

Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Formação Profissional  
Coordenação-Geral de Especialização  
Especialização em Gestão Pública

Maryangela Carol dos Santos

**OUVIDORIA PÚBLICA:  
INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E FERRAMENTA DE GESTÃO**

Brasília  
2013

Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Formação Profissional  
Coordenação-Geral de Especialização  
Especialização em Gestão Pública

Maryangela Carol dos Santos

**OUVIDORIA PÚBLICA:**  
**INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E FERRAMENTA DE GESTÃO**

Monografia apresentada à Coordenação-Geral de Especialização, como requisito para obtenção do Título de Especialista em Gestão Pública.

**Orientador:** Roberto Rocha Coelho Pires

Brasília  
2013

FOLHA DE APROVAÇÃO

**OUVIDORIA PÚBLICA:  
INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E FERRAMENTA DE GESTÃO**

Maryangela Carol dos Santos

Avaliador 1

Nome:

Instituição

Nota

Local e data:

Observações:

Avaliador 2

Nome:

Instituição

Nota

Local e data:

Observações:

Ao Carlos Augusto, meu marido, pelo incentivo e motivação.  
A minha mãe Madalena, aos meus irmãos, em especial à Márcia, pela força e carinho.  
À minhas sobrinhas e aos meus sobrinhos, por serem especiais em minha vida.

## AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado força, paciência e acima de tudo proteção e saúde para concretizar mais uma conquista em minha vida.

Ao meu orientador Roberto Pires, por sua dedicação. A minha madrinha Telci Silva e meu sogro Carlos Almeida pela grande ajuda.

A todos os colegas da turma de Especialização Gestão Pública 8º edição, e a nossa Coordenadora-Geral Samantha Albano Amorim.

Aos agentes públicos das Ouvidorias da Fazenda e da Previdência Social, em especial aos colegas de trabalho Bárbara Nascimento, Claudius Silva e Mano Barreto, que me ajudaram e contribuíram para a realização da pesquisa, importante procedimento para a conclusão deste trabalho.

Pois, tudo que aprendemos diante de um acontecimento modifica nossos pensamentos e ações, e o aprendizado se torna mais fácil quando temos pessoas ao nosso lado, nos orientando.

*“Cuidado com o homem que sabe a resposta antes de ouvir a pergunta.”*

Oren Harriz

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar sob que condições uma Ouvidoria Pública desempenha o duplo caráter, ser ao mesmo tempo, um instrumento de participação social e uma ferramenta de gestão. Para alcançar esse objetivo, procurou-se reconhecer na literatura a definição desse duplo caráter, examinando empiricamente as dificuldades que se colocam para o exercício do duplo papel pelas Ouvidorias Públicas, identificando a partir de análise de experiências, alternativas para uma possível conciliação do principal objetivo e do duplo caráter desempenhados por elas.

Como metodologia foi realizada revisão bibliográfica sobre os temas Ouvidorias Públicas, participação social e ferramenta de gestão, e a realização de análise exploratória de estudo de casos múltiplos, por meio de entrevistas, bem como análise qualitativa utilizando-se do método comparativo de seus conteúdos. A pesquisa de campo foi realizada em duas Ouvidorias da Administração Pública Federal: as Ouvidorias Públicas da Fazenda e da Previdência Social.

Na análise dos resultados verificou-se que houve um consenso nas respostas da maioria dos entrevistados, que concordaram que, apesar das dificuldades enfrentadas, suas Ouvidorias Públicas cumprem com o duplo papel de instrumento de participação social e de ferramenta de gestão, conciliando-o com o principal objetivo do instituto e levando em consideração as definições adotadas nesse trabalho.

Nesse sentido, as principais dificuldades apontadas pelos entrevistados estão relacionadas à cultura de ouvidoria, falta de legislação específica, planejamento das ações e metodologia de trabalho. E as alternativas sugeridas por eles para que suas Ouvidorias possam cumprir da melhor forma esse duplo papel vão ao encontro das dificuldades enfrentadas. Em outras palavras, conforme perspectivas dos entrevistados, todas alternativas para solucionar as dificuldades apresentadas, dariam ao trabalho dessas Ouvidorias Públicas um caráter mais normativo, coordenado, proativo, estratégico e efetivo, o que facilitaria ainda mais o cumprimento do duplo papel de instrumento de participação social e de ferramenta de gestão.

**Palavras-Chave:** Ouvidorias Públicas; Instrumento de Participação Social; Ferramenta de Gestão.

## **ABSTRACT**

This paper aims at analyzing conditions under which a Public Ombudsman (Ouvidoria Pública) performs the double role of being at the same time an instrument for social participation and of a tool for management. In order to attain such an objective we tried to recognize in the literature the definition of that double role. We have examined empirically the difficulties that are posed to the performance of this double role by the Public Ombudsman. From the analysis of experience we have identified alternatives for a possible conciliation of the main purpose and the double role performed by him.

As a methodology a bibliographic revision has being done in relation to the themes Public Ombudsman, and social participation, and tool for management. The exploratory analysis of multiple case studies by means of interviews has also been done, as well as a qualitative analysis through the method of comparing their contents. The field-work has been done together with two Federal Public Ombudsmen: those of Finance and of Social Welfare.

In the analysis of results we have noticed consensus in the answers of the majority of the interviewed. They have agreed on that Public Ombudsmen comply with that double performance, irrespective of some difficulties. They perform the double role of an instrument for social participation and of a tool for management by reconciling this with the main objective of the institution and by considering the adopted functions in their work.

In this sense the main difficulties pointed out by the persons interviewed are those related to the culture of a Public Ombudsman, and lack of a particular legislation, planning of actions and work methodology. The suggested alternatives by them in order that the Public Ombudsman is able to comply in the best way this double role are in accordance with the difficulties that are faced. In other words, according to the perspectives of the persons interviewed all the alternatives to figure out the difficulties would give to the task of these Public Ombudsman a more normative, coordinated, active, strategic and effective feature. This would facilitate even more the compliance of the double role of an instrument for social participation and o a tool for management.

**Keywords:** Public Ombudsman (Ouvidoria Pública); Instrument for Social Participation; Tool for Management.

## SÚMARIO

INTRODUÇÃO .....	10
<i>Contexto de expansão e disseminação das Ouvidorias</i> .....	10
<i>Problema de pesquisa</i> .....	13
<i>Justificativa</i> .....	15
<i>Objetivos</i> .....	16
DESENVOLVIMENTO .....	18
Referencial Teórico .....	18
<i>Ouvidorias Públicas e seu papel de ouvir e acolher manifestações</i> .....	19
<i>Ouvidorias Públicas e seu papel duplo: instrumento de participação e ferramenta de gestão</i> .....	22
Metodologia .....	29
Pesquisa.....	30
<i>Contexto da realização da pesquisa</i> .....	30
<i>Ouvidoria-Geral da Previdência Social</i> .....	31
<i>Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda</i> .....	33
Análise e Resultados: os papéis das Ouvidorias na visão dos seus agentes .....	35
<i>Análise e Resultados da 1ª pergunta</i> .....	35
<i>Análise e Resultados da 2ª pergunta</i> .....	37
<i>Análise e Resultados da 3ª pergunta</i> .....	39
<i>Análise e Resultados da 4ª pergunta</i> .....	40
<i>Análise e Resultados da 5ª pergunta</i> .....	42
CONCLUSÃO .....	45
<i>Dificuldades que se colocam para o exercício do duplo papel pelas Ouvidorias Públicas</i> .....	45
<i>Alternativas para uma possível conciliação do principal objetivo e do duplo papel das Ouvidorias Públicas</i> .....	46
Recomendações para Estudos Futuros .....	49
REFERÊNCIAS .....	51
ANEXOS.....	55

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema o estudo das Ouvidorias Públicas sob a ótica do seu duplo papel. Isso porque, as Ouvidorias Públicas têm sido descritas pela literatura especializada como canais capazes de estabelecer a comunicação entre o Estado e a sociedade, permitindo soluções para as demandas dos cidadãos, por um lado, - e oferecendo informações gerenciais e recomendações ao órgão ao qual está vinculada, com o objetivo de aprimorar de maneira constante a prestação dos serviços públicos, por outro.

Ao iniciar o desenvolvimento desse trabalho é necessário realizar uma revisão de bibliografia, ou seja, uma compilação de informações acerca de Ouvidoria. Em outras palavras, é necessário estabelecer uma base teórica que delimite e aborde, mais especificamente, aspectos relevantes sobre a evolução histórica desse instituto que será objeto desse trabalho, a Ouvidoria.

Dessa forma, para melhor compreensão do *Problema de pesquisa*, da *Justificativa*, dos *Objetivos* desse trabalho, e ainda pensando em promover o melhor entendimento por parte do leitor, primeiramente será apresentado o seguinte tópico: *Contexto de expansão e disseminação das Ouvidorias*.

### *Contexto de expansão e disseminação das Ouvidorias*

Antes de falarmos sobre Ouvidoria, é preciso falar sobre *Ombudsman*, que significa aquele “homem imbuído de missão pública, intermediário e representante”. Pois, no Brasil o termo *ombudsman* faz referência àquele que representa o cidadão nos órgãos públicos, consagrado pela palavra Ouvidor/Ouvidoria (BARBOSA, 2013).

A ideia do *Ombudsman* surge no mundo para o fortalecimento dos direitos do cidadão diante do poder do Estado com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CNUDH), Instituição das Nações Unidas (ONU), em que foi decretado que “todo o ser humano tem o direito de participar na direção dos negócios públicos de seu país e que a vontade do povo será o fundamento da autoridade do governo”, bem como o desenvolvimento da democracia e da gestão participativa nos países (PEREIRA, 2007).

Na América Latina, a figura do *Ombudsman* foi incorporada depois do processo de democratização realizado no início da década de 80 pelos países como Guiana, México, Costa Rica, Argentina, Chile, Peru e Colômbia.

No Brasil, a história da Ouvidoria começa em 1500, no período colonial, com a chegada dos portugueses. Naquela época, o sistema judiciário era representado pelas Ouvidorias, quando houve o registro da chegada do primeiro Ouvidor Geral, nomeado pelo Governador-Geral. (OUVIDORIA DO SERVIDOR, 2011; BARBOSA, 2013).

Na República brasileira, em 1961, o Decreto nº 50.533 institucionalizou a Ouvidoria, mas foi revogado no mesmo ano. Durante a ditadura, as instituições foram impedidas de implantarem algum modelo de Ouvidoria devido à repressão vivenciada no período.

Finalmente, a partir de 1983, quando lenta, gradual e timidamente ressurgem os primeiros sinais de abertura democrática, o debate para a criação de canais de comunicação entre a estrutura de poder e a população começa a tomar pulso.

Após a reinstalação do regime democrático brasileiro, foi criada em 1986 a primeira Ouvidoria Pública do país, instituída na Prefeitura de Curitiba/PR, considerada um grande marco na defesa dos direitos do cidadão.

O marco importante para o início desse desenvolvimento foi a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, que apesar de não ter incorporado o instituto de Ouvidoria, estabeleceu os direitos e garantias fundamentais ao povo brasileiro, disciplinando formas de participação de usuário dos serviços da Administração Pública.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

XXXIII - 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;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 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;

Com a criação do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990), houve a necessidade de se instituir a Ouvidoria nas instituições. Pois, houve por parte da iniciativa privada a preocupação com a satisfação dos seus clientes, com a eficiência de seus serviços, com a qualidade de seus produtos e com o atendimento de excelência, além de reforçar a necessidade da criação das áreas de Ouvidoria nas empresas para garantir a satisfação do cidadão, seu cliente final.

Dessa forma, pode-se dizer que, no contexto brasileiro, a função do instituto Ouvidoria foi adotada, primeiramente, pela iniciativa privada, visando conferir uma maior transparência às suas atividades e, também, estimular o consumidor a defender seus direitos e interesses junto à instituição, privilegiando a prevenção e, por consequência, para evitar confrontos nas relações de consumo. Assim, as empresas privadas criaram um canal importante de comunicação direta com o consumidor. E por meio de suas Ouvidorias posicionaram-se melhor no mercado e aperfeiçoaram a qualidade de seus produtos e serviços (LYRA, 2012).

A partir desse acontecimento e com base nos preceitos da Constituição Cidadã de 1988, a Administração Pública também passou a preocupar-se com a satisfação dos seus administrados, isto é, dos cidadãos, usuários dos serviços e políticas públicas oferecidos pelo Estado. E foi assim que o instituto das Ouvidorias Públicas começou a surgir, como por exemplo: a Ouvidoria-Geral da Previdência Social - Ministério da Previdência Social (MPS) em 1998; a Ouvidoria Agrária Nacional - Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2000; a Ouvidoria-Geral - Ministério da Fazenda (MF) em 2001; e a Ouvidoria-Geral de Direitos Humanos - Ministério da Justiça (MJ) em 2002.

Com a publicação do Decreto nº 7.547 de 4 de agosto de 2011, que alterou dispositivos do Decreto nº 5.683 de 2006, bem como a Portaria nº 570 de 11 de maio de 2007-Anexo, e conforme consta no página da Controladoria-Geral da União (CGU), a Ouvidoria-Geral da União (OGU) “é responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”. Tendo ainda, como competência, a coordenação técnica do segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, além de realizar a organização e interpretação do conjunto das manifestações recebidas e produção de indicativos que quantifiquem o nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal (CGU, 2013).

