFIRE (Faculdade Frassinete do Recife). Ouvidora Certificada pela ABO Nacional-Seccional PE. Funcionária Pública Estadual. Assistente de Ouvidoria da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação de Pernambuco (Sempetq). (cydacostta2@gmail.com)

3 Graduando do quinto período do curso de Direito das Faculdades Integradas Barros Melo (AESO) e estagiário da Ouvidoria da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação de Pernambuco (Sempetq). (victor\_lm1995@hotmail.com)

---

**Abstract**

This paper studies the motivational strategies of the Ombudsman's Secretariat of Micro and Small Enterprise, Labor and Qualification of Pernambuco (Sempetq) for its workforce. Thus, the origin of the Ombudsman's Office was studied, as well as the changes that she faced over time. Motivational practices were studied to demonstrate the evolution of this sector, noting that it can effectively contribute when you use the indicators captured in the requests received to transform the scenario of those who are part of Sempetq. In this sense, it was possible to prove (through statistical data) that motivation and communication are crucial items for an effective outcome is achieved in the organizational environment. The application of the survey was approved by the Secretary of Sempetq/PE in the year of 2015.

**Keywords:** Ombudsman's Office. Motivation. Workforce.

## 1 INTRODUÇÃO

O perfil do Ouvidor vem evoluindo de acordo com a história da humanidade, passando de espião do rei para defensor do cidadão. De acordo com isso, pode-se citar algumas denominações antigas como: “olho do rei” (no Império Persa); “Tribunus Plebis” (Roma Antiga); “Ouvidor-mor” (Brasil Colonial). Isso porque, na Antiguidade, os reis e os imperadores, bem como os nobres, enviavam seus agentes (ouvidores) como se fossem seus próprios olhos e ouvidos, para verificar como se comportavam as autoridades públicas nos vilarejos e cidades (KALIL, 2013, p. 19).

Somente em 1809, na Suécia, é que foi instrumentalizada a figura do Ouvidor (naquela ocasião, denominado pela expressão Ombudsman), na concepção de defesa dos direitos dos cidadãos, cujo objetivo era monitorar a aplicabilidade das leis por parte de todos que exerciam funções públicas. Naquele momento servia a Ouvidoria como um instrumento de consolidação do Parlamento, no intuito de impor limitações ao absolutismo real, visto que a Suécia era uma monarquia.

No Brasil, apenas no final do século XX, com a promulgação da Constituição de 1988, foi que houve a implantação da Ouvidoria no setor público. Com isso, os direitos individuais ganharam força perante o poder do Estado, que sentiu a necessidade de ouvir seus cidadãos para adequar seus processos e serviços a fim de responder às reivindicações populares.

Com o passar do tempo viu-se obsoleto o entendimento de Ouvidoria apenas como receptora das manifestações externas, por isso foi observada a necessidade de implementar a Ouvidoria Interna, ROMAN destacando entre suas características:

[...] Ouvidorias Internas: não têm poder decisório, nem coercitivo e não tomam partido nos conflitos. Guiam-se pelas normas e regras estabelecidas na organização [...] Não substituem os canais formais de primeira instância na resolução dos problemas, o que significa que a Ouvidoria Interna deve ser acionada quando as alternativas convencionais já foram tentadas. (ROMAN, 2012, p.154)

A Ouvidoria Pública, como visto, era mais utilizada como captadora de reclamações e denúncias contra seus servidores. Já atualmente, é importante perceber que este departamento não pode mais se contentar apenas com essa postura, mas que possua atitudes proativas, interagindo com o público interno através de ações de comunicação institucional. Este pensamento torna o conceito de Ouvidoria flexível suficiente para captar indicadores que favoreçam não apenas o aprimoramento dos serviços prestados, mas também ações que motivem o público interno.

## 2 A OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO MOTIVACIONAL

A Ouvidoria enquanto instrumento motivacional pode ser captadora dos anseios do público interno, transformando-os em indicadores para investir na qualidade de vida dos servidores, desta forma inovando e complementando o seu conceito originário, como já tratado.

Para tanto, é necessário que haja uma cooperação entre gestores, colaboradores e o próprio órgão responsável pela captação desses anseios, pois, caso não haja, isso impossibilitará a

comunicação voltada à implantação de ações de melhoria. Desta forma, se posicionam SILVEIRA, OLIVEIRA e PESSOA:

De nada adiantará a Ouvidoria captar os anseios dos cidadãos-clientes se a organização não estiver disposta a modificar processos e resultados que sejam deficientes, ou seja, a Ouvidoria precisa de autonomia e apoio de toda a organização para funcionar como uma facilitadora do processo de comunicação. (SILVEIRA, OLIVEIRA e PESSOA, 2008, p. 13)

Havendo então subsídios que possibilitem tal feito, não se discutirá mais a existência ou não de ambiente laboral propício à escuta dos colaboradores, mas sim como dialogar entre si e pôr em prática as técnicas comunicativo-laborais, por certo adaptando-as à realidade do órgão. Isso tudo porque, no atual cenário, é observado que os atores envolvidos exercem suas atividades rotineiras de forma quase que automática, fato que compromete a prestação do serviço, e isso afeta não apenas a organização, como também o próprio trabalhador por entrar num círculo vicioso comprometedor até da sua qualidade de vida.

Assim, a comunicação voltada para melhoramento do ambiente laboral adquire essência estratégica capaz de influenciar nas decisões gestoriais quando o momento for propenso. Deve-se entender que essas práticas não objetivam suprimir gradativamente os poderes atribuídos às funções denominadas superiores, mas apenas expandir o diálogo interno, fato que, como reiterado algumas vezes, ajudará no crescimento institucional, beneficiando objetivamente a todos.

Imagine-se uma engrenagem, onde cada peça exerça função essencial ao funcionamento do todo, à medida que uma peça, por menor que seja, vai se deteriorando, acaba por comprometer toda a estrutura maquinaria e por consequência dificulta as atividades das demais componentes do sistema. Note-se que existe, na hipótese, uma relação comunicativa entre as microestruturas componentes da máquina, e à medida que a comunicação, neste caso simbolizada pelo papel que cada engrenagem exerce, vai sendo diminuída, todo o sistema fica comprometido. Não é diferente nas relações comunicativo-laborais do ponto de vista objetivo, pois a estrutura narrada acima demonstra, evidentemente, a cartografia do trabalho, porém no seu aspecto subjetivo, por óbvio, não se pode tratar pessoas como engrenagens, pois a estas devem ser oferecidos atributos motivacionais, desenvolvidos diariamente.

E é no contexto da comunicação integrada que a Ouvidoria precisa ser entendida e exercida, pois o trabalho que ela faz é, fundamentalmente, proporcionar que flua o processo da comunicação no âmbito interno das organizações e dessas com o seu público. (IASBECK, 2012)

### **3 A OUVIDORIA DA SEMPETQ COMO COLABORADORA NA CONSTRUÇÃO DA MOTIVAÇÃO DO SEU PÚBLICO INTERNO**

Um dos principais pontos de iniciação é justamente detalhar as funções que o Ouvidor exerce no ambiente laboral. Desta forma, cabe a ele manter uma relação de proximidade, tanto com os gestores como com os colaboradores, estabelecendo assim uma ponte de confiança.

No período de implantação da Ouvidoria da Sempetq (aproximadamente há 4 anos), existia um desconhecimento do seu real papel por parte de alguns servidores, pois acreditava-se que este departamento servia apenas ao público externo.

Com o intuito de divulgar a Ouvidoria e motivar os servidores da Sempetq, foram criadas as seguintes estratégias: visitas aos setores; congratulação pessoal e individual aos aniversariantes do dia; organização de palestras motivadoras e elucidativas; parceria com o departamento de Gestão de Pessoas e com a Assessoria de Comunicação; entrega pessoal de mensagens reflexivas nas datas comemorativas; visitas às Agências do Trabalho (atuando como Ouvidoria Itinerante) e participação em reuniões periódicas com os gestores, fatos que reforçam o compromisso da Ouvidoria para com os servidores. Atitudes assim tornam-se benéficas, na medida em que possibilitam existir comunicação direta entre todos os integrantes da Secretaria.

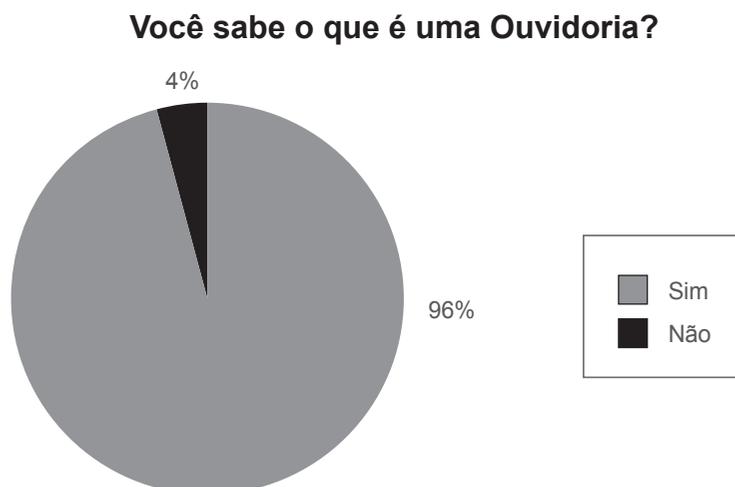
Neste sentido, mostra esse outro viés da Ouvidoria e sua importância como mantenedora da motivação institucional.

A motivação é um processo global que tem como objetivo final comprometer o funcionário com as causas e os objetivos da empresa para integrá-lo à cultura organizacional. Esse comprometimento implica o aprimoramento do desempenho do funcionário por meio de sua valorização e satisfação como indivíduo que pertence a uma organização. (BEKIN, 2004)

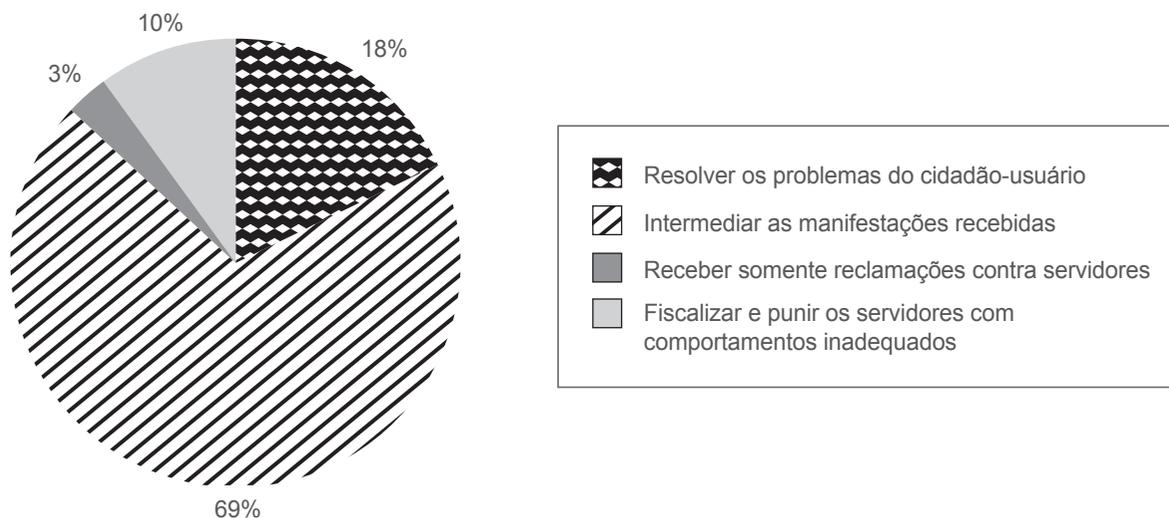
A valorização a que se refere Bekin não parte exclusivamente do ponto de vista econômico, mas também do reconhecimento do empenho disposto pelo colaborador, que gradativamente propicia um clima organizacional favorável. “Este tipo de adesão só acontece quando preexiste uma base motivacional adequada” (CERQUEIRA, 2005. p. 10).

#### 4 METODOLOGIA

Na produção deste artigo foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa através de 53 (cinquenta e três) questionários, com 7 (sete) perguntas fechadas. Ela foi realizada com alguns servidores das Agências do Trabalho dos municípios de Recife, Goiana, Ipojuca e Caruaru, no período de 1º de abril a 29 de maio de 2015. Nela foram abordadas questões relacionadas a conhecimentos básicos sobre a função da Ouvidoria e, também, de que forma este setor poderia contribuir para a motivação institucional.

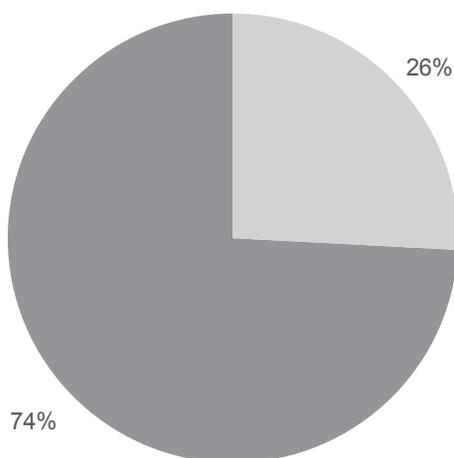


### Qual serviço abaixo compete a uma Ouvidoria?

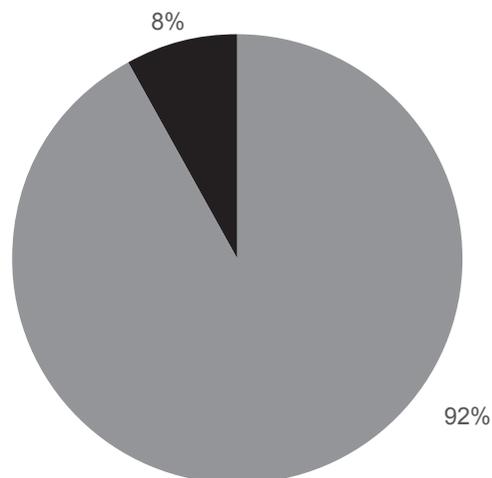


Como demonstra o primeiro gráfico, 96% dos participantes afirmam conhecer o papel da Ouvidoria, fato que demonstra a eficácia deste setor quanto à sua divulgação e proximidade junto aos servidores da Sempetq. Foi observado, também, como exposto no segundo gráfico, que 69% deste quantitativo afirma que o principal serviço que compete a uma Ouvidoria é a intermediação de manifestações recebidas.

### Você já utilizou os serviços da Ouvidoria?

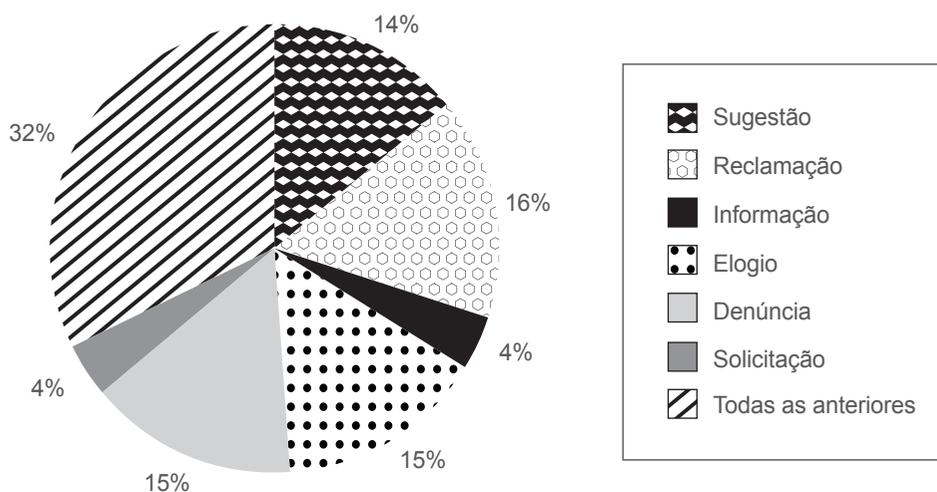


### Caso tenha respondido “Não”, você utilizaria?



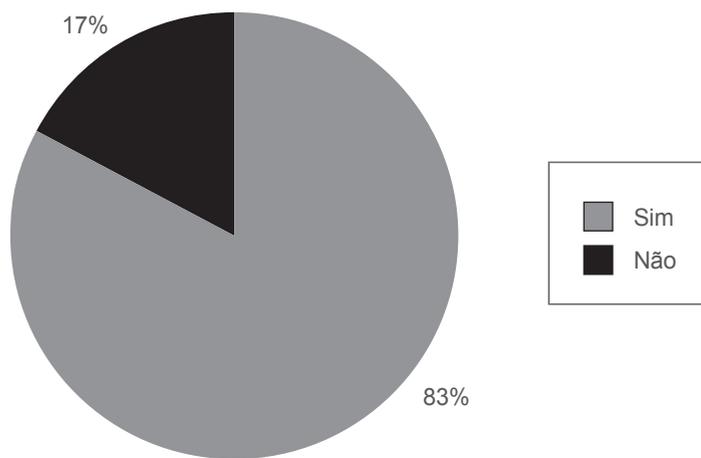
Nestes gráficos, é destacado que apenas 26% dos servidores que responderam à pesquisa utilizaram os serviços desta Ouvidoria e que, dos 74% restantes, 92% fariam uso dessa ferramenta caso fosse necessário.

### Quais são os tipos de manifestações de uma Ouvidoria?



Foi observado que, na visão dos participantes, a Ouvidoria possui múltipla função no que tange ao recebimento de manifestações de conteúdo variado. Desta forma, 32% dessas pessoas já conseguem perceber que este setor não funciona mais com exclusivo foco em funções “inquisitórias”<sup>4</sup>, ou seja, hoje o papel da Ouvidoria difere dos seus primórdios, destacando sua polivalência.

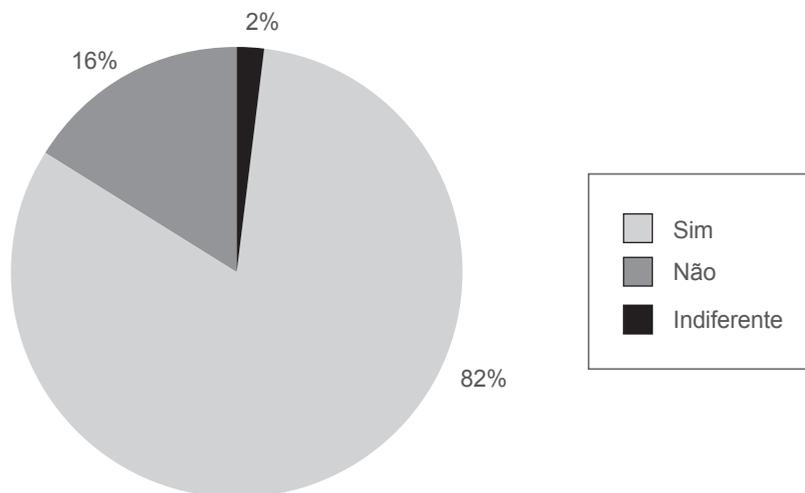
### Você acredita que a Ouvidoria da SEMPETQ pode funcionar como instrumento motivacional para os servidores?



4 Conforme analisado na introdução deste artigo.

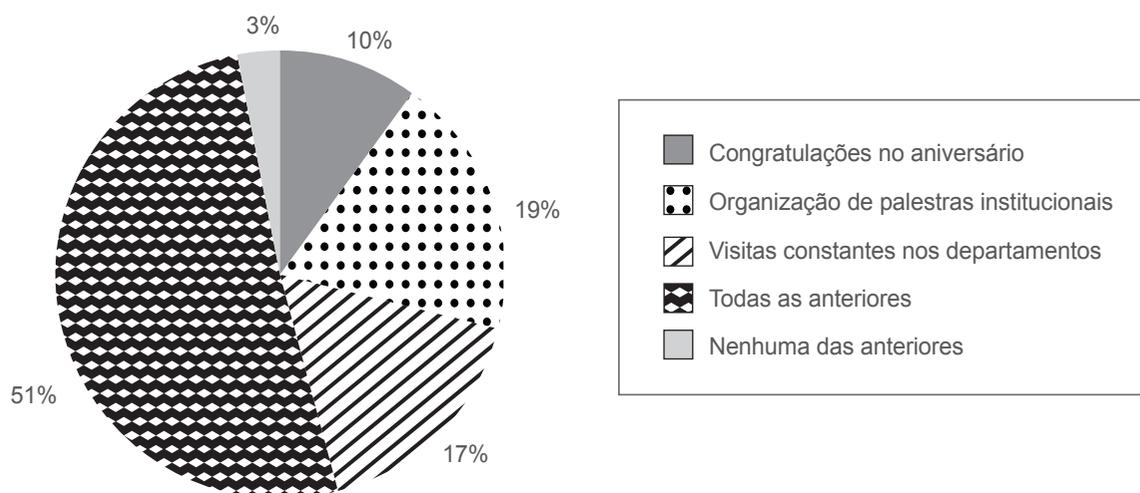
---

**Na sua opinião, a atitude da Ouvidoria de parabenizar o servidor no dia do seu aniversário é algo diferencial?**



---

**Qual dos itens abaixo seria mais motivacional para os servidores da SEMPETQ?**



De acordo com os gráficos acima, destaca-se que 83% acreditam que a Ouvidoria pode funcionar como instrumento motivacional para os servidores. Neste mesmo sentido, quando perguntados sobre uma prática já implantada por esta Ouvidoria (ato de parabenizar os aniversariantes do mês), 82% das pessoas consideraram essa atitude como um fator diferencial. Foi observado ainda que 51% responderam que todas as práticas acima utilizadas pela Ouvidoria até o presente momento são motivacionais. Outrossim, os 3% que consideraram insuficientes as suposições levantadas, colaboraram sugerindo que poder-se-ia buscar motivações voltadas ao patamar econômico e relacionados à saúde laboral.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi observado que o papel da Ouvidoria vem evoluindo para uma finalidade mais direcionada ao público interno e externo, diferentemente do que acontecia no período inicial (1988), quando este setor atendia exclusivamente aos anseios de uma minoria privilegiada<sup>5</sup>.

Por certo, práticas motivacionais de fato influem positivamente no ambiente organizacional, conforme indicado pela doutrina e consolidado pela pesquisa já trabalhada.

Em contrapartida, para as estratégias motivacionais alcançarem o efeito esperado, é necessário que haja harmonia e comprometimento entre os gestores e todos os outros colaboradores da instituição. Vale dizer que somente haverá o grau de evolução aqui proposto quando de fato os anseios do público interno forem levados em consideração a ponto de influir nas decisões finais. Caso contrário, o ambiente laboral tornar-se-á desgastante e desmotivador.

Por conseguinte, a utilização das práticas motivacionais propostas pela Ouvidoria da Sempetq pode influenciar de forma positiva na construção de um ambiente organizacional favorável, disposto a servir não apenas ao público externo, mas também a (re)motivar o público interno, sendo este um fator do ano de 2015, podendo este cenário alterar-se durante os próximos anos.

## REFERÊNCIAS

BEKIN, Saul Faingaus. *Endomarketing: como praticá-lo com sucesso*. 1. ed. 4. reimpr. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

CERQUEIRA, Wilson. *Endomarketing: educação e cultura para a qualidade*. 1. ed. 4. reimpr. Rio de Janeiro: Qualitmark Editora, 2005.

IASBECK, Luiz Carlos Assis. *Ouvidoria: mídia organizacional*. Porto Alegre: Sulina, 2012.

KALIL, Eduardo. *Como implantar Ouvidoria e atuar nesta área*. São Paulo: Editora Trevisan, 2013.

SILVEIRA, Artur Edgard Farias; OLIVEIRA, Nailton Alves de; PESSOA, Eliana. *A Ouvidoria como facilitadora do processo de comunicação organizacional*. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

ROMAN, Artur. *Ouvidoria Interna: lugar de comunicação para os não ditos revelados*. Porto Alegre: Salinas, 2012. p.151-182.

REVISTA CIENTÍFICA DA REDE DE OUVIDORIA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. 2. ed. revista e ampliada. Recife: Ouvidoria do Estado, ano 1, n. 1, 2013. 265 p.

\_\_\_\_\_. 3. ed. revista e ampliada. Recife: Ouvidoria do Estado, ano 3, n. 3, 2014. 128 p.

---

5 Ver páginas iniciais deste artigo.



# OUVIDORIA DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES DA PARAÍBA: OLHAR DOS SERVIDORES E USUÁRIOS

Rita de Cássia Santa Cruz Monteiro<sup>1</sup>

Luiz Antonio Coêlho da Silva<sup>2</sup>

---

## **Resumo**

As Ouvidorias Públicas iniciam o seu processo de institucionalização no Brasil a partir de 1986, e desde então vêm sofrendo mudanças estruturais, funcionais, de princípios, marcos regulatórios, modos de acesso do cidadão e níveis de autonomia. As Ouvidorias Públicas vêm se fortalecendo nas últimas décadas como instituições que auxiliam o cidadão em suas relações com o Estado, facilitando o diálogo com a Administração Pública. O presente estudo buscou analisar a atuação da Ouvidoria da Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes da Paraíba (DNIT) por meio do olhar dos servidores internos do órgão e usuários do sistema da Ouvidoria. Nesse sentido, foram aplicados questionários aos servidores do órgão e aos cidadãos que acionaram a Ouvidoria no ano de 2015. Nos aspectos metodológicos, a pesquisa foi, quanto aos fins, exploratória e descritiva; quanto aos meios, adotou-se a pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Concluiu-se assim que a percepção dos servidores e usuários do sistema está focada no cumprimento dos prazos de resposta pela Ouvidoria e marcada pela falta de divulgação da Ouvidoria como canal de participação social, o que merece uma iniciativa de melhoria por parte dos gestores do órgão e Ouvidoria Sede.