De acordo com a Relação de Ouvidorias da Controladoria-Geral da União (atualizada em 08/07/2013) o Brasil possui 210 Ouvidorias de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, entre elas de Ministérios, Fundações, Autarquias, Agências Reguladoras, Empresas Públicas, Bancos, Instituições de Ensino, órgãos no âmbito da Presidência da República, de Segurança Pública, Hospitais, Comissões e Institutos.

#### *Problema de pesquisa*

Nos últimos anos, vem crescendo o número de eventos promovidos por diferentes órgãos do setor público, onde são realizadas discussões e debates em reuniões, palestras, fóruns, e seminários relacionados a Ouvidorias Públicas.

Com base no que é discutido nesses eventos e de acordo com o que alguns autores dizem (CARDOSO, 2012; LYRA, 2009 e 2012; MARQUES, 2009; IASBECK, 2009; OLIVEIRA 2013; MESQUITA, 2012) o principal papel (objetivo) das Ouvidorias Públicas é o de receber a demanda, as manifestações, do cidadão e usuário dos atendimentos e serviços públicos, entrando em contato com a área técnica responsável pela solução do pleito, quando não tiver como solucionar e assim responder a manifestação ao demandante.

Além desse papel, outro apontado pelas discussões nos eventos e pelos autores, desempenhado pelas Ouvidorias Públicas é aquele de identificar problemas, falhas e suas causas, repassando-as aos gestores do respectivo órgão ou instituição pública juntamente com as possíveis soluções, auxiliando-os no controle de qualidade e aperfeiçoamento dos atendimentos e serviços públicos ofertados.

É assim que as Ouvidorias Públicas surgem então como estratégia para a gestão do Estado, contribuindo para “melhoria na qualidade dos serviços oferecidos”, “como fonte de informações para ajustes finos nos processos de gestão” e como instrumento que promova “a melhoria das relações” entre os órgãos públicos e a sociedade, “constituindo-se assim como uma ferramenta barata e eficiente de fortalecimento da cidadania” (MOREIRA 2006, p. 1).

Embora pareça fácil afirmar que as Ouvidorias Públicas apresentam-se como excelentes instrumentos de participação social e efetivas ferramentas de gestão, o que se percebe atualmente é que as Ouvidorias Públicas estão mais voltadas para a solução imediata de problemas, e pouco ou quase nunca, orientadas para identificar falhas sistemáticas que possam vir a induzir mudanças na Administração Pública, por exemplo.

Sob uma visão da Ciência da Informação, Moreira (2012) em seu trabalho teve como objetivo o estudo da Ouvidoria com enfoque nas informações compartilhadas. O autor entende que as Ouvidorias podem promover um contínuo aprendizado, o que resulta em vantagem competitiva e fortalecimento da cidadania, ao realizar uma aproximação direta e levantar qualitativamente expectativas e necessidades, além da investigação das estruturas dos serviços dessas Ouvidorias Públicas, como: tipos e destino das informações levantadas; visão dos gestores quanto à legitimidade das reclamações; saber se as reclamações são levadas em conta ao se tomar decisões e qual a relação entre as informações que as ouvidorias públicas obtêm e o fortalecimento da cidadania.

Ainda nesse trabalho, Moreira (2012) concluiu que apesar de serem eficientes no atendimento as Ouvidorias Públicas não são eficazes no gerenciamento das informações coletadas. Assim, elas acabam perdendo a oportunidade de ajustar os processos de gestão, melhorar a oferta dos serviços públicos e fortalecer a cidadania participativa, porque “quando muito, voltadas para a solução imediata de problemas, mas quase nunca orientadas para identificar falhas sistemáticas que possam vir a induzir mudanças e gerar benefícios” (MOREIRA, 2012, p.1).

Fora isso, tem a questão de não existir informações e metodologias que permitam realizar uma mensuração ou análise da efetividade da capacidade das Ouvidorias Públicas como indutor de melhorias, aperfeiçoamento, controle interno dos serviços e atendimentos públicos, agindo na gestão como ferramenta estratégica, e promovendo a transparência, a participação e o controle social, intervindo como instrumento de participação democrática em prol do cidadão.

Portanto, a realização desse estudo, busca responder a seguinte questão: *Como e sob que condições uma Ouvidoria Pública pode desempenhar seu papel em duplo caráter, ser ao mesmo tempo, um instrumento de participação social e uma ferramenta de gestão?*

### *Justificativa*

Por atuar na assessoria de uma Ouvidoria Pública, pude obter uma visão das atividades, processos e demanda, além de ter contato com outras Ouvidorias da Administração Pública, onde também pude ter ideia do quanto esse instituto pode fazer pelo cidadão e pelo Setor Público. Então, posso dizer que foi por essa razão que escolhi o fenômeno em questão para ser pesquisado, ou seja, por influência da minha curta, mas intensa experiência como servidora de uma Ouvidoria da Administração Pública do Executivo Federal, mais especificamente como assessora do Ouvidor-Geral.

A maior parte dos estudos e trabalhos acadêmicos que são publicados sobre Ouvidorias Públicas diz respeito especificamente à história da ouvidoria, à forma da criação ou instituição, à política, a formas de atuação, competências e atribuições, à estrutura e cargos, à figura e ao papel do ouvidor, a objetivos, à operacionalização, aos canais de atendimento e principalmente ao tipo e ao número de demanda ou de manifestações recebidas, encaminhamento da demanda para as áreas responsáveis e ao quantitativo do que foi respondido ou solucionado, entre outros.

Não que escrever ou discutir sobre esses aspectos e características não seja importante. Sim, é importante. No entanto, são raros os trabalhos (ou eventos realizados) que abordam sobre tais aspectos e características de forma que eles se relacionem ou que abordem outros aspectos ou temas também relevantes, e em alguns casos inquietantes, que cercam o instituto Ouvidoria Pública. Como, por exemplo, o seu *duplo caráter de participação social e ferramenta de gestão*. E que ainda apontem limitações, dificuldades, entraves, ou que sinalizem sugestões, caminhos para possíveis soluções, para que as Ouvidorias Públicas desempenhem a capacidade de intervir e mudar a realidade social como instrumento de participação social e ferramenta de gestão.

Essa pesquisa também se justificou pelos seguintes pontos: i) pela necessidade de estudos e informações relacionadas aos instrumentos de participação social e de gestão na Administração Pública, principalmente a esse tipo específico de instrumento, a Ouvidoria; ii) por se tornar relevante para os gestores que atuam a frente a Ouvidorias Públicas, uma vez que os órgãos e instituições públicas necessitam cada vez mais de informações teóricas que contribuam para a estruturação ou institucionalização de suas Ouvidorias; iii) para o aperfeiçoamento dos atendimentos, dos serviços e das políticas públicas desenvolvidas e ofertadas pelo Estado; e iv) para o reconhecimento da importância da participação do cidadão e fortalecimento da cidadania.

### Objetivos

O objetivo geral desse trabalho foi *Analisar sob que condições uma Ouvidoria Pública desempenha o duplo caráter, ser ao mesmo tempo, um instrumento de participação social e uma ferramenta de gestão*. Para cumprimento do objetivo geral proposto, foram definidos como objetivos específicos:

- Reconhecer na literatura especializada a definição do duplo caráter das Ouvidorias Públicas;
- Examinar empiricamente as dificuldades que se colocam para o exercício desse duplo caráter pelas Ouvidorias Públicas;
- Identificar a partir de análise de experiências, alternativas para uma possível conciliação do principal objetivo e do duplo caráter das Ouvidorias Públicas.

Nesse sentido, esse estudo foi realizado para investigar se as Ouvidorias Públicas desempenham seu papel em duplo caráter perante o cidadão e a Administração Pública: como instrumento de participação social e como ferramenta de gestão.

Assim, pretendeu-se avaliar empiricamente se a atuação das Ouvidorias Públicas tem correspondido às expectativas da literatura - isto é, se em tese, as Ouvidorias da Administração Pública apresentam o duplo caráter de instrumento de participação social e ferramenta de gestão, buscando levantar informações sobre a realização desse duplo papel, assim como as dificuldades enfrentadas por elas, e alternativas para possíveis soluções que contribuam para melhor cumprimento desse duplo papel.

Ressalta-se que no contexto desse trabalho considerou-se: *participação social* como um processo de comunicação entre o Estado e o cidadão, que possibilita o exercício de uma cidadania democrática e participativa, por meio do recebimento de manifestações positivas ou negativas, e pela promoção da publicidade e transparência na realização das ações e disponibilização dos serviços e políticas públicas; e *ferramenta de gestão* como um método de apoio à gestão que pode fornecer a instituição subsídios para orientar na elaboração do plano estratégico, para tomada de decisões, na criação e implementação de políticas, na execução e aperfeiçoamento dos serviços públicos e para construção e revisão de indicadores e metas institucionais.

Esperou-se que tal trabalho ultrapassasse a consolidação e registro de informações e que pudesse contribuir para a construção e fortalecimento das Ouvidorias Públicas como ferramenta

de gestão e instrumento de participação social, fornecendo subsídios para a efetividade do duplo papel delas, para a sociedade e para o Estado.

Esse trabalho está estruturado da seguinte forma: na Introdução, tópico anterior, foi feita a apresentação do Contexto de expansão e disseminação das Ouvidorias, o Problema de pesquisa a Justificativa e os Objetivos; seguinte a esse tópico está o tópico do Desenvolvimento, que contempla a seção I, onde foi apresentado o referencial teórico da revisão da literatura especializada, que buscou compreender o universo em que as Ouvidorias Públicas estão inseridas, para se pudesse chegar ao mapeamento de suas configurações atuais, ao identificar a definição do seu duplo caráter. Na seção II, desse mesmo tópico, foi descrita a metodologia utilizada para facilitar o cumprimento dos objetivos desse trabalho, na seção III, foi apresentada a pesquisa e na seção IV, foi apresentada a análise dos papéis das Ouvidorias na visão dos seus agentes. E por fim, no tópico Conclusão, nas seções I e II, foram apresentados os resultados, a partir da análise de experiências, obtidas ao longo do desenvolvimento do trabalho, e algumas recomendações para estudos futuros, respectivamente.

## DESENVOLVIMENTO

### Referencial Teórico

Para que se fosse possível adentrar no estudo sobre Ouvidorias Públicas e visando alcançar o objetivo da pesquisa, foi necessário realizar uma revisão de literatura acerca dos temas relacionados a Ouvidorias Públicas, participação social e ferramenta de gestão.

Dessa forma, essa revisão de literatura fez referência a alguns estudos sobre Ouvidoria anteriormente publicados, mais especificamente sobre aquelas que atuam na Administração Pública, por meio de pesquisas bibliográficas como artigos, monografias, dissertações e teses, além de pesquisas na Internet.

Porém, ao buscar um posicionamento sobre a evolução do assunto, a intenção foi restringir-se às contribuições mais significativas relacionadas ao tema principal de pesquisa para tentar compreender o duplo papel da Ouvidoria Pública (instrumento de participação social e ferramenta de gestão), sem deixar de abordar as possíveis dificuldades que a cercam, além de evitar a duplicidade de pesquisa do tema sobre o mesmo enfoque (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Então, o enfoque que foi desenvolvido neste trabalho foi a correlação entre os temas: ouvidorias públicas, participação social e gestão. Pois, embora a atual literatura (e algumas discussões) tivesse abordado sobre temas, ainda não o fez sob uma óptica correlacionada e sistematizada.

Coube a essa revisão de literatura instigar no sentido de realizar reflexões de análises sobre a efetividade das Ouvidorias Públicas ou, em outras palavras, sobre esse duplo papel de instrumento de participação social e ferramenta de gestão. Para tanto, optou-se por deixar a âmbito estritamente conceitual e histórico e buscar no referencial teórico informações relacionadas ao duplo papel das Ouvidorias Públicas como instrumento de participação social e ferramenta de gestão.

Em resumo, essa revisão de literatura teve como finalidade contribuir para o processo de elaboração desse trabalho, no sentido de obter informações sobre o tema *Ouvidoria Pública e seu papel em duplo caráter de instrumento de participação social e ferramenta de gestão*, para compreender mais sobre essa instância administrativa, identificar os aspectos relacionados tentando ao máximo verificar opiniões similares e diferentes sobre o tema (MATIAS-PEREIRA, 2010); e para a orientação da pesquisa de campo, para elaboração do roteiro de entrevistas nas Ouvidorias Públicas.

### *Ouvidorias Públicas e seu papel de ouvir e acolher manifestações*

Com a ampliação da percepção da sociedade do que é coisa pública, sobre a sua finalidade e utilidade, a Administração Pública se viu compelida a prestar maior atenção na prestação dos atendimentos e serviços públicos, principalmente quanto a sua qualidade e efetividade. E por as informações estarem mais disponíveis ao cidadão, usuário dos serviços públicos, atualmente mais crítico que do que há anos atrás, “está pronto a denunciar e reclamar” (COELHO 2006, p.96).

Dessa forma, entende-se por Ouvidorias Públicas um instrumento que tem como finalidade de contribuir para a realização da materialização dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, ou melhor, que indicam os padrões dos serviços públicos.

Nessa ordem de ideias, a Ouvidoria Pública de acordo com Lyra (2011, p.24) “é um instrumento privilegiado de aprofundamento da democracia, porque promove a socialização da política, fazendo dos seus demandantes artífices da construção de nova cultura de cidadania”.

Segundo Lyra (2012, p. 21) “o vínculo da ouvidoria pública com a democracia é ontológico”, pois é um instrumento privilegiado que ao mesmo tempo em que representa também realiza para o aprofundamento da cidadania, que não somente contribui para a promoção da socialização da política e zela pelos princípios constitucionais que norteiam a administração pública, mas também por defender os direitos humanos e buscar a promoção da justiça e da inclusão social ou a eficiência e a eficácia dos serviços públicos ofertados pelo Estado (LYRA, 2012).

Nesse sentido, Lyra (2012, p. 21) entende que

“em virtude desse vínculo umbilical com os direitos humanos, e com a universalidade de direitos, a legitimidade para demandar a ouvidoria pública não se restringe apenas ao usuário da instituição em que ela atua, ou aos que presta serviços. Ela se estende a qualquer cidadão que nela queira preservar o interesse público”.

Essa legitimidade de acionar uma Ouvidoria Pública vale para todo e qualquer cidadão “que queira preservar o interesse público” ou queira garantir um tratamento justo todos da sociedade, o que significa outra direção para a construção da nova cultura de cidadania (LYRA 2012, p. 21).

Então, uma nova relação entre o cidadão, ou melhor, entre o usuário dos serviços públicos, destinatários das políticas públicas que o Estado executa, vem se constituindo por meio das Ouvidorias Públicas (LYRA 2009).

Nessa medida, não se desfazendo dos outros espaços, instâncias e instrumentos legítimos de diálogos com os cidadãos e usuários dos serviços públicos, as Ouvidorias Públicas passam a ter um papel fundamental junto à sociedade e à democracia. Ressaltando-se que ao buscar uma Ouvidoria Pública o cidadão o faz de modo individualizado, trazendo consigo seus reclames, críticas, sugestões e denúncias (MARQUES, 2009).

A Ouvidoria inserida no Estado é uma instância pública administrativa que segundo Cardoso (2012, p. 89) surge “como locus privilegiado de promoção da inclusão, tendo em vista que a sua atuação busca a um só tempo influir na qualidade da prestação dos serviços públicos e equalizar as relações entre cidadão e administração pública”, sendo capaz de estabelecer um elo entre esta e os outros atores inseridos na sociedade.

Oliveira (2013, p.1) não tem dúvida em afirmar que a Ouvidoria Pública é “um canal de diálogo com a população; uma porta aberta para a participação popular através do escutar da reivindicação e da reclamação; um celeiro de recomendações para a melhoria do serviço público; um espaço na esfera de respeito ao ser humano”.

Assim, pode-se dizer que o instituto Ouvidoria Pública é um exemplo de representação do claro avanço de cidadania, um instrumento que auxilia qualquer cidadão a exercer seus direitos, por ser um canal de comunicação direto entre o órgão e seu público ou sociedade.

Sob esse aspecto, em geral as Ouvidorias Públicas tem como finalidade oferecer oportunidade aos cidadãos e usuários dos serviços públicos de apresentarem suas críticas, sugestões, reclamações, elogios e dúvidas.

Não sendo novidade, pode-se afirmar que entre as competências de uma Ouvidoria Pública, nesse caso daquelas integrantes da Administração Pública, sendo elas do Executivo, Legislativo ou do Judiciário, está a de buscar soluções práticas e efetivas para os principais problemas do órgão. Sendo que a busca dessas soluções devem ser feitas sob o ponto de vista do cidadão ao usuário do serviço público, identificando nas críticas deles os aspectos que influenciam os processos, produtos e serviços que precisam ser melhorados, repassando essas informações aos gestores públicos, não cabendo à Ouvidoria “arbitrar sobre os conflitos”, porém “intermediá-los de modo a conduzi-los a uma solução possível” (IASBECK, 2009, p. 45).

Além disso, conforme afirma Lyra (2009, p. 86), as Ouvidorias Públicas funcionam

“como um verdadeiro balcão de informações, auxiliando o usuário a se orientar na instituição, mediante o fornecimento de informações sobre a localização de seus serviços e sobre a estrutura e funcionamento de seus diversos órgãos”.

Nesse sentido, Lyra (2012, p. 89) continua afirmando que ainda é comum que se atribua as Ouvidorias Públicas como competência prioritária “captar e canalizar aspirações, prioridades e reivindicações de atores internos, ajudando a reduzir insatisfações”. Reduzindo assim, ao mínimo o potencial dessa instância administrativa em mero receptor que reclamações e críticas dos usuários dos serviços públicos, servindo apenas acolhedor das mazelas da instituição, amortecendo assim todos os reclames da sociedade.

Considerando essas afirmações, pode-se dizer que de forma geral as Ouvidorias Públicas realizam a mediação de conflitos que surgem da relação entre a sociedade, mais especificamente entre o cidadão ou usuários dos serviços públicos, e o Estado, com o objetivo de solucioná-los. E assim, em regra, as Ouvidorias Públicas podem ser vistas como mais um instituto do Estado Democrático de Direito que realiza a ligação da legitimidade e da legalidade da Administração Pública.

Pois, ao receber qualquer demanda do cidadão, mais especificamente uma manifestação relacionada à execução ou qualidade dos atendimentos ou serviços públicos, uma Ouvidoria Pública exerce seu papel principal: o de ouvir e acolher manifestações, e ainda ao realizar a mediação entre a sociedade.

A literatura e as discussões embora tenham crescido em torno do tema Ouvidoria Pública, percebe-se que aquilo que é apresentado e exposto nessas discussões vem sendo abordado sob uma perspectiva especialmente normativa e/ou utópica, destacando especificamente as virtudes e os possíveis potenciais das Ouvidorias Públicas. Dessa forma, as Ouvidorias Públicas são entendidas como: um canal de comunicação direta a serviço da sociedade; como uma instituição que auxilia as relações entre o cidadão e o Estado, elo entre eles; como instituto promotor, que contribui para o aprofundamento da inclusão social, da democracia participativa, do controle social; como mediador de conflitos; norteador da prestação de serviços públicos; como elemento estratégico de governança do Estado que viabiliza a melhoria dos serviços públicos.

*Ouvidorias Públicas e seu papel duplo: instrumento de participação e ferramenta de gestão*

Apesar das Ouvidorias Públicas não terem sido contempladas na Constituição Federal de 1988, a expansão delas estão estreitamente ligadas a “nova sociabilidade política que se disseminou em todo país, nos anos oitenta e noventa”, época em que o clima foi propício para a criação de instrumentos de participação social, como afirma Lyra (2009, p. 65).

No decorrer destes anos, “a partir da resistência de setores crescentes da sociedade brasileira ao regime militar”, experiências de participação dos cidadãos foram transportadas para “o ordenamento jurídico-institucional”, como “instrumentos inéditos de participação” cidadã na gestão do Estado, dando voz ativa ao cidadão e ao mesmo tempo dando-lhe a oportunidade de contribuir na melhoria e aperfeiçoamento dos serviços públicos (LYRA 2009, p. 65).

Parte da literatura que discute o tema, chega a afirmar que esse instituto tem capacidade de intervir e mudar a realidade social como instrumento de participação social e ferramenta de gestão.

Reforçando essa ideia, Fortes (2008, p. 6) afirma que

“a aposta é de que as Ouvidorias Públicas possam ser consideradas como mais um instrumento capaz de viabilizar o diálogo permanente entre interessados e afetados a se manifestarem sobre o mau funcionamento da coisa pública e que pode ser efetiva na construção de inclusões de atores autônomos, com ampla participação social no centro das tomadas de decisão”.

Assim, Lyra (2012, p. 89) afirma que com o passar dos anos, as Ouvidorias Públicas “vêm se transformando em um instrumento inovador de gestão e, principalmente, em uma ferramenta de controle social e de atendimento aos usuários dos serviços públicos”. Ou seja, atuando em prol da qualidade da oferta dos serviços, propondo mudanças e melhoria na gestão pública e atendimentos prestados pela Administração Pública e também buscando a equalização das relações entre o cidadão e o Estado e outros atores sociais (LYRA 2012).

Mesquita (2012) ao analisar como as demandas dos cidadãos são processadas por uma Ouvidoria Pública Consular, e qual sua capacidade de intervir e corrigir a prestação dos serviços do órgão, ou seja, como essa Ouvidoria influencia na melhoria da qualidade dos serviços prestados afirma (2012, p. 37) que

“o maior propósito de uma ouvidoria pública é buscar soluções para as demandas dos cidadãos e oferecer informações gerenciais e recomendações ao órgão, com o objetivo de aprimorar de maneira constante a prestação do serviço, além de contribuir para a formulação de políticas públicas”.

Em seu estudo, Moreira (2012) basicamente procurou conceituar a função do ouvidor em uma Ouvidoria Pública de uma Companhia estatal. No entanto, o autor realizou uma reflexão em torno da atuação dessa Ouvidoria como ferramenta para melhor gestão do órgão, no que se diz respeito ao aprimoramento dos serviços, processos e de uma melhor promoção nas relações junto aos seus usuários.

Moreira (2012, p. 17) prossegue, citando que “sistematizar, compilar, confrontar as manifestações recebidas”, ou seja, sistematizar as informações após análise não só quantitativa, mas também qualitativa, faz com que uma Ouvidoria Pública disponibilize ao órgão subsídios necessários para tomada de decisões dos gestores. Além disso, Moreira afirma (2012, p. 22) que as Ouvidorias “são entendidas estrategicamente como grandes captadoras e processadoras de ideias para a melhoria da qualidade de serviços prestados a sociedade”, acredita-se que elas até são captadoras e processadoras, mas será que elas são reconhecidas como tais? (MOREIRA, 2012).

Em uns de seus trabalhos, Cardoso (2010) faz uma reflexão sobre a Ouvidoria Pública como instrumento de mudança, inclusão e controle social, além de demonstrar esse instituto contribui na construção destes instrumentos por meio da participação direta e ativa do cidadão. Ele ainda salienta que a Ouvidoria Pública, dentre outros, é um poderoso instrumento de participação, que promove a inclusão, amplia oportunidades, contribui para o desenvolvimento e crescimento da cidadania (CARDOSO, 2010).

Porém, nesse mesmo trabalho, Cardoso (2010, p. 21) ao falar sobre o tema ouvidoria e efetividade ressalta que a “efetividade da ouvidoria pública em contexto global, ainda é pouco apurada”. O autor afirma (2010, p. 26) que “faltam informações e metodologias para a sua verificação”, sendo que essa efetividade seria a capacidade de promover a intervenção e mudança em determinada realidade, e que ainda a efetividade da Ouvidoria Pública “depende de uma série de circunstâncias interdependentes que precisam estar coerentes e harmônicas entre si para que a ouvidoria possa realizar-se em sua plenitude”.

Dessa forma, as Ouvidorias Públicas se tornam um espaço onde atuam como agentes de mudança, exercendo controle de qualidade e colaborando para a melhoria dos serviços públicos prestados pelo Estado, a Administração Pública.

Em seu estudo, Buvinich (2009) ao tentar identificar se as informações recebidas pela Ouvidoria Pública de uma Agência são repassadas aos gestores como insumos para a avaliação dos processos de trabalho e se eles já realizaram mudanças no órgão com base nessas

informações, observou que em relação às possíveis funções das Ouvidorias Públicas existem quatro atividades principais:

“informativa e educativa, com o objetivo de gerar no cidadão a consciência acerca de determinado tema para que ele possa exercer o controle social necessário; mediativa, com o objetivo de dar força à parte hipossuficiente, especialmente em mercados regulados, em que se tem de um lado os entes econômicos e de outro o consumidor; e de controle social, com o objetivo de ser mais um instrumento de vigilância capaz de identificar e denunciar ilegalidades e ineficiências administrativas; bem como a de gestão, com o objetivo de identificar e induzir nas instituições as práticas de análises e avaliações dos procedimentos de trabalho a partir das percepções dos usuários dos serviços” (BUVINICH 2009, p. 17).

Assim, o objetivo central do estudo de Buvnich (2009) foi identificar o potencial gerencial dessa Ouvidoria Pública em face das informações e dados gerados por ela e que são relevantes para avaliação e análise para tomada de decisões e em consequência para melhorar o atendimento do cidadão, com o auxílio da participação desse cidadão (BUVINICH, 2009).

Ressaltando o tratamento dado às manifestações do cidadão, Spíndola (2012) em sua pesquisa investigou duas Ouvidorias do setor público e um dos resultados apontados por ele foram os caminhos de participação social, indicando que algumas ações decorrentes dessa participação podem gerar benefícios para a sociedade e instituições. Esse estudo proporcionou uma visão diferente sobre essas Ouvidorias, que foi as

“suas interações com os atores sociais, aproximando a gestão pública de uma vertente mais social, mediante a efetiva participação do cidadão, colocando o instituto ouvidoria a serviço da sociedade e da instituição, como ferramenta de melhoria da gestão pública” (SPÍNDOLA, 2012, p.6).

Romão (2012, p. 130) reforça essa ideia, quando afirma que

“a criação e o funcionamento de Ouvidorias Públicas tem sido de grande importância para o fortalecimento da democracia participativa, sobretudo, porque, por um lado, oferecem ao cidadão um novo canal para resolução de problemas vivenciados rotineiramente na prestação de serviços públicos e, por outro, oferecem ao Estado uma oportunidade de qualificar a prestação desses mesmos serviços a partir das manifestações recebidas”.