**Palavras-chave:** Ouvidoria Pública. Participação popular. DNIT.

---

1 Pós-graduada em Gestão Pública pelo Instituto Federal da Paraíba- IPPB. Pós-graduada em Gestão Pública com Ênfase em Projetos pela Fundação Getúlio Vargas- FGV. MBA em Marketing pela FGV. Graduada em Administração de Empresas pela UFPB. Analista Administrativo do DNIT.

2 Graduado em Economia e em Ciências Contábeis. Especialista em Economia Solidária e em Gestão Pública. Doutor em Ciências Sociais. Área: Política, Desenvolvimento e Sociedade. Professor Adjunto da UFCG (Gestão Pública).

---

### **Abstract**

Public Ombudsman's Office started their institutionalization process in Brazil in 1986, and since then has been going through some changes such as structural, functional, of principles, regulatory frameworks, citizen access modes and levels of autonomy. The Public Ombudsman's Office has been strengthening over the last decades as institutions that assist citizens in their relations with the state, facilitating dialogue with the Public Administration. The current study aimed to know the perception of the Regional Superintendence's Ombudsman's Office of Paraíba's Infrastructure and Transport Department by the servers and users in 2015. In this sense, questionnaires were applied along the organ servers and citizens that triggered the Ombudsman's Office in 2015. In the methodological aspects, the survey was about the exploratory and descriptive purposes and as to the tactics bibliographical, documental and field research were the chosen ones. It is therefore concluded that the perception of servers and users of the system is focused on meeting the deadlines for replying of the Ombudsman's Office and marked by the lack of promotion of Ombudsman's Office as social participation channel, which deserves improvement initiative by managers of the organ and Ombudsman's Office's Head Office.

**Keywords:** Public Ombudsman's Office. Popular participation. DNIT.

## **1 INTRODUÇÃO**

O despertar da sociedade civil e a participação ativa dos cidadãos no processo de desenvolvimento social constituem fenômenos marcantes da nossa história atual, o que tem contribuído para solidificar as práticas e processos democráticos, quando o cidadão passa a atuar, fiscalizar e tomar iniciativas através de canais que lhe são abertos na esfera pública.

Torna-se imprescindível que a Administração Pública esteja apta a garantir de modo efetivo a participação popular e o controle social nas atividades públicas no Brasil. Por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada de decisões administrativas ao orientar a Administração na adoção de medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, ao exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

Neste contexto, a Ouvidoria representa um canal de atendimento ao cidadão, uma espécie de convite para que a sociedade participe da vida administrativa das entidades públicas, tecendo críticas ou elogios, através dos quais a Administração Pública pode construir um sistema de feedback para aprimorar o rumo de suas ações.

Sendo assim, as Ouvidorias Públicas institucionalizadas no Brasil, de uma forma geral, enfrentam dificuldades na execução de suas atividades, o que compromete a construção de uma identidade institucional e enfraquece sua legitimação junto à sociedade e também a seu público interno.

O presente estudo foi realizado na Ouvidoria da Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), no Estado da Paraíba, no ano de 2015.

Considerando que o estudo busca analisar a atuação da Ouvidoria do DNIT na Paraíba, tem-se então como questão central da pesquisa: Como os servidores do DNIT na Paraíba e usuários do seu sistema de Ouvidoria percebem o trabalho desse órgão de controle social?

## **2 OBJETIVOS**

### **Objetivo Geral**

- Analisar a atuação do trabalho da Ouvidoria a partir do olhar dos servidores do órgão e usuários do sistema da Ouvidoria no ano de 2015.

### **Objetivos Específicos**

- Apresentar as atividades desenvolvidas na Ouvidoria da Superintendência do DNIT.
- Identificar as dificuldades enfrentadas pela Ouvidoria no desenvolvimento de suas atividades.
- Conhecer os resultados alcançados pela Ouvidoria do DNIT.
- Sugerir ações de melhorias na atuação da Ouvidoria Regional do DNIT na Paraíba.

### **3 JUSTIFICATIVA**

O presente estudo nasceu do interesse da pesquisadora, servidora do DNIT e representante da Ouvidoria no Estado da Paraíba, em analisar o trabalho prestado pela Ouvidoria da Superintendência Regional da Paraíba por meio daqueles que a utilizam como ferramenta de participação e controle social no âmbito da atuação do DNIT neste Estado. Acredita-se que o estudo seja relevante, pois possibilitará detectar gargalos e contribuir com o intuito de tornar a Ouvidoria uma ferramenta a mais de gestão.

A base metodológica da pesquisa consistiu na coleta de dados por meio da revisão bibliográfica e aplicação de questionários. O universo da pesquisa foi a Superintendência Regional do DNIT da Paraíba. A abordagem do estudo foi qualitativa, e na análise dos dados foi utilizado o método estatístico-descritivo, com o uso da estatística básica.

### **4 GESTÃO PÚBLICA E SEUS INSTRUMENTOS DE CONTROLE**

A partir da década de 1980, o mundo passou por profundas transformações, como a globalização, a dinâmica tecnológica, a publicitação da área pública e as inovadas formas de organização do trabalho. Esta nova realidade econômica e social se apresentou e impôs mudanças de comportamento da Administração Pública por meio da sua gestão.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, evoluíram os conceitos de democracia e participação popular, que passaram a contemplar a necessidade por melhor gestão dos recursos públicos e melhor controle da sociedade sobre a formulação de políticas públicas.

Para Idalberto CHIAVENATO (2000), o conceito de controle consistia em checar se os objetivos almejados estavam sendo alcançados por quem os estava realizando. Podendo, ainda, ser o controle um guia para as atividades fim previamente determinadas e acompanhar sua realização.

Dentre os instrumentos de controle de que dispõe a Administração Pública, é possível citar os controles interno, externo e o social, que surgem com o processo de redemocratização do país durante a década de 1980-90.

#### **4.1 Controles (Interno, Externo e Social) na Administração Pública**

A Administração Pública, no exercício de suas funções, sujeita-se ao controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos.

Marcelo ALEXANDRINO e Vicente PAULO (2012) conceituam o controle administrativo como um conjunto de meios estabelecidos pelo ordenamento jurídico para que, através da própria Administração Pública, dos Poderes Judiciário, Legislativo e de toda a população, com o auxílio dos órgãos especializados em controle, possam fiscalizar, orientar e revisar a atuação dos órgãos da Administração Pública e seus agentes em todos os Poderes da União.

Quando o agente controlador integra a própria Administração, chamamos de controle inter-

no. Quando o controle é efetuado por órgão, ente ou instituição exterior à estrutura da Administração, como o controle realizado por instituições políticas (Poder Legislativo), por instituições técnicas (Tribunais de Contas) e por instituições precipuamente jurídicas (Judiciário), chamamos de controle externo.

Outrossim, necessário se faz referenciar o accountability como instrumento de controle social. Esse conceito, segundo as explicações de Valdecir PASCOAL (2008), surgiu nos países anglo-saxões em meados de 1980, definido por alguns autores como sendo o “dever de prestar contas”. Outros autores preferiam conceituá-lo como o “dever de transparência”, e havia ainda aqueles que alegavam ser o accountability o “dever de eficiência daqueles responsáveis pela realização das atividades financeiras do Estado”.

DE MARIO (2011) aponta as Ouvidorias como sendo exímios instrumentos de prestação de contas (accountability) quando, por meio delas, os interesses dos cidadãos são levados em consideração. Instrumentos estes que se referem à democracia representativa buscando diminuir a distância entre representantes e representados, promovendo governos a par das necessidades e anseios de seus cidadãos.

## **5 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS E SEU PAPEL COMO INSTÂNCIA DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

No século XIX, com a ampliação dos direitos do cidadão diante do poder do Estado, surgiu na Suécia a primeira expressão formal de Ouvidoria com a figura do Ombudsman, que em sueco significa “representante do povo”. Apenas no final do século XX as Ouvidorias chegaram à América Latina. Em 1986, inicia-se o processo de institucionalização das Ouvidorias Públicas no Brasil e, desde então, elas vêm sofrendo mudanças estruturais, funcionais, de princípios, marcos regulatórios, tutelas jurídicas, formas de seleção, competências, modos de acesso do cidadão, níveis de autonomia e de hierarquia.

Como instrumento legal relacionado à atuação das Ouvidorias Públicas, pode-se citar o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. O Decreto define o papel das Ouvidorias Públicas e determina que as Ouvidorias do Poder Executivo Federal observem as diretrizes da Ouvidoria-Geral da União (OGU), ligada à Controladoria-Geral da União (CGU). Esse Decreto fortalece e enfatiza a atuação das Ouvidorias no âmbito do Poder Executivo quando afirma serem elas uma instância de controle e participação social, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

## **6 DISCUSSÃO SOBRE O PAPEL DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS E DO OUVIDOR COMO AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA**

A atuação das Ouvidorias Públicas está respaldada no art.37, §3º da Constituição de 1988, que diz:

§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especificamente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

O papel do Ouvidor é muito importante para a gestão, pois ele deve defender os direitos do cidadão junto à Administração Pública. Ele deve ser um aliado na luta pela efetivação dos direitos dos cidadãos que buscam os serviços públicos, assim como na busca pela solução de conflitos.

A conduta do Ouvidor deve ser baseada nos princípios éticos e constitucionais da Administração Pública, uma vez que ele precisa ser um aliado na luta pela efetivação dos direitos dos cidadãos que buscam os serviços públicos.

## **7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### **7.1 Tipo de Pesquisa**

Quanto aos fins, a pesquisa é exploratória e descritiva. Exploratória porque no DNIT não foram localizados estudos acerca das opiniões dos públicos externo e interno da Ouvidoria sobre a atuação desta no âmbito das ações desenvolvidas pelo órgão no Estado da Paraíba. Descritiva, pois a partir das informações coletadas nos questionários, pode-se conhecer um pouco da percepção dos usuários do sistema da Ouvidoria e servidores do órgão na Paraíba, além de descrever o funcionamento da Ouvidoria do DNIT.

Quanto aos meios, a pesquisa foi bibliográfica, documental e de campo. Bibliográfica porque utilizou livros impressos e artigos publicados na internet de autores da área de Ouvidorias Públicas e Privadas, assim como documentos divulgados por órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU), onde está inserida a Ouvidoria-Geral da União (OGU). Como coleta de dados foram aplicados questionários com os públicos interno e externo, com 21 (vinte e uma) questões estruturadas e abertas sobre acesso, atendimento e satisfação no atendimento prestado pela Ouvidoria do DNIT.

Salientamos que a pesquisa foi aplicada com o consentimento formal do Superintendente Regional do DNIT na Paraíba.

### **7.2 Universo e Amostra**

O estudo foi realizado no âmbito da Superintendência Regional da Paraíba, abrangendo as unidades locais de Santa Rita, Campina Grande e Patos (municípios paraibanos), no ano de 2015, somando-se 67 (sessenta e sete) servidores.

A Ouvidoria DNIT trabalha com dois tipos de público: o demandante externo e o interno.

O demandante externo é aquele cidadão que utiliza os serviços nos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário estabelecidos dentro dos limites da competência institucional do DNIT. E o demandante interno compreende os servidores e funcionários do órgão.

### **7.3 Instrumentos e Procedimentos da Coleta de Dados**

Foram utilizadas como referência para esta pesquisa as demandas da Ouvidoria no ano de 2015. Vale salientar que o sistema da Ouvidoria apresentou problemas técnicos, tendo permanecido inoperante por quase 6 (seis) meses, quando as demandas passaram a ser recepcionadas em sua grande maioria pelo e-mail geral da Ouvidoria e pelo e-mail interno na Superintendência, o que pode ter provocado a redução das demandas da Ouvidoria a partir do segundo semestre do respectivo ano.

Foram enviados por e-mail 25 (vinte e cinco) questionários para os cidadãos que fizeram uso do sistema on-line da Ouvidoria; destes, apenas 6 (seis) foram respondidos. Ressalta-se o fato de a Ouvidoria ainda receber um número considerável de demandas anônimas, o que dificultou o envio de mais questionários.

## **8 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS, ANÁLISE E DISCUSSÃO**

### **8.1 Perfil dos Entrevistados**

Fizeram parte da pesquisa 27 servidores (público interno) e 6 usuários do Sistema da Ouvidoria (público externo), totalizando 33 participantes.