Nesse sentido, Romão (2012, p. 136 e 137) continua afirmando que

“cabe às ouvidorias públicas, por um lado, buscar a melhoria da qualidade dos serviços públicos, atuando como instrumento de gestão ao produzir recomendações e relatórios destinados aos gestores do Estado e, por outro, fornecer a institucionalização de procedimentos de participação da sociedade junto aos órgãos públicos”.

De acordo com essas afirmações, a Controladoria Geral da União (2009) diz que a Ouvidoria Pública não é apenas um canal entre o cidadão e a administração pública, ela deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão ou usuários dos serviços públicos em suas relações com o Estado, facilitando a comunicação e o diálogo na tentativa de resoluções dos problemas ou petições, atuando como um instrumento de vital importância na estrutura de um órgão.

Vismona (2001, p. 14-15) reforça essas afirmações quando diz que a Ouvidoria Pública “é movida pela necessidade de atender ao cidadão e aperfeiçoar os serviços e produtos, mas também representa uma consciência da cidadania, que cada vez mais exige respeito e participação”, assumindo uma função estratégica no processo de democratização e gestão participativa no serviço público.

No momento em que uma Ouvidoria que acolhe as manifestações do cidadão ou usuário dos serviços públicos elas as descodifica, transformando-as em informações que viram oportunidade de melhoria para as políticas e para a gestão pública. Então, é nesse momento que esse instituto demonstra ao cidadão que sua manifestação é considerada pela Administração Pública para efeito de avaliação e aprimoramento dos atendimentos, serviços e políticas públicas, dando-lhe o título de coautor das melhorias e aperfeiçoamento produzidos na gestão pública.

Dessa forma, as Ouvidorias Públicas, como explica Cardoso (2012, p. 92), “fazem parte de sistemas complexos cuja integridade ajuda a promover na medida em que potencializam o exercício dos controles externo e social” e a legitimidade de suas atuações “se vincula à realização da missão e da visão estratégica da organização”, constituindo-se em “um subsistema organizacional” que contribui com o desenvolvimento e execução do plano de ação do órgão. Tendo como desafio o de estimular o movimento interno de mudança em cada cidadão e em cada gestor público em prol da democracia participativa e da gestão pública.

As Ouvidorias Públicas reúnem condições favoráveis para se tornarem um local privilegiado de avaliação e aperfeiçoamento da Administração Pública como todo. Como ressalta Iasbeck (2006, p.7), “todas as informações que chegam à Ouvidoria podem ser sistematizadas, organizadas de forma a servirem como importantes subsídios aos escalões estratégicos” do órgão. Esses dados podem ser transformados em informações gerenciais valiosíssimas para toda gestão do Estado.

Mas para que uma Ouvidoria Pública se torne um local privilegiado de avaliação e aperfeiçoamento de atendimentos, serviços e políticas públicas ela precisa, segundo Iasbeck (2006, p.21),

“proporcionar (gerir, administrar, manter) fluxos informacionais contínuos entre os agentes do processo da comunicação (organização e públicos), intervindo ou mesmo interferindo em outras áreas correlatas e não necessariamente vinculadas administrativamente ao atendimento”.

E também como ressalta Coelho (2009, p. 109),

“com os resultados e análises das informações reunidas pela ouvidoria, a direção superior da instituição pode mensurar a atuação de cada setor da instituição, de modo a evitar novos problemas da mesma natureza. Pode também minimizar custos com a subtração de erros que geram retrabalho, pode extinguir rotinas burocráticas desnecessárias, repensando economicamente seus recursos humanos e operacionais etc”.

Nessa lógica, as Ouvidorias Públicas têm condições de realizar o tratamento das manifestações, transformando-as em informação estratégica para o órgão, pois estão “a todo o momento recebendo retornos significativos” da sociedade, e “os produtos informacionais” forem “bem sistematizados e apoiados em tecnologia confiável, podem servir de base segura” para a melhoria e para o aperfeiçoamento tanto da formulação e desenvolvimento de políticas, quanto da oferta e execução dos serviços públicos (IASBECK 2006, p.8).

Assim, toda informação “que sai da Ouvidoria é notícia, recomendação, informação, sugestão e instrução oficial”, não podendo é claro ser a única responsável por toda e qualquer “produção do discurso” do órgão, desviando de suas competências e atribuições originais, porém pode por meio desses subsídios que gera indicar caminhos e “direcionar a produção dos discursos” àqueles cidadãos e usuários que lhe demandaram (IASBECK 2006, p.8).

Percebe-se, então, que o formato que as Ouvidorias Públicas contribuem para “o aparecimento de um novo tipo de relação entre o cidadão e o governo” e a criação de “um novo modelo de gestão, já que operam diversos mecanismos de controle”, participação social e de gestão (COELHO, 2009, p. 96; 97).

Nesse sentido, constitui-se uma Ouvidoria Pública um órgão estratégico, poderoso instrumento integrador das áreas da instituição, indutor das transformações internas que por meio dos dados e das informações resultantes das manifestações cadastradas pelo cidadão ou usuários dos serviços públicos. Um órgão estratégico que pode levar a um caminho efetivo da qualidade, da transparência e da cidadania, trabalhando em favor de mudanças e ajustes nas atividades e

processos de toda instituição, tudo isso em sintonia com as demandas da sociedade (PEREIRA, 2007).

As Ouvidorias Públicas podem ser entendidas, de acordo com Iasbeck (2012, orelha), como um instituto “que ela faz a mediação entre dois polos – a organização e o cidadão – e possui dupla representatividade: fala com o cidadão em nome da organização e fala pelo cidadão no âmbito interno da organização”.

Assim, as Ouvidorias Públicas conseguem desempenhar efetivamente o seu duplo papel como instrumento de participação social e ferramenta de gestão pública ao conseguirem fazer com que a demanda da sociedade, aquela manifestação sobre determinado atendimento, serviço ou execução de política pública, se transforme em ingredientes que promovam pelo menos duas, conforme Romão (2012, p.137)

“uma, que o cidadão sinta-se parte, ou melhor, participante decisivo no processo de democratização da Administração Pública; e, duas, que os gestores responsáveis pelo aprimoramento dos programas de realização de direitos compreendam que somente a legitimidade decorrente da participação cidadão pode atribuir efetivamente à atuação do Estado”.

Indo ao encontro dessas ideias, as Ouvidorias Públicas propiciam, conforme afirma Vilanova (in Lyra 2009, p. 83) “uma visão macroestrutural da organização, constituindo rica fonte de informações para o planejamento interno, no sentido do redirecionamento de ações em sintonia com reais necessidades da comunidade”.

Considerando essas ideias, um dos principais papéis das Ouvidorias Públicas é atuar como indutor crítico e propositivo com orientações e sugestões que contribuam para as correções e aperfeiçoamentos dos atendimentos, serviços e políticas públicas do Estado. E elas atuam como indutor crítico e propositivo a partir do tratamento estratégico que é dado às manifestações que lhe são encaminhadas pelos cidadãos, “matéria prima” que é utilizada para o exercício da ação crítica e propositiva. E é assim que as Ouvidorias Públicas legitimam a participação do cidadão e o faz “entender os mecanismos institucionais e a compreender a imprescindibilidade do seu papel como instrumento de correção dos rumos da administração” (LYRA 2009, p. 85).

Mantendo-se sob essa mesma perspectiva, Coelho (2009, p. 106) afirma que “receber reclamações ou denúncias não é uma finalidade, mas uma atividade-meio” das Ouvidorias Públicas. Pois, o papel das Ouvidorias Públicas de buscar soluções práticas e efetivas para os principais problemas da Administração sob o ponto de vista dos seus administrados, cidadãos e

usuários dos serviços e políticas públicas do Estado é tão importante quanto o seu principal papel de ouvir e acolher manifestações.

Curado (2011, p. 116) diz que

“a Ouvidoria Pública é um instrumento defensor da causa pública – defensora, portanto, dos direitos sociais estipulados na Constituição do país –, do fortalecimento e da credibilidade da democracia neste país, à medida que tem como meta ampliar os canais de participação e cobranças populares. (...) Além de trabalhar as propostas alternativas quanto à melhoria da operacionalização das políticas públicas. (...) Neste sentido, a Ouvidoria Pública pode atuar, a partir do estudo das informações que recebe e torna-las públicas, como um instrumento auxiliar de gestão pública”.

Seguindo as ideias de Moreira (2012) percebe-se que as Ouvidorias Públicas não conseguem aproveitar a oportunidade de desempenhar seu duplo papel, principalmente o de ferramenta de gestão. Sendo então necessário buscar informações que expliquem essa dificuldade, ao mesmo tempo buscar alternativas para uma possível conciliação desses papéis.

Com base em todas essas afirmações as Ouvidorias Públicas para o cidadão ou usuário dos serviços e políticas públicas são o seu elo com o Estado. É um instrumento de participação social que facilita a comunicação e o diálogo na tentativa de resoluções dos problemas apresentados, ao receber, cadastrar, analisar, encaminhar e responder suas manifestações, atuando na defesa da sociedade, pois ao agir, as Ouvidorias Públicas assumem essa responsabilidade, representar o cidadão e usuário do serviço público.

Já para a Administração Pública as Ouvidorias Públicas representam uma ferramenta de gestão, importante fonte para planejamento e avaliação dos serviços executados e políticas planejadas e implementadas pelo órgão público, capaz de promover para o aperfeiçoamento e para a eficiência dos atendimentos serviço, ao apontar falhas e possíveis soluções.

A partir dessa revisão de literatura, entende-se que a participação cidadã na gestão da Administração Pública, consequências da atuação das Ouvidorias Públicas como instrumento de participação social e ferramenta de gestão, é tão necessária e importante quanto suas atribuições, competências e seus objetivos, como canal de comunicação, elo entre o cidadão e o Estado e suas políticas.

## **Metodologia**

Sobre Ouvidorias encontram-se artigos, dissertações e até teses, porém quase todas focadas na sua importância, na sua demanda, na sua resolutividade, estrutura, no seu papel como mediador entre o órgão público e o cidadão, entre outros. Por essa razão, para a construção desse estudo a o método de pesquisa utilizado teve como base a investigação empírica, combinada à análise de conceitos e características das Ouvidorias Públicas, bem como a utilização de um questionário.

As informações foram obtidas por meio de revisão bibliográfica, como: relatórios e publicações de Ouvidorias ou órgão ligados a ela, coleta de informações em páginas da Internet, além de pesquisas, artigos, dissertações e teses realizadas sobre o tema.

Quanto à classificação a pesquisa teve: a natureza aplicada, pois teve como finalidade gerar conhecimentos para aplicação prática com finalidades imediatas, gerando processos; com o objetivo exploratório, envolvendo a realização de entrevistas e pesquisa bibliográfica (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Como o objetivo da pesquisa foi buscar e explicar possíveis convergências ou divergências entre os resultados obtidos: legislação, cultura, planejamento, metodologia de trabalho de Ouvidorias, entre outros aspectos, e para fornecer maior embasamento à pesquisa, houve a pretensão de utilizar a análise exploratória de estudo de caso múltiplos, por meio de entrevistas semiestruturadas, e análise qualitativa utilizando-se do método comparativo de seus conteúdos. Pois, em uma pesquisa exploratória os dados sendo tratados por meio de procedimentos qualitativos auxiliam na classificação e no entendimento dos fenômenos da sociedade enquanto processos dinâmicos que os grupos sociais vivenciam (RICHARDSON, 1989).

Para a realização da entrevista foi usado um roteiro que pode permitir uma condução livre, mas sem que se perdesse o foco da entrevista, tentando traçar um perfil da capacidade das Ouvidorias Públicas quanto ao desempenho e cumprimento do seu duplo papel. Pois, a obtenção de um roteiro previamente estabelecido, com perguntas abertas e a forma de tabulação foi por meio de instrumentos manuais.

Assim, a técnica empregada para a coleta de dados foi a técnica de entrevista em uma amostra não probalística intencional e a análise de dados será qualitativa (MATIAS-PEREIRA, 2010). E como o objetivo da pesquisa foi entender da forma mais confiável possível sob que

condições uma Ouvidoria Pública desempenha seu papel em duplo caráter, considerando que não há material publicado sobre esse tema, se faz preferência pela utilização da pesquisa qualitativa.

## **Pesquisa**

### *Contexto da realização da pesquisa*

A pesquisa foi realizada em nível local, ou seja, na Administração Pública Federal de Brasília, Distrito Federal, onde foram escolhidas duas Ouvidorias Públicas, que apresentem características semelhantes, mas não idênticas, em suas políticas públicas ou na prestação dos seus serviços e atendimento ao cidadão.

As duas Ouvidorias Públicas selecionadas para a realização da pesquisa foram: a Ouvidoria-Geral da Previdência Social e a Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda. Como foi dito anteriormente, a escolha dessas duas ouvidorias para a realização da pesquisa justificou-se por elas apresentarem características semelhantes e por serem muito bem consolidadas como Ouvidorias Públicas do Poder Executivo Federal.

Tanto a Ouvidoria-Geral da Previdência Social, quanto a Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda são Ouvidorias Públicas que possuem significativa representatividade como canal de atendimento/comunicação diante a sociedade, contemplando uma diversidade de serviços, o que possibilita uma visão ampla, não só em quantidade, mas também em diversidade de atendimentos realizados e tipos de serviços oferecidos.

Essas duas Ouvidorias possuem estrutura, canais de atendimento, procedimentos e fluxogramas estruturados e em relação à sociedade, são reconhecidas e recebem significativa demanda dos cidadãos e dos usuários dos serviços que utilizam os serviços e são atendidos pelos órgãos interlocutores das suas respectivas políticas públicas, previdenciária e fazendária.

Ambas são Ouvidorias Gerais, ou seja, são responsáveis por todas as manifestações relacionadas às suas políticas. Em outras palavras, são Ouvidorias que centralizam o atendimento e recebimento das demandas dos seus Ministérios e suas entidades vinculadas.

Por meio de entrevistas pretendeu-se produzir informações para uma análise comparativa da Ouvidoria-Geral da Previdência Social e na Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda. Acreditou-se que o resultado das entrevistas realizadas com essas duas Ouvidorias Públicas pudesse vir a contribuir com o objetivo desse trabalho, que é: *analisar sob que condições uma Ouvidoria Pública desempenha o duplo caráter ser, ao mesmo tempo, um instrumento de*

*participação social e uma ferramenta de gestão.* E se o duplo caráter das Ouvidorias Públicas existe, ele vai se manifestar em um desses casos.

#### *Ouvidoria-Geral da Previdência Social*

O Ministério da Previdência (MPS) foi o primeiro a dar efetividade à atividade de uma ouvidoria no âmbito da administração direta federal, com o objetivo de imprimir transparência e publicidade aos processos internos da Previdência Social ao permitir ao cidadão participe da avaliação e controle da qualidade dos serviços previdenciários.

Foi o artigo 6º da Lei nº 8.213/91 determinou a existência de uma Ouvidoria-Geral no âmbito da Previdência Social: “haverá, no âmbito da Previdência Social, uma Ouvidoria-Geral, cujas atribuições serão definidas em regulamento”. Então, em agosto de 1998 a Ouvidoria-Geral da Previdência Social (OUGPS) foi criada, tendo como finalidade estabelecer e manter um canal de comunicação com os cidadãos que utilizam os serviços prestados pelos órgãos da Previdência Social: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) e o pelo próprio MPS.

De acordo com a Portaria nº 751 de 29 de dezembro de 2011, que aprovou os Regimentos Internos dos órgãos do MPS, a Ouvidoria-Geral da Previdência Social integra a estrutura organizacional do Gabinete do Ministro de Estado da Previdência Social e é composta por três divisões e um serviço de apoio: Divisão de Análise e Processamento (DIVAP), Divisão de Interação com o Cidadão (DICID), Divisão de Informações Gerenciais (DIGER), Serviço de Apoio Administrativo (SEAAD).

A Ouvidoria-Geral da Previdência Social é responsável por receber e responder manifestações dos usuários dos serviços previdenciários e dos cidadãos em geral, sendo que essas manifestações são classificadas em: denúncia, elogio, sugestão, reclamação e solicitação diversa. E essas manifestações são recebidas por meio dos seguintes canais de atendimento: Auto-Atendimento - Via Internet; Central de Atendimento 135 - Via Telefone; PREVCartas – Correspondências; Atendimento Presencial – na Ouvidoria-Geral da Previdência Social. Todas as manifestações são cadastradas na OUGPS por meio do Sistema de Ouvidoria (SOU-Web).

Após o recebimento e cadastro das manifestações, a Ouvidoria-Geral da Previdência Social por meio da DIVAP as analisa com o seguinte objetivo: solucioná-las na própria Ouvidoria-Geral ou encaminhá-las às áreas solucionadoras competentes. Este procedimento

origina dois fluxos internos de tratamento das demandas: no primeiro fluxo as manifestações recebem um parecer com base em consultas aos sistemas corporativos da Previdência Social e à legislação previdenciária. A resposta é formulada e enviada ao cidadão, após passar por um controle da qualidade, finalizando o fluxo. O prazo desse primeiro fluxo em média é de cinco dias úteis; o segundo fluxo consiste na busca de parecer externo, sendo assim as manifestações são encaminhadas às áreas técnicas solucionadoras da Previdência Social para obtenção de uma resposta conclusiva. O prazo do Segundo Fluxo para envio de resposta final ao cidadão é variável, tendo em vista a complexidade do assunto de cada manifestação.

Desde sua criação, em agosto de 1998, até 31 de dezembro de 2012, foram cadastradas na Ouvidoria-Geral da Previdência Social 2.325.794 manifestações de usuários que utilizam os serviços da Previdência Social, uma média anual, no período, de 155.053 manifestações.

A Ouvidoria-Geral da Previdência Social possui um sistema próprio de Ouvidoria, o SOU-Web. Em março de 2008, o sistema de ouvidoria SOU-Web foi implantado, atendendo as recomendações da Controladoria Geral da União (CGU), que era o de fornecer um código (protocolo) ao cidadão ao final da realização do cadastro da manifestação por esse Sistema, o que permite um posterior acompanhamento e consulta deste cadastro.

A partir da implantação do Sistema de Ouvidoria, SOU-Web, a manifestação após ser cadastrada na Ouvidoria-Geral da Previdência Social não pode ser mais excluída e o uso do e-mail como canal de atendimento foi encerrado, por razões de segurança. Por ser desenvolvido em plataforma Web, não existe a necessidade de instalação local sendo o acesso totalmente realizado pela internet, o que facilita os trabalhos realizados pelas áreas e unidades da Previdência Social, que estão em todos os estados brasileiros.

A Ouvidoria-Geral da Previdência Social possui alguns indicadores dos quais dois se destacam: o Índice de Resolutividade e o Índice Mensal Interno. O primeiro é um instrumento utilizado para aferir o percentual de resolutividade das manifestações cadastradas e solucionadas na própria Ouvidoria sem que haja a necessidade de enviá-las às áreas técnicas solucionadoras, em outras palavras, a elaboração e envio de resposta direta da Ouvidoria-Geral ao cidadão, o que possibilita a visualização do trabalho pela própria Ouvidoria e para as áreas e unidades da Previdência Social. O segundo é um instrumento utilizado para mensurar o tempo médio mensal em que as manifestações cadastradas pelos cidadãos permanecem na Ouvidoria-Geral antes de uma tomada de decisão: (i) a elaboração e o envio de resposta direta da Ouvidoria-Geral ao cidadão; ou (ii) o encaminhamento da manifestação para a área técnica solucionadora.

No exercício de 2010, o INSS implantou uma importante ferramenta para aprimorar a gestão e a transparência das atividades desempenhadas nas Agências da Previdência Social, a Sala de Monitoramento. E com o objetivo de incluir as informações sobre as manifestações dos cidadãos registradas no Sistema de Ouvidoria, SOU-Web, a Ouvidoria-Geral da Previdência Social em parceria com a Diretoria de Atendimento do INSS disponibilizou as informações sobre os quantitativos de registros da Ouvidoria-Geral, as manifestações pendentes de solução, que se encontram nas unidades do INSS nos períodos de 01 até 120 dias, de 121 a 365 dias e acima de 365 dias. Estes dados são fornecidos pela Ouvidoria mensalmente aos gerenciadores da Sala para que atualizem o sistema.

#### *Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda*

A Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda atende ao maior órgão federal em quantidade de serviços oferecidos à sociedade e atua de forma descentralizada. Ela é o elo entre o cidadão e o Ministério da Fazenda (MF), que exerce seu direito de manifesta-se sobre os serviços prestados pelos órgãos fazendários.

Sendo uma das mais antigas no Governo Federal, essa Ouvidoria-Geral foi criada em junho de 2002, pelo MF, com o intuito de ser um canal voltado para o cidadão, de modo que ele pudesse trazer suas reclamações, críticas, sugestões, denúncias e seus elogios sobre a atuação do Ministério e dos demais órgãos e entidades vinculadas.

A Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda está inserida na estrutura regimental do MF sob coordenação da Secretaria Executiva, conforme estabelece o inciso VI, Artigo 4º, do Decreto nº 7.386, de 8 de dezembro de 2010, sob uma estruturada e complexa rede interna de ouvidorias hierarquicamente distribuídas por áreas de competência e jurisdição, com atuação nas 26 unidades da Federação, com 374 ouvidores, responsáveis por solucionar e responder as demandas que a Ouvidoria-Geral às repassa. Entre essa rede de ouvidorias tem superintendências, delegacias, alfândegas, inspetorias e gerências regionais.

Segundo a página da Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda (2013) a missão da Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda é “garantir o direito de manifestação do cidadão-usuário sobre os serviços prestados pelo Ministério da Fazenda”, seu negócio é “atuar na melhoria dos serviços prestados pelo MF ao cidadão-usuário, estabelecendo parcerias internas em prol da qualidade e da efetividade do atendimento” e por fim sua visão é se tornar um “agente da

plena satisfação no atendimento ao cidadão-usuário dos serviços prestados pelo Ministério da Fazenda”.

A Ouvidoria do Ministério da Fazenda recebe os seguintes tipos de manifestações: reclamação, sugestão, elogio, (solicitação) de informação, solicitação (de coisa ou pecúlio) e denúncia. E ela realiza o recebimento dessas manifestações por meio de carta/fax, carta-resposta, e-mail/fale com o governo, internet, pessoalmente, serviços 0800 e telefone.

As mensagens encaminhadas são registradas pelo Sistema Ouvidor e, recebem os devidos tratamentos nas unidades que compõem a Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda. O sistema usado pela Ouvidoria-Geral, criado pela empresa *TELLUS*, se tornou software livre no ano de 2011. Algumas entidades e alguns órgãos da União utilizam este sistema.

O Sistema Ouvidor tem ferramentas necessárias para realizar o acompanhamento de todas as demandas, do recebimento, andamento até as respostas expedidas para o cidadão de cada uma das manifestações. No ato do cadastro da manifestação o Sistema Ouvidor informa se a manifestação é um caso prioritário ou não, assim o sistema organiza os registros por ordem de prioridade. Ele também informa a quantidade de dias restantes para responder cada demanda.

Em reuniões informais promovidas pela Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda com cada área técnica responsável pela reposta ou solução da demanda discutiu-se e foi acordado um prazo de resposta ao cidadão. Assim para cada tipo de serviço há um tempo específico para resolução das demandas (BRASIL, 2011).

No ano de 2010, a Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda recepcionou o total de 74.528 mensagens. Quando uma manifestação é excluída, é fornecida a informação para o usuário sobre o motivo da exclusão, e quando faltam informações para análise do pleito, são solicitados ao usuário os dados necessários para tratamento de seu registro (BRASIL, 2011).

Ressalta-se, que na página da Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda são lançados mensalmente enquetes sobre diversos temas e assuntos relacionados ao MF, como por exemplo, “dúvidas sobre Imposto de Renda” e os resultados são publicados nas revistas mensais desta Ouvidoria.

## **Análise e Resultados: os papéis das Ouvidorias na visão dos seus agentes**

Aqui serão apresentados os resultados obtidos pelas entrevistas realizadas com sete agentes públicos que trabalham e que possuem significativa experiência em Ouvidorias Públicas. Dos sete agentes públicos entrevistados, dois deles têm oito anos de experiência em Ouvidoria, outros dois têm entre seis e cinco anos e os demais têm entre três e dois anos, uma média de 4 anos e 8 meses por servidor público entrevistado.

Esta pesquisa teve como objetivo coletar informações referentes ao duplo papel (instrumento de participação social e ferramenta de gestão) desempenhados pela Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda e pela Ouvidoria-Geral da Previdência Social em relação ao cidadão e usuário dos serviços públicos, na qualidade de autores da participação social, e em relação aos Ministérios e entidades vinculadas da Fazenda e Previdência Social, no que se refere à ferramenta de gestão.

### *Análise e Resultados da 1ª pergunta*

Quanto à 1ª pergunta: *Você acredita que a Ouvidoria-Geral em que você trabalha cumpre o papel de instrumento de participação social? Por quê?* – dos sete entrevistados, seis acreditam que as Ouvidorias Públicas em que trabalham cumprem com o papel de instrumento de participação social e um dos entrevistados não acredita. Seguem alguns trechos das respostas atribuídas a essa pergunta.

Entrevistados que acreditam que sim (I, II, III, V, VI e VII):

- “analisar e responder as manifestações é uma forma de **dar voz ao cidadão na administração pública,**” (I);

- “pois, ao abrir um canal para que o cidadão possa se expressar, a Ouvidoria age como **instrumento de comunicação** e oportuniza a sociedade de participar da gestão dos serviços públicos” (II);

- “se entendermos participação social como instrumento de **integração entre a sociedade e a organização,** ressaltando a **importância do indivíduo na organização,** (...) a Ouvidoria-Geral inicia esse o processo de participação social, pois busca entender as várias necessidades” (III);

- “ao recepcionar as manifestação e tratá-las, a Ouvidoria tem o papel importante de ser o **canal de participação social.** Por ela, o cidadão emite sua opinião por meio de críticas ou

elogios. A voz do cidadão se faz presente (...), e mesmo não tendo a experiência técnica ele (o cidadão) tem o direito de expressar a sua contrariedade em relação à prestação do serviço.” (V);

- “nossa Ouvidoria procura trabalhar com os cidadãos ouvindo suas reivindicações e solucionando os pontos apresentados como necessários de melhoria. Costumamos ressaltar junto aos gestores (...) que **essa interação com a sociedade nos permite visualizar as necessidades dos cidadãos para um melhor atendimento** daqueles que nos prestam uma consultoria de forma gratuita” (VI);

- “É por meio da Ouvidoria que os cidadãos expressam suas reivindicações e elogios ao órgão. O **canal de acesso direto entre o cidadão e o órgão**” (VII).