### **8.2 Público Externo: Usuários do Sistema da Ouvidoria**

Quanto aos usuários externos, os questionários foram aplicados apenas àqueles que utilizaram o sistema on-line da Ouvidoria ou que enviaram suas demandas por meio do e-mail interno da Ouvidoria.

#### **8.2.1 Quantas vezes a Ouvidoria foi acionada**

Neste questionamento, 5 (cinco) entrevistados responderam que acionaram a Ouvidoria do DNIT apenas uma vez e 1 (um) entrevistado respondeu que, no ano de 2015, acionou a Ouvidoria por cinco vezes.

#### **8.2.2 Tempo de resposta das demandas pela Ouvidoria**

O tempo de resposta foi considerado satisfatório por todos que responderam ao questionário.

A Ouvidoria do DNIT adota o tempo de resposta como sendo de 20 dias corridos em concordância com o prazo estipulado (LAI).

### **8.2.3 Facilidade no acesso ao sistema on-line da Ouvidoria**

O sistema on-line foi considerado como sendo de fácil acesso pelos usuários do sistema, com ressalva para um entrevistado que respondeu que o primeiro acesso foi tranquilo, contudo em outras vezes teve dificuldades. Acredita-se que esta dificuldade relatada deve-se à inoperância do sistema no período de junho a novembro de 2015.

### **8.2.4 Acesso à Ouvidoria por outro canal de atendimento além do sistema on-line**

Não há registro de recebimento de demandas na Ouvidoria da Superintendência Regional do DNIT na Paraíba no período de março de 2011 a novembro de 2015 por carta. Há demandas por telefone e pessoalmente, registradas na Ouvidoria Sede.

Até setembro de 2015, a Superintendência Regional da Paraíba não dispunha de um número de telefone específico para a Ouvidoria, nem de sala individualizada.

### **8.2.5 Resposta satisfatória**

A insatisfação na resposta recebida da Ouvidoria pelos seus usuários foi de 33%, o que merece ser considerado como uma crítica construtiva. Como justificativa, um entrevistado alegou que os termos da resposta eram técnicos e que não conseguia entender algumas siglas. O cuidado com as respostas precisa ser redobrado, considerando que a linguagem usada precisa ser clara e de fácil entendimento, evitando-se o uso de termos técnicos do órgão.

### **8.2.6 Demanda da Ouvidoria levada em consideração pelo DNIT**

As demandas de cinco dos seis usuários que foram questionados foram levadas em consideração pelo órgão, o que representou 83%.

### **8.2.7 Acionaria novamente a Ouvidoria?**

Considerando que todos os respondentes acionariam novamente a Ouvidoria, fica reforçada a ideia de que esse canal deve continuar atuando, contando ainda com maior acessibilidade e aprimoramento constante do seu atendimento.

## **8.2.8 Sugestão, elogio ou reclamação ao atendimento da Ouvidoria**

Como elogio tivemos o tempo de resposta e o atendimento; sugeriu-se que o acesso ao sistema fosse facilitado, houvesse melhor divulgação e que o sistema aceitasse anexos.

## **8.3 Público Interno: Servidores do DNIT na Paraíba**

### **8.3.1 Acionamento da Ouvidoria**

Dos 27 (vinte e sete) servidores que responderam ao questionário, apenas 4 (quatro) acionaram a Ouvidoria, o que representa 14,81% de acesso à Ouvidoria pelos servidores do órgão.

### **8.3.2 Resposta satisfatória**

Nesta questão houve equilíbrio quanto à satisfação em relação à resposta, com 50% (cinquenta por cento) considerando ter sido satisfatória sua resposta e 50% (cinquenta por cento) considerando não ter sido.

### **8.3.3 Demanda levada em consideração pelo órgão**

Dos 4 (quatro) servidores que fizeram uso da Ouvidoria, 3 (três) responderam que suas demandas não foram levadas em consideração pelo órgão. Dado importante a ser considerado para análise da Ouvidoria.

### **8.3.4 Acionaria novamente a Ouvidoria?**

Houve novamente equilíbrio nas respostas quanto a um novo acionamento da Ouvidoria do DNIT.

### **8.3.5 Facilidade no acesso ao sistema on-line da Ouvidoria**

Apesar de 92,59% dos servidores não terem acionado a Ouvidoria do DNIT, 55,56% responderam que o sistema on-line é de fácil acesso. Isto pode significar que conhecem o sistema ou já o localizaram no site do DNIT. Contudo, 2 (dois) servidores alegaram não saber da existência do sistema on-line da Ouvidoria. Dado relevante para que a Ouvidoria possa ser mais divulgada internamente.

### **8.3.6 Acesso à Ouvidoria por outro canal de atendimento além do sistema on-line, e se obteve resposta**

Dos 27 entrevistados, 4 (quatro) afirmaram já ter acionado a Ouvidoria por outro acesso; 13 (treze) responderam que não; 2 (dois) nunca solicitaram os serviços da Ouvidoria, e 1 (um) alegou não saber da existência de outros canais de atendimento, o que ratifica a urgente necessidade de divulgação da Ouvidoria e de seus canais de atendimento no órgão.

### **8.3.7 Considera que a Ouvidoria tem autonomia dentro do DNIT**

O fato de 48,15% dos servidores do DNIT terem considerado que a Ouvidoria tem autonomia, contra 25,93% que consideraram que ela não tem autonomia, e os demais que não souberam ou não responderam, deve ser discutido e analisado pelo próprio órgão, até porque era preciso saber o que seria autonomia para os 13 (treze) servidores que responderam que a Ouvidoria tem autonomia.

### **8.3.8 Considera a Ouvidoria um canal de participação social**

A Ouvidoria foi considerada um canal de participação social por 81,48%, mas ainda surgem respostas de que “o órgão não é” e de que “pelo menos deveria ser”. Uma espécie de descrença na atuação da Ouvidoria dentro do órgão.

### **8.3.9 Como considera a atuação da Ouvidoria no DNIT**

Nesta questão, talvez por ser uma das mais subjetivas, surgiram respostas diversas, mas que trazem informações para a melhoria da atuação da Ouvidoria, como a sua própria divulgação internamente.

### **8.3.10 Sugestão, elogio ou reclamação ao atendimento prestado pela Ouvidoria**

Dentre os elogios, tivemos a qualidade das informações prestadas e o atendimento dentro do prazo, a atenção no atendimento também foi citada. Foi sugerido que a Ouvidoria fosse independente. Percebe-se que houve sugestões relevantes que podem servir de indicativos de melhoria na atuação da Ouvidoria.

### 8.3.11 Acrescentar algum assunto que não foi abordado no questionário

Dentre os assuntos que foram abordados neste quesito, pode-se dar ênfase à solicitação de divulgação da Ouvidoria dentro e fora do DNIT como canal de melhoria para o órgão, de forma que os dirigentes possam apoiar as ações da Ouvidoria.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

Percebe-se, diante do exposto, que a Ouvidoria da Superintendência Regional da Paraíba encontra-se em um processo de construção de imagem e que o fator de maior visibilidade tanto para o público interno (servidores) quanto para o público externo (usuários do sistema da Ouvidoria) é o cumprimento no prazo das respostas. Fato este que merece destaque, mas que não pode ser o seu maior valor.

O acesso ao sistema da Ouvidoria foi considerado fácil pelos públicos interno e externo. Contudo, houve sugestões de que o link da Ouvidoria poderia ter maior visibilidade no site do DNIT, o que se acredita ser possível. Ademais, quando foi perguntado se a demanda teria sido levada em consideração pelo DNIT, houve um dado significativo nas respostas de 3 (três) servidores quando estes afirmaram que suas demandas não foram levadas em consideração pelo órgão. Este pode ser um dos motivos pelos quais a Ouvidoria do DNIT não seja tão acionada pelos seus servidores.

Em observância ao que constou do questionário, têm-se então algumas sugestões: 1) estabelecer um programa de divulgação interna da Ouvidoria, abrangendo principalmente as Unidades Locais para que ela seja entendida como um canal de melhoria para a gestão do órgão; 2) divulgar a Ouvidoria para a sociedade por meio de adesivos nos carros oficiais; 3) disponibilizar atendimento por telefone na Superintendência Regional da Paraíba durante todo o horário de funcionamento do Órgão; 4) contratar um sistema on-line mais operante; 5) elaborar relatórios semestrais e afixar um resumo nos quadros de aviso da Superintendência e Unidades Locais; 6) e realizar uma pesquisa de satisfação em relação à Ouvidoria anualmente.

A regulação e implantação de Ouvidorias Públicas colaboram para o fortalecimento da Administração Pública por funcionar como ferramenta de controle social à disposição de qualquer cidadão. Percebe-se, portanto, que com um sistema de Ouvidoria eficiente toda a gestão do órgão público sai ganhando e, principalmente, os usuários externos, já que terão suas demandas mais bem atendidas, proporcionando melhor qualidade de vida para todos os envolvidos direta ou indiretamente na gestão pública.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo descomplicado*. 20 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm). Acesso em: 22 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.528, de 11 de novembro de 2001. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm). Acesso em: 5 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm). Acesso em: 4 dez. 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO; OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. *Orientações para implantação de uma unidade de Ouvidoria: rumo ao sistema participativo* (Coleção OGU, Cartilha 1). Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2012 a. Disponível em: [www.cgu.gov.br/Publicacoes/ColecaoOGU/index.asp](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ColecaoOGU/index.asp). Acesso em: 4 dez. 2015.

DE MARIO, Camila Gonçalves; MORETTI, Ricardo de Sousa. *Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil: Possibilidade e Desafios* (s/d). Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/OuvidoriasPublicasMunicipaisnoBrasil.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. *Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. Do instituto do Ombudsman à construção das Ouvidorias Públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto. *Autônomas x Obedientes*. A Ouvidoria Pública em debate. João Pessoa: UFPB, 2004.

GOUBEIA, Doriel Veloso. *Ouvidoria viva*. João Pessoa: Ministério Público da Paraíba, 2013.

LYRA, Rubens Pinto. *A Ouvidoria Pública no Brasil: Modelos em disputa*. João Pessoa: UFPB, 2014.

OLIVEIRA, João Elias. *Ouvidoria Pública Brasileira: A evolução de um modelo único*. 2010. Disponível em: <https://ouvidoria.ufg.br/n/29905-ouvidoria-publica-brasileira-a-evolucao-de-em-modelo-unico> PALUDO, Augustinho. *Administração Pública – Questões*. 2 ed. Editora Método, 2014. Acesso em: 4 dez. 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Instituições, bom Estado e reforma da gestão pública. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Salvador, n. 01, 2005. In: DE MARIO, Camila Gonçalves. *Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

ROMÃO, José Eduardo Elias. *Ouvidorias Públicas e Lei de Acesso à Informação*. Disponível em: <http://www.confea.org.br/>. Acesso em: 1 dez. 2015.

SANTANA, Herick Santos. O controle externo da Administração Pública. Artigo publicado em fev. 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/26798/o-controle-externo-da-administracao-publica-no-brasil/2>. Acesso em: 18 nov. 2015.

SANTOS, Raimundo Nonato Silva. Juiz Ouvidor Regional Eleitoral do Ceará. *A Ouvidoria e a Lei de Acesso à Informação: Novas Competências e Atribuições*. Fortaleza, jun. 2012. Disponível em: <http://www.tre-pr.jus.br/arquivos/a-ouvidoria-e-a-lei-e-acesso-a-informacao>. Acesso em: 1 dez. 2015

# A OUVIDORIA ATIVA COMO PROPOSTA DE EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA

Alex da Silva Xavier<sup>1</sup>

Naly Soares de Almeida<sup>2</sup>

Nilo Lima de Azevedo<sup>3</sup>

---

## Resumo

A Ouvidoria Ativa parte do princípio da necessidade de a gestão dos serviços de saúde ofertados ser proativa, não se restringindo assim a uma atuação pacífica que aguarda a ação demandada pelo usuário, mas avançando na perspectiva de promover e estimular novas maneiras de participação promotoras de cidadania que contribuam para estabelecer o direito à saúde. O objetivo deste artigo é apresentar e refletir a experiência de implementação do projeto de Ouvidoria Ativa na Estratégia Saúde da Família (ESF) no município de Macaé, RJ. Trata-se um estudo de caso de abordagem qualitativa. O projeto foi implementado em três etapas: a primeira priorizou a formação dos profissionais da ESF e alcançou 302 profissionais, a segunda instalou urnas de Ouvidoria em 30 unidades de ESF e a terceira iniciou a intermediação/diálogo direto entre gestores da Secretaria de Saúde e a população a partir das manifestações recebidas. Comparando-se os quatro trimestres de 2016, foi observado no último trimestre (quando implantadas as urnas) um aumento de 160% no número de manifestações referentes ao serviço de saúde. A implementação do projeto “Ouvidoria Ativa nas unidades de saúde” permitiu maior aproximação entre a gestão e a população atendida na ESF, por intermédio do instituto de Ouvidoria. Tal aproximação contribuiu para o esclarecimento do cenário gerencial da saúde para a população, além da construção de indicadores para planejamento de ações em saúde e resolução de parte dos problemas levantados pelos usuários.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Atenção Primária à Saúde. Estratégia Saúde da Família.