As respostas dos que acreditam que suas Ouvidorias Públicas cumprem com o papel de instrumento de participação social, vão ao encontro das concepções e posicionamentos comuns da literatura, apontando-as como: “voz do cidadão na administração pública”, “instrumento de comunicação”, “canal de participação social”, “interação com a sociedade”, e “canal de acesso direto entre o cidadão e o órgão”.

E se considerarmos o conceito adotado por esse estudo do que é participação social (um processo de comunicação entre o Estado e o cidadão, que possibilita o exercício de uma cidadania democrática e participativa, por meio do recebimento de manifestações positivas ou negativas, e pela promoção da publicidade e transparência na realização das ações e disponibilização dos serviços e políticas públicas), e ainda mais aquilo que foi apresentado pela maior parte dos agentes públicos entrevistados, conclui-se que essas Ouvidorias Públicas cumprem com o papel de instrumento de participação social, na perspectiva dos entrevistados.

Entrevistado que acredita que não:

- “pois a Ouvidoria-Geral **recebe demandas advindas da sociedade e não as transformam em informações gerenciais sugerindo melhorias** nas políticas públicas” (IV).

Apesar desse servidor público entrevistado não acreditar que sua Ouvidoria não cumpre o papel de instrumento de participação social, em sua justificativa ele diz que para ser efetivamente um instrumento de participação social, sua Ouvidoria-Geral deveria transformar as demandas advindas da sociedade em informações gerenciais advindas da sociedade em informações gerenciais. Deveria, então, ser um instrumento que facilita a comunicação e o diálogo entre a

instituição e a sociedade na tentativa de propor soluções e alternativas, representando o cidadão e usuário do serviço público, transformando as manifestações em “informações gerenciais sugerindo melhorias”.

Assim, a partir da análise da resposta desse entrevistado, pode-se dizer que houve por sua parte uma “mescla” entre os conceitos de instrumento de participação social e ferramenta de gestão, baseadas nas definições consideradas nesse trabalho.

#### *Análise e Resultados da 2ª pergunta*

Quanto à 2ª pergunta: *Você acredita que a Ouvidoria-Geral em que você trabalha cumpre o papel de ferramenta de gestão? Por quê?* – dos sete entrevistados, cinco acreditam que as Ouvidorias Públicas em que trabalham cumprem com o papel de ferramenta de gestão e dois disseram que cumpre em parte. Seguem alguns trechos das respostas atribuídas a essa pergunta.

Entrevistados que acreditam que sim (II, III, V, VI, VII):

- “**é possível fazer um diagnóstico** do funcionamento da máquina pública a partir da intervenção do cidadão através das manifestações por ele registradas na ouvidoria. De posse dessas informações **o gestor público pode avaliar** como o serviço por ele gerido está chegando e como está sendo avaliado pelo o usuário final” (II);

- “acredito que somos uma ferramenta de gestão, não em sua plenitude. Atualmente um gestor pode identificar quais as reclamações mais recorrentes na unidade, ou qual servidor é mais reclamado ou elogiado; **a alta gestão pode identificar pontos críticos** no Brasil em diversas frentes, infraestrutura, recursos humanos entre outros, pois as manifestações dos cidadãos em hora se repetem quando a situação é perceptível, em síntese a Ouvidoria-Geral cumpre o papel de ferramenta de gestão” (III);

- “levando a opinião do cidadão ao conhecimento das unidades do órgão é possível **corrigir rumos e priorizar projetos**, já que a unidade pública trabalha para cidadão” (V);

- “procuramos realizar uma interação com os diversos órgãos do ministério **apresentando as situações aos gestores** para que a partir do conhecimento destes sobre os fatos mais relevantes da unidade eles possam junto com sua equipe **estudar soluções para sanar os problemas existentes apontados pelos cidadãos**” (VI);

- “as manifestações recebidas são tratadas de forma a **solucionar os problemas e visando a melhoria** dos pontos colocados em questão. A Ouvidoria é uma ferramenta para que os

gestores vejam as necessidades dos cidadãos para poder buscar sempre a melhoria do atendimento. Assim, as demandas recepcionadas pela Ouvidoria-Geral são apresentadas para os diversos órgãos do Ministério. As situações apontadas pelos cidadãos são levadas para conhecimento dos gestores dos órgãos para que juntos busquemos a melhor forma de **solucionar os problemas colocados, assim como, colocar em práticas sugestões de melhorias**” (VII).

Em decorrência dessas respostas da maioria dos entrevistados que concordam que suas Ouvidorias cumprem o papel de ferramenta de gestão e levando em consideração a definição adotada nesse estudo do que seria ferramenta de gestão (um método de apoio à gestão que pode fornecer a instituição subsídios para orientar na elaboração do plano estratégico, para tomada de decisões, na criação e implementação de políticas, na execução e aperfeiçoamento dos serviços públicos e para construção e revisão de indicadores e metas institucionais) conclui-se que essas Ouvidorias Públicas, de acordo com a maior parte dos seus entrevistados, cumprem com esse papel.

Pois, conforme suas respostas as Ouvidorias Públicas tem a capacidade de “fazer diagnóstico (...) a partir da intervenção do cidadão”, “a alta gestão pode identificar pontos críticos”, “corrigir rumos e priorizar projetos”, “estudar soluções para sanar os problemas existentes e apontados pelos cidadãos”.

Entrevistados que acreditam em parte (I e IV):

- “de modo geral o fato de produzir um **relatório não é suficiente** para que a ouvidoria sirva como um instrumento de gestão” (I);

- “cumpre parcialmente seu papel de ferramenta de gestão, pois apesar da elaboração mensal de relatórios contendo informações sobre as manifestações pendentes que são enviadas as áreas técnicas e da realização de algumas ações eficazes que são originadas pelos registros de denúncias registradas da Ouvidoria-Geral, ainda sim, **não são elaboradas informações gerenciais capazes de formular propostas de mudança de procedimentos na gestão**” (IV).

Esses dois agentes públicos entrevistados indicam que suas Ouvidorias cumprem em parte com o papel de ferramenta de gestão. Eles dizem que os “relatórios não são elaborados com informações gerenciais capazes de formular propostas de mudança de procedimentos na gestão”. E ainda, analisando o posicionamento deles, fazemos uma referência à bibliografia, que alerta em

dizer que como ferramenta de gestão, as Ouvidorias Públicas devem, além de apontar falhas, propor soluções e alternativas.

#### *Análise e Resultados da 3ª pergunta*

Quanto à 3ª pergunta: *Quais são dificuldades encontradas para a Ouvidoria-Geral em que você trabalha cumprir o papel de instrumento de participação social?* – dos sete entrevistados, todos apresentaram alguma dificuldade quanto ao cumprimento do papel de instrumento de participação social. Seguem alguns trechos das respostas atribuídas a essa pergunta.

Entrevistados que acreditam que sim (I, II, III, IV, V, VI, VII):

- “a criação das ouvidorias no Brasil é fenômeno recente. **Não há uma cultura de planejamento das ações nem tampouco a verificação da satisfação dos usuários.** O fato é que **poucas (ou nenhuma) Ouvidorias passam por um processo aprofundado de avaliação de sua gestão.** E embora o ato de receber, analisar e responder as manifestações seja uma forma de **dar voz ao cidadão na administração pública,** apenas essa **ação isoladamente, parece ser insuficiente** para configurar a Ouvidoria como instrumento de participação social” (I);

- “o primeiro ponto a ser abordado é o **reconhecimento da importância de uma Ouvidoria como canal de interface** entre a instituição pública e o cidadão. Esse reconhecimento deve ser feito primeiro pelos próprios agentes públicos que executam os serviços e pelos gestores que detêm a autonomia necessária para as Ouvidorias exercerem seu papel com imparcialidade” (II);

- “dentre as várias dificuldades encontradas atualmente pela nossa Ouvidoria-Geral para cumprir seu papel de participação social, temos as de interferência externa como a **falta de legislação própria** para reger a atividade de Ouvidoria no setor público, e como as de interferência interna o **não entendimento das unidades internas** como órgão atuante e de caráter obrigatório ao atendimento” (III);

- “as dificuldades (...) são a **pouca valorização interna** da Ouvidoria-Geral em relação ao Ministério e suas entidades vinculadas e a presença de uma **cultura muito influenciada por questões políticas** que tornam às vezes a opinião do cidadão em segundo plano, apesar de o cenário atual está modificando para a valorização da opinião popular” (IV);

- “muitas vezes a viabilidade da participação esbarra nas **dificuldades financeiras e operacionais**” (V);

- “falta maior **conscientização de alguns gestores e agentes** do papel da Ouvidoria como um meio de interação entre o órgão e os cidadãos. **Questões financeiras e operacionais**” (VI);

- “**conscientização de todos** que a voz do cidadão é de suma importância para a o bom funcionamento do órgão” (VII).

As respostas de todos os agentes públicos entrevistados quanto a essa pergunta apresentam uma convergência. Há consenso entre as repostas, em outras palavras, há uma complementariedade entre elas. Nessas respostas foi possível identificar “macros” dificuldades comuns enfrentadas, pelo menos, pelas duas Ouvidorias Públicas em questão em relação ao cumprimento do papel de instrumento de participação social. Essas dificuldades estão relacionadas à cultura, legislação, finanças/orçamento e metodologia.

De acordo com as respostas as principais dificuldades são: “não há uma cultura de planejamento das ações nem tampouco a verificação da satisfação dos usuários”, “poucas (ou nenhuma) Ouvidorias passam por um processo aprofundado de avaliação de sua gestão”, apenas “dar voz ao cidadão na administração pública” como “ação isoladamente, parece ser insuficiente”, deve-se haver “reconhecimento da importância de uma Ouvidoria como canal de interface”, somado a “falta de legislação própria”, ao “não entendimento das unidades internas” ou “pouca valorização interna”, a cultura de Ouvidoria ainda é “muito influenciada por questões políticas”, sem falar nas “dificuldades financeiras e operacionais”, bem como na “falta maior conscientização de alguns gestores e agentes”.

#### *Análise e Resultados da 4ª pergunta*

Quanto à 4ª pergunta: *Quais são dificuldades encontradas para a Ouvidoria-Geral em que você trabalha cumprir o papel de ferramenta de gestão?* – dos sete entrevistados, todos apresentaram alguma dificuldade quanto ao cumprimento do papel de instrumento de ferramenta de gestão. Seguem alguns trechos das respostas atribuídas a essa pergunta.

Entrevistados que acreditam que sim (I, II, III, IV, V, VI, VII):

- “as dificuldades decorrem, em parte, de uma **atuação** - de modo geral - que está aquém das possibilidades ofertadas pela geração de informações numa Ouvidoria, pois (...) **produzir um**

**relatório não é suficiente** para que a Ouvidoria sirva como um instrumento de gestão. O fato é que **as informações das Ouvidorias não têm sido priorizadas no planejamento institucional**” (I);

- “hoje percebemos claramente que **as Ouvidorias existem sob o paradigma da reatividade**, ou seja, espera-se que o cidadão busque a Ouvidoria para que a mesma possa agir (...), há também a **falta de feedback por parte de alguns gestores** que deveriam analisar atentamente os relatórios e dar um **retorno através de mudanças**, quando precisas, tendo como base os anseios da sociedade” (II);

- “**falta de divulgações sobre os relatórios** já emitidos que já trazem as informações com certa linha de interpretação; **falta apoio da alta gestão** na importância do trabalho da Ouvidoria” (III);

- “são dificuldades semelhantes às dificuldades encontradas para o cumprimento do papel de instrumento de participação social. Além da **pouca valorização interna** da Ouvidoria-Geral em relação ao Ministério e suas entidades vinculadas, tem também a falta de uma regulamentação do âmbito da Instituição em relação às atividades de ouvidoria. E os **relatórios contêm apenas dados de pendências** de manifestações, mas não trazem proposições de melhoria de processos aos gestores do Ministério e das entidades vinculadas” (IV);

- “a maior dificuldade é o **órgão entender que o trabalho é feito para sociedade**, Para muitos órgãos essa reflexão acompanhada por atitude demora certo tempo de ser entendida” (V);

- “**aceitação pelos gestores e agentes da importância de se ouvir os cidadãos** quando da tomada de decisões para realização do planejamento estratégico dos órgãos” (VI);

- “**conscientização de agentes e gestores** do papel da Ouvidoria e sua importância” (VII).

Todos os agentes públicos entrevistados apresentaram respostas similares quanto a indicação de dificuldades que suas Ouvidorias Públicas enfrentam para cumprir o papel de ferramenta de gestão. Em suas respostas os agentes alertam para o fato de haver dificuldades voltadas para a falta de legislação, falta de planejamento e metodologia e problema de culturais relacionados à Ouvidoria.