---

1 Ouvidor na Ouvidoria-Geral do Município de Macaé. Mestre em Saúde Coletiva, UFF. Doutorando em Sociologia Política, UENF. (xavier\_fisio@yahoo.com.br)

2 Médica Psiquiatra da Secretaria Municipal Adjunta de Atenção Básica. (naly.almeida@uol.com.br)

3 Professor Orientador. Doutor em Sociologia Política, UENF. (azevedo.nilo@uol.com.br) Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem. Avenida Alberto Lamego - de 960 ao fim - lado par / Parque Califórnia - CEP: 28013-602 - Campos dos Goytacazes, RJ.

---

## **Abstract**

The idea of an Active Ombudsman's Office arises from the need that the health services management should be proactive, and not restricted to an inert condition that awaits the action determined by the user's demand, in this way, the Ombudsman's Office process advances in promoting and stimulating new ways of participation, strengthening the role of citizenship in the realization of the right to health. The paper seeks to present the experience of implementing an Active Ombudsman's Office project in the Family Health Strategy (FHS) in the Macaé county, located in the state of Rio de Janeiro. The project was implemented in three stages: the first stage trained 302 professionals of the ESF; in the second stage were installed, in 30 ESF units, ballots boxes aimed at expanding users' access to the Ombudsman's Office; the third stage sought to reinforce direct dialogue with managers of the Secretary of Health and with the general public on the basis of the complaints/requests received. Taking into account the four semesters of 2016, a 160% increase in the number of manifestations related to the health service was observed in the last semester, when the ballots boxes were implemented. The implementation of the project "Ouvidoria Ativa nas unidades de saúde" made possible a closer relation between the management and the public served at the ESF, through the Ombudsman's Office. A closer relationship between the actors contributed to clarification of the managerial scenario of health policy for the population, in addition, it was possible to construct indicators to plan actions in health policy and analyze solutions to some of the problems pointed out by the users.

**Keywords:** Ombudsman's Office. Primary Health Care. Program Family Health Strategy.

## 1 INTRODUÇÃO

Macaé é um município situado na região norte do Estado do Rio de Janeiro, com uma população de 206.728 habitantes, conforme registro no último censo (IBGE, 2017). Estruturalmente, sua rede pública de atenção à saúde conta com 33 equipes de Estratégia Saúde da Família (ESF), o que significa uma cobertura de 42% da população. Quanto à política municipal de Ouvidoria, o serviço é previsto através de Lei Complementar Municipal de 2004, que modificou a estrutura organizacional do município, entretanto, o início do serviço na prática se deu a partir de 2010, seguindo em movimento de estruturação desde então.

Estruturalmente, a política de Ouvidoria em Macaé foi pensada como um sistema, no qual as coordenações de Ouvidorias setoriais estão ligadas tecnicamente à Ouvidoria-Geral do Município (OGM) e politicamente ao gestor de cada secretaria. Por intermédio do Sistema Informatizado de Ouvidoria – Ouvisys –, a OGM acompanha e coordena as manifestações relativas a cada órgão do município.

A despeito da Secretaria Municipal de Saúde (SEMUSA) configurar-se como o segundo ou terceiro órgão que mais recebe manifestações de Ouvidoria, tínhamos a hipótese da existência de considerável número de questões que poderiam tornar-se manifestações de Ouvidoria; porém os meios de registros até então, apesar de múltiplos (presencial, telefone, internet), pareciam não alcançar a população de algumas áreas de prestação do serviço de saúde, tal como a atenção básica. Esse incômodo nos levava a questionar a necessidade e os desafios que se impunham no sentido de avançarmos em estratégias que pudessem aproximar a Ouvidoria dessa população que parecia não ter acesso.

Dada a compreensão da Ouvidoria Ativa como instrumento de participação social que não se limita a esperar a busca do cidadão por esse espaço, agindo entretanto de forma proativa, buscando os indivíduos nos espaços onde de fato a vida acontece e se afirma, nasce o “Projeto Ouvidoria Ativa” nas unidades de saúde. A perspectiva foi estimular novas maneiras de participação promotoras de cidadania que pudessem em alguma medida contribuir para estabelecer o direito à saúde, como elemento indispensável da democracia.

Considerado o cenário descrito, o objetivo desse artigo é apresentar e refletir a experiência de implementação do projeto de Ouvidoria Ativa na Estratégia Saúde da Família (ESF) no município de Macaé, RJ, que caracteriza-se como braço de um projeto maior denominado “Projeto Ouvidoria Ativa nas unidades de saúde”.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada no processo de implementação da experiência parte do conceito de Ouvidoria Ativa, conforme definido no IV Fórum Nacional de Ouvidorias da Saúde, onde as ações propostas devem envolver estratégias de ação proativas e preventivas com foco na interação entre o serviço de saúde, a gestão e o cidadão. Assim, a Ouvidoria atua através da busca ativa, oportunizando a participação social a indivíduos que possuem restrição de acesso à “Ouvidoria tradicional/

passiva” (BRASIL, 2014). Nessa perspectiva, apontávamos para a necessidade de extrapolar as ações como Ouvidoria Itinerante e/ou pesquisa de satisfação, e ao pensar o projeto nos desafiávamos a estar mais próximos dos usuários nos respectivos espaços de atendimento de saúde.

Daí o primeiro recorte e a escolha por trabalhar especificamente com a ESF. Inicialmente foi estruturada uma rotina de encontros para discussão entre a gestora de atenção básica da SEMUSA, a equipe de Apoiadores Matriciais e a Ouvidoria, para tratar de temas específicos (acolhimento, matriciamento, Ouvidoria, entre outros) e tratamento de casos relativos à ESF; a partir de então, definimos por construir uma relação proativa mais próxima entre a Ouvidoria e demais atores da ESF.

A estratégia foi a construção do projeto de aproximação através de três momentos ou etapas:

A1ª Etapa – Oficina de formação profissional – ofertou a todos os profissionais de nível médio da ESF (agente comunitário de saúde, auxiliar de saúde bucal, técnico de enfermagem) a participação em uma oficina fora do seu ambiente de trabalho. Os grupos eram formados com diferentes unidades para através de metodologia ativa trabalhar o tema acolhimento, este entendido como instrumento comum à Ouvidoria e à ESF. Todas as oficinas eram realizadas com os apoiadores matriciais e o Ouvidor, e no final eram entregues cartazes com os contatos da Ouvidoria aos profissionais para que garantissem a adesão em suas respectivas unidades, além da explicação do desenvolvimento da 2ª etapa. O objetivo foi privilegiar a formação para os profissionais de nível médio fora de sua unidade e possibilitar um espaço de fala mais neutro e separado dos profissionais de nível superior. A proposta de retirá-los da unidade ESF para recebê-los em um lugar externo também era uma aposta de valorização, haja vista que geralmente as formações mais frequentes que possibilitam saída da unidade estão voltadas aos profissionais de nível superior. No fim de cada oficina, construíamos uma avaliação informal onde cada profissional tinha espaço para avaliar a atividade.

Nesta etapa também foi realizada uma reunião conjunta com os enfermeiros, que neste município respondem obrigatoriamente pela gerência da unidade de ESF, e a equipe de coordenação do Núcleo de Apoio à Saúde da Família. Nessa oportunidade, foi apresentado o projeto aos profissionais e a previsão de realização de cada etapa.

Na 2ª Etapa – Implantação de urnas de Ouvidoria e Rodas de conversa –, uma equipe composta por apoiador matricial, Ouvidor e representante da gestão se deslocava até a unidade de ESF e construía uma roda de conversa com todos os profissionais presentes para discutir, a partir da implantação da urna, o tema Ouvidoria Ativa, seus objetivos, significados e consequências na unidade. Posteriormente, escolhiam juntos o lugar para fixação da urna. O objetivo era potencializar a discussão em equipe e decisão conjunta. Foi comum, nessa etapa, a presença de profissionais do Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), uma vez que havia a expectativa de discutir como aquele serviço, recebendo o projeto de Ouvidoria Ativa, poderia beneficiar a si e aos usuários através da participação social.

A 3ª Etapa – Diálogo com a população – poderia se dar de três formas: trazendo retorno de manifestações recebidas na urna, a pedido dos profissionais e/ou usuários, ou ainda conforme iden-

tificação por parte da Ouvidoria da necessidade de abordar um assunto de seu interesse. Nessa etapa, o foco foi a realização de diálogo aberto com a comunidade; para tanto, poderiam ser utilizadas sala de espera e reunião comunitária de saúde e Ouvidoria coletiva.

Iniciada a 3ª etapa de implementação do projeto, programou-se sua apresentação em reunião do Conselho Municipal de Saúde. A intenção foi dar maior transparência à ação proposta pelo projeto e em alguma medida possibilitar-lhe sustentabilidade, considerando-se as características gerais dos conselhos de políticas públicas no apoio à manutenção de instrumentos de controle/participação social e aperfeiçoamento da democracia participativa.

### **3 CENÁRIO DA ATENÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO**

No ano de 2011, o Ministério da Saúde, através da portaria nº 2.488, aprovou a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da atenção básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Segundo esta Política, cabe ao município “inserir a estratégia de Saúde da Família em sua rede de serviços como estratégia prioritária de organização da atenção básica” (BRASIL, 2012).

A política do Ministério da Saúde (MS) tem se pautado por três grandes eixos que constituem os pilares do Sistema Único de Saúde: no plano administrativo, a descentralização, no plano assistencial, os Programas de Saúde da Família e de Agentes Comunitários e no plano político, o controle social. (SCHERER, M. D.; MARINO, S. R.; RAMOS, F. R.; 2005, p. 56)

Ainda para ARANTES, L. J.; SHIMIZU, H. E.; MERCHÁN-HAMANN, E. (2016), a ESF beneficiou a universalização do cuidado em saúde e somou princípios fundamentais, o que possibilita um serviço de atenção primária em saúde ampliado. No mais, a ESF quando comparada ao modelo tradicional de atenção primária apresenta melhor desempenho, isto por conta da execução do trabalho em equipe multiprofissional, do atendimento pautado na família e na comunidade e da valorização do acolhimento, criando um vínculo e um modo de fazer saúde pautado em uma postura proativa do serviço com foco na promoção da saúde.

### **4 OUVIDORIA ATIVA NA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA**

A história da Ouvidoria na saúde oficialmente reconhecida remonta aos anos de 2003, quando, por força do decreto 4.726, foi criado o Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS (DOGES) no organograma do Ministério da Saúde, com função de fomentar a participação social no âmbito da saúde brasileira. Na mesma direção e sentido, em 2007, foi aprovada a Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa (PNGEP) do SUS. Com intuito de potencializar a implantação da PNGEP o Ministério da Saúde, através da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP) e do

DOGES, disponibiliza recursos financeiros aos municípios. O município de Macaé foi um dos municípios contemplados (BRASIL, 2003; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009a; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009b).

Em que pese o percurso da política de Ouvidoria apresentado na década de 2000, foi em 2012, em discussões no IV Fórum Nacional de Ouvidorias da Saúde, que a Ouvidoria Ativa pareceu ampliar seu conceito, deixando mais robusta sua compreensão e distinguindo a ideia da existência de uma Ouvidoria tradicional/passiva para uma Ouvidoria Ativa. Nesta, o foco estaria na busca ativa de indivíduos que por algum motivo não possuem acesso à Ouvidoria. Segundo o mesmo fórum,

a Ouvidoria Ativa como aquela capaz de envolver ações estratégicas além das tradicionais, com perfil proativo e preventivo, que interage com o cidadão no intercâmbio de conhecimentos, como disseminadora de informações, indutora de parcerias, fornecendo subsídios para melhoria da gestão. (BRASIL, 2014, p. 13 e 14)

A Secretaria do Estado de Saúde do Rio Janeiro, acompanhando o movimento de potencializar as Ouvidorias e já imprimir nelas uma postura mais proativa, entre os anos de 2013 e 2016, aprova em plenário da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) três deliberações (CIB 2.630/2013; CIB 3.413/2015 e CIB 3.840/2016), que definem respectivamente os critérios para implantação da Ouvidoria SUS/RJ, critérios para qualidade da resposta das manifestações da Ouvidoria SUS/RJ, e pactua o rol de indicadores para monitoramento e avaliação das ações e serviços do SUS e fortalecimento do Planejamento em Saúde no âmbito do Estado do Rio de Janeiro (SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO RIO DE JANEIRO, 2013; SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO RIO DE JANEIRO, 2015; SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO RIO DE JANEIRO, 2016).

Paralelamente ao desenho macropolítico apontado, que exigia dos municípios uma resposta efetiva na implantação das Ouvidorias, ou ainda requalificação caso elas já existissem; a exemplo de Macaé, a Ouvidoria da SEMUSA apresentava em certa medida dificuldades no processo de respostas para as manifestações. Esse fato gerou a necessidade de maior aproximação entre as gerências ou coordenações dos serviços de saúde e a Ouvidoria. Assim, a Ouvidoria-Geral do Município buscou fortalecer a Coordenação de Ouvidoria da SEMUSA, no que diz respeito à sua atuação no interior da secretaria, o que se desdobrou em um conjunto de reuniões, em especial com a Gerência de Atenção Básica. A partir dessa aproximação, estabeleceu-se em 2015 uma parceria entre Ouvidoria-Geral, Coordenação de Ouvidoria da SEMUSA e Gerência de Atenção Básica.

A parceria possibilitou a curto prazo as respostas dessa área técnica de maneira mais ágil, e à medida que discutíamos os casos ficava cada vez mais claro para os profissionais envolvidos as singularidades de cada serviço e as possibilidades de estabelecer projetos mais duradouros. Nesse ambiente de troca, pudemos perceber que elementos como o acolhimento, a escuta, o vínculo e a necessidade de postura proativa eram comuns tanto ao cotidiano da Ouvidoria quanto ao da ESF. Assim, desenhar um projeto comum que potencializasse a participação social apontava também para qualificação da prestação do serviço de saúde, em especial da ESF.

Avançamos conjuntamente na construção do projeto Ouvidoria Ativa na ESF; aqui queríamos garantir a ampliação da participação dos usuários, e isso pautado na hipótese de que se os proble-

mas da ESF não configuravam, nem de longe, uma questão visível naqueles referentes à saúde do município, certamente se tratava da dificuldade da Ouvidoria oferecer ferramentas de registro mais específicas para esse público. Nesse sentido, foi discutida a caixa de coletas/urnas como uma ferramenta capaz de ajustar a relação Ouvidoria, gestão de saúde e usuários da ESF. A urna estava prevista não apenas como algo que estaria nas unidades de saúde, mas como justificativa para redesenhar os processos de trabalho da própria Ouvidoria. Logo, a proposta dividida em três momentos previu a formação profissional, no intuito de construir um sentido para a Ouvidoria no cotidiano de trabalho; esse momento aconteceu no período de 01/07/16 a 12/08/16, na Casa da Convivência. No 2º momento, priorizou-se a implantação das urnas de Ouvidoria, quando, através de roda de conversa com a equipe de cada unidade, manteve-se a construção de vínculos entre os participantes do projeto; tal período ocorreu entre 26/08/16 e 10/11/16, quando visitamos cada unidade da ESF do município; por último, o momento de diálogo com a população. Esse teve início em 24/11/16 e alterna-se em variados espaços conforme desejo dos profissionais e usuários.

## **5 RESULTADOS PRELIMINARES**

Em relação aos resultados esperados a partir do projeto, seguiremos na perspectiva de apresentá-los conforme as etapas.

Na 1ª Etapa – Oficina de formação profissional –, 302 profissionais participaram das oficinas. Foi comum nessa etapa solicitarem que a formação fosse feita com a presença de equipe por ESF. Então, explicávamos que essa era uma das ações que se daria na 2ª etapa. Em relação à avaliação da oficina foi comum um posicionamento bastante positivo dos profissionais. A exemplo, tivemos a seguinte fala: “Imaginávamos chegar aqui e ser mais uma palestra... mas, não! Pudemos falar, discutir como o serviço acontece de verdade lá na ponta, e a atividade de roda e teatro deixou bem dinâmico. Foi muito legal, fiquei surpresa!”

2ª Etapa – Implantação de urnas de Ouvidoria e Rodas de conversa –, quando foram instaladas 29 urnas e realizadas 29 rodas de conversa.

3ª Etapa – Diálogo com a população –, com quatro reuniões de Saúde Comunitária e Ouvidoria Ativa realizadas no universo de três unidades. Na primeira unidade, a primeira reunião foi automaticamente desdobrada em uma segunda, que a pedido da comunidade ocorreu em uma escola do bairro e não na unidade de saúde.

No que diz respeito ao número de manifestações recebidas na Ouvidoria da SEMUSA, ocorreu um aumento de 148% se comparado aos 4 trimestres dos 4 últimos anos, e em 160% se compara-

do aos 4 trimestres do ano de 2016 isoladamente. No total, a Ouvidoria da SEMUSA registrou 761 manifestações em 2016, sendo 181 no período de janeiro a março, 135 entre abril e junho, 95 entre julho e setembro e 350 entre outubro e dezembro. O último período foi o intervalo em que se iniciou o recebimento de registro através das caixas de coletas.

Quanto ao número total, foram registradas através das urnas 256 manifestações, ou seja, 74% de tudo o que foi registrado no período. Considerando o tipo de manifestação, temos: 57% reclamações, 25% solicitações, 16% elogios, 1% denúncias e 1% sugestões.

## 6 DISCUSSÃO

No que diz respeito às experiências de Ouvidoria Ativa no SUS, poucas são as referências escritas e, considerando essas produções, como BOLZAN e col. (2012); BRASIL (2013); e PINTO e col. (2015), elas se limitam a debater a pesquisa de satisfação, ou ainda a Ouvidoria Itinerante. Neste trabalho, apontamos para uma discussão de Ouvidoria Ativa segundo uma compreensão ampliada, e a experiência relatada se propôs a possibilitar ao usuário da ESF do município em questão uma experiência de Ouvidoria em sua magnitude, permitindo de fato a participação social como aposta na democracia participativa. Aqui, o conceito de Ouvidoria Ativa estaria muito mais próximo daquilo que FERNANDES (2016) apontou como inovação em Ouvidoria.

Assim, como no trabalho descrito por GUIMARÃES e col. (2011), também registramos por meio do projeto que o serviço de saúde em seus três níveis de complexidade não possui as condições necessárias para atender muitas demandas da população. A relação entre essa dificuldade e o nível de complexidade apresenta-se diretamente proporcional, ou seja, quanto mais alto o nível de complexidade maior a dificuldade. Também encontramos na experiência da Ouvidoria Ativa na ESF em Macaé o aumento da visibilidade das informações e práticas participativas; além disso, a experiência também foi avaliada pelos usuários, pela comunidade e pelos profissionais de saúde como aumento do espaço de participação social, tal como os achados do trabalho de GUIMARÃES e col. (2011) em *Ouvidoria Coletiva*.

Considerado o percentual de manifestações recebidas através das urnas de Ouvidoria, encontramos nesse trabalho boa proximidade com os resultados em análise do mesmo tipo em Maracanaú, CE. Segundo Martiniano (2013), 78% das manifestações recebidas pela Ouvidoria da Saúde de Maracanaú no período estudado eram referentes a urnas, enquanto em Macaé foi registrado 74%. É possível que esse alto percentual de recebimento por urnas, em detrimento das demais ferramentas de registro (presencial, telefone, internet), esteja diretamente relacionado ao fato de a urna estar fisicamente localizada onde os fatos ocorrem, não exigindo do usuário o deslocamento para o registro.

Quanto aos tipos de manifestação apresentados nas caixas de coleta, enquanto Martiniano (2013) demonstrou, em seu trabalho realizado entre os anos de 2012 e 2013 na ESF, em Maracanaú, CE, que majoritariamente eram sugestões (46%), seguidas das reclamações (25%), no município de Macaé, RJ, a implementação desse mesmo instrumento de recepção de manifestações

registrou em primeiro lugar as reclamações (57%), seguidas das solicitações (25%). É possível que tais diferenças estejam ligadas a diversos fatores, tais como o percentual de cobertura da ESF e a estrutura do serviço oferecido por esses municípios. Todavia, afirmações nesse sentido nos exigiriam maior conhecimento a respeito da ESF naquele município.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Assim, observamos na experiência do município de Macaé que o projeto de implementação de Ouvidoria Ativa na ESF foi capaz de possibilitar uma transformação na participação social. Haja vista a possibilidade de ampliar a capacidade de informar aos profissionais e usuários questões de saúde que normalmente ficam restritas aos gestores de gabinete, ouvir a população em nível local, proporcionar aos profissionais e usuários a possibilidade de se colocarem em relação ao serviço de saúde no momento de seu atendimento, além da criação de um espaço de discussão conjunta entre a Ouvidoria, a gestão, os profissionais das unidades e a população adscrita. Nesse sentido, caracterizando, na prática cotidiana do serviço de saúde, um instrumento de ampliação da democracia participativa e conseqüente garantia de direitos.

A implementação do projeto “Ouvidoria ativa nas unidades de saúde” permitiu maior aproximação entre a gestão e a população atendida na ESF. Conseqüentemente, foi possível construir a partir das manifestações dos usuários indicadores para planejamento de ações em saúde. Quanto à resolutividade dos problemas reclamados, considera-se importante maior tempo de estudo, apesar de ter sido observada a resolução de alguns deles. Importante sublinhar, entretanto, que a aproximação entre população e gestão e a criação de espaço efetivo de diálogo mostrou-se plenamente possível através da ferramenta Ouvidoria Ativa, o que demonstra uma prática viável para potencializar a participação social na ESF.

Apesar da ausência de referências que nos permitam comparar o comportamento do número de manifestações de Ouvidorias recebidas antes e após a implantação do projeto, nos parece legítimo aceitar a hipótese inicial, em que se considerava que um número significativo de questões não era visível em manifestações de Ouvidoria por limitação de acesso dos usuários aos meios de registros até então utilizados. Esta afirmação é possível quando consideramos o aumento de 160% do número total de manifestações relativas à SEMUSA, e este acréscimo ter sido identificado através das urnas de Ouvidoria implantadas.

A experiência aqui tratada demonstra a potencialidade que a Ouvidoria Ativa tem para ampliar a participação social e a democracia participativa. Não é trivial incluir no planejamento e na gestão do serviço público a participação do cidadão, mesmo considerando que de forma geral esses serviços se destinam às pessoas, ou ainda que o setor saúde é o que apresenta maior avanço nas experiências de participação social, principalmente quando tomamos como exemplo o movimento de reforma sanitária da década de 1980. Dito isto, o desafio que se coloca, especificamente no município de Macaé, é a afirmação do projeto na perspectiva de política pública de Estado e não de Governo, com a necessidade de reconhecer projetos do tipo como ganho institucional incremental que qualifica o serviço de saúde.