As respostas demonstram que “produzir um relatório não é suficiente”, que “as informações das Ouvidorias não têm sido priorizadas no planejamento institucional”, que “as Ouvidorias existem sob o paradigma da reatividade”, que há “falta de feedback por parte de alguns gestores”, “falta de divulgações sobre os relatórios”, “falta apoio da alta gestão”, “pouca

valorização interna”, que os “relatórios contêm apenas dados de pendências”, o que não é suficiente, que falta o “órgão entender que o trabalho é feito pela Ouvidoria é para sociedade” e para a instituição, sendo assim, falta “conscientização” e “aceitação pelos gestores e agentes da importância de se ouvir os cidadãos”.

#### *Análise e Resultados da 5ª pergunta*

Quanto à 5ª pergunta: *A partir da sua experiência, dê sua contribuição sobre alternativas para a Ouvidoria-Geral em que você trabalha cumprir da melhor forma o duplo papel de instrumento de participação social e ferramenta de gestão:* – dos sete entrevistados, todos contribuíram com alguma alternativa para o melhor cumprimento do o duplo papel de instrumento de participação social e ferramenta de gestão.

Seguem alguns trechos das respostas atribuídas a essa pergunta.

Entrevistados que acreditam que sim (I, II, III, IV, V, VI, VII):

- “é preciso **que a Ouvidoria mobilize os setores internos** mostrando de que forma efetivamente as informações produzidas podem servir como subsídios para o aperfeiçoamento dos serviços públicos, uma **atuação proativa** das Ouvidorias, avaliação dos sistemas e ao mesmo tempo antecipar os potenciais problemas” (I);

- “o gestor público deve sempre buscar ferramentas que possam **aprimorar a metodologia de execução dos serviços**, dessa forma acreditamos que **a Ouvidoria deveria ser proativa**, buscando saber do cidadão o que ele tem a dizer sobre os serviços a ele prestados pelo poder público. Assim entendemos que as Ouvidorias poderiam contribuir mais e de melhor forma para um serviço público que realmente seja eficaz e atenda as necessidades do cidadão” (II);

- “podemos avançar em **criar mais ações que auxiliem a tomada de decisão** para os níveis tático e estratégico da organização, (...) hoje necessitaríamos um **sistema informatizado** que interagisse com os outros sistemas da Instituição, de forma a **estabelecer mais conexões**, gerando novas informações; **estabelecer prazo** para respostas aos cidadãos das manifestações enviadas às áreas competentes em produzir respostas, **sendo um trabalho de execução obrigatório**, existência de **legislação própria, apoio da alta gestão** na importância do trabalho da Ouvidoria, enxergando a Ouvidoria como um canal de pós-atendimento. Somente com as **regras estabelecidas** poderemos manter a comunicação mais eficaz com o cidadão com comunicação mais rápida” (III);

- “para que se cumpra da melhor forma o duplo papel, são necessárias uma **normatização**, citada anteriormente, facilitando a **atuação mais autônoma** do Ouvidor e da sua equipe no tratamento das manifestações e na produção de informações gerenciais, tornando a Ouvidoria mais eficaz e efetiva bem como a criação de metas de desempenho contendo **prazos determinados para resposta** que impactem financeiramente na remuneração dos agentes públicos que lidam com as demandas do cidadão, (...) com obrigatoriedade de respostas tempestivas das áreas técnicas. É necessária também uma **mudança no regimento interno** da Ouvidoria-Geral para que ela se torne subordinada a Secretaria Executiva no Ministério, tornando o acesso aos gestores mais facilitado e menos burocrático. Com a normatização, as manifestações seriam tratadas com mais celeridade, facilitando a elaboração de relatórios gerenciais mais eficazes. A Ouvidoria ganharia **mais empoderamento** para levar as questões sociais aos representantes das políticas públicas (...) e para sugerir mudanças na forma de gerir os procedimentos de forma efetiva e eficaz” (IV);

- “como solução busca-se o compromisso da unidade por meio de um cronograma para proporcionar a participação social desejada. Assim, o principal instrumento é o **diálogo permanente**, esse **diálogo deve ser permanente com as áreas da instituição**, de forma que Ouvidoria deva ser o elo entre o cidadão e a Instituição. Mediar esse diálogo é mais nobre papel de uma Ouvidoria. E claro que o diálogo deve sempre reforçar a **necessidade de mudança de cultura institucional** que permita **incluir a voz do cidadão no planejamento estratégico do órgão. Levar para mesa os deveres e direitos dos envolvidos**, e sempre buscar que as partes entendam que benefícios almejados (garantia de direitos, entendimento das barreiras legais e éticas, melhoria do serviço e etc.) são frutos desta comunicação” (V);

- “**diálogo permanente** entre a sociedade e os órgãos, permitindo a ambos os lados garantir os direitos e o cumprimento dos deveres constantes da nossa Constituição Cidadã, base de toda instrumentação e participação social” (VI);

- “o **diálogo permanente** é o principal instrumento entre o órgão e o cidadão para garantir os direitos e deveres tanto da instituição quanto da sociedade, e (...) todo gestor precisa ter **consciência** da importância dessa ferramenta, e utilizá-la da melhor maneira no aperfeiçoamento das instituições” (VII).

Todos os agentes públicos entrevistados contribuíram como no mínimo uma alternativa para que suas respectivas Ouvidorias Públicas cumpram da melhor forma o duplo papel de

instrumento de participação social e ferramenta de gestão. Dentre as contribuições nota-se que há consenso entre as repostas, ou seja, há uma complementariedade entre as alternativas sugeridas pelos agentes entrevistados, quanto à legislação, cultura, planejamento e metodologia.

De forma mais específicas, os agentes citaram como principais alternativas: a mobilização dos setores internos por parte da Ouvidoria; “atuação proativa”; devendo “buscar ferramentas que possam aprimorar a metodologia de execução dos serviços”; devendo “criar mais ações que auxiliem a tomada de decisão; desenvolvimento de “sistema informatizado”, estabelecimento de “mais conexões” e “prazos determinados para resposta”; devendo o trabalho de Ouvidoria se tornar “um trabalho de execução obrigatória”; criação de “legislação própria (como regimento interno), apoio da alta gestão”, com “regras estabelecidas” e “atuação mais autônoma” da própria Ouvidoria; “mais empoderamento”; abertura de um “diálogo permanente com as áreas da instituição” e “entre a sociedade e os órgãos” da instituição”; “necessidade de mudança de cultura institucional que permita incluir a voz do cidadão no planejamento estratégico do órgão” por meio da Ouvidoria; levando “para mesa os deveres e direitos dos envolvidos”.

## CONCLUSÃO

No início desse estudo havia uma pergunta a ser respondida: *Como e sob que condições uma Ouvidoria Pública pode desempenhar seu papel em duplo caráter, ser ao mesmo tempo, um instrumento de participação social e uma ferramenta de gestão?* Assim, esse estudo foi realizado para investigar se as Ouvidorias Públicas desempenham seu papel em duplo caráter perante o cidadão e a Administração Pública: como instrumento de participação e ferramenta de gestão.

Com o acompanhamento do trabalho da Ouvidoria-Geral da Previdência Social, com a realização da pesquisa bibliográfica e com o resultado das entrevistas efetuadas, e respondendo à pergunta propulsora desse trabalho, posso concluir que é possível que as Ouvidorias Públicas, pelo menos as duas que foram citadas nesse estudo, conseguem desempenhar o papel em duplo caráter, não sendo desempenhados em condições ideais, pois algumas dificuldades são colocadas a frente dessas Ouvidorias no exercício desse duplo caráter.

### *Dificuldades que se colocam para o exercício do duplo papel pelas Ouvidorias Públicas*

Na análise dos resultados das entrevistas verificou-se que as dificuldades enfrentadas tanto pela Ouvidoria-Geral da Fazenda, quanto pela Ouvidoria-Geral da Previdência Social para o exercício do duplo caráter são bem similares. No cumprimento do papel de instrumento de participação social as dificuldades são sobre: cultura, legislação, finanças/orçamento e operacionalização. E no cumprimento do papel de ferramenta de gestão as dificuldades estão relacionadas à cultura, legislação, planejamento e metodologia.

Nota-se que, de forma genérica, são mais comuns as dificuldades encontradas pelas Ouvidorias Públicas no desempenho do papel de instrumento de participação social e de ferramenta de gestão, principalmente quanto à cultura e legislação.

As dificuldades que são evidenciadas por causa da ausência de legislação específica que proporcione autonomia funcional e financeiro-orçamentária, influenciam diretamente na elaboração, desenvolvimento e implementação de ações de planejamento e de metodologia, pois sem autonomia funcional e financeiro-orçamentária, fica difícil prover infraestrutura, sistemas, elaborar relatórios eficazes com informações técnicas e gerencias que resultem em ações proativas.

E por conta da ausência de cultura de Ouvidoria, por falta de conscientização, reconhecimento e valorização interna pelas unidades da instituição (responsáveis pelo auxílio no

tratamento das manifestações) e pela alta gestão da instituição (responsável por analisar as recomendações feitas pelas Ouvidorias e realizar mudanças, melhorias ou aperfeiçoamentos nos procedimentos, atendimentos e serviços ofertados ao cidadão) torna-se difícil o cumprimento do trabalho das Ouvidorias Públicas em duplo caráter.

*Alternativas para uma possível conciliação do principal objetivo e do duplo papel das Ouvidorias Públicas*

Na análise dos resultados das entrevistas verificou-se que as alternativas para uma possível conciliação do principal objetivo das Ouvidorias Públicas, que resumidamente é receber, tratar e responder as manifestações dos cidadãos e usuários dos serviços, com desempenho do duplo caráter (instrumento de participação social e ferramenta de gestão) também estão relacionadas à cultura, legislação, metodologia e planejamento.

Nota-se que, em geral, essas alternativas apresentadas pelos agentes entrevistados são decorrência das dificuldades também apresentadas, em outras palavras, essas alternativas são de possíveis soluções para superação das dificuldades enfrentadas pelas Ouvidorias Públicas.

Nesse sentido, para que as Ouvidorias Públicas possam cumprir da melhor forma o duplo papel de instrumento de participação e de ferramenta de gestão é necessário que algumas providências sejam tomadas, como a adoção das alternativas sugeridas pelos agentes entrevistados das Ouvidorias Públicas.

De acordo com os resultados das entrevistas, ou seja, com base nas perspectivas dos agentes entrevistados, acredita-se que a primeira maior necessidade de mudança está relacionada à cultura de Ouvidoria dentro dos respectivos órgãos, a segunda está relacionada à criação de legislação específica, a terceira necessidade é referente à metodologia do trabalho realizado pelas Ouvidorias e a quarta faz referência a questões sobre planejamento das ações de Ouvidorias.

Em relação à cultura de Ouvidoria, os agentes citaram como principais alternativas necessárias para cumprimento desse duplo papel, por parte das Ouvidorias, a realização de mobilização dos “setores internos mostrando de que forma efetivamente as informações produzidas podem servir como subsídios para o aperfeiçoamento dos serviços públicos”. “Estabelecer mais conexões” com as áreas e unidades da instituição, promovendo um “diálogo permanente” mais a ampliação de novas parcerias, e assim gerar “novas informações”, bem como maior “apoio da alta gestão” como também dos agentes do órgão, fazendo com que eles reconheçam a “importância do trabalho da Ouvidoria, ou seja, fazendo com que eles enxerguem a

Ouvidoria como um canal de pós-atendimento”, um “elo entre o cidadão e a instituição” (ENTREVISTADOS I, II, III, VI, V).

Essas alternativas relacionadas à cultura de Ouvidoria ressaltam a importância da necessidade da realização de mobilização e apoio, do estabelecimento de conexões, diálogo e conscientização de todos do órgão, tanto dos agentes quanto dos altos gestores, e conseqüentemente o comprometimento e envolvimento na condução do trabalho das Ouvidorias Públicas.

Outra necessidade de mudança conforme perspectivas dos agentes entrevistados está relacionada à criação de legislação específica destinada às Ouvidorias, esses agentes citaram como principais alternativas fundamentais para o cumprimento do duplo papel melhor adequação quanto à estrutura organizacional no regimento interno do órgão, principalmente no que se refere a subordinação, hierarquia e competências, “facilitando a atuação mais autônoma do Ouvidor e da sua equipe”, “tornando o acesso aos gestores mais facilitado e menos burocrático” e o estabelecimento de “prazo para respostas aos cidadãos” principalmente para as “manifestações enviadas às áreas competentes em produzir respostas” tempestivas tornando o tratamento dessas manifestações “um trabalho de execução obrigatória” dentro da organização, fazendo com que ele “impacte financeiramente na remuneração dos agentes públicos que lidam com as demandas do cidadão”, pois assim “as manifestações seriam tratadas com mais celeridade”. Dessa forma as Ouvidorias Públicas ganhariam “mais empoderamento para levar as questões sociais aos representantes das políticas públicas (...) e para sugerir mudanças na forma de gerir os procedimentos” (ENTREVISTADOS I, II, III, VI, V).

Essas alternativas relacionadas à legislação específica de Ouvidoria ressaltam a importância da necessidade de autonomia e empoderamento, requisito para imparcialidade na atuação de suas competências e atribuições. Como também o estabelecimento, de prazos de respostas. Pois, com a criação dessa legislação temas, aspectos e características ligados à estrutura, autonomia (funcional e financeiro-orçamentária), competências e prazos de respostas (tanto das Ouvidorias para o cidadão, quanto das unidades responsáveis pela solução da manifestação para suas Ouvidorias), estariam todos normatizados, facilitando assim o cumprimento do duplo papel por parte das Ouvidorias Públicas.