## REFERÊNCIAS

- ARANTES, L. J.; SHIMIZU, H. E.; MERCHÁN-HAMANN, E. Contribuições e desafios da Estratégia Saúde da Família na Atenção Primária à Saúde no Brasil: revisão da literatura. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, p. 1499-1509, 2016.
- BOLZAN, L. C.; BRANDÃO, L. C.; GUIMARÃES, L. A.; ANDRADE, V. N. Ouvidoria ativa: a inovação das pesquisas de satisfação na Ouvidoria-Geral do SUS. In: Congresso Consad de Gestão Pública (5: Brasília: 2012) [Anais.] Brasília, 2012.
- BRASIL. Decreto nº 4.726, de 10 de junho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Saúde, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 10 jun. 2003. Seção 1, p. 12.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Atenção Básica / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Prêmio Cecília Donnangelo de Ouvidoria SUS / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS. Ouvidoria Ativa do SUS: ampliando a escuta e o acesso à informação do cidadão / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.
- FERNANDES, F. M.; MOREIRA M. R.; RIBEIRO, J. M.; OUVENEY, A. M.; OLIVEIRA, F. J. Fonseca de; ABRITTA MORO, M. M. F. Inovação em Ouvidorias do SUS – reflexões e potencialidades. *Ciência e saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 8, p. 2547-2554, ago. 2016.
- GUIMARÃES, M. B.; LIMA, C. M.; SAVI, E. A.; CARDOSO, E.; VALLA, V.; STOTZ, E. N.; LACERDA, A.; SANTOS, M. S. Os impasses da pobreza absoluta: a experiência da Ouvidoria Coletiva na região da Leopoldina, Rio de Janeiro (RJ, Brasil). *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 291-300, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades. Macaé. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330240&search=rio-de-janeiro|macae>>. Acesso em: 29 maio 2017.
- MARTINIANO, E. D. Ouvidoria e urnas de sugestão: experiência de aproximação com usuários para a melhoria da gestão do SUS em Maracanaú, CE. In.: BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Prêmio Cecília Donnangelo de Ouvidoria SUS / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria n.º 3.027, de 26 de novembro de 2007. Aprova a Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS – ParticipaSUS. *Diário Oficial*, Brasília, 27 nov. 2007. Seção 1, p. 45.
- \_\_\_\_\_. Portaria n.º 2.344, de 06 de outubro de 2009. Regulamenta as condições para a transferência de recursos financeiros, com vistas à implantação da Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa, do Sistema Único de Saúde – ParticipaSUS em 2009, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 07 out. 2009a. Seção 1, p. 53.
- \_\_\_\_\_. Portaria n.º 3.251, de 22 de dezembro de 2009. Acrescenta Municípios à Portaria n.º 2.344 de 2009, que regulamenta as condições para transferência de recursos financeiros, com vistas à implantação da Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa, do Sistema Único de Saúde – ParticipaSUS em 2009. *Diário Oficial*, Brasília, 23 dez. 2009b. Seção 1, p. 64.
- PINTO, H. A.; BURILLE, A.; BARBOSA, M. G.; FERLA, A. A Avaliação da Atenção Básica: a Ouvidoria Ativa como estratégia de fortalecimento do cuidado e da participação social. *Saúde em Redes*, Porto Alegre, v. 1, n. 4, p. 15-26, 2015.
- SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. Comissão Intergestores Bipartite. Deliberação CIB-RJ nº 2.630, de 12 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a definição dos critérios de implantação dos serviços de Ouvidoria do Sistema Único de Saúde, no Estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 06 jan. 2014. p. 06.
- \_\_\_\_\_. Comissão Intergestores Bipartite. Deliberação CIB-RJ nº 3.413, de 14 de maio de 2015. Dispõe sobre a definição dos critérios de qualidade das respostas a serem apresentadas ao cidadão que procura os serviços de Ouvidoria do Sistema Único de Saúde no Estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 25 maio 2015. p. 42.
- \_\_\_\_\_. Comissão Intergestores Bipartite. Deliberação CIB-RJ nº 3.840, de 15 de setembro de 2016. Pactua o rol de indicadores para monitoramento e avaliação das ações e serviços do SUS e fortalecimento do Planejamento em Saúde no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 27 set. 2016. p. 08.
- SCHERER, M. D.; MARINO, S. R.; RAMOS, F. R. Rupturas e resoluções no modelo de atenção à saúde: reflexões sobre a estratégia saúde da família com base nas categorias kuhnianas. *Interface (Botucatu)*, Botucatu, fev. 2005, v. 9, n. 16, p. 53-66.

# OUVIDORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DO RECIFE: EXEMPLO DE INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Izabela Mendes de Oliveira<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

A finalidade deste artigo é demonstrar a Inovação da Gestão Municipal do Recife, após a inauguração da Ouvidoria-Geral do Município do Recife, apresentando todo o processo de implantação e as diversas ferramentas utilizadas para oferecer à população uma Ouvidoria inovadora que visa contribuir para o canal de comunicação e participação social e expandi-lo. O breve histórico dos diversos conceitos facilitará compreender como aliar teoria e prática em organizações públicas, propiciando resultados eficazes nas implantações de Ouvidorias.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Sistemas. Gestão. Participação Social.

---

## **Abstract**

The purpose of this article is to demonstrate the innovation of the municipal management of Recife after the inauguration of the General Ombudsman's Office of the Municipality of Recife, presenting all the implementation process and the various tools used to present the population an innovative Ombudsman's Office that aims to contribute to the channel of communication and social participation and expand it. The brief history of the various concepts will facilitate understanding how to combine theory and practice in public organizations, providing effective results in the ombudsmanship's deployments.

**Keywords:** Ombudsman's Office. Systems. Management. Social Participation.

---

<sup>1</sup> Graduada em Marketing pela Faculdade Boa Viagem (FBV). Especialista em Gestão de Ouvidorias pela Escola Superior de Relações Públicas (ESURP). Formação em Gestão e Implantação de Ouvidoria pela Faculdade de Ciências e Administração Pública (FCAP). Curso de Capacitação Profissional em Ouvidoria pela Universidade de Brasília (UNB). Consultora Organizacional. Atualmente exerce o cargo de Ouvidora-Geral do Município do Recife. (izabelape@hotmail.com)

## **1 INTRODUÇÃO**

A Ouvidoria-Geral do Município do Recife – OGMR – é um importante instrumento oferecido à população como canal de comunicação participativa, por meio do qual o cidadão e/ou servidor pode contribuir para a melhoria da gestão pública. A Ouvidoria está vinculada à Secretaria de Governo e Participação Social, que tem por finalidade e competências: atuar no relacionamento com a sociedade civil e gerenciar os mecanismos de Participação Social da Prefeitura da Cidade do Recife; monitorar e promover a transparência da gestão, bem como coordenar a política de comunicação institucional do município; exercer a coordenação das atividades entre os órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal, concernentes aos aspectos administrativos, políticos, cívicos e de representação; além de publicar os atos, despachos e expedientes da Prefeitura.

A Prefeitura do Recife optou por não implantar o SAC, Serviço de Atendimento ao Consumidor, decidindo, portanto, oficializar a Ouvidoria-Geral, que tem a competência de analisar, encaminhar e monitorar as manifestações e todo o seu andamento, fortalecendo a gestão participativa.

Para atender com qualidade o cidadão e/ou servidor conta com uma equipe técnica especializada de assessores, assistentes e teleatendentes coordenados pelo Ouvidor-Geral do Município do Recife.

## **2 OBJETIVOS DA OUVIDORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DO RECIFE**

A Ouvidoria tem como objetivos: proporcionar um melhor entendimento e acompanhamento das manifestações (transparência) a partir de um modelo estruturado; promover a melhoria da participação popular, aproximando a população da gestão pública, buscando facilitar e intermediar a visualização dos responsáveis nesses processos; capacitar e treinar servidores, visando a melhoria no atendimento ao público; registrar e documentar para consultas e orientações futuras; assegurar o direito do cidadão atuar como instrumento de participação e intermediar a relação da sociedade com a gestão inovando na melhoria dos processos e eficiência na execução dos serviços públicos para o cidadão.

## **3 AMBIENTE ANTERIOR À IMPLANTAÇÃO DA OUVIDORIA**

Com o levantamento inicial de informações por meio do Diagnóstico Institucional, pôde-se constatar que a administração municipal, anteriormente, disponibilizava um canal de interação social hospedado no portal da Prefeitura, através do qual eram inseridas manifestações que seguiam para o setor de comunicação/imprensa da Prefeitura da Cidade do Recife – PCR. Algumas Secretarias também atendiam o cidadão e/ou servidor de forma descentralizada, sem integração e monitoramento dos fatos recebidos. As manifestações não obedeciam a procedimentos para seus encaminhamentos, sendo aleatoriamente respondidas, por falta primordialmente de pessoal para análise, encaminhamentos, respostas e contato com o cidadão e/ou servidor manifestante. Identificou-se

também o grande lapso temporal para possíveis respostas, o que descredenciava o serviço para seu objetivo em primeira instância, o de oferecer ao cidadão e/ou servidor manifestante a oportunidade de expressar-se diante da constatação de ações propositivas e/ou que necessitariam de correções e ajustes para atingir eficácia nos resultados propostos.

#### **4 JUSTIFICATIVA DA GESTÃO MUNICIPAL**

A iniciativa do Governo Municipal em implantar a Ouvidoria surgiu da necessidade de disponibilizar um canal efetivo de ausculta que estimulasse a participação popular e, com base nas manifestações recebidas, identificasse seus anseios e melhorias dos serviços prestados à cidade pela Prefeitura do Recife.

Segundo VIANA JÚNIOR (2007, p. 4), nas Ouvidorias mais modernas o cidadão é incentivado a fazer uso de todas as oportunidades para desenvolver melhores relacionamentos com o serviço público. Os clientes são levados nesta direção no decorrer de toda a transação e são educados acerca de novos padrões de relacionamento. É importante que a Ouvidoria faça o marketing para conscientização e aproximação do seu público-alvo.

A Ouvidoria trabalha para garantir atendimento de excelência a todo cidadão e/ou servidor por meio do processo de constante aprimoramento das ações, visando estabelecer uma relação transparente, para juntos construirmos um Recife melhor.

Tendo em vista uma melhor compreensão e entendimento de todo o processo utilizado pela OGMR, Ouvidoria-Geral do Município do Recife, concernente ao trâmite das manifestações, observou-se a necessidade da construção do Mapeamento de Processo; Elaboração de Termo de Conduta Interno; Criação da Cartilha de Atendimento ao Cidadão; Divulgação dos contatos da Ouvidoria em todas as propagandas do município e nos carros oficiais; Criação de aplicativo para smartphones facilitando a comunicação e ampliando os serviços e canais de comunicação; Capacitação contínua da equipe de atendimento; e a Ouvidoria Itinerante para atender o público interno e externo. Todas essas iniciativas reforçam o sentimento de transparência das ações implementadas pela gestão municipal.

Com a proposição da estruturação de uma unidade ouvidora, o município passa a atuar de forma proativa, eficiente, com procedimentos, prazos e encaminhamentos direcionados às áreas de competência, cobrando respostas, oferecendo as soluções e análises das manifestações registradas em um sistema único, com condições de monitorar e disponibilizar relatórios gerenciais que subsidiam a gestão por meio das manifestações recebidas, propondo ações de melhoria e ajustes naquelas demandas em andamento, como também nas ações que já estão funcionando.

Toda essa gama de procedimentos adotados está devidamente regulamentada a partir da inauguração da Ouvidoria, por meio de legislação própria sancionada (Decreto 28.555, de 28 de janeiro de 2015), e legitimada pelo cidadão e/ou servidor manifestante.

Diante deste contexto, foi possível identificar que a importância de implantar uma Ouvidoria passa pela necessidade de oferecer um canal entre a população e o governo que promova a participação do cidadão e/ou servidor enquanto sujeito de direito.



## 5 ADOÇÃO DE UM SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DE OUVIDORIAS

A plataforma tecnológica definida foi a dotada de ferramentas de última geração, desenvolvida por uma empresa pernambucana e adquirida por meio de licitação, juntamente com cessão do código-fonte, incluindo uma ferramenta de Business Intelligence (BI) para a extração de diversos indicadores, de modo a possibilitar a tomada de decisões gerenciais e estratégicas mais ágeis por parte dos gestores da Prefeitura da Cidade do Recife.

De maneira mais técnica, sistemas de informação podem ser definidos como “qualquer sistema utilizado para prover informações qualquer que seja sua utilização” (POLLONI, 2000, p. 30). Já, sob o ponto de vista processual, “sistemas de informação são processos administrativos que envolvem processos menores que interagem entre si” (MATSUDA, 2010). Desta forma, o software utilizado para sistematizar as informações da Ouvidoria atende aos procedimentos operacionais necessários para operação e gestão de uma Ouvidoria-Geral, com interação total com os interlocutores nas secretarias municipais e demais órgãos.

Possui telas específicas para registro e consulta aos atendimentos de acordo com os perfis: Chefe de Atendimento ou Ouvidor/assistentes (presencial), Teleatendimento (0800) e Portal de Autoatendimento (para usuários da internet) permitindo múltiplos tipos de atendimento, sem obrigatoriedade de cadastro prévio ou participação em redes sociais;



- Permite anexação de documentos (planilhas eletrônicas, textos, imagens etc.) pelo usuário, pessoal do atendimento, Ouvidor e interlocutores nos departamentos.
- Permite classificar o usuário quanto ao tipo (ex: anônimo, servidor, cidadão etc.) e classificar a demanda quanto a Área de Assunto, Assunto, Natureza e Prioridade.
- Possibilita a localização das demandas por vários argumentos de pesquisa, tais como: nome do usuário/interessado, data/período da demanda, número de protocolo, assunto, natureza e palavra-chave, permitindo o cruzamento entre eles.
- Realiza o encaminhamento eletrônico das demandas para os setores, através de e-mail com link para respostas.
- Permite o retorno eletrônico automático dos encaminhamentos pelos interlocutores através de link diretamente para o sistema, com anexação de novos documentos.
- Envia e-mails automáticos aos usuários sobre o andamento e a conclusão, com anexos.
- Realiza pesquisa de satisfação em relação ao atendimento da demanda concluída.
- Possui painel de controle de forma a facilitar o gerenciamento e tratamento das demandas no tocante aos prazos para resolução, através de visualização rápida quanto aos envios, recebimentos e pendências de tratamento, inclusive para as demandas do autoatendimento.
- Gera relatórios dinâmicos e informações estatísticas e indicadores de desempenho da Ouvidoria e da estatística de satisfação dos usuários.
- Permite gerar e imprimir relatórios sintéticos das demandas por vários argumentos, e estes podem ser expandidos até o nível de detalhes da manifestação.
- Possibilita a parametrização dos prazos a serem trabalhados pela Ouvidoria em relação às Respostas Parciais, Encaminhamentos e Pontos de Controle, Despachos, Conclusão das Demandas, Demandas a Vencer e Demandas Vencidas, considerando inclusive os feriados existentes no período.

Segundo PEPPERS, ROGERS e DORF (2001, p. 46), o verdadeiro poder da integração reside na capacidade de oferecer atendimento diferenciado, portanto é imprescindível que a Ouvidoria esteja bem estruturada e tenha subsídios técnicos para articular-se e integrar-se às demais unidades da instituição em que atua.

O G-CON, Sistema Integrado de Gestão de Ouvidorias do Município do Recife, está disponível na plataforma de dados da EMPREL, Empresa Municipal de Informática, podendo, portanto, ser acessado remotamente de qualquer computador conectado à internet através do endereço <http://200.238.107.205:8080/multiwork/controller>, o que descentraliza parcialmente o acesso às informações e permite um melhor aproveitamento do parque de máquinas utilizado em função da arquitetura empregada pelo Sistema. O Ouvidor-Geral, de posse de uma senha Master, pode navegar através do Sistema pelos dados e indicadores de todas as secretarias e órgãos, podendo realizar o acompanhamento on-line do trabalho realizado por todos os que fazem parte do Sistema de Ouvidoria.

Para PEPPERS, ROGERS e DORF (2001), a Administração Pública, a partir da utilização de sistemas informatizados, poderá beneficiar o cidadão e a própria gestão, identificando e diferenciando seus “clientes”, aprendendo mais sobre eles, no sentido da interatividade constante, e construindo relacionamentos de aprendizados sólidos com cada um.

A Ouvidoria-Geral do Município alinhada com uma gestão transparente elabora relatórios gerenciais que são publicados no site da Ouvidoria com o intuito de fortalecer a transparência do trabalho realizado. O Prefeito e sua equipe de secretários são contemplados com um Relatório consolidado de monitoramento e avaliação qualitativa, destacando pontos como a satisfação do manifestante acerca dos serviços prestados pelo município. No Relatório gerencial consolidado, também existe um campo para análise qualitativa dos pontos fortes e pontos de melhorias identificados no mês, para que esses dados sejam acessados pelos responsáveis das referidas ações.

Com a utilização do Sistema de Gestão, é possível o trabalho integrado dos diversos segmentos do governo: atualmente 15 (quinze) Secretarias 5 (cinco) Órgãos de assessoramento imediato e 8 (oito) Autarquias recebem manifestações encaminhadas via sistema de Ouvidoria e tramitam as manifestações buscando elevar a resolutividade dos atendimentos à população, pois com a devida utilização do Sistema pode-se fluir o atendimento para todo o âmbito municipal de acordo com a sua natureza, envolvendo todos os segmentos responsáveis pela resolução das questões demandadas.

O Sistema de Informações de Ouvidoria tem as seguintes funções: criar base de dados para levantamentos estatísticos; dar tratamento às manifestações dos usuários, controlando prazos; promover o conhecimento sobre o público-alvo e o relacionamento com este, medindo a satisfação com a solução apresentada; e ainda possibilitar a melhoria dos processos organizacionais.

Além das funções citadas acima, o G-CON, Sistema Integrado de Gestão de Ouvidorias, também apresenta as seguintes funcionalidades:

- Acompanha de perto o andamento de suas manifestações, através de um painel de controle.
- Rastreia a manifestação desde o seu registro até o envio da resposta para o manifestante com os detalhes da solução adotada.

- Monitora todos os encaminhamentos, despachos e respostas realizados pelas secretarias e órgãos.
- Envia respostas parciais e despachos de cobrança automaticamente.
- Gera automaticamente os resultados da Pesquisa de Satisfação, por período e órgãos.
- Dissemina conhecimento entre seus colaboradores, através do banco de informações.
- Mede o grau de satisfação dos usuários dos serviços públicos quanto aos serviços que a atual Ouvidoria-Geral realiza. É fundamental para o monitoramento e a avaliação do nível de eficiência e efetividade desses serviços.

A Pesquisa de Satisfação implantada no Sistema de Ouvidoria contém seis questões do tipo “fechada”. É possível o cidadão/usuário respondê-las, através de e-mail, atendimento presencial ou por telefone, após a conclusão da manifestação. Nos Relatórios de Pesquisa de Satisfação junto aos usuários do serviço da Ouvidoria, gerados pela Ouvidoria-Geral do Município do Recife, através do Sistema G-CON, identifica-se:

- Tipo de usuário dos serviços públicos – se é servidor do município ou não.
- A origem de informação a respeito da Ouvidoria: amigos, internet, órgão do governo, mídia ou panfleto.
- Nível de satisfação do manifestante: insatisfatória, parcialmente satisfatória ou satisfatória.
- Papel da Ouvidoria: pouco importante, importante ou muito importante.
- A eficiência da Ouvidoria – demorada, normal ou rápida.
- A reutilização da Ouvidoria – sim ou não.

O ponto forte de uma solução desse porte é poder realizar o cruzamento de informações, possibilitando a identificação de comportamentos antes ocultos pelo grande volume de informações, gerando aprendizado sobre o negócio.

Alguns indicadores sociais trabalhados pela Ouvidoria-Geral do Município do Recife:

- Índice de Resolutividade das manifestações.
- Percentual de representatividade das informações no município.
- Análise geográfica da evolução das manifestações.
- Análise diária.
- Análise mensal da evolução de atendimentos por canal de origem.
- Ranking de secretarias e órgãos que recebem mais denúncias e reclamações.
- Índice de Eficiência do Call Center da Ouvidoria-Geral.
- Evolução da Qualidade do Atendimento ao Cidadão.
- Evolução do Tempo de Resposta ao Cidadão.
- Análise dos Canais de Origem das Manifestações.

## 6 CONSIDERAÇÕES

Inaugurada em janeiro de 2015, a OGMR, Ouvidoria-Geral do Município do Recife, recebeu até junho de 2017 mais de 24 mil manifestações da população. São denúncias, elogios, pedidos de informação, reclamações e sugestões de quase todos os bairros. Do total computado, a Ouvidoria conseguiu solucionar, dentro do prazo previsto, mais de 70% das demandas da população. Alguns casos como: Agilidade na marcação de consultas; Melhoria na manutenção e limpeza urbana; Agilidade nos processos de finanças; Melhoria na estruturação de escolas e creches, entre outros resultados apontados no Relatório consolidado, sendo inclusive registrados elogios graças ao retorno dado pela população aos serviços prestados, o que comprova que com a implantação da Ouvidoria houve um avanço na desburocratização dos serviços ofertados à população.

Com base nos dados apresentados, avalia-se que os números são altamente expressivos e positivos, levando-se em consideração o pouco tempo de funcionamento. Esse índice de resolução está dentro dos padrões de Ouvidorias com mais tempo de atividade. Com uma média mensal de mil demandas, recebidas pelos serviços de teleatendimento, correspondência, e-mails ou de forma presencial, a maior parte dos atendimentos refere-se a reclamações, denúncias e solicitação de serviços prestados pelas diversas secretarias e órgãos municipais. É um aparelho estratégico, pois mostra ao cidadão, ao contribuinte, que o Governo Municipal está empenhado em dar uma resposta rápida e segura às demandas recebidas.

A fase de implantação para estruturação da Ouvidoria durou cerca de um ano, percorrendo diversas etapas de licitação, captação de recursos, readequação de espaço físico, aquisição de mobiliários, equipamentos e capacitação da equipe, cumprindo a meta de entregar à população um ambiente estruturado para realizar um atendimento de excelência. A gestão municipal investiu mais de R\$1.500.000,00 (Um milhão e quinhentos mil reais) na estruturação da Ouvidoria-Geral do Município do Recife, dotação orçamentária sob aporte da Secretaria de Governo e Participação Social, à qual a Ouvidoria está vinculada. Para a execução das atividades da Ouvidoria, a equipe passou por um programa de capacitações e orientações quanto aos seus procedimentos, simulações de atendimento e capacitação teórica sobre a gestão municipal e disseminação da cultura de Ouvidoria.

Contudo, são necessários esforços da gestão municipal na manutenção e constantes investimentos em recursos tecnológicos e humanos a fim de proporcionar ao cidadão e/ou servidor uma comunicação efetiva com a gestão, gerando um serviço público de qualidade.

Anteriormente, o único mecanismo que conseguia contabilizar o registro de manifestações era o canal Recife Responde, vinculado à Secretaria de Imprensa, que registrou no ano de 2013 um total de 14.410 demandas, com resolutividade de apenas 38%, e no ano seguinte, 2014, recebeu 15.240, conseguindo solucionar 44%; as demais secretarias, órgãos e autarquias não registravam as demandas recebidas, deixando muitas vezes de sistematizar dados estratégicos para a gestão.

Após a implantação da Ouvidoria-Geral do Município, houve no Recife um avanço considerável na questão técnica e, principalmente, no trabalho de disseminação da cultura da Ouvidoria, o que possibilitou a inovação e integração das secretarias e órgãos do Poder Executivo Municipal, interligadas por um único banco de dados que permite gerar on-line informações sobre o desempenho da gestão, possibilitando identificar o nível de satisfação dos usuários desses serviços através da

Pesquisa de Satisfação. Sem informações precisas e confiáveis, não seria possível ao Município do Recife dimensionar o nível de satisfação quanto aos serviços prestados à população; além disso, o registro de todas as manifestações recebidas pelo Poder Executivo Municipal por meio da Ouvidoria-Geral do Município do Recife poderão subsidiar o próprio monitoramento e avaliação do desempenho dos órgãos e secretarias, contribuindo na formulação e implementação de políticas públicas, tendo como base os relatórios gerenciais. Cabe à Ouvidoria-Geral do Município do Recife disseminar a cultura da Ouvidoria nas secretarias e órgãos, por meio do diagnóstico institucional que identificou os gargalos de comunicação existentes nos diversos setores, visando padronizar procedimentos a partir da oficialização da Ouvidoria-Geral. Atualmente a Ouvidoria subsidia tecnicamente por meio de relatórios gerenciais com análise quantitativa e qualitativa e apresenta uma avaliação estratégica dos resultados obtidos, além de capacitar os interlocutores quanto aos procedimentos técnicos que norteiam as ações da Ouvidoria, conforme modelo conceitual de Ouvidoria adotado pelo Município do Recife. Com a consolidação da Ouvidoria-Geral, torna-se mais eficaz o processo de intercâmbio e comunicação entre o cidadão e/ou servidor e o Município, possibilitando uma maior transparência e prestação de contas dos seus resultados.

Entende-se, portanto, que o município apresenta atualmente, com seus investimentos para a consolidação de um ambiente de Ouvidoria, um bom grau de amadurecimento nas atividades de conhecimento e processo, de integração entre os órgãos e secretarias; e os profissionais envolvidos diretamente no processo apresentam um excelente conhecimento dos procedimentos, comprometimento e responsabilidade; e existe uma estrutura física e de equipamentos próprios para apoio ao processo; também são disponibilizados diversos canais de acesso para o cidadão como: E-mail, Teleatendimento com o serviço de 0800, Correspondência, Telefone, Atendimento Presencial, Site. Todas as manifestações recebidas por esses canais são registradas e interligadas por um único banco de dados, por meio de um sistema que possibilita gerar on-line informações sobre o desempenho dos setores e averiguar o nível de satisfação dos usuários desses serviços.

## REFERÊNCIAS

JÚNIOR, Humberto Viana. Ouvidoria-Geral UNIFACS: O Ombudsman nas instituições particulares de ensino superior. Disponível em: [www.unisc.br/fnou/artigos/Ombudman.pdf](http://www.unisc.br/fnou/artigos/Ombudman.pdf). Acesso em: 10 jun. 2017.

MATSUDA. Teoria dos sistemas. Disponível em: [Site.mpc.com.br/gberaldo/Teoria%20dos%20sistemas.pdf](http://Site.mpc.com.br/gberaldo/Teoria%20dos%20sistemas.pdf). Acesso em: 10 jun. 2017.

PEPPERS, Don; ROGERS, Martha; DORF, Bob. *Marketing One to One*: Ferramentas para implantação de programas de marketing one to one. Tradução de Ernesto Yoshida e Maria Cristina Vondriak. Revisão de Ignês Capozzi. São Paulo: Makron Books, 2001. p. 46.

POLLONI, Enrico G.F. *Administrando sistemas de Informação*. São Paulo: Editora Futura, 2000. p. 30.

Esta revista científica é uma  
publicação da Associação  
Brasileira de Ouvidores/  
Ombudsman (ABO) voltada  
à promoção e difusão de  
estudos científicos sobre a  
atuação de Ouvidorias



Associação Brasileira de  
Ouvidores / Ombudsman