As alternativas quanto à metodologia de trabalho de Ouvidoria, os agentes entrevistados destacaram que é preciso que se busquem “ferramentas que possam aprimorar a metodologia de execução dos serviços”, que sejam criadas “metas de desempenho”, juntamente com o

desenvolvimento e implementação de “um sistema informatizado” que interaja “com os outros sistemas da Instituição”, “de forma a estabelecer mais conexões”, e que facilite e agilize a consulta e o gerenciamento de dados e informações, a elaboração de relatórios técnicos-gerencias, específicos para cada área e unidade responsáveis por responderem as manifestações, e também relatórios direcionados para cada gestor responsável por realizar mudanças e melhorias nas ações, nos procedimentos e nas políticas do órgão, além de promover maior transparência e tornar a “comunicação mais eficaz com o cidadão” (ENTREVISTADOS I, II, III, VI, V).

A partir de tais alternativas relacionadas à metodologia de trabalho de Ouvidoria, percebe-se a importância de se haver um estabelecimento de método para realização de trabalho, pois com a existência de uma metodologia de trabalho os planos, as ações e as metas tornam-se mais fáceis de serem desenvolvidos, além de facilitar a coordenação e aperfeiçoamento de procedimentos e fluxos de trabalho, tanto dentro da Ouvidoria, quanto nas áreas e unidades responsáveis pela solução das manifestações.

Quanto às alternativas relacionadas ao planejamento os agentes entrevistados citaram que para as Ouvidorias Públicas cumprirem seu duplo papel também é preciso “uma atuação proativa”, de forma que possa “antecipar os potenciais problemas” apontados pelos cidadãos nas manifestações relacionados aos serviços e as políticas públicas que a instituição oferecer. Assim, entende-se que “as Ouvidorias poderiam contribuir mais e de melhor forma para um serviço público”, “buscando saber do cidadão o que ele tem a dizer sobre os serviços a ele prestados pelo poder público” e consequentemente atendendo suas necessidades. Dessa forma as Ouvidorias poderiam avançar na criação de “mais ações que auxiliem a tomada de decisão para os níveis tático e estratégico da organização”, ao “incluir a voz do cidadão no planejamento estratégico do órgão” (ENTREVISTADOS I, II, III, VI, V).

Nesse sentido, todas essas alternativas, para transformações ou soluções das dificuldades apresentadas, dariam ao trabalho das Ouvidorias Públicas um caráter mais normativo, coordenado, proativo, estratégico e efetivo. O que facilitaria ainda mais a conciliação do principal objetivo desse instituto e do seu duplo caráter: ser um instrumento de participação social, reconhecendo a importância das contribuições dos cidadãos que chegam até as Ouvidorias por meios das manifestações, em outras palavras, dando legitimidade à participação social; e ser uma ferramenta de gestão, buscando o aperfeiçoamento da gestão na execução dos atendimentos e serviços públicos, além da elaboração, planejamento e implementação de políticas públicas.

Por fim, sabendo que as Ouvidorias Públicas já exercem um papel significativo para o cidadão e para a Administração Pública, e com base no acompanhamento do trabalho de uma delas, somado com a realização dessa pesquisa bibliográfica, bem como a realização desse trabalho juntamente com a análise dos resultados das entrevistas efetuadas, chega-se a conclusão que, apesar das Ouvidorias Públicas ainda se encontrarem em processo de consolidação e estruturação, e além das fragilidades e dificuldades ainda existentes, elas podem vir a tornarem-se, num futuro muito próximo, um poderoso instrumento de participação social e uma efetiva ferramenta de gestão. Promovendo assim para disseminação da transparência, da publicidade e para o fortalecimento da cidadania, sendo indutoras de ajustes, melhorias, aperfeiçoamento e controle dos serviços e políticas públicas ofertadas pelo Estado.

### **Recomendações para Estudos Futuros**

Com os elementos aqui levantados, entende-se que o conteúdo, fruto da pesquisa acadêmica, não finaliza a discussão sobre o tema, muito pelo contrário, outros trabalhos devem favorecer a ampliação e o enriquecimento do conhecimento sobre esse instituto, as Ouvidorias Públicas.

Então, aos que se interessam pelo tema e partindo da ideia que ainda há muito que ser feito para melhor entender e aperfeiçoar o trabalho realizados pelas Ouvidorias Públicas acredito que seja possível desenvolver a partir dessas análises uma infinidade de estudos relevantes tais como:

- realização dessa mesma pesquisa com a ampliação da amostra de Ouvidorias Públicas;
- realização de pesquisa com o objetivo de estudar sobre que condições três ou mais Ouvidorias Públicas desempenham o duplo caráter de instrumento de participação social e ferramenta de gestão (quanto a sistema, fluxos e metodologias);
- realização de uma pesquisa com o objetivo de estudar se as Ouvidorias Públicas podem desempenhar outros papéis, como por exemplo instrumento de acesso a informação (publicidade e transparência dos atos da Administração Pública);
- realização de uma pesquisa com o objetivo de estudar se as Ouvidorias Públicas podem desempenhar outros papéis, como por exemplo instrumento de aprendizagem (direitos e deveres dos cidadão e usuários dos serviços e políticas públicas);

- realização de uma pesquisa com o objetivo de estudar se as Ouvidorias Públicas podem desempenhar outros papéis, como por exemplo instrumento de controle (interno, externo ou social).

Pois, como esse estudo que foi realizado e como estes propostos têm o potencial de contribuir para o aperfeiçoamento das Ouvidorias Públicas, e com isso ampliar as condições de participação para os cidadãos e usuários, bem como melhorar a gestão para os órgãos prestadores de serviços e políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda. Relatório de Gestão do exercício de 2010. Brasília, 2011.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. *Ouvidoria: uma análise de sua utilização como ferramenta de gestão no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)*. 2009. Dissertação (mestrado) – Instituto de Saúde Coletiva Universidade Federal da Bahia. Orientador: Eduardo Fausto.

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito. *A ouvidoria como instrumento de mudança*. Texto para discussão nº 1480 IPEA. 2010.

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito. *Ouvidoria pública e democracia*. In Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil. Antônio Semeraro Rito Cardoso e Rubens Pinto Lyra (Org.). João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, 2012. pp. 83-100.

COELHO, Silva R. S. *Representatividade e representações em ouvidorias públicas*. In Ouvidoria: mídia organizacional. Luiz Carlos Assis Iasbeck (Org.). Porto Alegre. Editora Sulina, 2012. pp. 95-112.

CGU. Ouvidoria-Geral da União. *Ouvidorias de órgãos, entidades do poder executivo federal e ouvidorias gerais dos estados: relação de ouvidorias de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal*. Brasília, 2013.

CGU. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Ouvidoria/> Acesso em 07/2013.

CURADO, José A. S. *A saga de uma Ouvidoria Pública e, áspersos tempos não tão públicos: a experiência de Campinas*. In Ouvidorias Públicas em debate: possibilidades e desafios. Camila Gonçalves De Mário (Org.). Jundiaí. Paco Editorial, 2011. pp. 99-136.

FORTES, Ninon de Miranda. *As Ouvidorias Públicas como um espaço de inclusão da cidadania*. Belo Horizonte: 2009. Disponível em <http://www.abominas.org.br/>.

Frederico BARBOSA, advogado, presidente da Associação Brasileira de Ouvidores/PE, ex-Ouvidor Geral da Secretaria da Justiça e Cidadania. *Ouvidorias Públicas*. [http://www2.ouvidoria.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=199119&folderId=201437&name=DLFE-20713.pdf](http://www2.ouvidoria.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=199119&folderId=201437&name=DLFE-20713.pdf) 07/2013.

IASBECK, Luiz C. A. *Competências comunicacionais em ouvidoria*. In *Ouvidoria: mídia organizacional*. Luiz Carlos Assis Iasbeck (Org.). Porto Alegre. Editora Sulina, 2012. pp. 21-56.

IASBECK, Luiz C. A (Org.). *Ouvidoria: mídia organizacional*. Porto Alegre. Editora Sulina, 2012.

IASBECK, Luiz C. A. *Ouvidoria, lugar privilegiado de comunicação organizacional*. Trabalho apresentado ao Núcleo de Pesquisa Relações Públicas e Comunicação Organizacional para apresentação no XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (2006).

LYRA, Rubens Pinto. *A ouvidoria pública e a questão da autonomia*. In *Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática*. Rubens Pinto Lyra (Org.). João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, 2009. pp. 64-95.

LYRA, Rubens Pinto. CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Org.). *Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

LYRA, Rubens Pinto. *Ouvidorias públicas e privadas: análise comparativa*. In *Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil*. Antônio Semeraro Rito Cardoso e Rubens Pinto Lyra (Org.). João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, 2012. pp. 19-44.

MARQUES, Paulo M.F. *Estrutura, funcionamento e pontos críticos da Ouvidoria-Geral da Previdência Social*. In *Modalidades de ouvidoria pública no Brasil*. Eliana Pinto e Rubens Pinto Lyra (Org.). João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, 2009. pp. 121-134.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de Metodologia da Pesquisa Científica*. São Paulo. Atlas, 2010.

MESQUITA, Daniela Paes de Barros. *Reflexão sobre o serviço consular brasileiro e a influência da ouvidoria consular na melhoria do atendimento consular prestado pelos postos do Itamaraty*

*no exterior*. 2012. Monografia – Coordenação-Geral de Especialização da Escola Nacional de Administração Pública. Orientador: Marco Acco.

MOREIRA, Felipe Porto. *A ouvidoria como instrumento de apoio a gestão*. 2012. Monografia – AVM Faculdade Integrada. Rio de Janeiro. Orientadora: Flávia Martins de Carvalho.

MOREIRA, Roberto Resende. *O uso da reclamação como meio de coleta de informações nas ouvidorias públicas*. 2006. Dissertação (mestrado) – Departamento de Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília. Orientador: Emir José Suaiden.

OLIVEIRA, João Elias de. *Ouvidoria Pública Brasileira: a evolução de um modelo único*. Associação Brasileira de Ouvidores/ Ombudsman, 04/10/2011. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/artigo.php?codigo=28>.

Ouvidoria do Servidor. Disponível em: <http://www.ouvidoriadoservidor.gov.br/ouvidoriaMP/> Acesso em 07/2013.

Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://portal.ouvidoria.fazenda.gov.br/a-ouvidoria/> Acesso em 07/2013.

OUGPS. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/ouvidoria-geral-da-previdencia-social/> Acesso em 07/2013.

OUGPS. Relatório de Atividades 2012. Brasília 2013.

PAULICS, Veronika (Org.). *125 Dicas – ideias para a ação municipal*. São Paulo, Pólis, 2000. 288p.

PEREIRA, M. D. *Atendimento ao cidadão-trabalhador em uma instituição de ciência e tecnologia em saúde: o desafio da gestão do trabalho de ouvidoria interna, escola nacional de saúde pública*. Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2007.

RICHARDSON, Roberto J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 2ª edição. São Paulo. Atlas, 1989.

ROMÃO, José Eduardo. *A Ouvidoria Geral da União e o papel das ouvidorias públicas na efetivação do controle social*. In *Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil*. Antônio Semeraro Rito Cardoso e Rubens Pinto Lyra (Org.). João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, 2012. pp. 129-139.

SPÍNDOLA, José Flávio. *O Instituto da Ouvidoria como ferramenta para a melhoria da gestão pública: experiência do METROREC e DETRAN-PE*. 2012. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Orientador: Fernando Guilherme Tenório.

## ANEXOS

### *Anexo I - Roteiro de entrevista*

Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Formação Profissional  
Coordenação-Geral de Especialização  
Especialização em Gestão Pública

#### ROTEIRO DE ENTREVISTA – GESTORES OUVIDORIAS PÚBLICAS

Esta pesquisa tem como objetivo coletar informações referentes ao duplo papel (instrumento de participação social e ferramenta de gestão) desempenhados pela Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda e pela Ouvidoria-Geral da Previdência Social em relação ao cidadão e usuário dos serviços públicos, na qualidade de autores da participação social, e em relação aos Ministérios, entidades vinculadas da Fazenda e Previdência Social, no que se refere à ferramenta de gestão.

#### BLOCO I – PERFIL DOS GESTORES

1. Tempo de experiência em Ouvidoria: \_\_\_\_\_
2. Cargo ocupado na Ouvidoria: \_\_\_\_\_

#### BLOCO II – SOBRE O DUPLO PAPEL

3. Você acredita que a Ouvidoria-Geral em que você trabalha cumpre o papel de instrumento de participação social? Por quê?
4. Você acredita que a Ouvidoria-Geral em que você trabalha cumpre o papel de ferramenta de gestão? Por quê?
5. Quais são dificuldades encontradas para a Ouvidoria-Geral em que você trabalha cumprir o papel de instrumento de participação social?
6. Quais são dificuldades encontradas para a Ouvidoria-Geral em que você trabalha cumprir o papel de ferramenta de gestão?
7. A partir da sua experiência, dê sua contribuição sobre alternativas para a Ouvidoria-Geral em que você trabalha cumprir da melhor forma o duplo papel de instrumento de participação social e ferramenta de gestão: