

Ano 3 - n° 3 - 2020

Revista
Científica da



Associação Brasileira de
Ouvidores / Ombudsman

Estudos sobre a atuação
das Ouvidorias em
instituições brasileiras

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

São Paulo (SP)

2020

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

Ano 3 - nº 3 - 2020

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

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

ABO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN

Presidente: Maria Inês Fornazaro

Vice-Presidente: Humberto Rodrigues Viana Júnior

Diretora Secretária Geral: Teresa Cristina Ballarini Pereira

Diretor Financeiro: Mário Sérgio Mendes Cardoso

Diretora de Publicações: Luciana Bertachini

Diretora de Eventos: Vera Melo

Conselho Deliberativo: Edson Luiz Vismona (presidente); Adriana Eugênia Alvim Barreiro;

Aline Giovanna Tavares da Silva; Danielle Ventura Barreiros de Sousa; Elaine Regina

Terceiro dos Santos; Gisele Garuzi Oggioni de Araújo; Gustavo Nassif; Karla Júlia

Marcelino; Maria Lumena Balaben Sampaio

Conselho de Ética: Carlos Ferrara Júnior; Gustavo Gonçalves Ungaro; José de Ambrosio Pinheiro

Machado; José Valdo da Silva; Lúcia Helena de Farias

Conselho Fiscal: Cláudio Augusto Montoro Puglisi; Florêncio dos Santos Penteadado Sobrinho; Rui Maldonado

Suplentes: Eleonor Mekari; Maria Auxiliadora de Medeiros Valle; Maria Zélia César Correia de Andrade

REVISTA CIENTÍFICA DA ABO

Conselho Editorial/Comissão Científica

Adriana Eugênia Alvim Barreiro

Carlos Ferrara

Edson Luiz Vismona

Karla Júlia Marcelino

Luciana Bertachini

Maria Inês Fornazaro

Maria Lumena Balaben Sampaio

Regina Barros

Vera Melo

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

ABO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN

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

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

Pg. 08	Editorial <i>Maria Inês Fornazaro</i>
10	Apresentação <i>Luciana Bertachini</i>
ARTIGOS	
13	Ouvidoria – espaço público de cidadania: o valor jurídico da informação <i>Sampaio, Maria Lumena Balaben</i>
25	Lei estadual nº 10.294/1999: vinte anos de defesa dos usuários de serviços públicos em São Paulo <i>Rodrigues, Alexandre Peres; Penteado Sobrinho, Florêncio dos Santos</i>
35	A Ouvidoria interna no Brasil: onde estamos, o que desejamos <i>Marzionna, Paulo</i>
45	Pesquisa de opinião: conhecimento da rede de Ouvidoria pela comunidade acadêmica da Universidade de Pernambuco – UPE <i>Lapenda, Maria do Rosário; Marcelino, Karla Júlia</i>
57	Princípios e dimensões de competências na atuação do Ouvidor <i>Bertachini, Luciana</i>
69	Ouvidoria: uma ferramenta essencial na prevenção de conflitos, mitigação de litígios e melhoria de resultados nas instituições. Plano de cooperação entre Unimed Uberlândia-MG e Procon municipal <i>Meireles Junior, Antônio Alves</i>
79	A influência da Ouvidoria como ferramenta de gestão estratégica <i>Silva, Helizena Celestino da</i>
93	Gestão da Ouvidoria orientada por resultados <i>Marques, Bruno</i>

Pg. 107	Capacidade propositiva das Ouvidorias universitárias: Um relato de experiência da Ouvidoria FMUSP <i>Abi-Eçab, Alice</i>
119	A Ouvidoria da UnB: histórico, acolhimento e atuação <i>Brito, Maria Ivoneide de Lima; Aguiar, Larissa dos Santos</i>
133	Aspectos (bio)éticos na interação professor-aluno em manifestações à Ouvidoria <i>Meneghini, Maria Elisa Freire; Daibem, Ana Maria Lombardi</i> As Ouvidorias dos hospitais universitários federais sob a gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares <i>Leite, Leila Leal</i>
163	Implementação de metodologia ágil em áreas de operações: um estudo de caso sobre a Ouvidoria da IBM (International Business Machine) <i>Spilleir, Davi de Pinho; Viçoso, Arllon Souza; Schetini, Melissa</i>
173	A importância do trabalho das Ouvidorias nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) <i>Tavares, Maria Isabel da Silva</i>
183	A Ouvidoria pública como protetora de direitos <i>Nery, Vilson Pedro</i>
191	A judicialização do direito à educação infantil no município de São Paulo <i>Silva, Daniela Marques da</i>
203	Denúncias de assédio sexual acolhidas na Ouvidoria-Geral do município de São Paulo: análise da política pública implantada - dados de 2016 a 2019 <i>Silva, Liliâne Aparecida Carrillo da</i>
217	Ouvidoria do SUS como instrumento da democracia participativa: o caso de Angra dos Reis <i>Capaz, Maria Cláudia Nicoláu; Guimarães, Vanessa de Almeida</i>
233	A importância das Ouvidorias públicas municipais na visão dos estudantes do ensino médio: um estudo realizado em Vicência-PE <i>Oliveira, José Alisson de; Silva, Jaciene Dias da; Silva, Rafaela de Lima; Alves, Ana Elisabeth de Brito</i>
245	Conselho de clientes Hope – exemplo de administração participativa <i>Cardim, Cristiane Hazin Cordeiro de Melo</i>
253	A importância de uma Ouvidoria pública para a gestão de um estabelecimento de saúde <i>Sousa, Francisco Ionário Nunes de</i>
263	Fake news e agressões virtuais: o papel das Ouvidorias legislativas <i>Moreno, Douglas Stravos Diniz</i>

Um espaço para promover o intercâmbio de ideias, práticas e opiniões sobre Ouvidorias brasileiras

A Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman – ABO Nacional chega à terceira edição consolidada, mais madura e pronta para descortinar novos caminhos e outras trilhas. A proposta inicial de discutir temas técnicos com foco aprofundado, promover o intercâmbio de ideias, práticas e opiniões foi cumprida.

A ênfase no modelo brasileiro de Ouvidoria norteia os artigos que compõem a revista, trazendo à tona os problemas cotidianos do cidadão, apontando correções necessárias nos procedimentos, antecipando tendências, acompanhando a implementação de recomendações, além de refletir sobre sua atuação.

Os artigos possibilitam também observar o entusiasmo dos Ouvidores, o desejo contínuo de aperfeiçoamento e, ao mesmo tempo, destacam o respeito ao cidadão e ao exercício da cidadania. Ser Ouvidor é colocar como objetivo precípua a democracia participativa.

A Ouvidoria é parte da missão estratégica e de governança nas organizações, afasta o isolamento e encurta distâncias entre as partes de uma relação de consumo ou prestação de serviços públicos, propiciando um olhar abrangente e uma visão social das demandas, transformando-as em diretrizes, metas, ações, parâmetros ou modelos, repercutindo internamente a voz do cidadão.

A Associação Brasileira de Ouvidores – ABO Nacional, no desempenho de seu

papel institucional, apoia a formação de Ouvidores com os cursos de capacitação, mediação e direitos humanos e diversidade, participa da elaboração e discussão de fundamentais instrumentos normativos, como a Lei de Proteção e Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, a Lei de Acesso à Informação e, a mais recente, a Lei Geral de Proteção dos Dados, além de fomentar a reflexão teórica, por meio de suas publicações.

A terceira edição da Revista Científica da ABO, assim como as anteriores, é fruto do esforço coletivo dos autores, da Comissão Científica, dos membros da diretoria e conselheiros e, em especial, da Diretora de Publicações Luciana Bertachini. A todos devotamos sinceros agradecimentos.

A ABO prosseguirá em sua jornada, sem esmorecer nem tergiversar em seus princípios e em apoio incondicional à atuação dos Ouvidores, que fazem, da sua prática diária, um profundo exercício de justiça social.

Maria Inês Fornazaro
Presidente da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman
Gestão 2018/2019

Tendências e perspectivas da Ouvidoria Brasileira

Já assumiu a condição de lugar-comum afirmar que a Ouvidoria Brasileira cresce em diferentes setores da sociedade, onde a história demonstra iniciativas e ações exitosas de Ouvidorias por fortalecerem os valores democráticos, a transparência das atividades e o aperfeiçoamento da gestão. À pergunta formulada por Montaigne: “vossos pensamentos terão algum valor se permanecerem convosco?”, respondemos peremptoriamente que não! É preciso ampliar o debate das reflexões e pensamentos, compartilhando experiências e dirigindo atenção para o campo prático, bem como oferecendo novas possibilidades de atuação profissional, a exemplo das publicações na área de Ouvidoria.

Nesta linha, a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman dá sequência a esta série de publicações com a finalidade de registrar não somente as produções científico-acadêmicas, mas também o senso de responsabilidade social e cidadã que sempre esteve presente no labor dos Ouvidores brasileiros. As duas edições anteriores desta série são o resultado da iniciativa de conversão de experiências em pesquisas, consolidação dos avanços e fortalecimento das ações de Ouvidores em entidades públicas e da iniciativa privada.

Pois bem, a Ouvidoria Brasileira revela, nesta terceira edição, suas tendências e perspectivas, e o faz mostrando que tem identidade própria e deseja contribuir de maneira amadurecida para a construção do pensamento crítico e ético, dialogando com diferentes setores que desejam aprender com os sinais de contrariedade emitidos por clientes, consumidores, eleitores, contribuintes, enfim, cidadãos conscientes.

Apresentamos na presente publicação 22 artigos de autoria de Ouvidores atuantes nos setores público e privado, discorrendo sobre um amplo conjunto de temas, entre eles a gestão estratégica em Ouvidoria, implantação, metodologias ágeis, exemplos de administração e melhoria de resultados; capacidade propositiva das

Ouvidorias atuando como ferramenta de prevenção de conflitos, assédio moral e sexual, o valor jurídico da informação, judicialização, marcadores legais; a Ouvidoria como instrumento de democracia participativa, Ouvidorias universitárias, Ouvidorias do setor de saúde, Ouvidorias interna e organizacional, experiências no setor previdenciário; e aspectos bioéticos em manifestações da Ouvidoria. A ênfase multidisciplinar é uma característica desta edição que exalta a importância de agregar Ouvidores com diferentes formações e trajetórias profissionais, entre eles, administradores, advogados, consultores, pedagogos, psicólogos, fonoaudiólogos, economistas, engenheiros, publicitários, tecnólogos, envolvendo políticas públicas, relações públicas, comunicação e serviço social, ciência da computação, letras e linguística.

A Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman agradece a inestimável contribuição dos autores da 3ª Edição da Revista da ABO Nacional “Estudos sobre a atuação das Ouvidorias em Instituições Brasileiras”, ao mesmo tempo que, com sereno júbilo, anuncia novas conquistas e conteúdos informativos, as boas práticas no acolhimento, na representatividade e na escuta da voz do cidadão. Nessa perspectiva, ousamos contribuir para sistematizar as reflexões diante da realidade concreta e para vivermos numa sociedade mais justa, solidária e fraterna, almejando a crescente construção da consciência crítica, ética e política, urgente na emancipação da participação cidadã.

Desejamos a todos uma boa leitura.

Luciana Bertachini

Diretora de Pesquisa e Publicações da ABO Nacional

OUVIDORIA: ESPAÇO PÚBLICO DE CIDADANIA: O VALOR JURÍDICO DA INFORMAÇÃO

Maria Lumena Balaben Sampaio¹

Resumo

Objetiva-se no presente artigo fomentar a reflexão sobre o valor jurídico da informação diante da Lei de Acesso à Informação e da Lei Geral de Proteção de Dados, no contexto das Ouvidorias, sejam públicas ou privadas. Fornecer, armazenar, tratar, modificar, compartilhar, omitir uma informação por muito tempo confere direitos ao seu titular e, por extensão, consequências jurídicas para aqueles que a emolduram em má-fé ou desvios, como a indução em erro que venha a ferir seus titulares. Para tanto, serão abordadas legislações que também contribuem decisivamente para revelar o aspecto social e econômico da informação. Não são excludentes entre si, em vez disso estão presentes com predominância acentuada em algumas normas, mas coexistem na dinâmica do espaço público de cidadania: a Ouvidoria. O eixo dessa reflexão, portanto, partirá do valor jurídico da informação enquanto direito humano, direito básico do consumidor, direito do usuário do serviço público, especialmente pelo acesso à informação da Administração Pública, e o direito à proteção dos dados pessoais.

Palavras-chave: Ouvidoria Pública e Privada. Proteção de Dados Pessoais. Informação.

¹ Advogada, especialista em Gestão Pública, Diversidade e Inclusão Social, Ouvidora certificada pela Unicamp e ABO Nacional, mediadora de conflitos, Ouvidora-Geral do Município de São Paulo.

Abstract

The objective of this article is to promote reflection on the legal value of information before the Law on Access to Information and the General Data Protection Law, in the context of the Ombudsman, whether public or private. Providing, treating, modifying, sharing, omitting information for a long time confers rights to its holder and, by extension, legal consequences for those who frame it in bad faith or misconduct such as misleading to harm its holders. To this end, legislation will be addressed that also contributes decisively to revealing the social and economic aspect of information. They are not exclusive to each other. Instead they are present with marked predominance in some norms but coexist in the dynamics of the public space of citizenship: the Ombudsman. The axis of this reflection, therefore, will start from information as a human right, basic consumer right, public service user right, especially through access to public administration information and the right to protection of personal data.

Keywords: Public and Private Ombudsman's Office. Protection of Personal Data. Information.

1 INTRODUÇÃO

A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, constituindo-se em marco legal garantidor da liberdade, da justiça e da paz mundial, razão pela qual relaciona direitos inalienáveis de todos aqueles que compõem a raça humana. No dizer de Rony Vainzof:

Reconhece valores de proteção da privacidade individual e familiar (art. 12) e a liberdade de informação, opinião e de expressão (art. 19). É a matriz de inspiração de todas as leis protetivas de dados pessoais. Suas previsões sempre deixaram claro que nenhum direito é absoluto e mesmo a privacidade ou a liberdade de expressão podem ser limitadas diante do que for estabelecido em lei, objetivando a preservação de direitos e liberdades de terceiros, bem como a moralidade, ordem pública e o bem-estar de uma sociedade democrática (art. 29). (BLUM, p. 21, 2019)

A convergência entre o papel institucional das Ouvidorias e o cenário alinhado com uma política de Direitos Humanos ficou expressa desde a divulgação do Código de Ética da ABO Nacional – Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman:

Proposta aprovada na Assembleia Geral Extraordinária, convocada para essa finalidade, realizada em Fortaleza – CE, no dia 19/12/97. Considerando que a natureza da atividade da Ouvidoria está diretamente ligada à compreensão e respeito às necessidades, direitos e valores das pessoas.

Considerando que, por necessidades, direitos e valores, entende-se não apenas questões materiais, mas também questões de ordem moral, intelectual e social, e que direitos só têm valor quando efetivamente reconhecidos.

Considerando que, no desempenho de suas atividades profissionais e dependendo da forma como essas sejam desempenhadas, os Ouvidores/Ombudsman podem efetivamente fazer aplicar, alcançando esses direitos.

Considerando que a função do Ouvidor/Ombudsman visa o aperfeiçoamento do Estado, da Empresa, a busca da eficiência e da austeridade administrativa.

Finalmente, considerando que no exercício das suas atividades os Ouvidores/Ombudsman devem defender intransigentemente os direitos inerentes da pessoa humana, balizando suas ações por princípios éticos, morais e constitucionais.

Os membros da ABO – Associação Brasileira de Ouvidores resolvem instituir o Código de Ética, nos termos enumerados a seguir:

1. Preservar e respeitar os princípios da “Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição Federal e das Constituições Estaduais”.

Assim, cristalina a diretriz de respeito à pessoa humana como macrodimensão das Ouvidorias. O reconhecimento do cidadão como sujeito de direitos e, ainda, a viabilização de que sua voz seja ouvida como expressão de controle e participação social são traços genuínos da Ouvidoria.

2 DESENVOLVIMENTO

A concepção matricial de que o respeito à pessoa humana, preservando sua dignidade e direi-

tos que lhe são inerentes, subsidia em grande medida a evolução social e jurídica de todos os países que, de fato, implementaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos e fornece as bases de uma sociedade democrática, plural e diversa.

Estabelecida a premissa irrefutável, serão abordadas algumas legislações sem a pretensão intenção de esgotar o assunto. Apenas tiveram destaque aquelas que guardam interface mais direta com as Ouvidorias Públicas e Privadas.

A Constituição Federal de 1988 demonstra o alinhamento à Declaração Universal dos Direitos Humanos quando preceitua:

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:
X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...]

A Carta Magna não só traçou os princípios norteadores da dignidade da pessoa humana como forneceu ferramenta jurisdicional para preservação de direitos quando dispõe no mesmo artigo 5º que:

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; [...]

Assim, a Constituição Federal de 1988 ofereceu base para que legislações infraconstitucionais viessem a normatizar condutas e procedimentos, de um lado pela tutela titular das informações e de outro por aquele que obtém a informação, armazena, trata, compartilha e até mesmo comercializa a informação.

2.1 A Informação nas Relações de Consumo

A Constituição Federal de 1988 também estabeleceu que o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor (art. 5º, XXXII). Ou seja, o comando constitucional expressamente determinou que fosse estabelecida por lei infraconstitucional específica a política de proteção e defesa das relações de consumo.

Em rápida síntese, há que se mencionar que o movimento consumerista, iniciado nos EUA no final da 2ª Revolução Industrial, se expandiu pela Europa, como ressalta Maria Lucia Zulske.

Em 1985, são aprovadas Diretrizes das Nações Unidas para a proteção dos consumidores, por meio da Resolução 39/248, de 09.04.1985, determinando que a defesa do consumidor passasse a fazer parte dos Direitos Humanos e impondo aos Estados Membros a obrigação de formularem uma política de proteção ao consumidor. Reconhece os direitos

fundamentais e universais do consumidor em relação à segurança, à escolha, à informação, a ser ouvido, à indenização, à educação para o consumo e a um meio ambiente saudável. (GREGORI, 2007, p. 77)

As diretrizes internacionais sistematizadas pela ONU, ao atingirem os países sul-americanos, entre outros subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, tiveram o acréscimo do oitavo direito básico: o acesso ao consumo.

Entre os méritos do movimento consumerista está a clara identificação do consumidor como agente econômico.

Para monitorar essa demanda social há que ouvir o cidadão para internalizar suas manifestações, até porque na engrenagem capitalista ele é um agente econômico, leia-se, uma peça fundamental. A grande marca diferencial no movimento consumerista, que se iniciou atrelado às reivindicações trabalhistas, especialmente em relação às mulheres, foi o reconhecimento do poder de compra do cidadão, melhor dizendo, da utilização desse poder para não comprar, o que configura o boicote como forma de pressão expressiva a interferir nas variáveis do mercado de consumo. (FILOMENO, 2015, p. 24)

A informação é a ferramenta soberana na relação do cidadão, na condição de consumidor, com o fornecedor de produtos e serviços. Norteia a escolha e promove o consumo consciente do consumidor. Encontramos o binômio valor social e valor econômico da informação, com a sistematização jurídica da informação enquanto direito básico.

Por pressuposto, foi determinado o fornecimento da informação para o consumidor pela Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) assim como foi identificado que as informações sobre o consumidor também tinham impacto econômico. De tal sorte que os primeiros traços de proteção de dados pessoais são concebidos:

Art. 43. O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes.

§ 1º Os cadastros e dados de consumidores devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, não podendo conter informações negativas referentes a período superior a cinco anos.

§ 2º A abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele.

§ 3º O consumidor, sempre que encontrar inexatidão nos seus dados e cadastros, poderá exigir sua imediata correção, devendo o arquivista, no prazo de cinco dias úteis, comunicar a alteração aos eventuais destinatários das informações incorretas.

§ 4º Os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público.

§ 5º Consumada a prescrição relativa à cobrança de débitos do consumidor, não serão fornecidas, pelos respectivos Sistemas de Proteção ao Crédito, quaisquer informações que possam impedir ou dificultar novo acesso ao crédito junto aos fornecedores.

§ 6º Todas as informações de que trata o *caput* deste artigo devem ser disponibilizadas em formatos acessíveis, inclusive para a pessoa com deficiência, mediante solicitação do consumidor.

Aspectos como preservação da privacidade dos dados pessoais do consumidor, manutenção de banco de dados, inexatidão, correção, acessibilidade e tempo de divulgação estão, ainda que embrionariamente, resguardados pela seção VI – Dos Bancos de Dados e Cadastros de Consumidores do Código de Defesa do Consumidor.

A preocupação do legislador revela que os hábitos de consumo vão delinear o perfil do consumidor: como, quando e o que consome. A formação de banco de dados sobre o consumidor e respectivo consumo assume gradativamente a condição de um ativo tangível. À carteira de clientes sucede o *mailing*, o compartilhamento, a fusão e o tratamento de informações sobre consumo com valor econômico.

A consolidação do aspecto econômico e social da informação será ampliada literalmente com o advento da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei nº 13.709/2018, com *vacatio legis* até agosto de 2020.

2.2 O Acesso à Informação Pública

Em sequência ao comando constitucional para a elaboração de lei que dispusesse sobre a proteção do consumidor, foi determinado pelo art. 5º, XXXIII da Constituição Federal de 1988, que 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.

Com efeito, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 incluiu disposições ao art. 37, § 3º, quando traçou a política de defesa do usuário especialmente dedicada ao acesso à informação pública no inciso III, que dispõe sobre o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

Novamente destaque para a direção da Carta Magna com a expressão “no prazo da lei” do art. 5º, XXXIII, e do art. 37, § 3º, “a lei disciplinará”, ou seja, a materialização de uma norma específica que assegurasse ao cidadão o acesso às informações públicas no contexto da política de defesa do usuário do serviço público, o que se efetivou respectivamente com a Lei nº 12.527/2011 – LAI e a Lei nº 13.460/2017 – Lei de Defesa do Usuário.

Para os efeitos da Lei nº 12.527/2011 – LAI, art. 4º, considera-se:

- I – informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;
- II – documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;
- III – informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;
- IV – informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;
- V – tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;
- VI – disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;
- VII – autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida

ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;
VIII – integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;
IX – primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

No que se refere à informação pessoal, foi recomendado pelo art. 6º do mesmo diploma legal que houvesse a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Assim, a transparência ativa e a transparência passiva foram estruturadas em observância à proteção dos dados pessoais, com a anonimização de dados como nome, endereço, raça, idade e religião, entre outros, que pudessem identificar ou tornar identificável o cidadão, sem prejuízo das exceções previstas na própria LAI.

Registre-se, ainda, que a disposição do art. 37, § 3º, III traçou, em certo aspecto, que a transparência recaia como atribuição das Ouvidorias, seja pela gestão do registro de pedidos de informação pública, e-SIC, seja pelo monitoramento das informações públicas divulgadas espontaneamente por meio dos Portais de Transparência ou por ambas as dimensões da LAI.

2.3 A informação na defesa do usuário do serviço público

Na linha lógica traçada pelo presente artigo, há que se retomar o art. 37, § 3º da Constituição Federal, que traçou as bases da política de defesa do usuário do serviço público. Há muito o Estado de São Paulo cumpriu a disposição constitucional pela Lei nº 10.294/1999 e o Município de São Paulo, pela Lei nº 14.029/2005 e seus respectivos Decretos. Contudo, a Lei Federal nº 13.460/2017 instituiu de fato a defesa do usuário com gradativa vigência levando em consideração a densidade demográfica de cada Município.

A Lei nº 13.460/2017, Lei de Defesa do Usuário, propiciou uma visão sistêmica com os pontos de contato com a Lei nº 8078/90 – Código de Defesa do Consumidor em seu inciso II, § 2º do art. 1º, e com a Lei nº 12.527/2011 – LAI em seu parágrafo único do art. 2º. Por consequência, quando estabelece que as Ouvidorias terão como atribuição precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico, propor adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações dessa Lei, inclui a proteção de dados e legislações correlatas.

O desafio das Ouvidorias é acompanhar as exigências legais, o que envolve estudo, articulação com seus pares, recursos, planejamento e gestão de pessoas e dados. Sem hesitar, constata-se a evolução do papel social das Ouvidorias tendo as legislações mencionadas se constituído em forças externas indutoras de um novo cenário de atribuições e atuação.

3 A PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS

Contribuindo para o aspecto socioeconômico da informação, foi promulgada a Lei nº 13.709 em

14 de agosto de 2018, que entrará em vigor em agosto de 2020. A *vacatio legis*, ou seja, o período determinado para que a lei entre em vigor a partir de sua publicação, já fornece forte indicativo de seu impacto na dinâmica das relações entre o cidadão e o poder público ou privado que obtenha seus dados pessoais.

Trata-se de uma necessidade, pois estará descaracterizada a inspiração se consideramos que:

A União Europeia vinha no aperfeiçoamento de sua legislação até desembocar na chamada General Data Protection Regulation (GDPR), vigente desde 25 de maio de 2018, que gerou impactos em todo o globo. Isso porque sua aplicação abrangia não apenas as empresas europeias, mas todas aquelas que tratam dados pessoais de indivíduos que se encontravam no território europeu no momento da coleta ou, ainda, que oferecessem serviços à sua população. Por outro lado, as empresas europeias ficaram impedidas de contratar empresas em países que não dispunham do nível de proteção adequado, regra que incluía o Brasil, até a promulgação da LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados. (COTS, 2019, p. 23)

O senador Ricardo Ferraço, relator da Lei durante sua tramitação, referiu-se aos dados pessoais como “um insumo principal da atividade econômica em todos os setores possíveis da sociedade”.

Cumpra traçar um importante aspecto: qual é o objeto tutelado da LGPD? Rony Vainzof, em coletânea de artigos, ensina que:

A Lei Geral de Proteção de Dados brasileira (LGPD) preocupa-se e versa apenas e tão somente sobre o tratamento de dados pessoais. Ou seja, não atinge diretamente dados de pessoa jurídica, documentos sigilosos ou confidenciais, segredos de negócio, planos estratégicos, algoritmos, fórmulas, *softwares*, patentes, entre outros documentos ou informações que não sejam relacionadas a pessoa natural identificada ou identificável. (BLUM, 2019, p. 19)

Sobre os destinatários da lei, prossegue o autor, “a LGPD aplica-se a pessoas físicas e jurídicas que tratem dados pessoais, de direito público ou privado” (BLUM, 2019, p. 20).

Depreende-se, por consequência, que todos que coletam, armazenam, tratam, compartilham e expurgam dados pessoais se submetem à LGPD. Da portaria com controle de acesso que obtém dados pessoais, às vezes até biometria, em prédios públicos ou privados (condomínios, por exemplo), ao cadastro das escolas, planos de saúde, seguros, contribuintes, entre muitos outros, terão que, em algum momento, se adaptar às determinações da LGPD.

Existem exceções previstas no art. 4º da LGPD, ou seja, a lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais realizados para fins particulares e não econômicos ou aqueles realizados para fins exclusivamente de segurança pública ou atividade de investigação e repressão de infrações penais, entre outros. Contudo, a implementação da LGPD revelará de fato sua abrangência, da cabeleireira que anota os dados da cliente, como nome, RG, data de nascimento, até as Ouvidorias que registram denúncias.

Para as Ouvidorias, recomenda-se estudo e articulação técnica aprofundados para que os procedimentos a serem instituídos em agosto de 2020 sejam fruto de debates e consensos.

Cumpra lembrar que a Ouvidoria tem entre seus princípios a confidencialidade, especialmente em relação aos registros de manifestações, contudo coexiste a sua atribuição de zelar pela trans-

parência dos dados da Administração Pública. Eis que o equilíbrio entre a informação permitida e a sigilosa indica a Ouvidoria como unidade organizacional que receberá, analisará e fornecerá subsídios para eventuais desvios da Lei Geral de Proteção de Dados. A *expertise* ao longo da atuação das Ouvidorias constitui lastro para a implementação desse novo paradigma.

Ressalte-se a seção III da LGPD que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes, demonstrando especial atenção às normas protetivas em vigência, a exemplo da coibição à publicidade abusiva que se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança (§ 2º do art. 37 da Lei nº 8.078/90).

Em grande medida, portanto, a LGPD regulamenta em detalhes a proteção de dados pessoais prevista na Lei nº 12.527/2011 – LAI – Lei de Acesso à Informação. Mas, há que se reconhecer que a tecnologia da informação é vetor de muitas disposições:

Por isso, também, é que se compreende a necessidade de regular o direito à privacidade sob uma perspectiva econômica, focada no já mencionado fluxo internacional de dados – um elemento fundamental para a economia globalizada dos séculos XX e XXI. Portanto, referidos direitos fundamentais, como o da privacidade, ganharam maior necessidade de proteção legal, como por meio da LGPD, assim como da General Data Protection Regulation (GDPR), norma da União Europeia que inspirou a legislação brasileira, diante da quantidade avassaladora de dados coletados na era digital e do elevado grau de organização e inteligência empregado sobre eles (progresso quantitativo e qualitativo), viabilizando análises valorativas, não apenas pelo Estado sobre os cidadãos, mas também por empresas privadas. (BLUM, 2019, p. 22)

De maneira geral, há o consenso de que a LGPD trouxe à governança um componente de “*compliance* digital” quando determina a implementação de programa de governança em privacidade, até porque a seção II estabelece boas práticas, que incluem procedimentos de reclamações e petições dos titulares das informações.

Dito de outra forma, há um alinhamento com as macrofunções do controle interno, especialmente com as Ouvidorias, que poderão receber as reclamações de desvios e/ou descumprimento da LGPD.

Acrescente-se que a Lei nº 13.709/2018 foi alterada em alguns tópicos pela Lei nº 13.853/2019, que criou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD, que, nos termos do art. 55-C, é composta de:

- I – Conselho Diretor, órgão máximo de direção;
- II – Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade;
- III – Corregedoria;
- IV – **Ouvidoria**; (grifo nosso)
- V – órgão de assessoramento jurídico próprio; e
- VI – unidades administrativas e unidades especializadas necessárias à aplicação do disposto nesta Lei.

Salta à evidência a importância da Ouvidoria nesse contexto, da mesma forma como implica reflexões sobre sua atuação de maneira efetiva.

Por oportuno, há que se mencionar a Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. A seção II foi dedicada às Ouvidorias, sendo estabelecido pelo art. 22 que haverá, em cada agência reguladora, 1 (um) Ouvidor, que atuará sem subordinação hierárquica e exercerá suas atribuições sem acumulação com outras funções.

Reforçado está o cenário brasileiro no que se refere à importância das Ouvidorias pelo seu caráter autônomo e independente, que viabiliza o controle e a participação social por meio do acolhimento de manifestações, objetivando a melhoria contínua e aprimoramento da gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para fomentar a reflexão e o debate, o percurso adotado pelo presente artigo teve por premissa a proteção à pessoa humana prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que constitui um dos fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (2018) quando alinha aos direitos humanos o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

Procurou-se construir, em decorrência, o itinerário da informação no contexto jurídico que, por sua vez, confere tutela aos valores social e econômico intrínsecos à informação pessoal, preservando sua intimidade.

O propósito das leis mencionadas no presente artigo complementa-se, ou seja, a proteção de dados pessoais da LGPD não colide com o acesso à informação pública previsto pela LAI. Em vez disso, a primeira refina as previsões da segunda, em muito alicerçada pelo Código de Defesa do Consumidor e pela Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público.

Nesse passo, há que se reconhecer que o cidadão tem, por meio do espaço público das Ouvidorias, controle e participação, obtendo informações do Poder Público e, ao mesmo tempo, manifestando-se em eventuais desvios, falhas, incorreções e condutas funcionais que venham a comprometer os direitos que lhe são garantidos.

As Ouvidorias assumiram um papel social relevante no cenário brasileiro, evoluem à medida que, pela credibilidade alcançada ao longo dos anos, têm o reconhecimento e a legitimidade conferidos pelas novas dinâmicas da relação do cidadão com a Administração Pública e Privada, com destaque à proteção dos dados pessoais.

Esperando ter alcançado o objetivo inicial proposto, fica registrada a expectativa de construção conjunta do conhecimento sobre a transparência e proteção de dados pessoais pelas Ouvidorias.

Muito trabalho à frente!

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Eloisa de Sousa; PEREIRA, Flávio de Leão B. (Org.). Direitos Humanos e a Ouvidoria Pública. In: *1948/2018 – 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm>.

COTS, Márcio; OLIVEIRA, Ricardo (Org). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais*. 2. ed. São Paulo: Ed. Thomson Reuters – Revista dos Tribunais, 2019.

FILOMENO, José Geral Brito (Org.). *Tutela Administrativa do Consumidor*. São Paulo: Ed. Atlas, 2015.

GREGORI, Maria Stella. *Plano de saúde: a ótica da proteção do consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007. (Biblioteca do Direito do Consumidor – 31)

NOBREGA MALDONADO, Viviane; OPICE BLUM, Renato et al. (Org.). *LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados*. São Paulo: Ed. Thomson Reuters – Revista dos Tribunais, 2019.

PEREZ, José Roberto; BARREIRO, Adriana Alvim; PASSONE, Eric. *Construindo a Ouvidoria no Brasil*. Campinas: Ed. Unicamp, 2011.

VISMONA, Edson; BARREIRO, Adriana Alvim. *Ouvidoria Brasileira: o cidadão e as instituições*. Campinas: Ed. Unicamp, 2015.

ZULZKE, Maria Lucia. *Abrindo a empresa para o consumidor – A importância de um Canal de Atendimento*. 4. ed. Rio de Janeiro, RJ: Qualitymark Editora, 1997.

LEI ESTADUAL Nº 10.294/1999: VINTE ANOS DE DEFESA DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM SÃO PAULO

Alexandre Peres Rodrigues¹

Florêncio dos Santos Penteado Sobrinho²

Resumo

A Lei paulista nº 10.294 de 20 de abril de 1999 completa vinte anos em 2019. Após a vigência de duas décadas, é possível avaliar os efeitos desse diploma no mundo jurídico e na realidade social, ao considerar as inovações dessa lei para com o tema de qualidade no serviço, tratamento das Ouvidorias e participação do usuário na Administração Pública, inclusive consubstanciando o disposto no Artigo 37, § 3º da Constituição Federal no território paulista. Para tanto, este texto fará uma construção do arcabouço histórico e político que influenciaram a confecção da lei paulista, realçando os mecanismos que a lei trouxe para atingir seus fins, além de demonstrar por dados estatísticos as transformações que ela ocasionou direta ou indiretamente na Administração Pública de São Paulo.

Palavras-Chave: Serviço público. Ouvidorias Públicas. Cidadania. Administração Pública Gerencial.

1 Advogado. Especialista em Direito do Consumidor (Damásio). Mestrando em Direito do Estado (FDUSP). Servidor Público na Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo.

2 Ouvidor da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo.

Abstract

São Paulo Law n. 10.294 of April 20, 1999, completes twenty years in 2019. After the validity of two decades, it is possible to evaluate the effects of this law in the legal world and in the social reality, considering the innovations of this law regarding the quality of service, treatment of Ombudsman's offices, and user participation in Public Administration, as demands the provisions of Article 37, paragraph 3, of the Federal Constitution at São Paulo territory. In order to do so, this text will make a construction of the historical and political framework that influenced the making of the São Paulo law, highlighting the mechanisms that the law brought to achieve its ends, besides showing by statistical data the transformations that the law caused directly or indirectly in the Administration of São Paulo.

Keywords: Public service. Public Ombudsman. Citizenship. Management Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

Promulgada em 22 de abril de 1999, a Lei paulista nº 10.294 se tornou referência quanto ao tema das Ouvidorias ao instituir o regime paulista para os usuários de serviços públicos, dispondo sobre controle da Administração Pública e participação do cidadão na realidade e afazeres da Administração.

A lei paulista foi a primeira lei de um estado membro a tratar sistematicamente desses temas, tornando-se assim um marco no estudo, regulamentação e sistematização das Ouvidorias, ao trazer conceitos, princípios e mecanismos, além de segmentar o regime jurídico dos usuários de serviços públicos, especificando suas qualidades e características.

De certa forma, a lei paulista inaugura um movimento empoderador das Ouvidorias, o que culmina na disseminação de um modelo ideal para esses órgãos e numa política pública de qualidade e dialogicidade, verificada posteriormente nos parâmetros trazidos pela Lei federal nº 13.460/2017, a qual também dispõe sobre participação, proteção e defesa do usuário do serviço público.

Este artigo busca enaltecer a importância desse marco legislativo, para tanto perfilhando os considerandos e paradigmas jurídicos da Lei nº 10.294/1999 com os dados estatísticos de atuação prática das Ouvidorias paulistas, com vistas a fazer um balanço da importância e do pioneirismo da lei paulista na consecução do crescimento e da relevância das Ouvidorias para um plano nacional após seus vinte anos de existência.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Histórico e escopo da lei paulista

O projeto de lei que culminou na lei paulista em comento partiu de iniciativa do Poder Executivo, à época chefiado pelo governador Mário Covas, durante o primeiro mandato do Partido Social Democrata Brasileiro – PSDB – à frente da Administração Pública bandeirante. Os atores dessa empreitada, tanto pessoa quanto organização, demandam uma análise mais apurada dos fenômenos e causas políticas e jurídicas que circundaram a confecção dessa lei.

Mário Covas marcou presença na Assembleia Constituinte de 1987 representando a ala mais “à esquerda” do seu partido político de então – o PMBD –, em vista de suas posições e sugestões de cunho mais progressista (LIMA; NICOLA; PASSOS, 2013, p. 25-26). Mesmo com posição de destaque, Covas não logrou vingar todo o projeto normativo que capitaneou, devido a inúmeros fatores constantes na realidade da Constituinte (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2018).

Ainda assim, como um dos frutos desse esforço, houve a inclusão de um serviço público reativo às reclamações do cidadão (LIMA; NICOLA; PASSOS, 2013, p. 140), concretizado na redação original do § 3º do Artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Pode-se deduzir que esse dispositivo abrigava a ideia base de temas relativos à desburocratização da Administração Pública e de uma maior coerência dos setores públicos às suas finalidades, além do cumprimento efetivo

do bem-estar da população, na forma de uma política pública afirmativa de modelo gerencial para a Administração Pública (CARDOSO, 1995, p. 77-80).

Posteriormente, o senador Mário Covas se desliga do PMDB e funda o PSDB, levando consigo as propostas e abordagens políticas de seu interesse (SENADO FEDERAL, 2008), o que continuaria através da chefia da Presidência da República por Fernando Henrique Cardoso e a Reforma Administrativa do Estado promovida por ele.

Como um desses braços, promovia-se o modelo gerencial de Administração Pública (PEREIRA, 1999, p. 2-3), inclusive por alteração do dispositivo constitucional atinente às reclamações do cidadão em relação aos serviços públicos. A Emenda Constitucional nº 19 de 1998, além de incluir expressamente a ideia da eficiência como princípio da Administração Pública, alterou o Artigo 37 § 3º para que se incluísse a regulamentação das formas de participação do usuário na Administração Pública, com os mecanismos de avaliação periódica da qualidade, o acesso às informações de governo e a responsabilização por omissão e negligência no exercício de função pública (BRASIL, 1998). É fato que a alteração constitucional introduziu esses temas e reservou à lei a sua regulamentação.

Nesse quadro, com o pontapé inicial dado pelo Governo Federal, a Administração Pública paulista tomou a frente da discussão e regulamentou o tema da participação dos usuários no serviço do seu território, aprofundando princípios e ideias relacionados na Emenda Constitucional nº 19/98: promulgava-se a Lei nº 10.294/1999.

O parentesco entre as propostas normativas é inegável, não só por se tratar de impulso pelo mesmo partido político nos planos estadual e federal, mas também por compartilhar temas afetos à Reforma Administrativa como a gradual transformação do modelo weberiano-burocrático de Administração Pública – com foco na rigidez e foco nos processos – num modelo gerencial-bresseriano, cujas diretrizes são a democratização dos meios e o foco nos resultados. O enfoque na abertura da Administração para uma participação do cidadão como “cliente” e não “subordinado” ao serviço público demonstra as características de um modelo gerencial: descentralização das políticas sociais do Estado; despublicização de atividades estatais não essenciais e contratualização das não essenciais; diversificação dos agentes públicos para abrigar também regimes colaborativos; a segmentação entre formulação e execução de políticas públicas; incremento da *accountability* como forma de controle do poder público.

Mesmo fazendo parte do grande plano de Reforma Administrativa do PSDB, a Lei nº 10.294/1999 emancipou-se como iniciativa própria do Estado de São Paulo para institucionalizar os meios e organismos passíveis de atender a queixas, dúvidas e sugestões do usuário-cidadão quanto aos serviços públicos paulistas. Trata-se de uma iniciativa de reforma administrativa local, consoante o direcionamento rumo à Administração Gerencial planejada no Governo Federal.

O projeto de lei que culminou na referida lei foi de iniciativa do governador do estado (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1998), que teve dentre seus considerandos aqueles expostos no Decreto nº 40.538/1995 – que constituiu comissão intersecretarial para elaboração do anteprojeto de lei dos usuários de serviços públicos –, quais sejam: a necessidade preventiva de regular condutas e procedimentos dos servidores para reduzir atos de improbidade; a necessidade de incrementar o serviço público com vistas à busca da eficiência; a necessidade de estabelecer posturas ético-jurí-

dicas adequadas à realidade brasileira e paulista; a condição do cidadão como contribuinte e, por essa razão, titular de serviços públicos adequados; a necessidade de se observarem os princípios da transparência, moralidade e participação como nortes de políticas públicas (SÃO PAULO, 1995).

A técnica a ser utilizada para alcançar esses objetivos é centrípeta, ou seja, parte do elemento externo – o usuário de serviços – para ir ao encontro do elemento interno – a atividade prestada pelo Estado, de modo que a tutela do usuário na fruição dos serviços públicos projeta-se direta e imediatamente sobre a melhoria na qualidade desses serviços.

Note-se que a transformação pretendida pela inovação legislativa aponta mais para um parâmetro de prestação de contas e transparência sobre os serviços do que como uma simples plataforma de reivindicações (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1999).

Importante notar que a fonte de referência para a lei estadual foi o Código de Defesa do Consumidor (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1999), o que é verificado no Artigo 19 da Lei que traz os titulares para impulsionar o processo administrativo referente à má prestação do serviço – o ente público gestor do serviço, o usuário do serviço, ou os órgãos e entidades de defesa do consumidor –, assim como pela titulação da lei – “proteção e defesa do usuário de serviço público” –, que é idêntica à do Código do Consumidor (SÃO PAULO, 1999).

Esta proximidade tornou complexo o regime de usuários de serviço público, já que nem sempre o serviço público pode ser caracterizado como relação de consumo – o que vai depender do tipo de atividade e o quanto do regime jurídico administrativo está imiscuído na atividade. Com isso, até o advento da Lei federal nº 13.460/2017 – que regulamentou como norma geral o regime de usuários de serviços públicos e optou expressamente pela bivalência de regimes, tendo o código consumerista como sistema paralelo e subsidiário –, houve certa confusão no Estado de São Paulo sobre qual regime seria válido para dado serviço público: Lei federal nº 8.078/1990 ou Lei estadual nº 10.294/1999. A questão fora tratada casuisticamente, gerando inclusive posicionamentos doutrinários diversos. Ainda assim, o parlamento decidiu pela dualidade de regimes jurídicos, já que algumas emendas ao então Projeto de Lei embrião da Lei nº 10.294/1999 visando à aplicação subsidiária de dispositivos do Código de Defesa do Consumidor foram rechaçadas na versão final da lei, conforme referenciado no Parecer nº 238/1999 da Comissão de Constituição e Justiça da Casa Legislativa Paulista (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1998).

Ocorre que a lei paulista supriu uma lacuna e serviu aos seus propósitos, principalmente através de mecanismos e instrumentos que previu.

2.2 Mecanismos e instrumentos da Lei nº 10.294/1999

A lei em comento enuncia diversos direitos relacionados com a participação do usuário nos serviços públicos e prevê instrumentos para a sua realização. Nesse sentido, conta primeiramente com a instituição de Ouvidorias e Comissões de Ética em todos os órgãos e entidades do Estado de São Paulo, a Comissão de Centralização das Informações dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo – de perfil paritário –, além de um Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, na forma de um programa e canal de comunicação de informações relativas a essa temática.

A implantação desses mecanismos visa à proteção dos administrados por meio da integração com a sociedade civil e a participação direta ou indireta dos usuários na realidade administrativa.

Outros instrumentos são: o trato da informação por meio do quadro de serviços públicos prestados pelo Estado nos artigos 4º e 5º; parâmetros predeterminados de qualidade no serviço e práticas de simplificação do atendimento no Artigo 7º; regras procedimentais específicas nos artigos 9º, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 24, 26, 27; e disposições atinentes a sanções e responsabilização no Artigo 28 – todos da lei estadual (SÃO PAULO, 1999).

Quanto às Ouvidorias, é possível afirmar que a lei em comento as alçou como órgão máximo de controle da qualidade no serviço, seja porque dissemina sua presença em todos os órgãos e entidades do Estado, seja porque centraliza nelas o recebimento de instauração do processo administrativo referente à prestação dos serviços públicos (SÃO PAULO, 1999).

Nesse sentido, as Ouvidorias tornam-se responsáveis pela avaliação da procedência de sugestões, reclamações e denúncias sobre os serviços prestados e o encaminhamento às autoridades competentes responsáveis pelos atos ou competentes para seu saneamento. Pode-se afirmar que as Ouvidorias exercem com exclusividade o juízo de admissibilidade sobre os procedimentos relativos ao regime jurídico dos usuários de serviço público.

É possível dizer que as Ouvidorias foram empoderadas em território paulista, em vista da posição central obtida por meio da Lei nº 10.294 no sistema de proteção e defesa do usuário de serviço público. As Ouvidorias concretizam os valores de prestação de contas e responsabilidade social da Administração Pública – naturais ao modelo gerencial de Administração fomentado pelas Reformas Administrativas –, já que reverberam a participação do usuário nos rumos e diretrizes da Administração, seja pela competência adquirida pela lei para exercer o controle adequado do serviço, seja pela capacidade, derivada daquela competência, de disseminar os relatórios e sugestões de aprimoramento do serviço.

Esse fator é a culminação de um esforço de governo em posicionar as Ouvidorias como órgão agregador da cidadania, já que concentram e valoram a voz dos usuários dos serviços públicos quanto às reclamações, dúvidas e sugestões dos serviços que usufruem.

2.3 As transformações efetivadas em vinte anos

É impossível um diploma normativo com tamanha inovação e multiplicidade de instrumentos, tal como a Lei nº 10.294, não reverberar na sociedade. Seus efeitos são múltiplos, tanto para as instituições jurídicas quanto para a cultura política da sociedade, em direção a uma maior participação.

Liame da reatividade da lei, em 2011, o Decreto estadual nº 57.500, que reorganizou a Corregedoria-Geral da Administração paulista, instituiu a Ouvidoria-Geral do Estado de São Paulo, que passou a interagir com órgãos e entidades da Administração Pública lastreando-se nos dados das Ouvidorias: a quantidade de demandas atendidas consagra o estabelecimento e o fortalecimento do canal de comunicação. Os números aferidos nos relatórios de Ouvidoria expressam o resultado de uma busca pela interatividade entre sociedade e estado. A linha desse horizonte é vista na seguinte conformidade, de acordo com os dados trazidos na tabela a seguir (SÃO PAULO, 2019):

ANO	TOTAL DE ATENDIMENTOS DAS OUVIDORIAS
2011	1.219.224
2012	1.086.855
2013	1.155.371
2014	1.184.580
2015	1.005.189
2016	1.117.618
2017	1.145.093
2018	961.381

Noutra ponta, é possível também visualizar elementos da Lei nº 10.294 em diplomas normativos posteriores, pela similaridade de conceitos, regras e estrutura legal (tópicos de lei). Como a Lei paulista é anterior, sua precedência redonda em originalidade e influência para demais leis sobre os temas de Ouvidorias, Informação, Transparência, Desburocratização etc.

Sendo assim é possível elencar: Decreto federal nº 9.094 de 17 de julho de 2017 (planos normativos de simplificação do atendimento prestado durante os serviços públicos); Decreto federal nº 8.936 de 19 de dezembro de 2016 (oferta de serviços públicos digitais); Lei federal nº 13.460 de 26 de junho de 2017 (participação dos usuários na Administração Pública); e Lei federal nº 13.726 de 8 de outubro de 2018 (racionalização de atos e procedimentos administrativos dos três poderes).

Dessa forma, é visível o legado proporcionado pela lei paulista no que se refere aos temas aqui delineados.

3 CONSIDERAÇÕES

Em vista do que foi exposto, a Lei nº 10.294 de 20 de abril de 1999 marcou a passagem da Administração Pública do século XX para o XXI, sustentando a invenção de uma nova era da organização social e cultural com a pretensa anulação de regras e comportamentos institucionais cerceadores da livre expressão das ideias e dos sentimentos.

Inserida numa cultura em mudança de paradigma, que pautava o modelo impositivo ao participativo da Administração Pública, a lei paulista materializou a assunção do desafio de instalar um canal de comunicação no qual a sociedade/enunciadora participa ao estado/enunciatário suas demandas de controle sobre a coisa pública.

A Lei nº 10.294 impõe a defesa de expectativas que devem ser perseguidas pelo novo agente facilitador que ela inseriu no processo de transformação social: a Ouvidoria. Assim a lei dispõe no seu Art. 9º (SÃO PAULO, 1999) especialmente sobre melhoria dos serviços públicos; correção de erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos; apuração de atos de improbidade e de ilícitos administrativos; prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta lei; proteção dos direitos dos usuários; garantia da qualidade dos serviços prestados. Nessa conjuntura, o legislador almejou um novo espaço para a Administração Pública onde as indagações trazidas pela sociedade devem ser respondidas.

A concretude de adequação de meios a atingir os fins é constituída no Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos – Sedusp, com a função de interagir, produzir e dar transparência às informações públicas.

O texto da lei parece até eufêmico ao inscrever as possibilidades de comunicação do imaginário do usuário do serviço público ao administrador prestador do serviço, pois traz materialidade ao relacionamento tensivo entre Estado/Sociedade, já fortalecido no novo texto constitucional e potencializado com a EC 19/1998 abrindo espaço à participação social – aqui vai da metáfora à literalidade.

As transformações contemporâneas à promulgação da Carta Magna de 1988 revelam o caminho do fortalecimento da cidadania, como, por exemplo, o cidadão brasileiro ter seus direitos valorados no Artigo 5º. Anteriormente, esses direitos, timidamente, estavam registrados no Artigo 150 da Constituição Federal de 1967.

Dessa forma, aos vinte anos, tão atual e atualizada, a “lei de proteção e defesa do usuário”, não constitui uma forma *ideologizante*, mas, sim, estruturante de acesso ao caminho da participação no controle da coisa pública ao cidadão e ao administrador público. É narrativa legal precursora da defesa da garantia do direito à informação, que teve mantida a interdiscursividade pela “Lei de Acesso à Informação”, de 2011; e intertextualidade pela lei nacional de participação, proteção e defesa do usuário do serviço público, de 2017.

Lei nº 10.294: do sensível ao inteligível, a voz do cidadão na Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Lei cria Proteção e Defesa do Usuário do serviço Público do Estado. Reportagem especial. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*. São Paulo, 21 abr. 1999. Seção Executivo I.

_____. Projeto de Lei nº 0578/1998. Dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=32887>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jun. 2019.

_____. Emenda à Constituição Federal nº 19 de 04 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 12 jun. 2019.

_____. Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões Sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50, 1999. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.ReflexoesSobreRefGerencial.p.pg.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. Mensagem ao Congresso Nacional, abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Brasília: Presidência da República, secretaria de Comunicação Social, 1995.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Verbete Temático “Centrão”. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro S.I.* Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbeta-tematico/centrao>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

LIMA, João Alberto de Oliveira; NICOLA, João Rafael; PASSOS, Edilenice. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Temáticas, 2013.

SÃO PAULO (ESTADO). Decreto nº 40.538 de 12 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a constituição de Comissão para elaboração do anteprojeto de lei que institui o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público do Estado de São Paulo e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, SP, 13 dez. 1995, p. 2.

_____. Governo do Estado de São Paulo. *Relatórios de atividades da Rede Paulista de Ouvidorias*. Disponível em: <https://www.ouvidoria.sp.gov.br/Portal/Relatorios/Relat%C3%B3rios%20-%201_e_2_Semestre_2014.pdf>; <https://www.ouvidoria.sp.gov.br/Portal/Relatorios/Relat%C3%B3rios%20-%201_e_2_Semestre_2015.pdf>; <https://www.ouvidoria.sp.gov.br/Portal/Relatorios/Relat%C3%B3rios%20-%201_e_2_Semestre_2016.pdf>; <<https://www.ouvidoria.sp.gov.br/Portal/Relatorios/Relat%C3%B3rio%20Semestral%20-%202%C2%BA%20Semestre%20de%202017.pdf>>; <<https://www.ouvidoria.sp.gov.br/Portal/Relatorios/Relat%C3%B3rio%20Semestral%20-%201%C2%BA%20Semestre%20de%202017.pdf>>; <<https://www.ouvidoria.sp.gov.br/Portal/Relatorios/Relat%C3%B3rio%20Semestral%20-%202%C2%BA%20Semestre%20de%202018.pdf>>; <<https://www.ouvidoria.sp.gov.br/Portal/Relatorios/Relat%C3%B3rio%20Semestral%20-%201%C2%BA%20Semestre%20de%202018.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

_____. Lei nº 10.294 de 20 de abril de 1999. Dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado. *Diário Oficial do Estado*. São Paulo, SP, 21 abr. 1999, p. 2.

SENADO FEDERAL. Na Constituinte, tentativa de adoção do parlamentarismo fracassou. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/25/na-constituente-tentativa-de-adocao-do-parlamentarismo-fracassou>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

Resumo

Este artigo apresenta o resultado de pesquisa realizada com 368 profissionais de Ouvidoria em diferentes organizações no Brasil. A pesquisa visou retratar o atual estágio das Ouvidorias no Brasil, com especial destaque para as Ouvidorias Internas e seu papel na gestão de conflitos internos às organizações. Entre os resultados obtidos, destacam-se as ferramentas mais utilizadas por Ouvidores no Brasil, identificando-se o uso mais frequente de investigações e averiguações em detrimento de outras como mediação e aconselhamento. No entanto, os resultados obtidos também sugerem que o profissional de Ouvidoria no Brasil gostaria de exercer mais atividades de mediação e menos atividades de investigação do que vem realizando hoje. As possíveis causas, consequências e caminhos para atingir esse objetivo são debatidos brevemente no fim do artigo.

Palavras-chave: Ouvidoria interna. Mediação. Investigação. Métodos alternativos de resolução de conflitos. Conflitos trabalhistas.

1 O autor gostaria de agradecer o apoio da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman – ABO Nacional na distribuição do instrumento de pesquisa que resultou no presente artigo.

2 Doutor em Relações do Trabalho pela *School of Industrial and Labor Relations*, Cornell University, EUA. Professor da FGV – EAESP. (paulo.marzionna@fgv.br)

Abstract

This article presents the results of a survey with 368 Ombudsmen in different organizations in Brazil. This research project tried to depict the current stage of the Ombudsman Offices in Brazil, with special emphasis on Internal Ombudsmen and their role in conflict management in organizations. Among the results obtained, it should be highlighted the conflict management methods more used by Ombudsmen in Brazil, as results suggest that investigation is used more frequently than mediation and coaching techniques. However, the results also suggest that Ombudsmen in Brazil would be interested in using more mediation techniques, instead of the current dominant investigation strategies. The possible causes, consequences and paths for achieving this desired result are briefly discussed in the end of this article.

Keywords: Internal organizational Ombudsman. Employment mediation. Alternative dispute resolution methods. Workplace conflicts.

1 INTRODUÇÃO

É notório que a Reforma Trabalhista de 2017 (Lei 13.467/2017) teve como um de seus objetivos expressos diminuir o nível de conflitos no ambiente de trabalho brasileiro – seja por meio da valorização da negociação individual e coletiva, seja por meio de mudanças em regras processuais trabalhistas, conforme evidenciado pela tramitação do projeto de lei na Câmara e no Senado. Até o momento, no entanto, os únicos resultados mensuráveis dizem respeito à redução do nível de litigiosidade trabalhista (CESTP, 2019).

Estes números, no entanto, não podem ser interpretados para além do nível de litigiosidade – não seria recomendável interpretá-los como evidência de que, de fato, houve uma diminuição no nível de conflitos nos ambientes de trabalho do País. Pelo contrário, servem apenas de evidência de que eventuais conflitos trabalhistas não estão sendo mais levados para o Judiciário, sendo potencialmente tratados por outros métodos quando surgem. Em outra oportunidade, manifestamo-nos no sentido de que a Reforma Trabalhista poderia incentivar a adoção de métodos alternativos de resolução de conflitos, tais como a arbitragem, expressamente prevista no texto da Reforma, além da mediação e Ouvidorias Internas (MARZIONNA, 2018).

Dentro desses métodos, o presente artigo visa explorar o papel efetivamente exercido por Ouvidorias na gestão de conflitos no ambiente de trabalho brasileiro, a partir de dados primários obtidos por instrumento de pesquisa respondido por Ouvidores brasileiros de diversos setores.

2 O CENÁRIO BRASILEIRO: MÉTODOS DE GESTÃO DE CONFLITOS E O PAPEL DAS OUVIDORIAS

Embora o tema de gestão de conflitos no ambiente de trabalho e a adoção de diferentes métodos por organizações seja extensamente estudado nos EUA (ex.: LIPSKY, SEEBER; FINCHER, 2003; STIPANOWICH; LAMARE, 2014), no Brasil o debate sobre o tópico ainda é incipiente. Entretanto, o escasso material ora disponível já sugere que Ouvidorias exercem um papel importantíssimo na gestão de conflitos no ambiente de trabalho em organizações brasileiras. Por exemplo, a revista *Você S/A* informa que Ouvidorias estavam presentes em 112 das 150 empresas que faziam parte do ranking de 2010 das melhores empresas para se trabalhar e que tais canais são centrais no combate ao assédio moral nessas organizações (INOHARA, 2013). Na mesma direção, pesquisa patrocinada pela Associação Brasileira de Recursos Humanos – ABRH também identificou algumas tendências quanto aos métodos utilizados para gestão de conflitos no ambiente de trabalho brasileiro. A pesquisa, respondida por representantes de 136 empresas, apontou que a mediação gerencial é o mecanismo mais popular de gestão interna de conflitos, adotada por pouco mais de 75% das organizações, seguida pela mediação com recursos internos, adotada por pouco mais de 60% das organizações. Os “canais internos para colaboradores, Ouvidoria Interna ou Ombudsman” foram apontados como utilizados por quase 30% dos respondentes (LEVY et al., 2016).

Como já mencionado anteriormente (MARZIONNA, 2018), é essencial que se tenha cautela ao analisar esses números sobre Ouvidorias como canais de gestão de conflitos internos organi-

zacionais, já que não há clareza sobre como cada empresa ou instituição efetivamente organiza e utiliza sua Ouvidoria. Destaque-se que essas possíveis diferenças são relevantes não só por mera curiosidade acadêmica, já que há sugestões de que diferentes estruturas e regras de funcionamento podem impactar resultados e utilizações de diferentes sistemas de Ouvidoria Interna (MARZIONNA, 2016).

É justamente neste contexto que se buscou obter maior clareza sobre o atual e efetivo estágio e papel das Ouvidorias brasileiras no que diz respeito a conflitos internos das organizações – ou seja, conflitos de natureza trabalhista.

3 METODOLOGIA – O INSTRUMENTO DE PESQUISA

O instrumento de pesquisa utilizado foi um questionário elaborado pelo próprio autor em 2018, composto por 48 perguntas, entre questões de múltipla escolha e questões abertas, e que seriam respondidas por profissionais de Ouvidoria de todo o Brasil. As 48 questões abarcavam temas como dados da instituição do respondente, informações sobre histórico, funcionamento e organização da Ouvidoria na instituição, informações sobre a formação e histórico do Ouvidor ou profissional responsável pela Ouvidoria na instituição, bem como a opinião do respondente sobre afirmações relativas ao papel ideal da Ouvidoria em organizações brasileiras. Não foram coletadas quaisquer informações identificadoras sobre o respondente ou sua organização³.

O questionário foi validado com representantes da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO-Nacional). O instrumento foi distribuído por meio de e-mail, link na página de internet e página de Facebook para todos os membros da ABO-Nacional. Além disso, membros da ABO-Nacional também divulgaram entre seus contatos link para o instrumento de pesquisa por meio de grupos de Facebook, LinkedIn e WhatsApp envolvendo Ouvidores em todo o Brasil.

O instrumento de pesquisa foi aplicado por meio do sistema Qualtrics, disponibilizado pela Universidade de Cornell (EUA), e ficou aberto para recebimento de respostas entre os dias 25 de março de 2018 e 25 de maio de 2018. Um total de 368 respostas válidas foram obtidas, embora nem todos os respondentes tenham concluído o questionário⁴. Na análise abaixo são consideradas apenas as respostas com informações suficientes para a análise do ponto em debate.

A análise das respostas foi feita com a utilização do Microsoft Excel e da linguagem de programação R.

4 RESULTADOS

O objetivo desta seção não é listar a totalidade dos resultados obtidos, mas destacar os pontos mais importantes para uma adequada descrição da condição das Ouvidorias no Brasil no que diz

3 O instrumento de pesquisa está disponível para consulta mediante contato por e-mail com o autor do artigo.

4 Consideraram-se válidas apenas as respostas que incluíram a informação sobre a existência ou não de “Ouvidoria Interna” na organização do respondente.

respeito à gestão de conflitos internos/trabalhistas e análise dos potenciais próximos passos que essa ferramenta deve seguir no Brasil ao longo dos próximos anos.

4.1 Presença da Ouvidoria

A primeira informação relevante trazida pela pesquisa diz respeito à efetiva popularidade da Ouvidoria Interna entre organizações brasileiras. Destaque-se que, no instrumento de pesquisa, Ouvidoria Interna foi assim definida: “Ouvidoria voltada para o atendimento do público interno da organização (ex.: empregados, funcionários, colaboradores, gestores etc.), mesmo que estas atividades não possuam nomenclatura ou estrutura separada”. Ouvidoria Externa, por sua vez, foi definida como: “Ouvidoria voltada para o atendimento do público externo da organização (ex.: clientes, cidadãos, fornecedores etc.)”.

Tanto no setor público quanto no setor privado, mais da metade das organizações que possuem Ouvidoria Externa também possuem Ouvidoria voltada para o público interno. Entre as organizações da Administração Pública (secretarias, órgãos, autarquias, universidades públicas), 89,4% possuem Ouvidoria Interna e, entre empresas privadas, 65,5% contam com ela. É importante frisar que esses dados não sugerem que a maioria das organizações brasileiras possui Ouvidoria Interna – apenas que, entre as organizações que possuem algum tipo de Ouvidoria (geralmente, Ouvidoria Externa), a Ouvidoria também se dedica a assuntos internos da organização na maioria absoluta dos casos. A razão da predominância no setor da Administração Pública deve ser objeto de pesquisa futura.

Entre os segmentos das organizações avaliadas, merece destaque a maciça presença de Ouvidorias Internas em alguns segmentos específicos, como Educação (92,5% dos respondentes possuem Ouvidoria Interna), Saúde e Serviços Sociais (77,5% dos respondentes possuem Ouvidoria Interna) e Serviços Financeiros e Bancários (69,6% dos respondentes possuem Ouvidoria Interna). Por outro lado, no setor de Transporte, incluindo concessionárias de metrô, estradas e aeroportos, a maioria dos respondentes não possui Ouvidoria Interna (35,7%). Informações sobre outros setores devem ser encaradas com cautela, em face da baixa amostragem setorial.

No que diz respeito à eventual relação entre o tamanho da organização e a presença de Ouvidoria Interna, a expectativa era no sentido de que grandes organizações tivessem Ouvidorias Internas mais frequentemente que organizações menores. Tal expectativa foi confirmada, na medida em que 73,2% das organizações com menos de 500 empregados possuem Ouvidoria Interna, enquanto 90,9% das organizações com mais de 10 mil empregados possuem Ouvidoria Interna. Tais resultados não surpreendem, tendo em vista que acreditamos que a presença de Ouvidoria Interna pode estar diretamente relacionada à ocorrência maior de conflitos no ambiente de trabalho, o que, naturalmente, tende a se observar em organizações com maior número de empregados.

É válido também salientar a estrutura das Ouvidorias nas organizações estudadas. Das 350 organizações com Ouvidoria Externa, 78,6% possuem também uma Ouvidoria Interna. Apenas 13 respondentes (3,5% do total) possuem Ouvidoria Interna, mas não possuem Ouvidoria Externa. Frise-se que a existência de Ouvidoria Interna na organização não significa que ela possui estru-

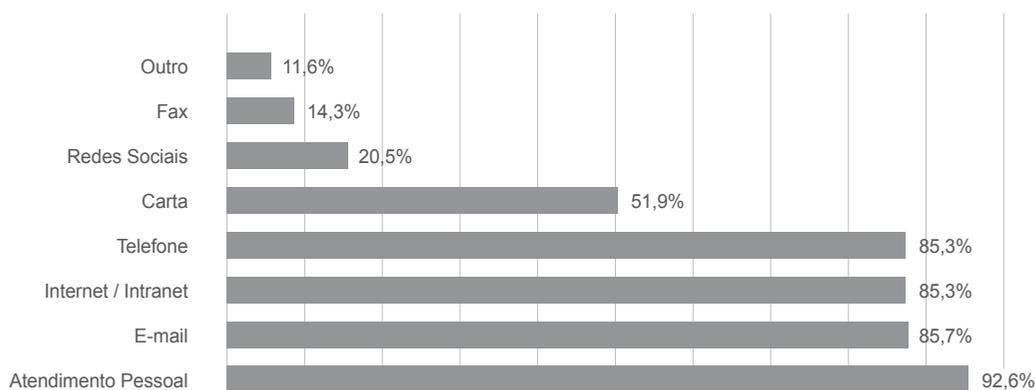
tura própria e independente da Ouvidoria Externa. Em 91,7% dos casos em que ambos os tipos de Ouvidoria estão presentes, a estrutura é compartilhada pelas duas Ouvidorias.

4.2 Funcionamento das Ouvidorias

As informações acima fornecem um retrato geral da presença de Ouvidorias Internas nas organizações dos respondentes e como elas se relacionam a setores específicos ou ao tamanho da organização. Os resultados a seguir, no entanto, vão além, buscando identificar padrões e informações relevantes quanto ao efetivo funcionamento dessas Ouvidorias Internas.

Com relação aos canais de acesso disponíveis para empregados e colaboradores que desejam utilizar a Ouvidoria Interna, a possibilidade de Atendimento Presencial é oferecida pela vasta maioria das organizações, seguida de perto pela possibilidade de utilização de e-mail, sistema informatizado (internet/intranet), ou telefone. O canal Caixa Postal/correspondência é oferecido hoje por pouco mais de metade das organizações, enquanto a utilização de redes sociais ainda é incipiente. O Gráfico 1 detalha essas informações.

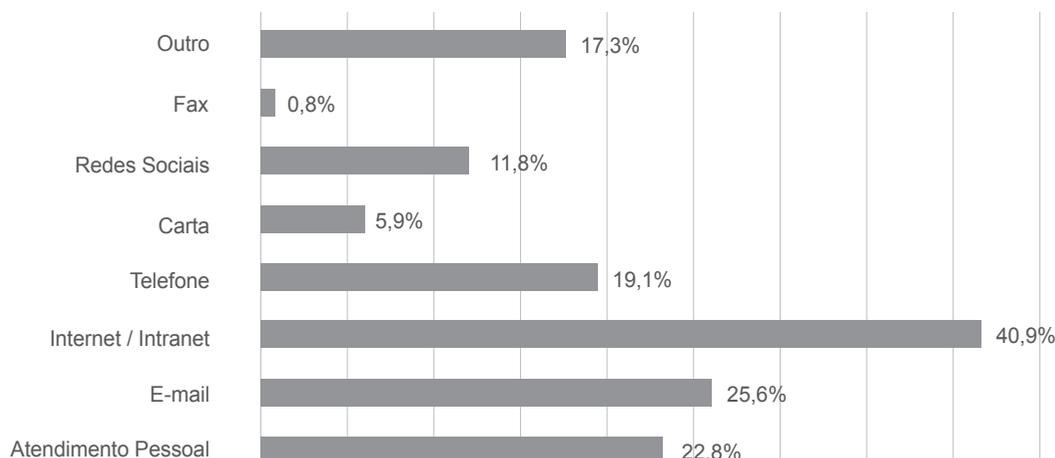
GRÁFICO 1 – Canais de acesso disponíveis⁵



É importante frisar que o Gráfico 1 apresenta apenas os canais disponíveis, mas não reflete sua efetiva utilização para casos de Ouvidoria Interna. A pesquisa solicitou que os respondentes estimassem o percentual total de casos envolvendo questões de Ouvidoria Interna que chegavam à Ouvidoria por meio de cada um dos canais de acesso. A realidade obtida é bastante diferente, como revela o Gráfico 2, que detalha a média de efetiva utilização de cada canal de acesso nas Ouvidorias das organizações dos respondentes. Como se observa, sistemas informatizados são aqueles mais usualmente utilizados. Já canais como cartas/caixa postal, embora ainda presentes em 51,9% das Ouvidorias, possuem um nível de utilização bastante reduzido (média de 5,9%).

⁵ Os respondentes foram instados a responder sobre canais para casos de Ouvidoria Interna, quando possível. No entanto, em função das estruturas compartilhadas, é impossível separar em muitos casos o que se refere à Ouvidoria Interna ou à Externa.

GRÁFICO 2 – Média de utilização efetiva dos canais de acesso⁶



Um fator de grande importância para a percepção de independência das Ouvidorias Internas diz respeito à possibilidade de apresentação de denúncia anônima, de modo a preservar a identidade do empregado eventualmente envolvido em um conflito no ambiente de trabalho. Nesse sentido, o notável é que 82,1% dos respondentes afirmaram que em suas organizações há a possibilidade de que a denúncia para a Ouvidoria Interna seja feita de maneira anônima. Apesar disso, é importante notar que, em média, apenas 34,2% dos casos relativos à Ouvidoria Interna são de fato protocolados de maneira anônima no sistema de cada organização.

Os respondentes também foram instados a estimar o percentual relativo a cada tipo de caso que chega ao canal de Ouvidoria Interna de suas organizações. Nesse contexto, alguns números merecem destaque: embora casos de assédio moral sejam qualitativamente relevantes, eles representam, em média, apenas 7% dos casos apresentados; questões e dúvidas representam em média 27,1% de todas as manifestações que chegam a esses canais; reclamações, tanto de infraestrutura, políticas e ferramentas, quanto de questões pontuais de gestão, representam em média 24% de todos os casos recebidos pelas Ouvidorias Internas.

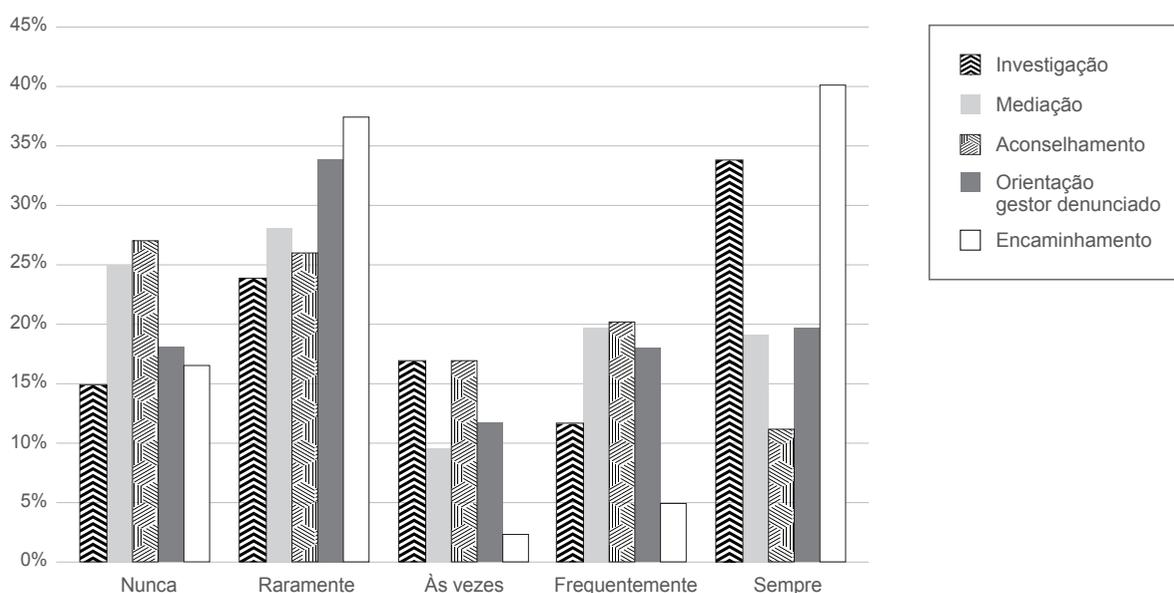
4.3 O tratamento dado aos casos recebidos

Os dados acima são importantes para se entender quais casos chegam às Ouvidorias Internas e o canal de acesso utilizado, mas pouco dizem quanto ao que é feito desses casos, uma vez recebidos pela Ouvidoria Interna. Nesse sentido, a pesquisa pediu para que cada respondente informasse com que frequência sua Ouvidoria conduzia as seguintes atividades: investigação/averiguação (i.e., checagem dos fatos descritos, conduzida pela própria Ouvidoria); mediação; aconselhamento/

⁶ Os respondentes foram instados a responder sobre a utilização dos canais de acesso para casos de Ouvidoria Interna, quando possível. No entanto, em função das estruturas compartilhadas, é impossível separar em muitos casos o que se refere a Ouvidoria Interna e Externa.

coaching; orientação para o gestor do denunciado; e encaminhamento do assunto a outra área, para ciência e tomada de providências. O Gráfico 3 apresenta um resumo das respostas. Alguns resultados merecem destaque. Primeiramente, é notável o alto nível de utilização de investigação/averiguação, com 45% dos respondentes informando usá-la frequentemente ou sempre, resultado semelhante ao do encaminhamento do caso para outro departamento para providências. É importante frisar, ainda, que 25% dos respondentes informaram que a mediação nunca é utilizada, e 27% informaram que aconselhamento/*coaching* jamais é utilizado. Tais pontos serão debatidos mais profundamente na próxima seção deste artigo.

GRÁFICO 3 – Frequência de utilização de cada resposta



Comumente, indica-se que o nível de independência de uma Ouvidoria Interna é essencial para a consecução de seus objetivos (ROWE; GADLIN, 2014). Nesse sentido, é importante destacar que 64% dos respondentes consideraram que a Ouvidoria Interna em suas organizações possui considerável ou total independência para tomar a decisão sobre como tratar o caso e definir quais as providências a serem tomadas. De igual modo, 78% dos respondentes afirmaram que a Ouvidoria Interna em suas organizações possui razoável ou total acesso a dados, documentos e registros necessários para o tratamento dos casos.

4.4 A Ouvidoria desejada

Se até o momento tem sido traçado um retrato da atual situação das Ouvidorias Internas, esta seção se encerra com a visão dos respondentes sobre o que eles acreditam que deva ser o papel da Ouvidoria Interna no futuro de suas respectivas organizações ou em um cenário ideal. Para tan-

to, os respondentes foram instados a avaliar algumas afirmações sobre o papel da Ouvidoria Interna. Com relação à afirmação de que a principal função da Ouvidoria Interna deveria ser conduzir investigações, a posição dos respondentes foi bastante dividida, com 50% discordando total ou parcialmente da afirmação e 43% concordando total ou parcialmente com ela. Diante da afirmação de que cabe ao Ouvidor ser o mediador dentro da organização, 91% dos respondentes disseram concordar total ou parcialmente com ela. Por fim, apresentados à afirmação de que, sempre que possível, a Ouvidoria Interna deveria buscar a mediação em vez de outros mecanismos de resolução de conflitos, 93% dos respondentes informaram concordar com ela.

5. Análise e Discussão

Os dados apresentados na seção acima são importantíssimos por traçarem um primeiro retrato completo sobre as Ouvidorias brasileiras, notadamente no que diz respeito à sua utilização como canal de gestão de conflitos internos às organizações, públicas ou privadas.

Apesar da importância dos dados apresentados, é essencial que se tenha em mente algumas limitações da pesquisa. Primeiramente, é fundamental que se compreenda que essa pesquisa não visa identificar qualquer informação sobre a presença geral de Ouvidorias em organizações brasileiras, uma vez que a amostra de respondentes é constituída, justamente, por organizações que já possuem Ouvidorias – internas ou externas. Ademais, embora o foco sejam as Ouvidorias Internas, há uma significativa dificuldade para se diferenciar alguns dos resultados descritos entre Ouvidorias internas e externas – possivelmente em função da estrutura compartilhada entre ambos os tipos de Ouvidoria, como descrito anteriormente.

Feitas essas considerações, algumas importantes discussões podem ser iniciadas com base nos resultados acima apresentados. Neste artigo, optamos por focar no papel atualmente exercido pelas Ouvidorias Internas e aquilo que os Ouvidores efetivamente vislumbram como sua função em suas organizações.

A literatura internacional geralmente vê Ouvidorias exercendo um papel de facilitadoras na gestão de conflitos dentro das organizações, eventualmente assumindo o papel de mediadoras, *coach* e conselheiras na gestão de diversos tipos de conflitos em organizações. Não raro, Ouvidorias são apontadas como detentoras de um papel central de protagonismo em Sistemas Integrados de Gestão de Conflitos. Nesses casos, parece haver um consenso sobre o fato de que não é papel da Ouvidoria conduzir investigações sobre os casos que chegam a ela, sob pena de ver sua independência e imparcialidade em xeque perante seus potenciais usuários (ROWE; GADLIN, 2014).

Neste contexto, é interessante notar como investigações e averiguações são usadas sempre ou frequentemente por 45% das Ouvidorias, enquanto mediação e aconselhamento nunca são utilizados, respectivamente, por 25% e 27% de todos os respondentes. Embora seja possível debater se as investigações a que se referem essas respostas podem realmente ser consideradas investigações do ponto de vista formal (em oposição à simples checagem superficial dos fatos alegados), é notável a diferença em seu nível de utilização em comparação com os métodos de mediação e aconselhamento.

Ainda mais relevante é a comparação destes dados com aquilo que os Ouvidores entrevistados afirmam desejar para a Ouvidoria, já que mais de 90% dos respondentes concordaram com afirmações no sentido de que a mediação deveria ser o método preferencial das Ouvidorias Internas, exercendo o Ouvidor o papel de principal mediador dentro da organização.

Mais do que revelar um descompasso entre a atual Ouvidoria Interna e aquilo que desejam os Ouvidores, os resultados acima sugerem que há um caminho importante para se explorar na construção da Ouvidoria Interna como líder na adoção de técnicas de mediação nas mais diversas organizações brasileiras. Para tanto, é inegável o papel que associações e organizações de Ouvidores podem desempenhar na capacitação de profissionais de Ouvidoria no campo da mediação, assim como o papel essencial a ser exercido por Ouvidores como transformadores da cultura de gestão de conflitos em suas organizações.

6. Pesquisa futura

A discussão acima aborda apenas um dos possíveis debates levantados pelos resultados da pesquisa ora apresentados. Os resultados acima, bem como outros ainda a serem divulgados, permitem que se iniciem importantes discussões sobre o atual retrato das Ouvidorias Internas brasileiras, seu funcionamento e estrutura, bem como o potencial de diversos papéis que Ouvidorias e Ouvidores ainda podem exercer nas mais diversas organizações brasileiras. Além disso, é importante que pesquisas sobre o papel, estrutura e funcionamento de Ouvidorias Internas não se encerrem no questionário conduzido em 2018. Idealmente, novas pesquisas devem se dar nos próximos anos, de modo a identificar tendências e transformações nas Ouvidorias brasileiras.

REFERÊNCIAS

Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do TST – CESTP. Recebidos e Julgados da JT. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/web/estatistica/jt/recebidos-e-julgados>. Acesso em: 30 jun. 2019.

INOHARA, A. O 0800 explode no combate ao assédio moral. *Exame – Você S/A*. 28 nov. 2013. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/carreira/a-explosao-do-0800/2/>. Acesso em: 28 maio 2018.

LEVY, F.; BURBRIDGE, M.; FREIRE, M.; SILVA, T. O Papel do RH na Gestão de Conflitos Organizacionais. ABRH-SP – Associação Brasileira de Recursos Humanos. 2016. Disponível em: https://abrhsp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/resultado_rh_resolucao_2016.pdf. Acesso em: 28 maio 2018.

LIPSKY, D. B.; SEEGER, R. L.; FINCHER, R. *Emerging Systems for Managing Workplace Conflict*. 1. ed. San Francisco, CA: Josey Bass, 2003.

MARZIONNA, P. *Complaining to the Ombudsman: alternative dispute resolution in the Brazilian workplace*. 2016. Dissertação (Mestrado em Relações do Trabalho) – School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, Ithaca, NY, EUA.

_____. Ouvidorias e conflitos no ambiente de trabalho: caminhos para pesquisa e prática. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, 2, 2018, p. 85-95.

ROWE, M.; GADLIN, H. The Organizational Ombudsman. In: ROCHE, W. K.; TEAGUE, P.; COLVIN, A. J. (Eds.). *The Oxford handbook of conflict management in organizations*. Oxford University Press, 2014.

STIPANOWICH, T. J.; LAMARE, J. R. Living with ADR: Evolving Perceptions and Use of Mediation, Arbitration, and Conflict Management in Fortune 1000 Corporations. *19 Harvard Negotiation Law Review*, 1, 2014.

PESQUISA DE OPINIÃO: CONHECIMENTO DA REDE DE OUVIDORIA PELA COMUNIDADE ACADÊMICA DA UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO – UPE

Maria do Rosário Lapenda¹

Karla Júlia Marcelino²

Resumo

Este artigo tem como objetivo aferir o conhecimento da comunidade universitária sobre a funcionalidade da Rede de Ouvidorias da Universidade de Pernambuco – UPE, através dos resultados de Pesquisa de Opinião. Optou-se pela Pesquisa de Campo, utilizando-se a distribuição de 250 (duzentos e cinquenta) questionários, nos diversos *campi*, dos quais 119 (cento e dezenove) foram tabulados. No quadro 1, os resultados foram uniformes nas diversas unidades onde a pesquisa foi aplicada. Observa-se que: 119 (cento e dezenove) pessoas dos segmentos docentes, discentes e técnicos administrativos responderam à pesquisa, das quais 37 (trinta e sete) **são docentes**, 35 (trinta e cinco) discentes e 47 (quarenta e sete) técnicos administrativos. Em análise isolada, representa um percentual de 31,09% de docentes e 39,50% de servidores técnicos administrativos. Já os discentes perfazem um percentual de 29,41%. Evidencia-se a necessidade de maior divulgação da Rede de Ouvidorias da Universidade de Pernambuco – UPE, contudo, variáveis como contenção de despesas e recursos escassos no plano governamental dificultam, sobremaneira, o processo complexo de divulgação em uma instituição multicampi, com *turnover* de pessoas.

Palavras-chave: Conhecimento. Ouvidoria universitária. Rede de Ouvidorias. Comunidade.

1 Ouvidora Central da Universidade de Pernambuco – UPE. Graduada em Psicologia. Especialista em Psicologia do Trabalho pelo Conselho Regional de Psicologia/02. Especialista em Saúde Pública pela Universidade de Pernambuco – UPE. Especialista em Dinâmica de Grupo. Instrutora de Treinamentos na Área Comportamental. Ex-presidente da Associação Brasileira de Ouvidores/Seccional Pernambuco, no período de 2014 a 2018. (mrlapenda2@hotmail.com)

2 Graduação em Serviço Social. Foi instrutora do Curso Implantação e Gestão de Ouvidoria no Cefospe e Gestão de Ouvidoria da Pós-Graduação na ESURP. Especialista em Gestão Governamental (Fundação Getúlio Vargas), Gestão Pública e Serviços Sociais (UFPE), Intervenção Psicossocial à Família no Judiciário (UFPE) e Psicologia Organizacional – Nupesf. Ministra palestras no Estado e na área privada. Elaborou a Cartilha de Assédio Moral do Estado de PE. Implantou a Ouvidoria-Geral do Estado e a Rede de Ouvidorias. É membro da Comissão da *Revista Científica da ABO Nacional* (karlajuliam@bol.com.br)

Abstract

This article aims to assess the knowledge of the University Community about the functionality of the Network of Ombudsmen of the University of Pernambuco – UPE, through the results of the Opinion Survey. The Field Survey was used, using the distribution of 250 (two hundred and fifty) questionnaires, in the various campuses, among which 119 (one hundred and nineteen) were tabulated. In table 1, the results were uniform in the different units where the research was applied. It is observed that: 119 (one hundred and nineteen) people from the teaching, students and administrative technicians segments answered the research, of which 37 (thirty seven) are teachers, 35 (thirty five) students and 47 (forty seven) administrative technicians. In an isolated analysis, it represents a percentage of 31.09% of teachers and 39.50% of technical administrative staff. Already the students make up a percentage of 29.41%. There is evidence of the need for greater dissemination of the University of Pernambuco – UPE's Ombudsman Network, however, variables such as containment of scarce resources and expenditures at the governmental level make it difficult to communicate the complex process of disclosure in a multicamp institution, with turnover of people.

Keywords: Knowledge. University Ombudsman. Ombudsman Network. Academic community.

1 INTRODUÇÃO

A Universidade de Pernambuco – UPE tem como missão promover a educação mediante atividades de ensino, pesquisa e extensão que propiciem, de modo reflexivo e crítico, a interação com a sociedade local, regional, nacional e internacional, com formação integral, humanística, científica, tecnológica, ética, política e socioambiental, de profissionais capazes de contribuir para o desenvolvimento sociocultural, tecnológico e econômico do Estado de Pernambuco e do Nordeste. Sua visão é ser reconhecida pela sociedade e por diversas instâncias de governo, graças à sua contribuição para o desenvolvimento sustentável em todas as regiões do Estado, em razão da excelência no ensino, na pesquisa e extensão universitária, assumindo-se, definitivamente, como Universidade estatal, pública e gratuita.

A Universidade de Pernambuco – UPE está presente em todas as regiões do Estado e o seu complexo multicampi é formado por quinze unidades de ensino, três grandes hospitais e a Reitoria, assim distribuídos nos *campi*:

– *Campi* Metropolitanos do Recife, que incluem o *Campus* de Santo Amaro com quatro Unidades de Ensino da Saúde, o *Campus* Benfica com duas Unidades de Ensino e o *Campus* de Camaragibe com uma Unidade de Ensino;

– *Campi* Mata Norte, Caruaru, multicampi Garanhuns (Salgueiro, Petrolina, Arcoverde, Serra Talhada) e Mata Sul.

As Unidades Hospitalares de Ensino e Complexo Hospitalar são: Hospital Universitário Oswaldo Cruz/Huoc; Pronto-Socorro Cardiológico Universitário Professor Luiz Tavares/Procape; e Centro Integrado de Saúde Amaury de Medeiros/Cisam, que formam o complexo hospitalar da UPE.

No sistema multicampi da UPE, a Reitoria, como órgão executivo superior que se situa no *Campus* Metropolitano de Recife, possui órgãos suplementares de apoio e três Escolas de Aplicação de Ensino Fundamental e Médio – Petrolina, Garanhuns e Nazaré da Mata, para lócus de prática e da **experiência das Licenciaturas**, além de uma Escola de Ensino Fundamental e Médio e uma Escola de Ensino Infantil e Fundamental da rede municipal de ensino da cidade de Recife.

A Ouvidoria Central da Universidade de Pernambuco – UPE foi implantada no dia 15 de dezembro de 2008, através da Portaria nº 1017/2008 do Magnífico Reitor, com publicação no dia 8.1.2009 no *Diário Oficial do Estado*. Ela coordena as Ouvidorias Setoriais (situadas nas Unidades de Saúde) do Centro Integrado de Saúde Amaury de Medeiros – Cisam, do Hospital Universitário Oswaldo Cruz/Huoc e do Pronto-Socorro Cardiológico de Pernambuco – Procape.

A Rede de Ouvidorias da Universidade de Pernambuco – UPE funciona como canal de comunicação na coparticipação do cidadão para elevar, continuamente, os padrões de transparência, presteza e segurança nas atividades desenvolvidas pela Instituição e o fortalecimento da interlocução com o cidadão-usuário e a sociedade, inclusive com atendimentos de demandas em nível nacional e internacional. A maioria das quinze demandas internacionais, oriundas de países como Itália, Colômbia, Chile e Portugal recebidas pela Ouvidoria da UPE até 2019, versou sobre a revalidação do diploma médico e mobilidade acadêmica.

Avaliar o impacto das demandas oriundas da população nos órgãos públicos, através da proposição de ações de melhoria para os gestores, constitui atualmente uma das maiores atribuições

das Ouvidorias Públicas. Nesse sentido, o Ouvidor tem um desafio a superar no seu cotidiano profissional: interpretar fidedignamente os anseios dos cidadãos, mediar e conciliar os conflitos e cobrar, das áreas responsáveis, as possíveis soluções para o atendimento dessas demandas.

Este artigo tem como objetivo aferir o conhecimento da comunidade universitária sobre a funcionalidade da Rede de Ouvidorias da Universidade de Pernambuco – UPE, através dos resultados da Pesquisa de Opinião realizada no primeiro trimestre do ano de 2019.

2 MÉTODO

Para a aplicação da pesquisa, inicialmente foi realizada uma reunião com as Gerências Setoriais de Recursos Humanos das Unidades de Educação e Educação e Saúde da Universidade de Pernambuco – UPE e o representante da Coordenação Central de Recursos Humanos da Reitoria, em janeiro de 2019, os quais ficaram responsáveis pela divulgação, coleta de dados e devolução dos questionários respondidos à Ouvidoria Central (a pesquisa encerrou-se no mês de maio).

De acordo com os dados emitidos pela Pró-Reitoria de Planejamento/Proplan, no site www.upe.br, em números de 2019, com base no exercício de 2018, a Universidade de Pernambuco – UPE apresentava um total de 24.123 (vinte e quatro mil, cento e vinte e três) pessoas que compõem o seu quadro Institucional. Foram distribuídos 250 (duzentos e cinquenta) questionários em seus diversos *campi* e Reitoria. Do total de pessoas que responderam à pesquisa: 37 (trinta e sete) são docentes, equivalendo a 31,09%; 35 (trinta e cinco) discentes; 47 (quarenta e sete) técnicos administrativos, representando 39,50%. Os discentes perfazem um percentual de 29,41% do universo de 14.224 (catorze mil, duzentos e vinte e quatro).

Estatisticamente, analisou-se, por meio da variável regra de três simples, o quantitativo dos 119 (cento e dezenove) questionários respondidos, entre os 250 distribuídos, de acordo com: Quadro 1 (Vínculo Institucional/*Campus*); Quadro 2/Gráfico 2 (Gênero); Quadro 3/Gráfico 3 (Total de questionários respondidos por idade); e Quadro 4/Gráfico 4 (Enquetes). O questionário consistiu de enquetes realizadas através de 9 (nove) perguntas fechadas (anexo 1).

A análise foi delineada com base nos dados colhidos, no período de janeiro a maio de 2019, por meio de uma pesquisa de campo realizada nas Unidades de Educação e Educação e Saúde desta Universidade e Reitoria com apoio do setor de Recursos Humanos.

Foi utilizado o método da regra de três simples para realização e tratamento estatístico das 9 (nove) perguntas fechadas do questionário, assim distribuídas e analisadas pelo número absoluto das respostas.

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

As demandas da Ouvidoria Central da Universidade de Pernambuco – UPE são recebidas através do Sistema Gestão do Conhecimento – Gcon, o qual interliga toda a Rede de Ouvidorias

que é coordenada pela Ouvidoria-Geral do Estado/Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco/SCGE/PE.

O Sistema de Informações de Ouvidorias tem quatro funções principais, conforme a autora MARCELINO (2010):

Criar base de dados para levantamentos estatísticos; dar tratamento às manifestações dos usuários, controlando prazos; promover o conhecimento sobre o público-alvo e o relacionamento com este, medindo satisfação com a solução apresentada e possibilitar a melhoria dos processos organizacionais.

No ano de 2018, a Ouvidoria Central Universitária da Universidade de Pernambuco registrou 584 (quinhentos e oitenta e quatro) manifestações tipificadas como: denúncias, reclamações, solicitações, elogios e Pedidos de Acesso à Informação – PAI, com uma resolutividade de 96,4%. Quanto à Rede de Ouvidorias que engloba os três Hospitais Universitários, atingiu-se um quantitativo de 1.994 (um mil, novecentos e noventa e quatro) demandas recebidas na Universidade de Pernambuco.

No total de 119 (cento e dezenove) questionários respondidos de acordo com o Quadro 1, os resultados foram uniformes nas diversas unidades onde a pesquisa foi aplicada.

QUADRO 1 – Vínculo Institucional

Vínculo	Reitoria	CAMPUS					Total	%
		Camaragibe	Campi Garanhuns	Mata Norte	Benfica	Santo Amaro		
Docente	10	1	7	5	3	11	37	31,09
Discente	2	9	5	5		14	35	29,41
Técnicos	12		2	2	1	30	47	39,50
Total	24	10	14	12	4	55	119	100

Fonte: Questionários aplicados nos diversos *campi* UPE

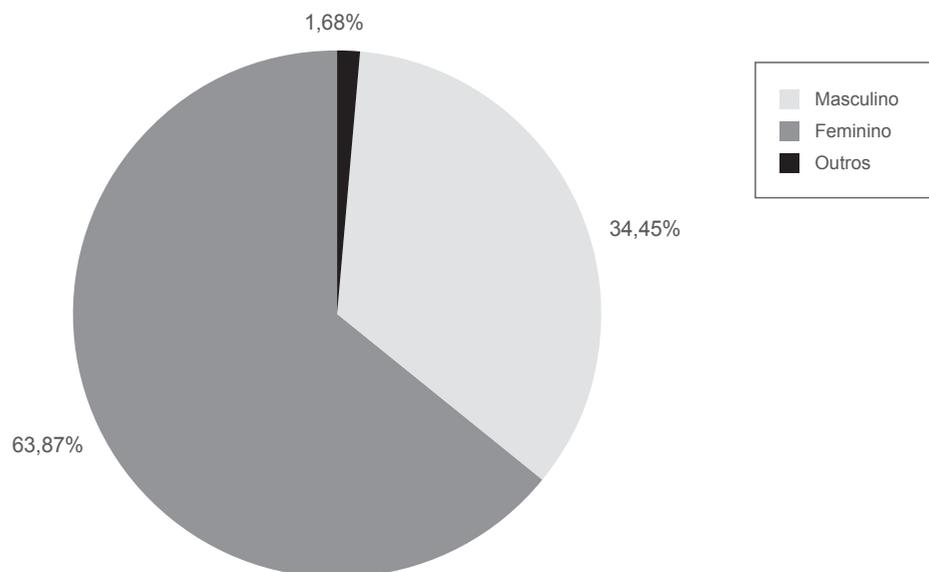
Observa-se que, do total de 24.123 (vinte e quatro mil, cento e vinte e três) pessoas que compõem o seu quadro Institucional, 37 (trinta e sete) docentes responderam à pesquisa, perfazendo um percentual de 31,09%. Dos 14.224 (catorze mil, duzentos e vinte e quatro) que são discentes, apenas 35 (trinta e cinco) responderam à pesquisa, perfazendo um percentual de 29,41%. Não obtivemos amostragem de alunos das diversas categorias de Pós-Graduação e Educação a Distância. Entre os técnicos administrativos, 47 (quarenta e sete) responderam à pesquisa, perfazendo um total de 39,50%.

QUADRO 2 – Gênero

Gênero	Reitoria	CAMPUS					Total	%
		Camaragibe	Campi Garanhuns	Mata Norte	Benfica	Santo Amaro		
Masculino	7	3	5	6	2	18	41	34,45
Feminino	17	6	9	5	2	37	76	63,87
Outros		1		1			2	1,68
Total	24	10	14	12	4	55	119	100

Fonte: Questionários aplicados nos diversos *campi* UPE

GRÁFICO 2 – Gênero



Fonte: Questionários aplicados nos diversos *campi* UPE

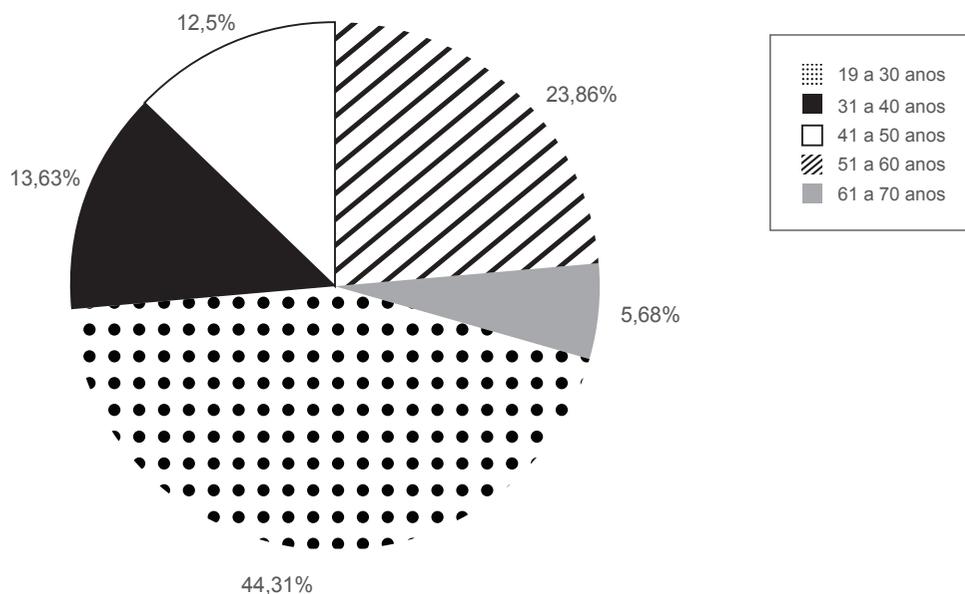
Observa-se no Quadro 2 e no Gráfico 2 o gênero dos entrevistados de acordo com o *campus* em que atuam. Dos 119 (cento e dezenove) questionários aplicados, 76 (setenta e seis) pessoas que responderam à enquete pertencem ao gênero feminino (63,87%), 41 (quarenta e uma) ao gênero masculino (34,45%) e 2 (duas) a outros gêneros (1,68%).

QUADRO 3 – Faixa Etária

Faixa Etária	Reitoria	CAMPUS					Total	%
		Camaraigibe	Campi Garanhuns	Mata Norte	Benfica	Santo Amaro		
19 a 30 anos	3	9	5	5		17	39	44,31
31 a 40 anos	2		4	3		3	12	13,63
41 a 50 anos	1	1	2		1	6	11	12,50
51 a 60 anos	4		1			16	21	23,86
61 a 70 anos					1	4	5	5,68
Total	10	10	12	8	2	46	88	100

Fonte: Questionários aplicados nos diversos *campi* UPE

GRÁFICO 3 – Faixa Etária



Fonte: Questionários aplicados nos diversos *campi* UPE

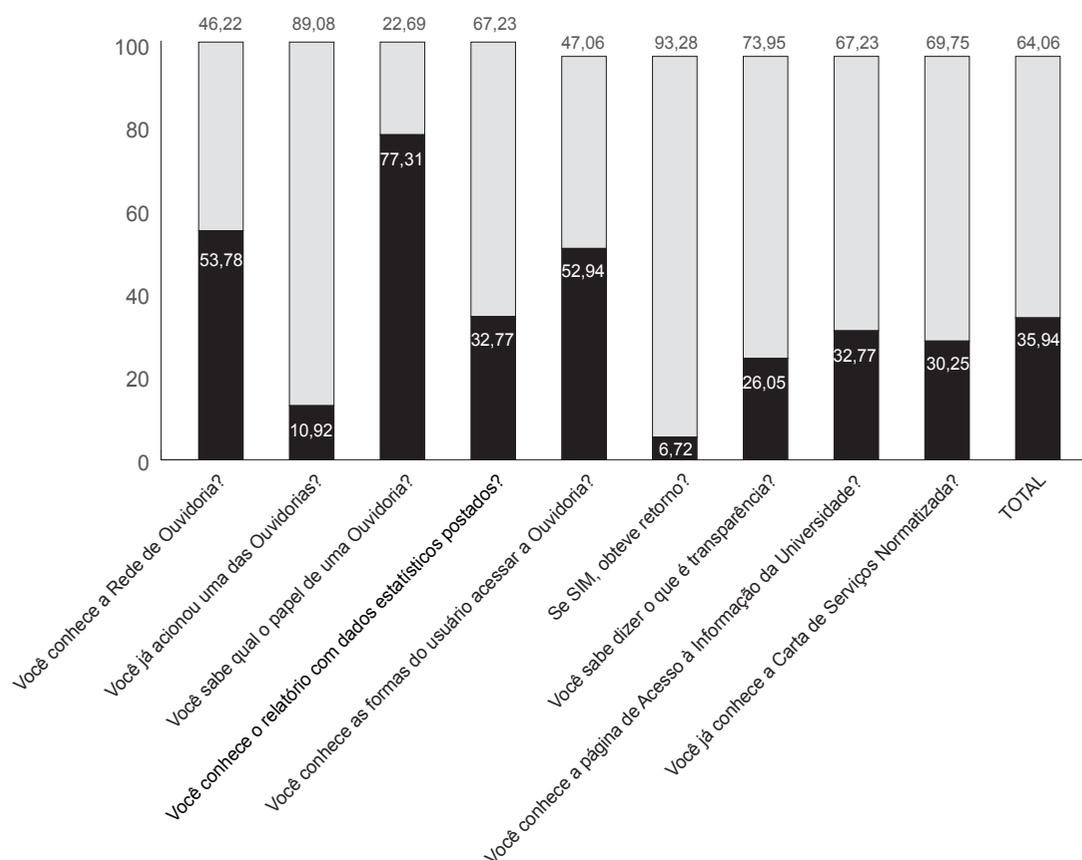
Apresenta-se no Quadro 3 e no Gráfico 3 a faixa etária dos entrevistados. Dos 119 (cento e dezenove) questionários, 88 (oitenta e oito) foram respondidos. Observa-se o predomínio da faixa etária dos 19 (dezenove) a 30 (trinta) anos, com representação de 39 questionários respondidos, perfazendo um total de 44,31%. Na faixa etária de 31 (trinta e um) a 40 (quarenta), 12 (doze) pessoas responderam, perfazendo o percentual de 13,63%; na de 41 (quarenta e um) a 50 (cinquenta), 11 (onze) pessoas responderam, equivalendo a 12,50%; na de 51 (cinquenta e um) a 60 (sessenta), 21 (vinte e uma) pessoas responderam, perfazendo um percentual de 23,86%; na de 61 (sessenta e um) a 70 (setenta), 5 (cinco) pessoas responderam, atingindo o percentual de 5,68%.

QUADRO 4 – Perguntas Formuladas

Perguntas Formuladas	Reitoria		Campi Garanhuns		Campus Mata Norte		Campus Santo Amaro		Campus Camaragibe		Campus Benfica		TOTAL			%	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Geral	Sim	Não
1. Você conhece a Rede de Ouvidoria?	23	1	3	11	3	9	34	21		10	1	3	64	55	119	53,78	46,22
2. Você já acionou uma das Ouvidorias?	2	22	3	11	2	10	6	49		10		4	13	106	119	10,92	89,08
3. Você sabe qual o papel de uma Ouvidoria?	23	1	8	6	9	3	46	9	3	7	3	1	92	27	119	77,31	22,69
4. Você conhece o relatório com dados estatísticos postados?	9	15	13	1	1	11	16	39		10		4	39	80	119	32,77	67,23
5. Você conhece as formas do usuário acessar a Ouvidoria?	21	3	4	10	3	9	31	24	1	9	3	1	63	56	119	52,94	47,06
6. Se SIM, obteve retorno?	2	22	1	13	2	10	3	52		10		4	8	111	119	6,72	93,28
7. Você sabe dizer o que é transparência?	7	17	1	13	8	4	15	40		10		4	31	88	119	22,69	77,31
8. Você conhece a página de Acesso à Informação da Universidade?	11	13	2	12	3	9	12	43	9	1	2	2	39	80	119	32,77	67,23
9. Você já conhece a Carta de Serviços Normatizada?	18	6		14	5	7	13	42		10		4	36	83	119	30,25	69,75
T O T A L	116	100	35	91	36	72	176	319	13	77	9	27	385	686	1071	35,94	64,06
TOTAL GERAL	216		126		108		495		90		36		1071		1071	100	

Fonte: Questionários aplicados nos diversos *campi* UPE

GRÁFICO 4 – Perguntas Formuladas



Fonte: Questionários Aplicados nos diversos *Campi* UPE

Demonstram-se no Quadro 4 e no Gráfico 4 os resultados das perguntas formuladas: Na primeira pergunta sobre o Conhecimento da Rede de Ouvidoria da UPE, observa-se que 53,78% dos entrevistados conhecem a Rede de Ouvidoria da Universidade de Pernambuco – UPE e 46,22% desconhecem. Na segunda pergunta, “Você já acionou uma das Ouvidorias da UPE?”, nota-se que apenas 10,92% dos entrevistados acionaram a Rede de Ouvidorias da UPE e 89,08% não acionaram. Na terceira pergunta, “Você sabe o papel de uma Ouvidoria na Instituição?”, percebe-se que 77,31% conhecem a sua importância e 22,69% não conhecem. Na quarta pergunta evidencia-se que 32,77% conhecem o Relatório com dados estatísticos postados no site e 67,23% desconhecem. À quinta pergunta, “Quanto às formas do usuário acessar a Ouvidoria”, 52,94% responderam que as conhecem e 47,06%, que as desconhecem. À sexta pergunta, “Se Sim, obteve retorno?”, apenas 6,72% responderam que sim e 93,28% responderam que não, o que contradiz o percentual de resolutividade da Ouvidoria, que é superior a 96,4%. Em relação à sétima pergunta, “Você sabe

dizer o que é transparência passiva e ativa?”, a pesquisa teve como intenção aferir o conhecimento das Transparências Ativa e Passiva dos entrevistados, em observância à Lei Federal 12.527 de novembro de 2011 e à Lei Estadual 14.408 de outubro de 2012, regulada pelo Decreto Estadual 38.787 de outubro de 2012. No caso, apenas 22,69% conhecem e 77,31% desconhecem. À oitava pergunta, “Você conhece a página de Acesso à Informação da Universidade?”, 32,77% responderam que conhecem e 67,23%, que desconhecem. A Ouvidoria Central da Universidade de Pernambuco tem a página na seção prestação de serviços, no site institucional www.upe.br, desde o ano de 2010. Quanto à nona pergunta, relativa ao conhecimento da Carta de Serviços, normatizada pela Lei Federal nº 13.460 de junho de 2017, pela Lei Estadual nº 16.420 de setembro de 2018 e pelo Decreto Estadual nº 45.883 de abril de 2018, 30,25% responderam que conhecem e 69,75%, que desconhecem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo tem como objetivo aferir o conhecimento da comunidade universitária sobre a funcionalidade da Rede de Ouvidorias da Universidade de Pernambuco – UPE, através dos resultados da Pesquisa de Opinião. Optou-se pela Pesquisa de Campo, utilizando-se a distribuição de 250 (duzentos e cinquenta) questionários, nos diversos *campi*, dos quais 119 foram tabulados.

Para a divulgação da Rede de Ouvidorias da UPE foram utilizadas ferramentas como o site Institucional, as Redes Sociais, e-mails, Ouvidorias Itinerantes, palestras ministradas pela Ouvidoria Central em diversos setores institucionais, como o Conselho Universitário – Consun.

A experiência vivenciada pela Rede de Ouvidoria da Universidade de Pernambuco demonstra que é possível trabalhar concretamente na perspectiva de que os cidadãos encontrarão nas Ouvidorias o canal legítimo de representação dos interesses e necessidades da sociedade. Com a consolidação da Rede de Ouvidores em Pernambuco, torna-se mais eficaz o processo de intercâmbio e comunicação entre os cidadãos usuários e o Estado, possibilitando uma maior transparência e prestação de contas dos seus resultados e devida avaliação quanto ao nível de satisfação desses usuários em relação à gestão pública.

Os resultados das 119 entrevistas da pesquisa refletem a necessidade de uma ampla divulgação do trabalho da Ouvidoria, já que 46,22% dos respondentes desconhecem a Rede de Ouvidoria da UPE; apenas 10,92% acionaram a Rede de Ouvidorias da UPE; 32,77% conhecem o relatório com dados estatísticos postados no site; 47,06% desconhecem as formas de acessar a Ouvidoria; apenas 22,69% sabem o que é Transparência Ativa e Passiva; assim como a Página de Acesso à Informação da Universidade é desconhecida por cerca de 67,23% dos entrevistados.

Evidencia-se a necessidade de maior divulgação da Rede de Ouvidorias da Universidade de Pernambuco – UPE na comunidade universitária, assim como a urgente disseminação da Lei de Acesso à Informação e os processos de Transparência Ativa e Passiva, onde variáveis como contenção de despesas e recursos escassos em nível governamental dificultam sobremaneira o processo complexo de comunicação em uma instituição multicampi, com *turnover* de pessoas entre sua comunidade acadêmica. Sugere-se que sejam feitos estudos posteriores que aprofundem o

nível de conhecimento da comunidade universitária sobre a funcionalidade da Rede de Ouvidorias da Universidade de Pernambuco – UPE.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Presidência da República. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011: regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 25 mar. 2017.

_____. Presidência da República. Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017: dispõe sobre participação, proteção, defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública, e dá outras providências. Brasília, 2017.

MARCELINO, Karla Júlia. Importância da estatística na atualidade. Disponível em: <<http://www.ouvidoria.pe.gov.br>>. Acesso: em 26 jun. 2019.

PERNAMBUCO. Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco/SCGE/Manual de Procedimentos da Rede de Ouvidoria do Estado de Pernambuco (Página Eletrônica da Ouvidoria Central em www.upe.br e Página da Ouvidoria-Geral do Estado de Pernambuco/OGE em <http://www2.ouvidoria.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=7364186&folderId=7370971&name=DLFE-53435.pdf>).

_____. Assembleia Legislativa do Estado. Lei nº 14.804, de 29 de outubro de 2012: regula o acesso a informações, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=14804&complemento=0&ano=2012&tipo=>>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. Secretaria da Controladoria do Estado de Pernambuco. Decreto nº 38.787 de 30 de outubro de 2012: regulamenta a Lei nº 14.804, de 29 de outubro de 2012, que dispõe sobre o acesso a informações, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Recife, 2012. Disponível em: <<http://www.secti.pe.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/DECRETO-N%C2%BA-38.787.-2012-atualizado-at%C3%A9-Decreto-N%C2%BA-42.055-17.08.2015.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2019.

Plano de Desenvolvimento Institucional da UPE 2020 a 2023; Site http://www.upe.br/anexos/PDI/PDI_UPE_2019_A_2023.pdf. Acesso em: 10 maio 2019.

PRINCÍPIOS E DIMENSÕES DE COMPETÊNCIAS NA ATUAÇÃO DO OUVIDOR

Luciana Bertachini¹

Resumo

No âmbito corporativo alguns setores ou políticas de gestão passam atualmente por profundas transformações e mudanças de paradigmas. Há um deslocamento da ênfase em problemas e improdutividade para a preocupação com o bem-estar do ser humano, o que implica impactos na cultura organizacional. Ocorrem transformações de um sistema burocrático para um sistema adaptativo, em que o cidadão estabelece uma relação de mutualidade e parceria com as organizações e seus gestores. Isso significa que há uma transformação: de um paradigma mecanicista para outro, novo e desafiante, o orgânico. O exemplo concreto do modelo orgânico nas empresas ocorre com a instituição de Ouvidorias que atuam como um componente organizacional que favorece a interlocução da instituição com os cidadãos conscientes. Está diretamente relacionada com o amadurecimento da gestão participativa, por acolher e tratar as manifestações, registradas sob a forma de reclamações, denúncias, sugestões, críticas e elogios, elaborando recomendações que são consideradas nas propostas de gestão. A “voz” representada na figura do Ouvidor não é um simples diferencial estratégico, mais do que isso, é parte dos valores da organização, capaz de recomendar e redirecionar o rumo das decisões, pautadas pela transparência, confidencialidade e conduta bio (ética). Destacam-se nesta reflexão os princípios da Ouvidoria, o Código de Ética e as Competências do Ouvidor.

Palavras-chave: Ouvidoria. Competências. Código de Ética. Bioética.

1 Doutora em Bioética e Ouvidoria. Mestre e especialista em Ciências dos Distúrbios da Comunicação Humana pela Universidade Federal de São Paulo Unifesp/EPM e Conselho Federal de Fonoaudiologia. Especialista em Voz e Motricidade Oral pelo Conselho Federal de Fonoaudiologia e Unifesp/EPM. Fonoaudióloga da Disciplina de Geriatria e Gerontologia da Unifesp/EPM. Membro da Comissão Científica da Revista Bioética do Conselho Federal de Medicina – CFM. Docente da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman – ABO Nacional. Membro do Comitê de Ouvidorias da Abrarec – Associação Brasileira de Relações Empresas-Clientes. Diretora de Publicações da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman – ABO Nacional.

Abstract

At the corporate level, some management sectors or policies are currently undergoing profound changes and paradigm shifts. There is a shift from the emphasis on problems and unproductiveness to concern for human well-being, which implies impacts on organizational culture. Transformations occur from a bureaucratic system to an adaptive system, in which the citizen establishes a relationship of mutuality and partnership with organizations and their managers. This means that there is a transformation: from one mechanistic paradigm to another, new and challenging one, the organic one. The concrete example of the organic model in companies occurs with the institution of Ombudsman's offices that act as an organizational component that favors the institution's dialogue with conscious citizens. It is directly related to the maturation of participatory management, by receiving and handling the manifestations, registered in the form of claims, complaints, suggestions, criticisms and compliments, making recommendations that are considered in the management proposals. The "voice" represented in the figure of the Ombudsman is not a simple strategic differential, more than that, it is part of the organization's values, able to recommend and redirect the direction of decisions, based on transparency, confidentiality and bio (ethical) conduct. This reflection highlights the principles of the Ombudsman, the Code of Ethics and the Ombudsman's competences.

Keywords: Ombudsman. Skills. Code of Ethics. Bioethics.

1 INTRODUÇÃO

O sociólogo Max Weber deixou um grande legado intelectual para o entendimento de várias outras áreas do conhecimento. Entre os vários conceitos apresentados pelo sociólogo, está um desenvolvido para explicar o funcionamento das Organizações, sobretudo no que se refere à ética. No início do século, Weber classificou as organizações em três tipos: as “carismáticas”, as “tradicionais” e as “burocráticas”. As instituições carismáticas são muito personalistas, se confundem com uma pessoa física, sendo o modo mais clássico de exercer o poder. As tradicionais baseiam-se nos costumes e tradições culturais de um determinado grupo ou sociedade, sendo representadas pelas figuras de patriarcas, em sociedades antigas, ou pelo senhor feudal na Idade Média. A principal característica é o patrimonialismo. As organizações burocráticas tornam-se cada vez mais impessoais, se definem como estruturas formais, sem rosto, que aparecem como carentes de alma e de sentimentos. Daí o sentido pejorativo que por todo o curso dos últimos séculos foi adquirindo o termo “burocracia”. A burocracia é, de algum modo, o oposto da ética. Não é por acaso que foram por muito tempo considerados termos antagônicos. Falar de ética das instituições parecia um contrassenso.

Durante os anos 1980, produziu-se uma autêntica revolução na teoria das instituições empresariais, segundo a qual os valores e a ética passaram de elementos completamente alheios à teoria empresarial para se constituírem em uma de suas partes fundamentais. GRACIA (2010) comenta que foi Max Weber quem primeiro chamou atenção para isso, revelando a importância da ética na teoria empresarial. Sua grande expansão teve lugar nos anos 1990, produzindo outra novidade importante: passou da “ética das empresas” a “ética das organizações”, devendo equacionar os fins lucrativos com os deveres, como os que se convencionou chamar “deveres de boa cidadania” (JENNINGS, 1990).

A partir da perspectiva ética adotada nas organizações, se destacaram as iniciativas de humanizar as relações de trabalho, alinhadas aos *direitos, valores e princípios*. A natureza da atividade da Ouvidoria está diretamente ligada a compreensão e respeito às necessidades, direitos e valores das pessoas. Considerando que por necessidades, direitos e valores entende-se não apenas questões materiais, mas também questões de ordem moral, intelectual e social, e que direitos só têm valor quando efetivamente reconhecidos.

2 DESENVOLVIMENTO

A Ouvidoria atua como uma instância que busca humanizar as relações conflituosas oriundas de “pontos de desequilíbrio” no contexto institucional. Neste contexto as relações humanas constituem um tema delicado no campo das questões éticas, estando o Ouvidor posicionado nos espaços de conflitos, interagindo com diferentes realidades, devendo exercitar sua acurada gama de percepções e boa visão sistêmica da organização.

As relações conflituosas, sobretudo de natureza crônica ou recorrente, acentuam a vulnerabilidade daqueles que não têm *voz ativa* na dinâmica institucional, gerada pela assimetria de poderes e

pela relação de dependência dos sujeitos de limitada autonomia, marcada pela desinformação, medo ou descrédito nas relações de trabalho, ou mesmo de consumo. Nesse contexto, surge a Bioética como um sinal de esperança, o que não diminui a necessidade de ética no âmbito das organizações (PESSINI; BERTACHINI, 2010). A Bioética exige que haja questionamento sobre o caráter humanizador ou desumanizador de certas práticas que envolvem valores, princípios e regras e sobre as repercussões previsíveis, especialmente suas consequências no modo de viver em sociedade (VERSPIEREN, 1993). Os valores traduzem-se nos comportamentos – campo prático das Ouvidorias.

No tratamento individual dos problemas, algumas soluções podem ser aplicadas no coletivo (BARREIRO; HOSSNE; PENTEADO SOBRINHO, 2011). Nessa linha, é lícito pensar que a Ouvidoria promove a qualificação do interesse individualizado com expressão de um interesse maior, coletivo. Essa condição de extrair o interesse coletivo da manifestação privada, posto que uma reclamação valha em si mesma, transcende o emissor e o destinatário, edifica o equilíbrio e contribui decisivamente para que a Ouvidoria venha a ser “um campo ético de interlocução e humanização” dentro das organizações.

2.1 O papel das Ouvidorias nas organizações

Na visão de FORNAZARO (2019), a Ouvidoria, estabelecida através do seu processo histórico de 210 anos (começou em 1809, na Suécia), tem sido avaliada, com justa razão, pelos impactos que provoca na transparência das atividades, pelo fortalecimento da cidadania e dos valores democráticos. Não se pode dizer que uma sociedade seja democrática se seus cidadãos não puderem manifestar eventuais contrariedades, nem receber respostas adequadas às suas queixas. Mas a Ouvidoria, além disso, é um grande instrumento de aperfeiçoamento da gestão.

O respeito aos valores humanos constitui boa parte do eixo de argumentação das práticas da Ouvidoria quando ela evoca uma base sólida de princípios éticos para apresentar seus posicionamentos e recomendações, que não caracterizam proposição de regras, mas interagem com elas permitindo revisões de alcance prático no contexto corporativo. A Ouvidoria implica ouvir “os sujeitos da relação”, e, se há escuta, há alguém que está expressando algo com base nos seus valores: uma demanda, um desejo, uma necessidade, ou qualquer outra intenção que o uso da palavra permite a cada sujeito nomear (MARQUES et al., 2005). Essa troca dinâmica de expressões e impressões está no cerne do processo da comunicação da Ouvidoria com a alta direção da organização, que busca, do crescimento da afinidade à redução das diferenças, a ampliação do conhecimento, o desafio às indiferenças (YASBEK, 2010). Para OLIVEIRA (2001), valores podem ser complementares, como são eficiência com justiça, lucro com equidade, e crescimento com solidariedade (OLIVEIRA, 2001, p. 16).

É nesse tempo que podemos partear o novo, diluir resistências e enfrentar as sombras em que mergulham os conflitos de interesses e impessoalidade com os valores humanos (YASBEK, 2010). Nessa perspectiva, a Ouvidoria cria um ritmo e *escuta* permanente para que o *cidadão* consiga expor dificuldades, e a *Organização* aprimore e atualize suas percepções internas para maior flexibilidade na correção de rumos, com menos danos e mais dignidade.

A implantação das Ouvidorias nas Organizações se justifica no compromisso público que as

empresas assumem em aplicar suas políticas e princípios éticos norteadores das iniciativas de valorização dos seus clientes e colaboradores, tornando-se uma instância diferenciada por oficializar e instituir mecanismos específicos voltados para a comunicação, relacionamentos humanos e apoio à gestão interna, mantendo acurada a percepção da realidade sistêmica (BERTACHINI, 2013). É interessante constatar que, quando há o amadurecimento da organização, a alta direção acolhe com interesse as recomendações da Ouvidoria, como “fonte ética” e segura de informações.

Ao impulsionar mudanças no contexto organizacional, as Ouvidorias certificam aos gestores o fato de que “não temos uma organização de papel” e que o potencial de contribuição de suas atividades existe por conta do que é sua maior força: a convivência com a vida real dos cidadãos e com os seus valores inerentes, como lembra OLIVEIRA (2005, p. 54).

Trabalhando com questões éticas, o potencial de transformação intrínseco às Ouvidorias é grande, mas sua inserção nas organizações, seu mandato, sua estratégia de trabalho e sua capacidade de ação ainda implicam muito a conquistar e outro tanto a ser construído. Não obstante os conflitos éticos que ocorrem nos meandros das organizações, há outros desafios, na medida em que a Ouvidoria se depara com discrepâncias e contradições. Esse cenário suscita perguntas cujas respostas repercutem diretamente na qualidade e na lógica de trabalho das Ouvidorias nas organizações.

O desafio do Ouvidor é o de mudar aspectos disfuncionais de uma cultura organizacional, “fazer com que as pessoas percebam que, apesar de sermos representantes do cidadão consciente e defendermos os seus direitos, não somos inimigos da empresa [...]”. “[...] também dizemos ‘não’ ao manifestante, mas explicamos por que estamos fazendo isso [...]” (BERTACHINI, 2012a, p. 14). É muito difícil mudar procedimentos arraigados, por isso é fundamental a relação de transparência com os manifestantes, para que possam compreender determinados processos e pareceres conclusivos.

Seríamos ingênuos se acreditássemos na existência de uma instituição perfeita, mas reconhecemos que existem iniciativas corporativas que buscam alinhar rotas de aprimoramento contínuo dos processos, das dinâmicas organizacionais, aperfeiçoando-se e autocorrigindo-se. Para PESSINI e BERTACHINI (2010), não há dúvidas de que as organizações que atribuem às Ouvidorias o cuidado responsável diante da vulnerabilidade e hipossuficiência do cidadão esperam ações inteligentes e competentes. As Ouvidorias são valorizadas por não permitirem “frouxidão moral” no tratamento dos problemas individuais e de interesse organizacional, por demonstrarem posturas éticas, lisura, honestidade e a verdade nos processos em que atuam.

A Ouvidoria se apresenta como uma legítima figura ética, e de maior celeiro de recomendações concretas para a melhoria dos serviços. O que se destaca é o entusiasmo com que os Ouvidores se dedicam ao exercício desta atividade, que vai muito além de ouvir e compreender o cidadão. (BERTACHINI, 2012, p. 14)

Algumas questões sobre *Liderança e Governança* são importantes em toda e qualquer organização que anseie instituir uma Ouvidoria que possa fomentar sua identidade ética (PESSINI; BERTACHINI, 2010). Nesse contexto, destaco um tema para reflexão: Como superar uma “cultura mecanicista” com vistas à incorporação de uma “cultura orgânica”?

No âmbito corporativo alguns setores ou políticas de gestão passam atualmente por profundas transformações e mudanças de paradigmas. Há um deslocamento da ênfase em problemas e improdutividade para a preocupação com o bem-estar do ser humano, o que implica impactos na cultura organizacional. Ocorrem transformações de um sistema burocrático para um sistema adaptativo, em que o cidadão estabelece uma relação de mutualidade e parceria com as organizações e seus gestores. Isso significa que há uma transformação: de um *paradigma mecanicista* para outro, novo e desafiante, o *orgânico*.

Em organizações marcadas por culturas *mecanicistas*, as tarefas são rígidas, previsíveis e imutáveis. A criatividade, além de não ser necessária, é desencorajada, uma vez que ela ameaça o contexto estável e o estilo previsível de agir. Na cultura de paradigma *mecanicista*, o que importa é a tarefa ou o processo resolvido, não tanto a pessoa que resolve e soluciona. Pergunta-se: ouvir a pessoa para quê? Perda de tempo? O que importa são os resultados!

A resolução de conflitos acontece por meio da supressão e da coerção, não pela negociação e pelo diálogo, propósitos da Ouvidoria. Além disso, as relações são marcadas por uma “afetividade esparramada”, que facilmente encobre incompetências e provoca injustiças, contrariamente ao modelo orgânico, em que a ética permeia o respeito pelas competências e pessoas.

Nas organizações de culturas *orgânicas*, o foco não está prioritariamente nas regras e nos regulamentos, sempre necessários, mas na inovação, na criatividade e no *feedback* avaliativo para manter a organização respondendo adequadamente ao contexto de mudanças constantes. O processo decisório é proativo, antes que reativo voltado à solução de crises. Administrações orgânicas consistem de pessoas que, longe de serem agentes passivos, se antecipam aos tempos e fatos. São articuladoras de uma visão, estratégias de ação, avaliação e planejamento do futuro organizacional.

O exemplo concreto do modelo orgânico nas empresas ocorre com a instituição de Ouvidorias que atuam como um componente organizacional que favorece a interlocução da instituição com os cidadãos (consumidores e colaboradores). Está diretamente relacionada com o amadurecimento da gestão participativa, por acolher e tratar as manifestações, registradas sob a forma de reclamações, denúncias, sugestões, críticas e elogios, elaborando recomendações que são consideradas nas propostas de gestão. A “voz” representada na figura do Ouvidor não é um simples diferencial estratégico, mais do que isso, é parte dos valores da organização, capaz de recomendar e redirecionar o rumo das decisões, pautadas pela transparência, confidencialidade e conduta ética.

Seria diminuta uma ação de Ouvidoria essencialmente técnica, burocrática e distante, uma vez que o diferencial de seu aprimoramento está na inclusão de reflexões e posicionamentos éticos que alimentam a coerência de suas condutas na promoção de mudanças benéficas em meio aos contextos críticos. De certa maneira, a Ouvidoria “arranha o verniz da superficialidade”. Como expõe CORTELA (2007): “Deixar falar, saber ouvir, sensibilizar-se com o outro naquilo que o ameaça e em seus reais interesses é considerar sua história”.

Diante do exposto, é possível pensar que as Ouvidorias trabalham com desafios éticos paralelamente aos parâmetros culturais da Organização, bem como com a sensibilização de suas lideranças. Parece justo afirmar que o sentido de “Ouvir o outro para olhar-se por dentro”, como uma visão (bio)ética da Ouvidoria na cultura organizacional, possa trazer benefícios para o aprimoramento da administração orgânica no âmbito corporativo, realçando os valores humanos.

2.2 Princípios da Ouvidoria e Código de Ética do Ouvidor

Segue daí a importância de revisitar os princípios clássicos da Ouvidoria visando o tratamento ético das suas atribuições e práticas. Independentemente do âmbito de atuação, as Ouvidorias são pautadas pelos princípios que balizam suas concepções e finalidades, exemplificados pelo Decreto do Estado de São Paulo nº 60.399, de 29 de abril de 2014, que dispõe sobre a atividade das Ouvidorias instituídas pela Lei nº 10.294.

Dos Princípios:

- I – *independência* e *autonomia* para o exercício de suas atribuições sem qualquer ingerência, inclusive político-partidária, visando garantir os direitos do usuário do serviço público;
- II – *transparência* na prestação de informações de forma a garantir a exata compreensão do usuário sobre as repercussões e abrangência do serviço público;
- III – *confidencialidade* para a proteção da informação de modo a assegurar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem do usuário;
- IV – *imparcialidade* e isenção necessárias para compreender, analisar e buscar soluções para as manifestações, bem como formular críticas e recomendações;
- V – *acolhimento* e *acessibilidade*, assegurando o atendimento respeitoso e a preservação da dignidade humana.

Os princípios da Ouvidoria vão subsidiar a construção de um ambiente ético para o tratamento das informações, questionamentos e críticas dos usuários dos serviços públicos e privados. Tais princípios zelam pelos direitos de privacidade e sigilo das informações, bem como pelo direito de acesso às informações.

Consciente de seu papel, a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman – ABO aprovou, em 1997, no seu II Encontro Nacional, o Código de Ética do Ouvidor, visando a preservar os princípios que regem a Ouvidoria, expressando os valores que devem nortear a atuação dos Ouvidores/Ombudsman e conscientizando os cidadãos sobre o alcance dessa função e de suas obrigações para com a comunidade. São 23 os artigos que o compõem, relacionados com a postura que o Ouvidor deve adotar. Dentre esses pontos, salienta-se o reconhecimento de que os Ouvidores/Ombudsman devem defender intransigentemente os direitos inerentes à pessoa humana: agir com integridade, transparência e respeito; exercer suas atividades com independência e autonomia, de forma ágil e precisa, buscando a correção dos procedimentos incorretos. Esse Código de Ética representa um compromisso dos Ouvidores/Ombudsman de exercerem suas funções, respeitando fundamentos imprescindíveis para quem se propõe a atuar em defesa dos interesses do cidadão, nas instituições públicas ou privadas (VISMONA et al., 2000).

Proposta aprovada na Assembleia Geral Extraordinária, convocada para essa finalidade, realizada em Fortaleza – CE, no dia 19/12/97.

Considerando que a natureza da atividade da Ouvidoria está diretamente ligada à compreensão e respeito às necessidades, direitos e valores das pessoas.

Considerando que por necessidades, direitos e valores entende-se não apenas questões materiais, mas também questões de ordem moral, intelectual e social, e que direitos só têm valor quando efetivamente reconhecidos.

Considerando que, no desempenho de suas atividades profissionais e dependendo da forma como essas sejam desempenhadas, os Ouvidores/Ombudsman podem efetiva-

mente fazer aplicar, alcançando esses direitos.

Considerando que a função do Ouvidor/Ombudsman visa o aperfeiçoamento do Estado, da Empresa, e a busca da eficiência e da austeridade administrativa.

Finalmente, considerando que, no exercício das suas atividades, os Ouvidores/Ombudsman devem defender intransigentemente os direitos inerentes da pessoa humana, balizando suas ações por princípios éticos, morais e constitucionais.

Os membros da ABO – Associação Brasileira de Ouvidores resolvem instituir o Código de Ética, nos termos enumerados a seguir:

1. Preservar e respeitar os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição Federal e das Constituições Estaduais.
 2. Estabelecer canais de comunicação de forma aberta, honesta e objetiva, procurando sempre facilitar e agilizar as informações.
 3. Agir com transparência, integridade e respeito.
 4. Atuar com agilidade e precisão.
 5. Respeitar toda e qualquer pessoa, preservando sua dignidade e identidade.
 6. Reconhecer a diversidade de opiniões, preservando o direito de livre expressão e julgamento de cada pessoa.
 7. Exercer suas atividades com independência e autonomia.
 8. Ouvir seu representado com paciência, compreensão, ausência de pré-julgamento e de todo e qualquer preconceito.
 9. Resguardar o sigilo das informações.
 10. Facilitar o acesso à Ouvidoria, simplificando seus procedimentos, agindo com imparcialidade e justiça.
 11. Responder ao representado no menor prazo possível, com clareza e objetividade.
 12. Atender com cortesia e respeito as pessoas.
 13. Buscar a constante melhoria das suas práticas, utilizando eficaz e eficientemente os recursos colocados à sua disposição.
 14. Atuar de modo diligente e fiel no exercício de seus deveres e responsabilidades.
 15. Promover a reparação do erro cometido contra o seu representado.
 16. Buscar a correção dos procedimentos errados, evitando a sua repetição, estimulando, persistentemente, a melhoria da qualidade na administração em que estiver atuando.
 17. Promover a justiça e a defesa dos interesses legítimos dos cidadãos.
 18. Jamais utilizar a função de Ouvidor para atividades de natureza político-partidária ou auferir vantagens pessoais e/ou econômicas.
 19. Respeitar e fazer cumprir as disposições constantes do “Código de Ética”, sob pena de sofrer as sanções, que poderão ser de advertência, suspensão ou expulsão dos quadros associativos, conforme a gravidade da conduta praticada, devendo a sua aplicação ser comunicada ao Órgão ou Empresa no qual o Ouvidor exerça suas atividades.
 20. As sanções serão impostas pela Diretoria Executiva da ABO, *ex-officio* ou mediante representação, com direito a recurso ao Conselho Deliberativo, em prazo de 15 dias após a imposição da penalidade aos membros do quadro associativo.
 21. As Seções Estaduais poderão ter o seu “Código de Ética e Conduta”, que deverão ser submetidos à apreciação do Conselho Deliberativo da ABO.
 22. As sanções impostas pelas Seções Estaduais da ABO poderão ser objeto de recurso ao Conselho Deliberativo da ABO, no prazo de 15 dias.
 23. Os procedimentos para a avaliação e aplicação das sanções serão definidos por Resolução da Diretoria Executiva.
- Fortaleza, 19 de dezembro de 1997.

2.3 Competências do Ouvidor

É de suma importância revisitar as considerações de YASBEK (2010) quando afirma que, na

Ouvidoria, a relação dialógica implica o desenvolvimento de uma série de competências específicas por parte dos profissionais que ali trabalham. Eles precisam, na opinião do autor, “saber ouvir” na perspectiva do outro (e não “colocando-se no lugar do outro”), reconhecer os motivos desse outro (ainda que dele discorde ou não veja em seus argumentos “amparo regulamentar”). Nas palavras do autor:

O dialogismo [...] não significa mero intercâmbio de dois egos habitados de linguagem. A fala não é propriedade privada de um eu, mas algo que se transforma continuamente de uma pergunta para uma resposta e vice-versa. [...]

Mesmo não havendo um documento único que uniformize a descrição de competências das Ouvidorias públicas e privadas, constam abaixo os compromissos essenciais que caracterizam as atividades das Ouvidorias brasileiras (BERTACHINI, 2007a):

- I. Escuta qualificada (empática e ativa).
- II. Confiabilidade no tratamento da demanda e nas orientações fornecidas.
- III. Identificação das opções para avanço na questão apresentada.
- IV. Contribuição na mediação de conflitos ou na resolução do problema com as partes envolvidas.
- V. Acolhimento e intervenção de demandas que infrinjam o Código de Ética da Instituição, seus valores, suas normas e procedimentos.
- VI. Recomendação às áreas corporativas quanto às demandas que possam harmonizar os interesses coletivos visando melhorias nos mecanismos de solução definitiva dos problemas.
- VII. A autonomia é um dos seus principais pilares, possibilitando o “livre trânsito” da Ouvidoria dentro da organização, em conformidade com as normas e regulamentos pertinentes.

As Ouvidorias colaboram para os processos de gestão, podendo compor comissões ou conselhos de diretoria para assessorar em deliberações de planos de ação que buscam atender aos interesses dos consumidores. Atuam na recomendação de ações preventivas, pedagógicas (orientando os cidadãos) e intervencionistas com programas para correção de processos administrativos e fomento de novas posturas ético-profissionais, visando à harmonia de relacionamentos humanos, que se refletem no chamado “clima institucional”.

2.4 A Ouvidoria e a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)

Em abril de 2013, o Ministério do Trabalho e Emprego publicou, para surpresa de muitos Ouvidores, a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), contemplando a atividade do Ouvidor. Considerou-se um importante passo para a emancipação das Ouvidorias no cenário brasileiro de ocupações profissionais. Vejamos algumas informações técnicas a respeito da CBO 2002.

A Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, instituída por portaria ministerial nº 397, de 9 de outubro de 2002, tem por finalidade a identificação das ocupações no mercado de trabalho, para fins classificatórios junto aos registros administrativos e domiciliares. É o documento normalizador do reconhecimento, da nomeação e da codificação dos títulos e conteúdos das ocupações

do mercado de trabalho brasileiro. A Classificação Brasileira de Ocupações descreve e ordena as ocupações dentro de uma estrutura hierarquizada que permite agregar as informações referentes à força de trabalho, segundo características ocupacionais que dizem respeito à natureza da força de trabalho (funções, tarefas e obrigações que tipificam a ocupação) e ao conteúdo do trabalho (conjunto de conhecimentos, habilidades, atributos pessoais e outros requisitos exigidos para o exercício da ocupação).

Três conceitos sustentam a construção da nomenclatura:

- **Ocupação:** refere-se ao que existe no mundo concreto das atividades exercidas pelo cidadão em um emprego ou outro tipo de relação de trabalho (autônomo, por exemplo). É a agregação de empregos ou situações de trabalho similares quanto às atividades realizadas. O título ocupacional, em uma classificação, surge da agregação de situações similares de emprego e/ou trabalho.
- **Emprego ou situação de trabalho:** refere-se ao conjunto de atividades desempenhadas por uma pessoa, com ou sem vínculo empregatício.
- **Competências:** refere-se às atividades mobilizadas para o desempenho das atividades do emprego ou trabalho.

O conceito de competência tem duas dimensões:

- **Nível de competência:** refere-se à complexidade, amplitude e responsabilidade das atividades desenvolvidas no emprego ou outro tipo de relação de trabalho.
- **Domínio (ou especialização) da competência:** relaciona-se às características do contexto do trabalho como área de conhecimento, função, atividade econômica, processo produtivo, equipamentos, bens produzidos que identificarão o tipo de profissão ou ocupação.

Pode-se, ainda, conceituar a ocupação como o conjunto articulado de funções, tarefas e operações destinadas à obtenção de produtos ou serviços. Representado pelo código total de quatro números, o Ouvidor brasileiro foi oficializado pelo Código 1423 (Ouvidor).

Entre as competências do Ouvidor apresentadas pela CBO 2002 – Ministério do Trabalho e Emprego, destacam-se: liderar pessoas; demonstrar capacidade de negociação; tomar decisões; demonstrar capacidade de abstração; trabalhar em equipe; demonstrar capacidade de raciocínio analítico; demonstrar capacidade de síntese; demonstrar capacidade de relacionamento interpessoal; demonstrar flexibilidade; agir com empatia; demonstrar capacidade de organização; demonstrar habilidades comunicativas; demonstrar criatividade; saber ouvir; demonstrar visão sistêmica.

Examinar manifestações e encaminhar soluções não são práticas que correspondem à dimensão plena e real das Ouvidorias. ROMANO (2008) refere que a interposição de tecnologias afasta e diminui as possibilidades de percepção do outro, ao mesmo tempo que essas carências são aí substituídas por pressupostos comunicativos dados pela natureza do próprio meio.

Os acessos à Ouvidoria modificam seu caráter midiático e injetam sentidos diferenciados nas manifestações recebidas, alterando tanto a relevância do assunto quanto a tempestividade e a efetividade da resposta.

Por isso, a relação estreita entre competências técnicas e competências humanas requer conduções diferenciadas de análise das ocorrências, com adequação de linguagem, interferência em campos semânticos, traduções e transculturações de sentidos, enfim, uma complexa e sutil engenharia semiótica capaz de assegurar a eficácia do processo da comunicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exposição do tema adota a reflexão (bio)ética enquanto uma atividade complexa que apresenta relação direta com a realidade e a materialidade no campo profissional do Ouvidor, sendo uma atividade ampla e renovável diante dos desafios da contemporaneidade. No campo dinâmico e complexo de debates da sociedade, a confluência entre os valores humanos, a bioética e os princípios de Ouvidoria, reafirma um sinal de esperança; bem como uma necessidade de ampliar as reflexões éticas no conjunto das competências técnicas e humanas do exercício profissional do Ouvidor. Este texto recolhe tais reflexões buscando eleger questões a serem repensadas, ou talvez ampliadas.

Os requisitos técnicos e pessoais envolvidos nas profissões precisam estar alinhados a uma conduta ética para afinar o discurso tecnocientífico através do gesto afetivo, do olhar iluminado, do ouvido aguçado, da humanização da impessoalidade, da transformação da sisudez racional em sorriso compreensivo e fraternal (SANTIM, 2011). O Código de Ética, certamente, deve ser a partitura da harmonização entre o discurso científico e o discurso ético, formando a melodia do discurso profissional.

A instituição de Ouvidorias que respeitem o princípio de representação dos legítimos interesses do cidadão, com *independência* e *autonomia*, demonstra que é possível diminuir o grau de insatisfação do usuário e/ou consumidor, que deve deixar de ser considerado como um “detalhe” das organizações. Nessa perspectiva, a Ouvidoria assume uma função ativa de fomento da participação social, possibilitando o fortalecimento da democracia, o acesso à administração por meio das inter-relações dos indivíduos e da comunidade com os agentes institucionais.

Seguindo essa ótica, os princípios da Ouvidoria constituem-se como essência comum nas práticas tanto do setor público quanto da iniciativa privada. A observância de seus princípios promove ações socialmente responsáveis, incluindo condutas que refinam a ética do cuidado com o cidadão, agindo como uma instância que humaniza e aborda a condição de *vulnerabilidade*, visando a fortalecer a equidade sob a aplicação de direitos e deveres.

A Ouvidoria observa que as sociedades contemporâneas são nutridas de boas práticas, mas também acometidas no campo ético de muitas deficiências e fragilidades que desrespeitam as características constitutivas da pessoa humana. É preciso interagir com ações, sendo a Bioética da Proteção o instrumento fundamental de suporte reflexivo às Ouvidorias no sentido de se potencializarem como “dispositivo social” facilitador do diálogo, na tentativa de minimizar as assimetrias de poder e vulnerabilidade. Para tanto, um projeto para uma nova sociabilidade requer do Ouvidor competências técnicas e comportamentais, com visão ampliada sobre os referenciais éticos que consolidam o exercício de sua função. Assim, tais funções se apresentam na prática com sabedo-

ria e inteligibilidade diante dos desafios contextualizados na proteção dos valores humanos e dos direitos de cidadania.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUIDORES/OMBUDSMAN ABO Nacional –CÓDIGO DE ÉTICA DO OUIDOR. Fortaleza, 1997. <http://www.abonacional.org.br>.
- BARREIRO, Adriana Eugênia A.; HOSSNE, Demétrio; PENTEADO SOBRINHO, Florêncio dos Santos. Ética e Ouvidoria Pública. In: PEREZ, José Roberto R.; BARREIRO, Adriana Eugênia A.; PASSONE, Eric (Org.). *Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas, SP: Unicamp/Ouvidoria, 2011.
- BERTACHINI, Luciana. Implantar Ouvidorias faz a diferença? *Revista São Camilo*, Brasil, São Paulo, v. 4, n. 16, p. 14, jul. 2013.
- _____. Ouvidoria: conquistas, novos projetos e muitos desafios. *Revista São Camilo*, Brasil, São Paulo, p. 14, jan. 2012a.
- _____. Convergências da Ouvidoria e Bioética na defesa dos Direitos Humanos. Direitos Humanos e Bioética [Curso eletrônico on-line] organização III SEMIDI/UNISAL; coordenadores: Ivan Martins Motta, Lino Rampazzo, Pablo Jiménez Serrano–Lorena: III SEMIDI, 2015.
- BRASIL. Lei nº 10.294 de 20 de abril de 1999. Dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 nov. p. 02, 1999.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria ministerial nº 397 de 9 de outubro de 2002. Classificação Brasileira de Ocupações. Identificação das ocupações no mercado de trabalho, para fins classificatórios junto aos registros administrativos e domiciliares. Brasília, DF.
- CORTELLA, Mario Sergio. *Qual é a tua obra: inquietações propositivas sobre gestão, liderança e ética*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- FORNAZARO, M. I. Ouvidoria como Instrumento de Gestão. *Clientesa*, set. 2019. <https://www.clientesa.com.br/artigos>.
- GRACIA, D. *Pensar a Bioética: mente e desafios*. São Paulo: Centro Universitário São Camilo; Loyola, 2010. 568 p.
- JENNINGS, Marie. *The Guide to Good Corporate Citizenship*. Cambridge: Director Books, 1990.
- MARQUES, Cláudia Lima et al. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- OLIVEIRA, João Elias de. *A Ouvidoria e a Administração Pública*. A Ouvidoria no Brasil. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2001.
- _____. Ouvidoria Pública Brasileira: a evolução de um modelo único. In: VISMONA, Edson Luiz (Org.). *A Ouvidoria brasileira*. Dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2005.
- PESSINI, Leo; BERTACHINI, Luciana. Gestão Ética e liderança organizacional. In: PEREIRA, Luciane Lúcio; CHANES, Marcelo; GALVÃO, Cláudia Raffa (Org.). *Gestão em Saúde: tendências, inovações e perspectivas*. São Paulo: Centro Universitário São Camilo, 2010.
- ROMANO, R. Ética e Ouvidoria. Curso de Capacitação e Certificação de Ouvidores. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2008.
- SANTIN, S. A Ética e as Profissões: Uma reflexão filosofante. Santa Maria. 2011.
- VERSPIEREN, Patrick. Peut-on refuser simultanément l'acharnement thérapeutique et l'euthanasie? *Ethique, La vie en question*, n. 6/7, p. 25-300, 1992/1993.
- VISMONA, Edson Luiz et al. *A Ouvidoria no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Associação Brasileira de Ouvidores, 2000.
- _____. A Ouvidoria no Brasil e seus Princípios. In: VISMONA, Edson Luiz; CLEMENTE, Júlia; MONTINI, Pedro Luiz. *A Ouvidoria no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Brasil; Associação Brasileira de Ouvidores, 2001. p. 12 e 17.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o "espírito" do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- YAZBEK, Maria Carmelita. Serviço Social e pobreza. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 153-154, dez. 2010.

OUVIDORIA: UMA FERRAMENTA ESSENCIAL NA PREVENÇÃO DE CONFLITOS, MITIGAÇÃO DE LITÍGIOS E MELHORIA DE RESULTADOS NAS INSTITUIÇÕES

PLANO DE COOPERAÇÃO ENTRE UNIMED UBERLÂNDIA - MG E PROCON MUNICIPAL

Antônio Alves Meireles Junior¹

Resumo

A aproximação das empresas com os órgãos de proteção ao cliente é de suma importância para a estratégia, a minimização da ocorrência de falhas nos processos, a obtenção de melhorias no posicionamento de produtos e serviços, além de proporcionar melhor colocação da marca no mercado e, principalmente, estreitar o relacionamento com o cliente que necessita ser acolhido pela empresa contratada. Desse estreitamento, a possibilidade de cativar o cliente com um atendimento personalizado melhora sua jornada dentro da empresa, trazendo benefícios de resolutividade para todos os envolvidos. Nesse sentido, o Plano de Cooperação proposto pela Unimed Uberlândia em parceria com o Procon Municipal visa acolher as demandas dos beneficiários, promovendo assim maior justiça social entre os partícipes e trazendo à luz o diálogo e a compreensão para que haja uma relação de consumo equilibrada para todos.

Palavras-chave: Práticas. Planos de Saúde. Resolutividade. Parcerias Público-Privadas.

¹ Formado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e pós-graduado em Gerenciamento de Projetos pela PUC-MG. É Ouvidor Titular da Unimed Uberlândia MG, com experiência nas áreas de Compliance, Gestão de Riscos e Controles Internos. (ameireles@unimeduberlandia.coop.br)

Abstract

The approach of the companies with the organs of protection to the client is of paramount importance for the strategy, the minimization of the occurrence of failures in the processes, the obtaining of improvements in the positioning of products and services, besides providing better placement of the brand in the market and mainly relationship with the client that needs to be accepted by the contracted company. From this narrowing, the possibility of captivating the customer with a personalized service improves the journey of the same within the company bringing benefits of resolution to all involved. In this sense, the Cooperation Plan proposed by Unimed Uberlândia in partnership with Municipal Procon aims to accommodate the demands of the beneficiaries, thus promoting greater social justice among the participants and bringing to light the dialogue and understanding to promote a balanced consumption relationship for all.

Keywords: Practices. Health Plans. Solvability. Public-Private Partnerships.

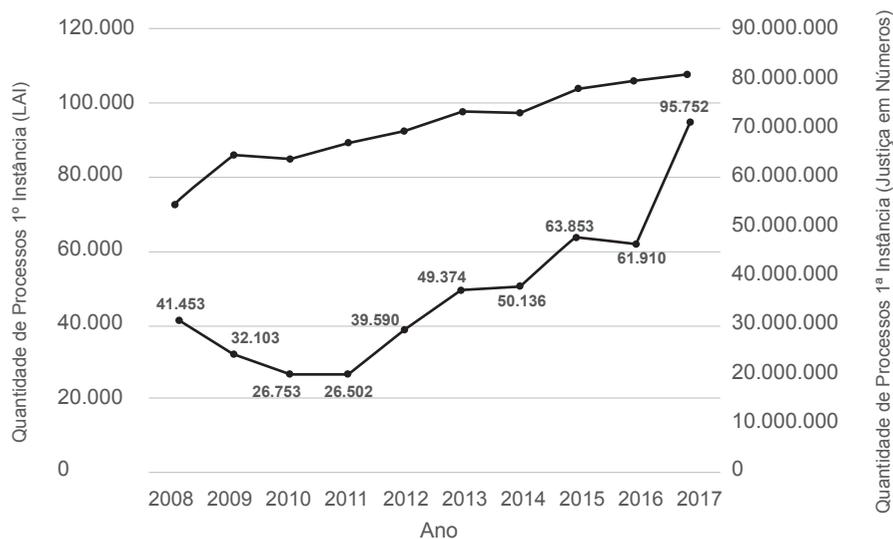
INTRODUÇÃO

A grande maioria dos processos judiciais na área da saúde se acumula e se arrasta por longo tempo nos tribunais, resultando em extrapolação de prazos, custo excessivo das operações e gastos judiciais. Esses impasses tendem a comprometer ainda mais a saúde do beneficiário, uma vez que o foco primordial é suprimido, dando lugar às disputas judiciais.

Não é tida como uma relação de consumo saudável aquela que exige um esforço descomunal por parte do cliente e desfavorece o relacionamento entre ele e a empresa prestadora de serviço. O relacionamento desejável necessita ser amparado pelo diálogo e compreensão das partes, única forma de conciliar os anseios dos interessados e trazer resolutividade.

Segundo o Relatório Analítico Propositivo publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – 2019, as demandas judiciais relativas à saúde registraram um aumento de 130% entre os anos de 2008 e 2017. Com relação à Saúde Suplementar, houve um aumento de 30,03% de casos judicializados. Os percentuais mostram uma relevância significativa na quantidade de judicializações, aumentando o custo dos processos e o tempo de resolutividade. A Figura 1 ilustra o aumento anual do número de processos de saúde nos tribunais de primeira instância.

FIGURA 1 – Número de processos relativos à saúde distribuídos por ano (1ª instância)



Fonte: CNJ (2019, p. 46)

Diante dessa realidade, é de suma importância que as operadoras de saúde criem meios (mecanismos) que atuem de forma contrária à onda de processos, optando por métodos que busquem

a resolução consensual em vez de práticas contenciosas. Uma forte atuação das operadoras de saúde nos canais de blindagem como SAC, Mídias Sociais, Reclame Aqui e Procon, considerados de primeira instância, e o empoderamento da Ouvidoria, tido como canal de segunda instância nas instituições, garantem ótimos resultados na redução de riscos ofensores e passivos judiciais como processos e emissão de Notificação de Intermediação Preliminar (NIP) pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

A Ouvidoria é uma ferramenta que permite ao cidadão acioná-la e ter suas demandas assistidas com menor prazo possível, alto padrão de embasamento legal nas respostas e grande resolutividade. O diálogo proposto pela Ouvidoria transforma as necessidades dos clientes em melhoria de processos, produtos e serviços, aprimorando o atendimento como um todo nos setores da organização (VISMONA, 2011), uma vez que a Ouvidoria está organizacionalmente vinculada e representa a autoridade máxima da empresa.

Para SALES (2006), a Ouvidoria é um serviço que estabelece um canal de comunicação imparcial, equilibrado e democrático, focado em intermediação e na solução de conflitos.

A Ouvidoria é um canal de relacionamento que se propõe a dar voz ao cidadão, acolhendo suas denúncias, dúvidas, elogios, solicitações de informações e outras demandas, reclamações e sugestões, com o objetivo de resolver conflitos que surjam no atendimento ao público, buscando aperfeiçoar os processos de trabalho das empresas, solucionando eventuais deficiências ou falhas na prestação de serviços.

ESFERAS ENVOLVIDAS NO PROCESSO DE RELACIONAMENTO COM O CLIENTE:

Unimed Uberlândia

Constituída na Assembleia-Geral realizada em 15 de maio de 1971, a Cooperativa Regional de Trabalho Médico Ltda. – Unimed Uberlândia foi fundada com o comparecimento inicial de 52 médicos cooperados. A Unimed Uberlândia, hoje em seus 48 anos de existência, é uma cooperativa com mais de 87 mil beneficiários (clientes que contratam o plano de saúde), 530 colaboradores, 140 prestadores de serviços credenciados, entre clínicas, laboratórios e hospitais, e 821 médicos cooperados ativos em seu quadro social.

Ouvidoria Unimed Uberlândia

A Unimed Uberlândia conta com um setor de Ouvidoria institucionalizada a partir da publicação da Resolução Normativa (RN nº 323) de 03 de abril de 2013. O setor de Ouvidoria da Unimed Uberlândia está subordinado diretamente ao diretor-presidente, cargo este que é o mais elevado da cooperativa e possui políticas próprias com regimento baseado na regulamentação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e boas práticas de mercado, como enviar resposta conclusiva ao cliente em até 05 (cinco) dias úteis, sendo este prazo menor do que o estipulado pela Agência

Nacional de Saúde Suplementar (ANS), forte atuação nos canais de blindagem, melhorando a eficiência dos serviços em atendimento mais próximo ao cliente e mais efetivo.

O setor de Ouvidoria da Unimed Uberlândia conta hoje com o seu Ouvidor titular, um Ouvidor substituto e um Analista de Ouvidoria.

O atendimento da Ouvidoria Unimed Uberlândia é realizado presencialmente, pelas demandas registradas em seu site, Mídias Sociais, Reclame Aqui, Procon ou pelo e-mail: ouvidoria@unimeduberlandia.coop.br.

Um forte trabalho feito pela Ouvidoria da Unimed Uberlândia nos canais de blindagem (canais primários), como Mídias Sociais, Reclame Aqui, SAC e Procon proporciona resoluções mais rápidas e com alto nível de satisfação do cliente. Com o Procon, uma busca de parceria foi primordial para o rápido atendimento e acesso irrestrito do cliente à Ouvidoria, visando assim uma diminuição dos passivos judiciais para a cooperativa.

Procon

De acordo com a Lei Municipal complementar nº 88, de 23 de agosto de 1994, Art. 3º, inciso I, o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon) tem como atribuição: coordenar, executar e elaborar a política municipal de proteção e defesa do consumidor, nos limites de sua competência.

O Procon está sob a salvaguarda da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, órgão vinculado ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor conforme estabelecido pelo próprio Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

A principal finalidade do Procon é garantir a mediação de casos conflituosos entre os clientes e consumidores insatisfeitos, porém, caso não seja possível realizar um acordo entre o cliente e a empresa demandada, o processo é enviado para o Juizado Especial Cível local.

Desenvolvimento

Para evitar judicializações no Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon) Municipal, a Ouvidoria da Unimed Uberlândia propôs um plano de cooperação para atendimento exclusivo aos consumidores que procurarem o órgão e também ações conjuntas com a finalidade de aumentar a eficiência na resolutividade das demandas, promovendo satisfação do cliente e, principalmente, abertura de diálogo.

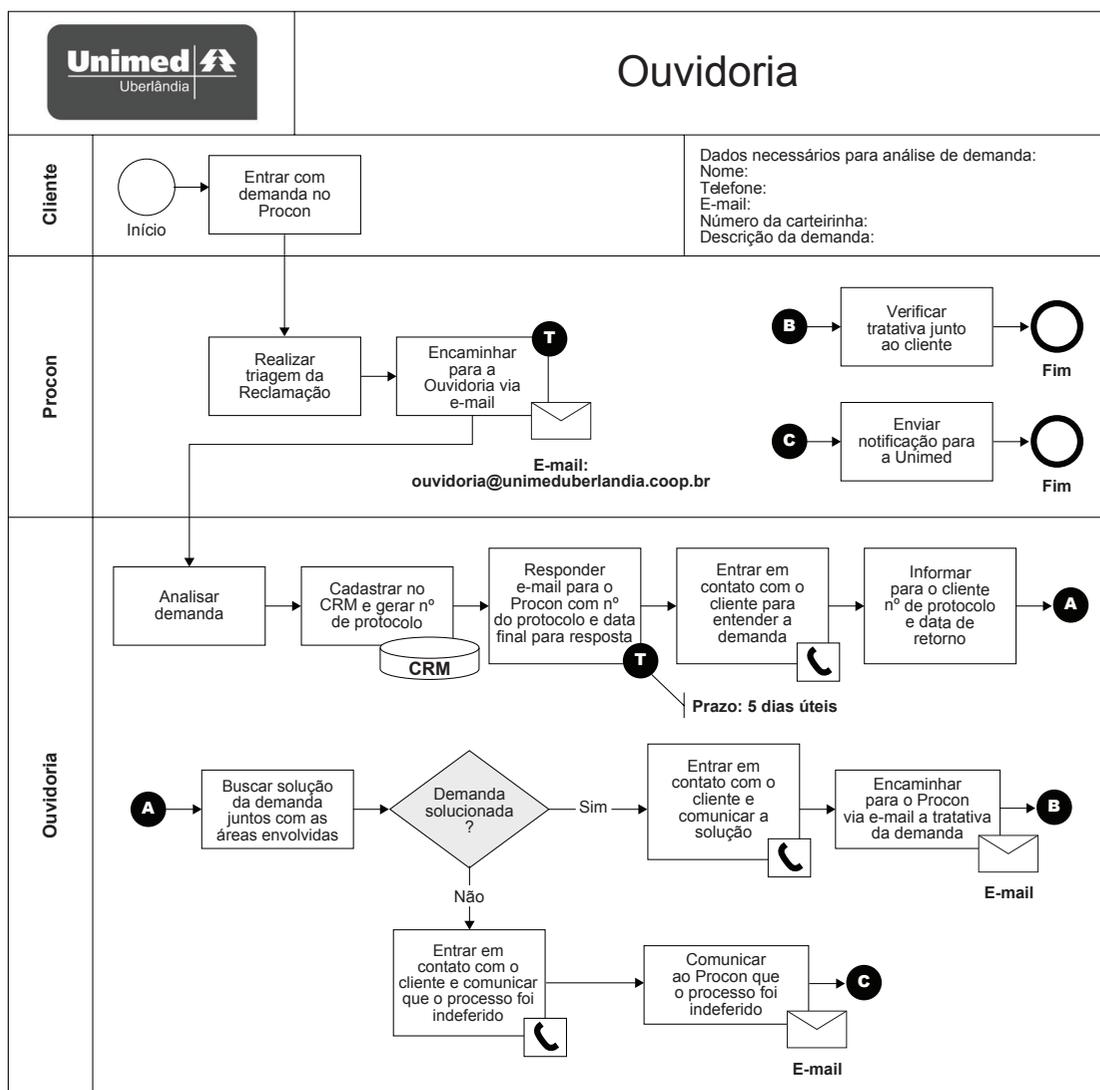
O escopo do programa foi apresentado à Superintendência do Procon Municipal, que recebeu a equipe de Ouvidoria da Unimed Uberlândia e o Jurídico da cooperativa com bastante entusiasmo e disposição, visando um atendimento mais ágil, humano e eficaz aos clientes da cooperativa. O Procon Municipal apresentou irrestrito apoio às equipes envolvidas no projeto cedendo espaço físico e colaboradores para treinamento desse novo fluxo de atendimento das demandas oriundas da Unimed Uberlândia. O treinamento da equipe do Procon foi realizado na Unimed Uberlândia pelos colaboradores da Ouvidoria e visou as especificações do atendimento ao usuário do plano de saúde e suas particularidades por ser um meio altamente regulado pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

A partir dessa parceria, ficou estabelecido que o Procon Municipal não emitiria notificações diretas

e formais à Unimed Uberlândia, e sim uma Carta de Informações Preliminares (CIP) com os dados do cliente e o motivo da manifestação descrita na demanda. Uma vez recebida, a Unimed Uberlândia teria um prazo máximo de até 05 (cinco) dias úteis para encerramento da demanda. Dentro desse prazo a Ouvidoria enviaria a demanda para a área correspondente e, após o recebimento da resposta, realizaria a conciliação para maior efetividade no tratamento da causa. Caso houvesse aceite por parte do cliente, a Ouvidoria realizaria um acordo entre as partes e enviaria a devolutiva aos envolvidos, mas, se não houvesse acordo, o Procon Municipal notificaria a Unimed Uberlândia formalmente.

A Figura 2 apresenta a modelagem do processo referente ao fluxo de atendimento da CIP desenvolvida pela Ouvidoria da Unimed Uberlândia e enviada como proposta ao Procon Municipal.

FIGURA 2 – Processo plano de cooperação – Unimed Uberlândia e Procon Municipal

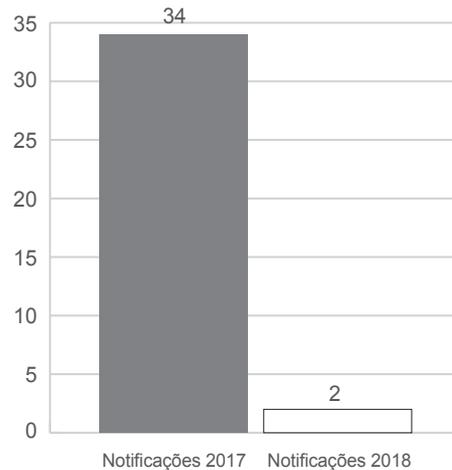


Resultados

Conforme o Gráfico 1, no ano de 2017 foram registradas 34 notificações diretas do Procon Municipal à Unimed Uberlândia, porém, no ano de 2018, após o plano de cooperação, o Procon Municipal notificou a Unimed Uberlândia por 02 vezes das 32 demandas enviadas à cooperativa via Cartas de Informações Preliminares (CIP).

A notificação direta pelo Procon Municipal à Unimed Uberlândia é um fator agravante para a cooperativa, pois faz com que a demanda seja enviada para tratativas sem antes dar a oportunidade de abertura do diálogo com o cliente. Com o plano de cooperação, o diálogo é favorecido pelo ajuste do processo, trazendo à luz o entendimento e rápida resolutividade.

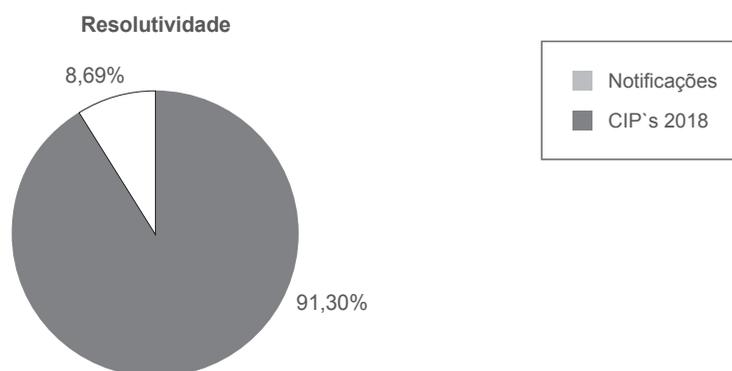
GRÁFICO 1 – Quantidade de Notificações



No ano de 2018 não foi constatada nenhuma notificação encaminhada ao Juizado Especial Cível da comarca de Uberlândia MG. Devido às tratativas dadas às demandas e a alta resolutividade, as notificações foram resolvidas sem que o cliente procurasse outras instâncias para recorrer. Todo este trabalho é fruto dos resultados exitosos da parceria com o Procon Municipal e de esforços entre a Ouvidoria da Unimed Uberlândia e seu setor Jurídico.

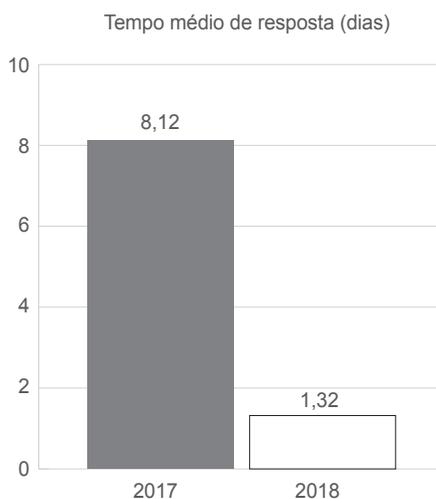
No Gráfico 2, é possível verificar que, do total das 32 CIPs enviadas no ano de 2018 à Unimed Uberlândia, apenas 8,69% se converteram em notificações à Unimed Uberlândia, garantindo assim uma eficiência de 91,31% das CIPs enviadas e resolvidas após a implantação do Plano de Cooperação entre a Unimed Uberlândia e o Procon Municipal.

GRÁFICO 2 – Índice de resolatividade das demandas enviadas à Ouvidoria Unimed Uberlândia



No Gráfico 3, verifica-se que, com o atendimento sendo realizado cumprindo os prazos estabelecidos pela RN 323/13 da Agência Nacional de Saúde (ANS) e atendendo aos requisitos de qualidade da Unimed Uberlândia em atendimento das demandas em 05 (cinco) dias úteis, foi reduzido o tempo de resposta. O tempo médio de resposta caiu de 8,12 dias em 2017 para 1,32 dia no ano de 2018.

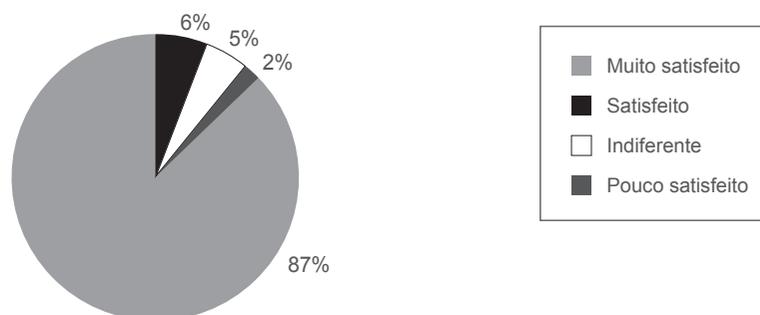
GRÁFICO 3 – Tempo médio de resposta da demanda



O Gráfico 4 apresenta as porcentagens obtidas a partir da pesquisa de satisfação aplicada a todos os clientes que procuraram o Procon Municipal no ano de 2018 e tiveram suas demandas tratadas pela Ouvidoria Unimed Uberlândia. Nota-se que 87% estão muito satisfeitos, 6% satisfeitos, 5% indiferentes e 2% pouco satisfeitos com os serviços prestados pela Ouvidoria Unimed Uberlândia. Nota-se que nenhum cliente respondeu que estaria insatisfeito.

Pesquisa aplicada a todos os 32 clientes que abriram demandas no Procon no ano de 2018 através de CIPs enviadas à Ouvidoria Unimed Uberlândia. Vale ressaltar o comprometimento dos clientes para com a pesquisa pela obtenção do retorno de 100% dos pesquisados.

**GRÁFICO 4 – Pesquisa de satisfação dos clientes com a Ouvidoria
Unimed Uberlândia**



O plano de cooperação vai além de alinhamento de processos e atendimento das CIPs. Em 2019, proporcionamos encontros e mutirões de resolução de demandas com o órgão de proteção ao cliente. Na semana em comemoração do dia do consumidor, a Ouvidoria Unimed Uberlândia realizou na sede do Procon Municipal um mutirão de conciliações na busca de massificação de resoluções e atendimentos em curtíssimo prazo aos clientes da cooperativa. Nesse dia foram realizadas 47 conciliações entre a cooperativa e seus clientes, fechando negociações no valor de R\$ 50.760,47. Este tipo de ação proporcionou satisfação aos clientes Unimed Uberlândia, diminuição de demandas já constantes no Procon Municipal e ganhos financeiros para a Cooperativa.

Os benefícios desses planos de cooperação público-privada podem ser mais bem visualizados conforme Quadro 1, abaixo:

QUADRO 1 – Apresentação das melhorias

ANTES DO PLANO DE COOPERAÇÃO	APÓS O PLANO DE COOPERAÇÃO
Cooperativa era notificada em toda entrada de demanda no Procon.	Cooperativa recebe uma (CIP) e é realizada tratativa diretamente com o cliente.
Prazo protocolar Procon 10 dias	Demandas resolvidas em até 5 dias úteis conforme preconiza RN 323/13 (ANS) e processos de qualidade da Unimed Uberlândia.
Baixa resolutividade	Alta resolutividade
Canais difusos	Canal único e exclusivo
Processo	Diálogo
Alto esforço do cliente	Menor esforço do cliente

CONSIDERAÇÕES

A desjudicialização através do diálogo é a melhor forma de encontrarmos efetividade na diminuição de litígios e passivos judiciais que prejudicam as instituições e a comunidade como um todo. cremos sempre que a última forma de se resolver pendências de demandas seja nos tribunais, pois podem gerar gastos e resultados não esperados a todos/alguns interessados. A Ouvidoria é parceira dos clientes quando está em *compliance* com o Código de Defesa do Consumidor, pois é capaz de promover entendimentos e buscar pacificação nas relações de consumo. A Ouvidoria é uma aliada na busca do diálogo e soluções e, sob a ótica das empresas, uma ferramenta essencial na tomada de decisões, mitigação de litígios, aumento de receita e aproximação de seus clientes visando satisfação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm.

_____. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Resolução Normativa nº 323, de 03 de abril de 2013. Dispõe sobre a instituição de unidade organizacional específica de Ouvidoria pelas operadoras de planos privados de assistência saúde.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil. Perfil das demandas, causas e Propostas de Solução. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/03/66361404dd-5ceaf8c5f7049223bdc709.pdf>. Acesso em: jun. 2019.

SALES, L. M. M. Ouvidoria e mediação: instrumentos de acesso à cidadania. *Pensar*, Fortaleza, v. 11, p. 154-167, 2006.

UBERLÂNDIA. Lei complementar nº 88, de 23 de agosto de 1994. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/lei-complementar/1994/8/88/lei-complementar-n-88-1994-organiza-o-sistema-municipal-de-protecao-e-defesa-do-consumidor-e-da-outras-providencias>.

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

Resumo

O presente trabalho discorre sobre a influência da Ouvidoria na empresa enquanto ferramenta de gestão estratégica, provocando mudanças em processos a partir das informações obtidas por intermédio das demandas registradas independentemente da procedência da manifestação e da natureza do assunto apontado pelo usuário. Tomando como base as experiências no exercício da função de Ouvidora de instituições de segmentos diversos, o artigo traz relatos de experiências que ilustram ações de proatividade realizadas pela equipe da Ouvidoria, a postura dos gestores e colaboradores das instituições diante das sugestões apresentadas e os resultados obtidos. Apresenta situações ocorridas em Ouvidoria de Hospital Geral e Concessionária de Rodovias. A atividade foco do trabalho é destacar a importância da Ouvidoria enquanto ferramenta de gestão estratégica e a necessidade da adoção de postura proativa de parte do Ouvidor para colocar em evidência aquilo que merece destaque e atenção da alta administração (diretoria, coordenadores e supervisores) e promover ações para disseminar a cultura do amplo diálogo na instituição e de estreitar o relacionamento com as diversas áreas, demonstrando que a Ouvidoria é responsável pela recepção, organização e fortalecimento de um conjunto de informações imprescindíveis para a tomada de decisões que reverterão em melhores resultados por ouvir, acolher e considerar a expectativa e percepção do cliente. A base teórica utilizada na pesquisa explorou dados encontrados em bibliografias que versam sobre Ouvidoria, Administração e Gestão Estratégica. A metodologia utilizada é a atuação profissional no decorrer de onze anos em Ouvidorias do setor financeiro, saúde e concessão de serviço público. O resultado do trabalho é a apresentação de relatos de experiências com situações em que melhorias nos processos foram propostas à organização a partir da análise minuciosa de indicadores e ações de divulgação dos princípios da Ouvidoria aos responsáveis pelas áreas, bem como o acompanhamento do processo de atendimento operacional da concessionária para sugestão de melhorias, deixando como proposta ao leitor o convite para demonstrar à diretoria da instituição em que trabalha a expectativa e a percepção do cliente e propor melhorias.

Palavras-chave: Ouvidoria. Gestão estratégica. Melhoria. Proatividade.

1 Ouvidora certificada pela ABO, atuando em Ouvidoria desde 2008. Técnica em marketing, graduada em Administração de Empresas, pós-graduada em Gestão Estratégica de Negócios – Unesp Bauru e auditora líder com certificação RAC (ISO9001/2015). (helizena@yahoo.com.br)

Abstract

This paper discusses the influence of the Ombudsman on the company as a tool for strategic management, provoking changes in processes based on the information obtained through the demands registered regardless of the origin of the manifestation and the nature of the subject pointed out by the user. Based on the experiences in the exercise of the Ombudsman function of institutions of different segments, the article presents experiences that illustrate proactivity actions carried out by the Ombudsman's team, the attitude of the managers and collaborators of the institutions regarding the suggestions presented and the results obtained. It presents situations occurred in Ombudsman's Office of General Hospital and Concessionary of Highways. The focus of the work is to highlight the importance of the Ombudsman's Office as a strategic management tool and the need to adopt a proactive stance on the part of the Ombudsman to highlight what deserves focus and attention from top management (board, coordinators and supervisors) and promote actions to disseminate the culture of the broad dialogue in the institution and to strengthen the relationship with the various institutions, demonstrating that the Ombudsman's Office is responsible for the reception, organization and strengthening of a set of information essential for making decisions that will focus on better results by listening, accept and consider the client's expectations and perceptions. The theoretical basis used in the research explored data found in bibliographies dealing with Ombudsman, Administration and Strategic Management. The methodology used is the professional performance during eleven years in Ombudsman of the financial sector, health and public service concession. The result of the work is the presentation of reports of experiences with situations in which improvements in the processes were proposed to the organization based on a detailed analysis of indicators and actions to disseminate the Ombudsman principles to those responsible for the areas, as well as the monitoring of the process of the concessionaire's operational service to suggest improvements, leaving as a proposal to the reader the invitation to demonstrate to the board of the institution where the client's expectation and perception works and propose improvements.

Keywords: Ombudsman. Strategic management. Improvement. Proactivity.

1 INTRODUÇÃO

A relação entre a Ouvidoria e as demais áreas da empresa, as eventuais dificuldades nessa relação compreendidas na ausência de entendimento e na não utilização da Ouvidoria como ferramenta de gestão estratégica são fatores comuns nos segmentos diversos e frequentemente fatores causadores de “paralisa parcial” da Ouvidoria, que muitas vezes tem a atuação como mero canal de comunicação, trabalhando de forma reativa, sem nenhuma *performance* estratégica (Ouvidoria de bombeiro). O desafio de transformar essa realidade, alcançando maior legitimidade, agindo preventivamente e assumindo o papel essencial dentro da organização, é a origem do tema abordado no presente artigo que dispõe ainda sobre os objetivos, as limitações e a metodologia adotada para o desenvolvimento do trabalho no intuito de proporcionar ao leitor, seja ele um profissional dessa área de atuação, gestor ou estudante, o entendimento de que a Ouvidoria é mais do que meramente um canal de comunicação e sim uma importante ferramenta de gestão estratégica.

1.1 Origem do Tema

Atuar na área de Ouvidoria é um grande desafio, pois trata-se de atividade específica na qual o nível de complexidade precisa ser compreendido claramente por toda a organização. Quando esse entendimento não ocorre, a Ouvidoria fica limitada a atuação apenas na vertente operacional – canal restrito à comunicação, desperdiçando a vertente gerencial – como ferramenta de gestão estratégica.

Na qualidade de profissional atuante em Ouvidoria desde 2008 em segmentos diferentes (assessoria jurídica, hospital geral e concessionária de rodovias), com experiência em desenvolvimento de projeto e implantação, bem como em reestruturação, além de ter realizado trabalho de disseminação da cultura do instituto da Ouvidoria nas organizações, posso afirmar que um fato notório e comum a todas as instituições é a ausência do real entendimento das áreas, sobre sua função e importância, seja entre gestores ou colaboradores administrativos e operacionais.

O entendimento equivocado, ou melhor, limitado quanto à função da área é fator determinante para o estabelecimento de “muros” entre a Ouvidoria e os gestores das demais áreas, reduzindo significativamente a possibilidade de atuação na melhoria dos processos, por consequência nos resultados da instituição e na melhor qualidade de relacionamento com o cliente.

O objeto do presente artigo é a influência da Ouvidoria enquanto ferramenta de gestão estratégica, sendo imprescindível atentar ao relacionamento dessa com as demais áreas da organização. A ideia é produzir um artigo que apresenta sugestões sobre como aproximar a Ouvidoria das demais áreas. O artigo cita situações em que foram realizadas ações que proporcionaram à organização o entendimento sobre a real função da Ouvidoria, a aproximação com os gestores, quebra de paradigmas e melhorias efetivas nos processos que incidiram no grau de satisfação dos clientes. A proposta do presente artigo implica ainda auxiliar os Ouvidores no exercício de suas funções quanto ao atendimento da legislação, no tocante à exigência de que o Ouvidor faça recomendações de mudanças e práticas de aperfeiçoamento ao dirigente máximo da organização para otimização de

resultados. Segundo disposto no Decreto nº 60.399 em seu capítulo III, seção I, artigo 4º, parágrafos XIII e XIV, a Ouvidoria deve fazer recomendações para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, sugerindo soluções de problemas, correção de erros, omissões ou abusos cometidos; promover sensibilização sobre as atividades da Ouvidoria no órgão ou entidade em que atua, observando o que se segue no parágrafo único: “As recomendações de que trata o inciso XIII deste artigo devem ser encaminhadas formalmente, com suas respectivas justificativas, à autoridade máxima do órgão ou entidade em que atuam”.

1.2 Formulação do Problema

Qual o fator determinante para a utilização precária da Ouvidoria como ferramenta de gestão estratégica nas organizações?

1.3 Justificativa

A necessidade da existência de métodos definidos para que a Ouvidoria atue efetivamente como ferramenta de gestão estratégica, a limitada produção técnica e científica sobre o instituto Ouvidoria e a ausência de literaturas específicas sobre a importância de atuação nas organizações que apontem, com objetividade, as atribuições da Ouvidoria formam o conjunto de elementos determinantes para a elaboração do presente trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Função do Ouvidor

A origem da figura do Ombudsman é europeia. No Brasil, em 1986, o jornal *Folha de S.Paulo*, se espelhando no jornal espanhol *El País*, o qual tinha como um modelo a seguir, tomou a decisão de instituir um representante do leitor, surgindo então o primeiro Ombudsman brasileiro, o jornalista Caio Túlio Costa.

Embora o primeiro Ouvidor brasileiro, no período republicano, tenha sido instituído em 1986, a função do Ouvidor só passou a compor a lista de profissões classificadas em fevereiro de 2013, quando o Ministério do Trabalho e Emprego estabeleceu pela Classificação Brasileira de Ocupação, sob o código 1423-40, a função de Ouvidor como pertencente ao segmento de gerentes de comercialização, marketing e comunicação, definindo perfil, atividades e atribuições do profissional de Ouvidoria. As definições da CBO no tocante às funções de Ouvidoria contaram com a contribuição da Associação Brasileira de Ouvidores – ABO, que desde o início de sua trajetória apresenta o código de ética e o decálogo do Ouvidor, documentos que norteiam a conduta dos profissionais de Ouvidoria.

No material disponibilizado pela Classificação Brasileira de Ocupação encontra-se a seguinte descrição sumária da família de profissões na qual a função de Ouvidor foi inserida:

Elaboram planos estratégicos das áreas de comercialização, marketing e comunicação para empresas agroindustriais, industriais, de comercialização e serviços em geral; implementam atividades e coordenam sua execução; assessoram a diretoria e setores da empresa. Na área de atuação, gerenciam recursos humanos, administram recursos materiais e financeiros e promovem condições de segurança, saúde, preservação ambiental e qualidade.

No documento classificatório de ocupações encontra-se descrita a atividade de elaboração do plano estratégico das áreas de negócio e relacionamentos, onde se destacam, entre as subatividades do Ouvidor, a elaboração de recomendações de ações e soluções, bem como a detecção de expectativas e necessidades.

QUADRO 1 – 1ª Atividade Principal

Atividade	A – Elaborar plano estratégico das áreas de negócios e relacionamentos
Subatividades	Estabelecer políticas e procedimentos de comunicação
	Estabelecer política comercial
	Pesquisar mercado
	Analisar tendências do mercado
	Analisar fatores econômico-financeiros
	Estabelecer metas e indicadores de desempenho
	Planejar ações para promoção da imagem institucional
	Planejar campanhas publicitárias
	Planejar campanhas de vendas
	Planejar eventos (feiras, convenções, congressos, seminários)
	Identificar necessidades de recursos
	Elaborar orçamentos
	Planejar racionalização do uso de recursos
	Revisar planos
	Detectar expectativas e necessidades
	Pesquisar comportamentos, opiniões e hábitos
	Analisar contexto
Elaborar recomendações de ações e soluções	

Fonte: Classificação Brasileira de Ocupações (2014)

2.2 COMUNICAÇÃO/RELACIONAMENTO COM AS ÁREAS E DISSEMINAÇÃO DA CULTURA DE OUVIDORIA

Embora a comunicação possa acontecer utilizando apenas gestos ou expressões faciais, sem a emissão de nenhuma palavra, conseguir estabelecê-la de forma plena, em que a mensagem seja entendida pelo receptor de modo fidedigno como fora enviada pelo emissor, é uma tarefa difícil. No caso da comunicação da Ouvidoria com as demais áreas da organização há ainda um ponto desfavorável, a ideia equivocada de que a Ouvidoria é “inimiga”, pois está sempre apontando os problemas das áreas que são reconhecidos por meio das manifestações dos clientes.

O paradigma ainda existente na percepção de alguns gestores de que a Ouvidoria atua de modo adversário, estabelecendo dessa forma uma barreira no relacionamento com as áreas da organização, é um entendimento equivocado que pode causar impactos negativos inclusive na qualidade de subsídios oferecidos pelas áreas à Ouvidoria, pois, com o intuito de protegerem suas unidades administrativas, alguns gestores oferecem respostas evasivas, incompletas ou com informações divergentes, causando morosidade na análise da demanda e em alguns casos induzindo respostas equivocadas.

Transformar o paradigma de que a Ouvidoria apenas aponta os problemas das áreas é o primeiro passo para melhorar o relacionamento e com isso facilitar a comunicação.

Como case exitoso é válido mencionar a experiência vivenciada na Ouvidoria de um hospital geral. Durante o processo de implantação dessa área, uma das etapas foi o trabalho de disseminação da cultura de Ouvidoria, adotando-se uma metodologia de comunicação que compreendia visita da Ouvidora às áreas, com realização de palestras para os demais colaboradores e o envio de comunicados internos esclarecendo temas básicos como: o que é Ouvidoria, para que serve, quando e como deve ser acionada, diferenças entre primeira instância e segunda instância; e, em um segundo momento, diante de resistências estabelecidas pelas áreas de maior demanda que se sentiam “ameaçadas” pelos apontamentos da Ouvidoria e propositadamente “dificultavam o acesso às informações”, foram realizadas reuniões pontuais com os gestores resistentes, apresentando a eles a Ouvidoria como ferramenta de gestão estratégica a fim de estabelecer uma relação de parceria, demonstrando que as demandas registradas e os apontamentos realizados pela Ouvidoria poderiam ser utilizados para melhoria dos processos, sobretudo em razão da riqueza de detalhes e informações existentes nessas manifestações e a facilidade de utilizá-las para determinar ações preventivas, reduzindo dessa forma o volume de problemas e otimizando resultados.

A reação dos gestores ao compreender a Ouvidoria como aliada foi extremamente positiva, pois as resistências e o receio de oferecer à Ouvidora os subsídios para análise das demandas deu lugar a uma postura proativa, optando diversas vezes por procurar pela Ouvidoria para solicitar relatórios e análises de situações no intuito de entender a causa das insatisfações, mesmo quando elas não representavam incorreções e anomalias no procedimento.

Há ainda outro fator determinante para o alcance da legitimidade da Ouvidoria: o desafio de obter o total apoio do líder máximo da organização. Uma vez que as áreas passam a compreender a Ouvidoria como aliada pela atividade de gestão que promove indicadores para balizar a tomada

de decisões e percebem o envolvimento e confiança do líder máximo da organização em relação à Ouvidoria, o sucesso na comunicação e relacionamento com as áreas está garantido.

2.3 Gestão Estratégica

Segundo Maximiano, o conceito de gestão estratégica é originário do mundo militar, onde ela era entendida como uma política imaginada para reduzir e controlar incertezas, atualmente vista como método, abordagem ou maneira de agir, ou ainda caminho (MAXIMIANO, 2012, p. 335).

Partindo desse conceito e relacionando estratégia à atuação da Ouvidoria, pode se dizer que as informações obtidas por meio das manifestações de satisfação e insatisfação dos usuários, quando convertidas em indicadores, representam uma fotografia da organização sob a ótica do cliente e, a partir disso, é possível definir o caminho a ser seguido para reforçar aquilo que é bom ou melhorar o que aos seus olhos, independentemente de estar ou não atendendo aos padrões de normas e legislações, causa uma percepção negativa sobre a instituição.

As Ouvidorias são capazes de estruturar e produzir informações e estatísticas acerca do desempenho de atividades, produtos e serviços, gerando recomendações quanto às políticas a serem adotadas e fornecendo subsídios para a alta administração na reestruturação dos processos (SERTEK; GUINDANI; MARTINS, 2011, p. 120).

O alinhamento entre Ouvidoria e gestores das áreas é fator imprescindível para o sucesso da gestão estratégica, cabendo ao Ouvidor desenvolver a capacidade de analisar minuciosamente os indicadores, observando ponto a ponto cada detalhe, pois é dessa forma que o cliente olha, e uma das missões do Ouvidor é enxergar com os olhos do cliente.

O consumidor ciente de seus direitos, do seu poder de escolha, da sua importância para as empresas e preocupado com questões como meio ambiente, responsabilidade social e preservação dos animais, assumiu um novo papel: o de contribuir para a melhoria das organizações (SILVA, HELIZENA CELESTINO, 2014)

Na análise de indicadores é importante estar atento a dois fatores: quantidade de ocorrências e relevância, pois, um assunto aparentemente de baixa relevância quando ocorre repetidas vezes torna-se tão importante quanto um assunto de extrema relevância ocorrido uma única vez.

A Ouvidoria desponta como a mais nova ferramenta de gestão estratégica da qualidade: tem contato direto com a percepção do cliente, cria indicadores que apontam não só os processos que podem ou devem ser melhorados, mas indicam pontualmente o sub processo/atividade a ser verificado e atua junto aos gestores e diretores da organização nas ações para melhoria dos processos (SILVA, 2014).

Ao identificar os pontos importantes, seja em razão da quantidade ou da relevância do assunto, o Ouvidor deve atentar ao fluxo do processo em evidência, avaliando cada passo do fluxograma no intuito de trazer à tona o “gargalo” – ponto do processo onde há uma anomalia/necessidade de melhoria.

Quando o Ouvidor consegue explorar o fluxograma do processo e identificar o “calcanhar de Aquiles” da organização, ele é capaz de fornecer aos gestores mais do que simplesmente núme-

ros em um indicador, e sim a causa raiz da situação, acrescida de sugestões para resolução. Vale observar que a decisão quanto à ação a ser tomada sempre será do gestor da área, no entanto, a informação apresentada pela Ouvidoria, com embasamento sólido, poderá promover agilidade na tomada de decisões e um percentual de assertividade expressivo.

Torna-se óbvio, na conjuntura imposta pelo mercado do terceiro milênio, que as organizações devem, necessariamente, apresentar maior capacidade de resposta às solicitações do meio em função de uma condição de maior competitividade (SERTEK; GUINDANI; MARTINS, 2011, p. 51).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada para elaboração do artigo teve como base a revisão bibliográfica, o conhecimento e a experiência adquiridos em onze anos de atuação em Ouvidoria e os *cases* vivenciados pela autora durante a atuação em Ouvidoria de segmentos distintos (assessoria jurídica, hospital geral e concessionária de rodovias). A revisão bibliográfica explorou os temas: função do Ouvidor utilizando como referencial o descritivo da CBO (Classificação Brasileira de Ocupações), comunicação/relacionamento com as áreas e disseminação da cultura de Ouvidoria, nesse tema o referencial foi a experiência da autora e a monografia produzida na ocasião da conclusão do curso de pós-graduação em Gestão Estratégica.

As fontes de pesquisa foram livros de autoria de nomes expressivos no campo da administração, as legislações pertinentes à Ouvidoria e os conteúdos desenvolvidos no trabalho de monografia de pós-graduação da autora, cuja relevância se faz presente em razão da justificada experiência adquirida ao longo da atuação em Ouvidoria de três segmentos distintos: área financeira (assessoria jurídica – cobrança), área da saúde (hospital geral – saúde privada) e área de concessão de serviço público (concessionária de rodovias). Durante dois anos de atuação na Ouvidoria de uma organização do segmento financeiro, os conhecimentos adquiridos sobre processo operacional da área, elaboração de relatórios e análise de dados serviram de base para a formação, possibilitando, posteriormente, assumir o desafio de desenvolver e implantar um projeto de Ouvidoria em um hospital privado. Durante os três anos de atuação foi possível acompanhar várias situações de melhorias promovidas pelas informações adquiridas na Ouvidoria, incluindo a análise minuciosa dos indicadores e apresentando recomendações de mudanças/aperfeiçoamento dos processos vigentes. O terceiro segmento que contribuiu para o enriquecimento do conteúdo do artigo foi a atuação desde 2015 em concessão de serviço público, na Ouvidoria de Concessionária de Rodovias, e a oportunidade de reestruturar o funcionamento dessa área, estabelecida na instituição desde a sua fundação. Nessa experiência foi possível reviver dificuldades conhecidas por ocasião da implantação de uma Ouvidoria, além de ter adquirido novos conhecimentos quanto às necessidades e dificuldades para sua plena atuação como canal de comunicação e ferramenta de gestão estratégica.

O produto final do presente artigo são *cases* apresentados de forma rápida e simples com o objetivo de exemplificar e reiterar a afirmação de que o trabalho da Ouvidoria pode trazer melhores resultados para a organização e representar expressiva diferença ao deixar de ser apenas reativa (Ouvidoria de bombeiro) e agir proativamente, analisando a fundo os indicadores independente-

mente de representarem situações procedentes ou improcedentes, e sim considerando que, se há algo que na percepção do cliente está incomodando, então há algo passível de melhoria.

Os cases apresentados ocorreram nas Ouvidorias citadas, com base nos princípios e regras dispostos no Código de Ética proposto pela Associação Brasileira de Ouvidores, bem como respeitando as legislações pertinentes e os procedimentos das organizações.

4 RESULTADOS

A rotina de um Hospital Geral da iniciativa privada não apresenta a constante e numerosa problemática relativa à demora no atendimento e falta de leitos vivenciada pela saúde pública, no entanto, alguns casos esporádicos podem ser registrados na Ouvidoria. Logo no início das atividades da Ouvidoria implantada nesse hospital, assuntos relativos à demora no atendimento do Pronto Atendimento representavam a maior parte das insatisfações registradas: importante observar que à época (2010) os prontuários médicos eram documentos físicos e de preenchimento manual, o que dificultava o “monitoramento” do tempo de espera para o atendimento. Em contato com os responsáveis para análise das insatisfações, o esclarecimento era que, no tocante à demora no atendimento, se observado o tempo estimado segundo a classificação de risco, temos: atendimento imediato para emergência (cor vermelha), até 30 minutos para urgência (amarelo), até 1 hora para semiurgência (verde) e até 2 horas para não urgência (azul). Sendo assim, avaliando sob a ótica da classificação de risco, o que se observava era que muitas reclamações eram improcedentes (considerando o quadro clínico apresentado e a classificação de risco), no entanto, o alto volume de reclamações despertou na Ouvidora a necessidade de compreender o fator desencadeante da sua ocorrência, motivando uma análise minuciosa do processo de atendimento no Pronto Atendimento.

A primeira situação observada é que a classificação de risco não era algo evidenciado e expresso para os pacientes, por isso muitas vezes a ausência de previsão e conhecimento do tempo estimado de espera acabava por provocar a sensação de demora. Por procedimento, a classificação de risco é realizada previamente na triagem, logo que o paciente chega à unidade de Pronto Atendimento, mas isso não era passado para ele. A partir de então, a triagem com identificação da classificação de risco foi instituída de forma mais organizada e regimental e, na recepção do Pronto Atendimento, foi afixada uma placa informativa sobre a classificação de risco.

Outro ponto identificado era que algumas vezes ocorriam reclamações de demora procedentes, em ocasiões em que não havia grande volume de pacientes aguardando por atendimento, o que era no mínimo curioso. Ainda imbuída na busca de esclarecimentos e resolutividade para os problemas apontados e por entender que a insatisfação dos pacientes independentemente do índice de procedência é um indicador de que há algo a ser melhorado, por um período de vinte dias corridos, a Ouvidora levantou uma amostra aleatória de atendimentos, segmentados por tipo (infantil, adulto e ortopedia), e avaliou, em cada um desses atendimentos, os intervalos de tempo (recepção – triagem – atendimento médico – exames – resultado de exame e reavaliação – medicação e alta). Com essa análise foi possível identificar os horários e dias da semana de pico, para cada tipo de atendimento, sugerindo alterações no número de plantonistas. A sugestão foi acatada pelos

gestores e houve significativa diminuição do número de reclamações por tempo de espera para o cliente ser consultado. Outro aspecto importante foi a identificação de que a recepção e a triagem eram realizadas com celeridade, no entanto, pelo fato de as fichas de pacientes adultos e infantis permanecerem misturadas, ocorriam situações em que um paciente pediátrico ficava muito tempo aguardando em razão de sua ficha estar posicionada no final e, como resultado, o médico ficava ocioso enquanto a criança aguardava pelo atendimento durante mais tempo do que o necessário. Assim foi sugerida a separação da estrutura do Pronto Atendimento infantil e adulto e a criação de um ambiente mais adequado às crianças no PA Infantil. As sugestões foram acatadas, e na TV da Recepção Infantil passaram a ser disponibilizados somente canais de programas infantis, tornando o ambiente mais propício a esse público.

Outro aspecto detectado em algumas reclamações sobre demora no atendimento era o fato de o paciente relatar a longa espera e atribuí-la à obtenção do resultado do exame de sangue. A Ouvidoria, no exercício de suas atribuições, solicitou informações aos responsáveis e, analisando os registros do laboratório, constatou que o tempo entre a entrada do material e a saída do resultado estava dentro do previsto. Objetivando atuar na detecção do problema e na colaboração da construção conjunta de uma solução, foi feita a análise pontual dos tempos de atendimento de cada etapa realizada no Pronto Atendimento. Esse estudo permitiu identificar que a causa da demora encontrava-se na logística de entrega do material (sangue) ao laboratório. A Ouvidora, detentora dessas análises, registros e informações, sugeriu a revisão e, posteriormente, foi implantada a melhoria que alcançou bons resultados.

O segundo maior índice de registro de reclamações no hospital era relativo à falta de leitos, que, no entendimento da diretoria, se tratava de um problema de estrutura, que só poderia ser resolvido com a construção de mais quartos. A Ouvidoria realizou o estudo do fluxograma do processo de internação, considerando os dois tipos de entrada existentes: emergência (quando a entrada era através do Pronto Atendimento) e eletiva (quando o procedimento era agendando previamente), além de considerar a expectativa e percepção dos pacientes para a realização de proposta de melhoria. Foi identificado que os pacientes que aguardavam na recepção para serem internados e submetidos a cirurgia eletiva, ao permanecer muito tempo na recepção, eram expostos a uma “tortura silenciosa”, pois se encontravam em jejum alimentar e ficavam sentindo cheiro de alimentos, visto que a lanchonete era no mesmo ambiente da recepção. A fim de minimizar o desconforto a que eram submetidos os pacientes, a Ouvidoria sugeriu a alteração da localização da lanchonete, e a proposta foi acatada.

Outro assunto tratado pela Ouvidoria foi a identificação de que o processo de limpeza dos quartos para a liberação da vaga para o próximo paciente era moroso no período de troca de turno, que coincidia com o horário de maior fluxo de saídas e entradas (altas e internações) de pacientes, e que, em alguns casos, havia necessidade de refazer o trabalho pela utilização indevida dos quartos por parte de alguns colaboradores do período noturno, que aproveitavam, de modo irregular, os leitos vazios para dormir. A partir do referido apontamento foi adotada a inserção de um lacre nos quartos limpos e alteração quanto aos horários de limpeza. Ainda sobre o procedimento de falta de leitos e a ideia equivocada de que se tratava de um problema de estrutura e não de processos operacionais, de posse de informações foi possível à Ouvidoria identificar que o cirurgião responsável

por um expressivo percentual das internações diárias tinha como rotina realizar os procedimentos cirúrgicos pela manhã e somente passava em visita os pacientes internados para a deliberação da alta hospitalar depois de realizar todas as cirurgias eletivas, ou seja, se a rotina dele fosse invertida e iniciasse o trabalho do dia liberando os indicados para alta hospitalar, os pacientes submetidos à cirurgia no dia corrente teriam um quarto disponível com a devida brevidade. Essa análise foi apresentada em reunião com presença de todos os diretores do hospital, no entanto, possivelmente por se tratar de comportamento médico, não houve êxito quanto à sugestão para que o cirurgião iniciasse o dia realizando as altas.

Os cases inicialmente mencionados referem situações que, a partir da observação de reincidência de reclamações, ainda que em sua maioria identificadas como demanda improcedente na análise pontual, chamaram a atenção da Ouvidora, motivando uma análise minuciosa, que culminou em mudanças que representaram melhorias significativas nos resultados.

A seguir serão mencionados cases de situações em que ficam evidenciadas ações para disseminação da cultura de Ouvidoria, visando à mudança de paradigma e melhoria no relacionamento com as áreas.

A prática de dificultar o bom relacionamento com a Ouvidoria, por entender que é apenas um setor que só serve para apontar problemas, ou negligenciar as respostas das demandas, seja no seu conteúdo ou no cumprimento do prazo, é infelizmente uma atitude comum entre os responsáveis pelas áreas das instituições. Atuando em Ouvidoria de Concessionária de Rodovias foi possível trabalhar a disseminação da cultura de Ouvidoria, possibilitando aos responsáveis pelas áreas entender o seu significado, para que serve e como pode ser utilizada pelos gestores para otimizar resultados. Tal fato foi concretizado por intermédio da realização de um treinamento que enfatizou os esclarecimentos sobre o trabalho da Ouvidoria e, em contrapartida, buscou sensibilizar os colaboradores trazendo exemplos práticos sobre o quanto a demora em responder às manifestações ou mesmo a negligência quanto aos subsídios oferecidos pode impactar negativamente toda a instituição, causando retrabalho tanto para a Ouvidoria quanto para as áreas envolvidas, principalmente ocasionando a insatisfação dos usuários. Através de uma dinâmica simples (montagem de um quebra-cabeça), os participantes do treinamento puderam compreender o quanto uma resposta evasiva causa retrabalho. Nessa dinâmica os participantes eram convidados a montar um quebra-cabeça e imaginar que ele era uma demanda da Ouvidoria; nesse sentido, era informado um tempo para conclusão e então a montagem começava. A certa altura, descobriam que faltava uma peça e eram orientados pela Ouvidora a buscá-la na recepção; enquanto saíam para buscar a peça, a Ouvidora desmontava tudo e, quando eles retornavam com um envelope que acreditavam conter a peça que faltava, descobriam um bilhete informando que o tempo todo a peça estava com a Ouvidora. Nesse momento recebiam a peça faltante, entretanto, eles tinham que reiniciar a montagem, fato que causava grande desconforto, decorrente do excessivo dispêndio de tempo e retrabalho. Ao final da atividade não foi necessário explicar a moral da história, os próprios participantes mencionavam o quão desagradável e desgastante era o retrabalho criado pelo próprio responsável pela área, que desde o início já tinha condições de dar a informação completa e não procedia dessa forma. Como resultado do treinamento houve melhoria imediata na qualidade das respostas das demandas.

No tocante à ideia equivocada de que a Ouvidoria serve apenas para apontar problemas, outro

case interessante ocorrido em concessionária de rodovias foi quando a Ouvidora se propôs a passar 24 horas literalmente rodando pela rodovia com veículos de inspeção (guincho), acompanhando o procedimento para entender melhor o processo operacional e para formulação de sugestões. Ao retornar da experiência *in loco* foi elaborado um relatório evidenciando os pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, que foi positivamente recebido pela diretoria e gestores, que adotaram algumas das ações de melhoria propostas pela Ouvidora, como chamar o usuário da rodovia pelo nome ao aproximar-se para atendê-lo. Essa ideia surgiu ao observar que um dos colaboradores do guincho fazia isso e a reação dos usuários ao serem tratados pelo nome era muito boa, mesmo que estivessem esperando pelo atendimento há algum tempo, pois dessa forma se sentiam respeitados. Diante disso, o Centro de Controle Operacional foi orientado a sempre informar aos inspetores o nome do usuário que estavam indo atender para que, na abordagem inicial, o colaborador o tratasse pelo nome. Outro ponto observado foi quanto à dificuldade nos períodos de intervalo dos colaboradores, que muitas vezes eram interrompidos em seu período de descanso para realizar atendimentos de emergência. Tal fato também foi reavaliado pelos gestores, e as melhorias realizadas representaram maior satisfação dos colaboradores e, como consequência, dos usuários. A concessionária em questão, no ano de 2018, na pesquisa de satisfação no tocante ao atendimento do guincho, ocupou o primeiro lugar no ranking em comparação com as demais concessionárias submetidas à pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho da Ouvidoria tem cada vez mais conquistado espaço dentro das instituições. Empresas que entendem a existência da área como algo muito maior do que o simples cumprimento de uma exigência normativa, vislumbrando o potencial da Ouvidoria como ferramenta de gestão estratégica, têm se destacado no mercado.

Instituições que adotam a Ouvidoria como “termômetro” para a tomada de decisões, aproveitando as informações registradas (indicadores) e as recomendações apresentadas pelos Ouvidores para mudanças e/ou melhorias, são capazes de otimizar resultados realizando ações muitas vezes aparentemente simples e óbvias aos olhos do cliente, mas que na visão da instituição não seriam possíveis sem a atuação e intervenção do Ouvidor para apresentar à diretoria a expectativa e a percepção do cliente.

O presente artigo relata alguns exemplos de situações em que a Ouvidoria agiu de forma proativa “provocando mudanças” independentemente do fato de haver uma demanda de reclamação procedente, apenas considerando que a insatisfação do cliente por si só sobre um assunto é motivo para revisitar processos, e a proposta ao leitor é levantar reflexões sobre sua atuação profissional e sobre quais são suas principais formas de apresentar à diretoria a expectativa e percepção do cliente e sugerir melhorias.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2014.
- BERRY, Leonard L. *Serviços de satisfação máxima: guia prático de ação*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- BHOTE, Keki R. *Qualidade de classe mundial: usando o projeto de experimentos para melhoria*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.
- CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorTitulo.jsf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Teoria Geral da Administração: Da Revolução Urbana à Revolução Digital*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- PALADINI, Edson Pacheco. *Gestão estratégica da qualidade: princípios, métodos e processos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric. *Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas: Unicamp, 2011.
- SÁ, Adísia; VILANOVA, Fátima; MACIEL, Roberto. *Ombudsman, Ouvidores: transparência, mediação e cidadania*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.
- SERTEK, Paulo; GUINDANI, Roberto Ari; MARTINS, Tomas Sparano. *Administração e Planejamento estratégico*. 3. ed. Curitiba: IBPEX, 2011.
- SILVA, Helizena Celestino. *Modelo de implantação de Ouvidoria*. Bauru: Unesp, 2014.

GESTÃO DA OUVIDORIA ORIENTADA POR RESULTADOS

Bruno Marques¹

Resumo

O Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF é uma autarquia, que tem como competência a coleta, transporte, triagem, transbordo, tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos domiciliares no Distrito Federal. No período de 2015 a 2018, o órgão encontrava-se em evidência por ainda existir, na capital do País, o segundo maior lixão do mundo em operação com catadores, segundo a ISWA (Associação Internacional de Resíduos Sólidos). A continuidade do Lixão da Estrutural também era uma afronta à Lei nº 12.305/10 – Política Nacional dos Resíduos Sólidos. Para fechar o Lixão, o SLU precisava antes construir o primeiro Aterro Sanitário de Brasília e promover a inclusão dos catadores. Mas os desafios não acabavam por aí: o órgão precisava ainda de reestruturação, revisão dos processos e modernização dos sistemas. Entre todas essas necessidades de mudanças e o usuário do Serviço de Limpeza Urbana estava a Ouvidoria. O diagnóstico realizado pela equipe em 2015 não foi nada favorável e sinalizou alguns alertas. Por conta dessa realidade, a Ouvidoria propôs aos dirigentes do órgão a implantação da metodologia de gestão da área orientada por resultados, visando assegurar a qualidade das informações prestadas aos usuários, a transparência e a melhoria dos serviços prestados. O trabalho, inovador pelo posicionamento da Ouvidoria como unidade consultiva, apresentou vários fatores-chave de sucesso, e com os resultados vieram os reconhecimentos. Entretanto, mais do que prêmios, a Ouvidoria deixa um legado técnico para a equipe, presente na organização das ações, com a valorização interna e, principalmente, com a satisfação dos usuários que acionam o Serviço de Limpeza Urbana.

Palavras-Chave: Ouvidoria. Gestão. Usuário. Resultado. Resíduos. Transparência.

¹ Gestor Público. Pós-Graduado em Auditoria Pública pela Universidade Gama Filho (RJ). Graduado em Administração de Empresas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub). Ouvidor do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, desde 12.08.2015. (bruno.marques@slu.df.gov.br)

Abstract

The Urban Cleaning Service of the Federal District – SLU/DF is a local authority, which is responsible for the collection, transportation, sorting, transshipment, treatment and final disposal of household solid urban waste in the Federal District. From 2015 to 2018 the agency was in evidence because there is still, in the capital of the country, the second largest dump in the world in operation with waste pickers, according to ISWA (International Solid Waste Association). The continuity of the Dump Structural Law was also an affront to Law nº 12.305/10 – National Policy on Solid Waste. In order to close the Dump, SLU needed to build the first Brasília Landfill and promote the inclusion of waste pickers. But the challenges did not end there: the agency still needed restructuring, review of processes and modernization of systems. Among all these changing needs and the Urban Cleaning Service user was the Ombudsman. The diagnosis made by the team in 2015 was not favorable and signaled some alerts. Because of this reality, the Ombudsman's Office proposed to the agency's managers the implementation of the results-oriented area management methodology, aiming to ensure the quality of the information provided to users, the transparency and the improvement of the services provided. The work, groundbreaking by the position of the Ombudsman as an advisory unit, presented several key success factors, and with the results came the acknowledgments. However, more than awards, the Ombudsman leaves a technical legacy for the team, present in the organization of actions, with internal appreciation and, mainly, with the satisfaction of users who operate the Urban Cleaning Service.

Keywords: Ombudsman. Management. User. Result. Waste and Transparency.

LISTA DE SIGLAS

5W2H – Plano de Ação, ferramenta de gestão (What, Why, Who, When, Where, How e How much)
ABO/DF – Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman do Distrito Federal
Ascom – Assessoria Especial de Comunicação e Mobilização Social
BI – Business Intelligence
CGDF – Controladoria-Geral do Distrito Federal
CGU – Controladoria-Geral da União
Codeplan – Companhia de Planejamento do Distrito Federal
Conlurb – Conselho de Usuários da Limpeza Urbana do Distrito Federal
DF – Distrito Federal
Diafi – Diretoria de Administração e Finanças
Diget – Diretoria de Gestão e Modernização Tecnológica
Dilur – Diretoria de Limpeza Urbana
Enap – Escola Nacional de Administração Pública
E-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
FAQ – Perguntas e Respostas Frequentes (Frequently Answers and Questions)
GDF – Governo do Distrito Federal
GpR – Gestão para Resultados
IN – Instrução Normativa
ISWA – Associação Internacional de Resíduos Sólidos
Masp – Método de Análise e Solução dos Problemas
OGDF – Ouvidoria-Geral do Distrito Federal
OGU – Ouvidoria-Geral da União
OUV – Sistema de Ouvidoria do Distrito Federal
Ouvir – Assessoria Especial da Ouvidoria do SLU
Paga – Plano Anual de Gestão e Ação
PDCA – Ciclo de Planejamento, Execução, Verificação e Ação
Sigo – Sistema de Gestão de Ouvidoria do Distrito Federal
SLU – Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal

INTRODUÇÃO

Em agosto de 2015, a Diretoria do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal necessitou recompor a chefia de várias das suas unidades orgânicas internas, entre elas a Assessoria Especial da Ouvidoria – Ouvir. Ao constatar a situação da infraestrutura, o quadro funcional e as condições de trabalho, o gestor nomeado iniciou um diagnóstico técnico da área para analisar e propor metodologia de trabalho à equipe e à direção do órgão.

A princípio o diagnóstico identificou os seguintes sintomas: infraestrutura inadequada, equipe da Ouvidoria desmotivada, distanciamento da Ouvidoria das demais áreas, fluxo de tratamento por memorando ou malotes, respostas internas divergentes. Após o diagnóstico, a equipe da Ouvidoria realizou reuniões de planejamento e identificou alguns objetivos específicos para os usuários, para a Ouvir e para a autarquia.

Como afirmam BARREIRO, PEREZ, PASSONI (2011), Ouvidoria vai muito além de ser um serviço de atendimento de balcão. A Ouvidoria tem por finalidade garantir a excelência dos processos e da gestão nos órgãos e instituições em que atua, garantindo a organização interna, o trâmite e o tratamento adequado de informações que corroboram para o desempenho institucional e a melhoria da qualidade dos serviços como um todo.

Sendo assim, foi proposta a metodologia de Gestão Orientada por Resultados, criada por Peter Drucker, que consiste no planejamento amplo das ações a serem desenvolvidas pela área. É uma metodologia elaborada com o intuito de sistematizar as atividades necessárias à concretização dos objetivos da equipe e do órgão. Envolve recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos, objetivos, ações, projetos e metas.

DESENVOLVIMENTO

1.1 Diagnóstico

Em parceria com o Núcleo de Normatização da Diretoria Técnica, a Ouvidoria realizou o diagnóstico, em setembro de 2015, com as unidades operacionais do SLU (unidades de gestão nas cidades-satélites), do atendimento prestado às demandas dos usuários do Serviço de Limpeza Urbana.

Os principais problemas encontrados foram: falhas na comunicação interna; morosidade na execução dos serviços; elevado encaminhamento de manifestações duplicadas; recebimento de demandas que não são de competências do órgão; extravio de manifestações e/ou respostas; processo burocrático e moroso no trâmite e tratamento das demandas; ausência de dados nas manifestações (endereço, divergência entre o assunto e a manifestação); emissão de respostas evasivas e desvinculadas das demandas dos usuários; equipe da Ouvidoria desmotivada; informações da transparência ativa inexistente ou desatualizada; e a Ouvidoria tinha baixa importância para o órgão.

Além das atribuições da Ouvidoria, outros problemas também foram constatados: site e FAQ

(Perguntas e Respostas Frequentes – *Frequently Asked Questions*) desatualizados e com erros; informações divergentes entre as áreas internas; ausência de controles, entre outros.

A Ouvidoria do SLU também aproveitou, para o diagnóstico, a base de informação existente nas manifestações e os depoimentos gerados no projeto Ouvidoria Junto, de 2015, em todas as Administrações Regionais.

Consequências aos usuários do Serviço de Limpeza Urbana: respostas inadequadas, divergentes, atrasadas; informações ausentes ou desatualizadas sobre as rotas de coleta no site; dificuldade de compreensão dos serviços prestados pela autarquia; ambiente de atendimento presencial inadequado e ausência de representatividade social.

1.2 Planejamento

Em dezembro de 2015, a equipe da Ouvidoria realizou várias reuniões de planejamento com o intuito de definir a metodologia de trabalho para os anos seguintes 2015-2018 (curto, médio e longo prazos).

Tomando ciência das competências regimentais, legais e do resultado do diagnóstico, a equipe da Ouvidoria definiu alguns objetivos específicos para os usuários, para o setor e para a autarquia. São eles: melhoria no atendimento prestado aos usuários do Serviço de Limpeza Urbana; melhoria na transparência ativa e passiva do órgão; melhoria nas condições (infraestrutura), divulgação e reconhecimento do trabalho da Ouvidoria do SLU; e contribuição para a melhoria dos produtos e serviços do órgão.

Diante desses desafios, a equipe optou pela metodologia de Gestão Orientada por Resultados ou Gestão por Resultados (GpR). O termo “Gestão por Resultados” foi usado pela primeira vez pelo austríaco Peter Drucker, em 1954, no livro *The Practice of Management*. A Gestão por Resultados visa a transformar os objetivos em resultados a serem alcançados. Portanto, é a gestão do fluxo dos procedimentos, atividades e ações necessárias para o alcance dos propósitos almejados.

Nesse pensamento, segundo GOMES (2009), pode-se entender que a gestão por resultados é desenvolvida por meio de um ciclo que começa com o estabelecimento dos objetivos almejados, traduzindo-os para resultados desejados; seguido do monitoramento e da avaliação do desempenho da organização a partir do alcance desses resultados; que retroalimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação.

Diante do exposto, a Ouvidoria do SLU utilizou as seguintes fases para a sua Gestão por Resultados expressas no infográfico a seguir:



Observe que, até aqui, mesmo que não haja resultados, é possível captar mudanças. Entre os exemplos, a área consegue entender suas competências, atribuições e responsabilidades, identificou os seus gargalos, definiu uma metodologia de trabalho e, o mais importante, definiu objetivos futuros desejados.

Com a metodologia definida, a Ouvidoria iniciou a produção do Plano Anual de Gestão e Ação (Paga), objetivando o cumprimento das ações de médio e curto prazos. Para a produção do plano de ação foi utilizada a técnica 5W2H, que consiste na definição dos seguintes parâmetros: o quê, quem faz, como faz, quais os recursos utilizados, até quando, por quê, quem cobra e qual o *status*. O método 5W2H foi desenvolvido pelo professor Joseph M. Juran, no livro *Quality Planning and Analysis*, de 1980, e aplicado na indústria automobilística do Japão. No aspecto do planejamento, o grande desafio é transformar os resultados desejados em ações, projetos, metas e indicadores. Por isso, o plano de ação é uma espécie de guia, traçando o caminho e a forma de acompanhamento das ações elencadas.

O Paga definiu as metas para cada exercício dentro da metodologia de Gestão por Resultados (GpR). Nesse momento foram definidos alguns indicadores a serem seguidos para o protagonismo da área no órgão. No site da Ouvidoria do SLU é possível visualizar todos os Pagas e os relatórios de gestão e informação da Ouvidoria.

1.3 Parcerias

Sabe-se que um dos fatores para alavancar o sucesso em qualquer projeto está relacionado às parcerias firmadas, que geram benefícios mútuos. A Ouvidoria buscou o apoio e a troca de experiências com outras unidades para alcançar objetivos (resultados) em comum. O trabalho voltado ao usuário oferecido pela Ouvidoria requer eficácia e eficiência do início da demanda solicitada até a resposta definitiva.

Para tanto, é necessário o empenho em conjunto dos diretores, colaboradores da Ouvidoria e, por fim, dos servidores das áreas técnicas do SLU, para que o resultado seja o mais positivo possível para o usuário.

Parceiros internos: A Presidência, a Diretoria e gerentes de limpeza (área operacional), que acolheram e apoiaram as mudanças propostas pela Ouvidoria. Sem o apoio interno seria muito difícil a manutenção da metodologia proposta, a mudança na transparência e no atendimento às demandas dos usuários. A Diretoria de Limpeza Urbana (Dilur) deu grandes contribuições com os resultados e com o atendimento das demandas da Ouvidoria, tendo em vista que essa área atende 90% das manifestações e 50% dos pedidos de acesso à informação. A Diretoria de Administração e Finanças (Diafi) apoia a Ouvidoria na realização das palestras e capacitações dentro dos programas do órgão. A Assessoria de Comunicação e Mobilização Social (Ascom) deu apoio incondicional na publicação de matérias, confecção de material, revisão de texto, colaboração com a Carta de Serviços, entre outras ações. E a Diretoria de Gestão e Modernização Tecnológica (Diget) disponibiliza seus técnicos e os sistemas do órgão para o acompanhamento estratégico das metas/indicadores da Ouvidoria do SLU e atualiza as informações nos sites do órgão.

Parceiros externos: A Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) contribuiu para a implantação da pesquisa de satisfação dos usuários, para verificação de opinião sobre os serviços prestados pelo SLU. A pesquisa foi conduzida por telefone em uma amostra de 4.088 (quatro mil e oitenta e oito) usuários de todo o Distrito Federal. A Codeplan auxiliou com a metodologia e a aplicação da pesquisa, o que rendeu prêmio de melhores práticas em Ouvidoria aos dois órgãos em 2016. Outra técnica também muito utilizada pela Ouvidoria do SLU foi o *benchmarking*, que buscou as melhores práticas a fim de agregar conhecimento aos seus processos. O *benchmarking* é a ação de observar e aprender como instituições semelhantes realizam suas atividades, podendo ser aplicado a qualquer área de atividade organizacional, desde o desenvolvimento estratégico até a operação (WATSON, 1994).

Parceiro de Destaque: A Ouvidoria do SLU faz parte do Sistema de Gestão de Ouvidoria do Distrito Federal (Sigo/DF), sendo uma unidade seccional sujeita à orientação normativa e supervisão do órgão central do sistema, conforme a Lei nº 4.896/2012. Trata-se de uma parceria condicionada, pois a Ouvir tem a obrigação de utilizar o sistema proposto pela Ouvidoria-Geral do Distrito Federal. Convém destacar que a Ouvidoria-Geral é um grande referencial técnico e de suporte às capacitações direcionadas, inclusive com seu programa de certificação.

1.4 Infraestrutura, ferramentas e sistematização

A Ouvidoria utilizou o sistema OUV², desenvolvido pela Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF). Com duas premiações nacionais, o OUV é utilizado por todas as Ouvidorias especializadas no DF: secretarias de Estado, empresas públicas, administrações regionais, autarquias, fundações e demais órgãos que compõem o complexo administrativo do Governo do Distrito Federal – GDF.

Nesse sistema, muito dinâmico e interativo, a manifestação é registrada com detalhes, gerando protocolo que possibilita o acompanhamento da demanda, com prazo limite de atendimento. Ao final, o usuário do Serviço de Limpeza tem a opção de avaliar a qualidade da execução do serviço prestado.

Além do sistema de tratamento das manifestações, a Ouvidoria também opera o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). O sistema permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Distrital. Também é possível acompanhar o prazo, o andamento e receber as respostas, além de entrar com recursos e apresentar reclamações pela demora na resposta. O objetivo sempre é facilitar o exercício do direito de acesso à informação pública.

Com a mudança de sede do SLU em fevereiro de 2016, a Ouvidoria ganhou nova estrutura física, com instalações mais confortáveis, propiciando melhores condições de atendimento ao usuário. Sala-escritório exclusiva da Ouvidoria (dividida em dois ambientes, o que facilita os atendimentos presenciais), ar-condicionado, mesas, armários, computadores, telefones, impressora e TV Smart para o acompanhamento das manifestações, metas e indicadores.

Para atender ao Decreto Distrital nº 36.419/2015 e à Resolução Adasa nº 21/2016, o Serviço de Limpeza Urbana elaborou a Carta de Serviços ao Usuários da Limpeza Urbana, que é o instrumento para informar os usuários sobre a relação dos serviços ofertados pelo órgão, orientando a utilização e cobrando a devida regularidade, pontualidade e qualidade. A intenção é torná-lo, além de um guia de informação, um compromisso de fiel execução.

A implantação da Carta de Serviços pelos órgãos públicos pressupõe transformações institucionais, sustentado o princípio de que as entidades devem atuar buscando satisfazer as necessidades da sociedade e manter os padrões de desempenho estabelecidos nas normas legais, regulamentares e de regulação.

Outra ferramenta de atendimento implantada foi o Perguntas e Respostas Frequentes (FAQ), com base no banco perguntas e respostas emitidas por diversas áreas internas. A ferramenta está disponível no site do SLU. O intuito é tornar acessível ao usuário as respostas às demandas mais frequentes relativas à prestação dos serviços pelo órgão. Ainda assim, o atendimento direto ao usuário continua sendo prestado normalmente, sendo esse apenas um auxílio ao usuário internauta. O FAQ foi dividido em palavras-chave, ou seja, temas que ajudam o usuário a localizar a respectiva dúvida de forma mais rápida.

2 Ver OUV em Referências.

1.5 Capacitações e certificações

O SLU não dispõe de centro de capacitação específico, ficando o treinamento de servidores a cargo da Escola de Governo, da Ouvidoria-Geral e de entidades externas. Entretanto, o SLU possui um programa de ciclo de palestras chamado “Vem Saber”, de capacitação para toda a autarquia.

Conforme demonstrado nas parcerias, a Ouvidoria precisa de alianças internas para a construção da ponte entre os dois lados (SLU-usuário). Por isso, mesmo no Dia do Ouvidor, é a Ouvidoria que presenteia as unidades internas com o projeto Amigos da Ouvidoria, que consagra com reconhecimentos as unidades orgânicas internas de melhor desempenho nos atendimentos. Entre os critérios, as manifestações de Ouvidoria – parâmetros de cálculo que levam em consideração a resolatividade da área (peso 1), o prazo médio de atendimento das manifestações (peso 2) e a avaliação do usuário (peso 3). Pedidos de acesso à informação – o parâmetro de cálculo levou em consideração a resolatividade da área (peso 1) e o prazo médio.

Como forma de aprendizagem, a Ouvidoria realiza na intranet do órgão um jogo “Quiz” que, na verdade, é um teste de conhecimento sobre a Ouvidoria. A realização do 1º Quiz sobre a Ouvidoria na intranet do SLU teve a participação de 15% dos *logins* da autarquia. A segunda versão será publicada brevemente. O objetivo principal é disseminar conhecimento sobre Ouvidorias de forma descontraída e por meio de competição sadia. De acordo com o Oxford English Dictionary, a palavra *quiz* é usada com o significado de “enigma, pergunta” desde 1843. A etimologia é incerta: alguns dizem que vem do pronome interrogativo latino *qui* (quem?).

A Ouvir também concentrou seus esforços na capacitação dos membros da própria equipe em atividades da OGDF, congressos e cursos externos, buscando sempre a obtenção de certificações. Em 2016, foram 104 horas de capacitações acumuladas pela equipe. No ano seguinte, foram 317 horas; 124 horas em 2018; e, até junho de 2019, a equipe já acumulava 300 horas de capacitação.

O Ouvidor possui as seguintes certificações: Certificação de Ouvidores, pela Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman ABO/Nacional (20 horas, presencial); Certificação pela Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF, pela Escola de Governo do Distrito Federal (96 horas, presencial); e Certificação pela Controladoria-Geral da União – CGU, pela Escola Nacional de Administração Pública – Enap (120 horas, a distância).

1.6 Operação

Como demonstrado no diagnóstico, era imprescindível a identificação das competências, das atribuições e dos processos/subprocessos que estavam definidos regimentalmente para a Ouvidoria do SLU.

A organização dos trabalhos era crucial para alcance dos resultados propostos (GpR). A Ouvir começou pelo *check-list*, que é a padronização do formato das respostas preliminares, encaminhamento e respostas definitivas, com linguagem mais cidadã.

Posteriormente todos os processos foram mapeados utilizando a técnica Masp (Método de Análise e Solução dos Problemas), que é uma forma estruturada de analisar e solucionar problemas da

rotina diária das organizações, também conhecida como Movimento da Qualidade Total no Japão.

Trata-se de um desdobramento do método gerencial intitulado Ciclo PDCA – P (*Plan/Planejamento*), D (*Do/Execução*), C (*Check/Verificação*) e A (*Action/Ação*), idealizado por Shewhart e divulgado por E. Deming³.

Com esse trabalho a Ouvidoria do SLU desenvolveu o Manual Técnico Operacional de Atendimento como ferramenta de padronização e gestão, utilizando como referência o manual da Ouvidoria-Geral do Distrito Federal.

O trabalho resultou no desenvolvimento da política interna de Ouvidoria divulgada recentemente no *Diário Oficial do Distrito Federal* (In SLU nº 010/2019). A Instrução dispõe sobre os compromissos com o atendimento, prioridade no tratamento, procedimentos internos e o horário de atendimento da Ouvidoria do SLU/DF.

De modo igual, outra possível ação que pode ter mudado a dinâmica do trabalho da Ouvidoria do SLU foi a abertura do sistema OUV para as Diretorias (áreas de gestão) e para as gerências de limpezas (áreas operacionais), com perfil parametrizado pelo sistema para usuários de Unidades Finalísticas, visando à tempestividade das respostas aos usuários, o envolvimento de todos no tratamento das demandas do usuário e o fortalecimento da política de Ouvidoria no órgão.

1.7 Controle

O processo de monitoramento levou em conta a análise objetiva dos resultados obtidos, das informações da equipe, a percepção dos parceiros e dos usuários. A Ouvidoria utiliza várias fontes de dados, sendo as principais as geradas pelos sistemas da Ouvidoria-Geral (OUV e e-SIC).

Todos esses dados são consolidados em um banco que alimenta o Business Intelligence (BI) do SLU, ferramenta de inteligência que facilita a interpretação dos dados e identifica as áreas que merecem atenção. A ferramenta é de uso exclusivamente interno da autarquia.

1.8 Relatórios

No caminho da gestão orientada por resultado, a gestão da informação é um componente básico. Conforme o *Dicionário Aurélio*, “relatório” é derivado do verbo “relatar”, é a exposição, oral ou escrita, que se caracteriza por conter uma descrição detalhada dos aspectos mais importantes, eventos ou ações, de alguma coisa.

Em julho de 2016, a Ouvidoria do SLU apresenta o seu primeiro relatório analítico com a evolução dos resultados e indicadores. Os relatórios atuam como ferramenta de controle para a concretização dos resultados obtidos pelo SLU e por sua Ouvidoria. Todos os resultados desse modelo de gestão estão registrados da seguinte forma:

Relatórios mensais: quantitativos.

³ Texto adaptado da apostila de treinamento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

Relatórios trimestrais: analíticos (obrigatórios).

Relatórios semestral e anual: analíticos, prestação de contas das ações, apresentação de resultados, metas, indicadores, recomendações, ações externas/internas e avaliações cidadãs, entre outras informações.

A Ouvidoria tem a preocupação de construir relatórios com aspecto visual agradável, conciso e com linguagem cidadã, tendo em vista que o relatório tem o objetivo de prestação de contas e transparência aos gestores do SLU, como também ao cidadão, aos usuários do SLU, aos órgãos fiscalizadores e aos apoiadores/parceiros da autarquia.

Em 2018, a Ouvidoria do SLU buscou desenvolver relatórios dinâmicos, segmentados ou específicos para cada unidade orgânica. A adoção da presente prática visa estimular a leitura e o uso das informações pelas áreas técnicas internas, uma vez que são destacados apenas os dados sob sua responsabilidade.

1.9 Propostas de melhorias

O último passo da metodologia de Gestão por Resultados da Ouvidoria é a proposição de melhorias para a otimização dos processos, produtos e serviços ofertados pela autarquia (recomendação).

A Assessoria Especial da Ouvidoria do Serviço de Limpeza Urbana – SLU é uma unidade orgânica de “controle”, que tem como competência prezar pela elevação da eficiência, da melhoria do atendimento ao usuário, da transparência e o aprimoramento e a racionalização administrativa.

Diante disso, passou a utilizar as recomendações de melhorias, visando à qualificação dos produtos/serviços. Em seguida, alguns dos aspectos abordados pela Ouvidoria que obtiveram resultados favoráveis aos usuários:

O barulho na coleta (convencional e seletiva) – Em 2016, o barulho era o terceiro assunto com mais reclamações no SLU. A Ouvidoria levou o problema à direção do órgão, que iniciou estudos de adaptações a serem feitas em toda a frota de caminhões compactadores das empresas contratadas, com o objetivo de diminuir a geração de ruído. O volume de ruído atingiu 93 decibéis nos testes com caminhão e contêiner de metal sem adaptação. Já com os veículos adaptados, o ruído atingiu o máximo de 78 decibéis. E com contêiner de plástico obtivemos 63 decibéis. O custo das adaptações ficou a cargo das empresas contratadas. Além das adaptações nos caminhões coletores, a IN nº 114/2016 recomenda adaptações aos condomínios e proprietários de contêineres. As adaptações incluem abafadores ou a substituição dos equipamentos por contêineres de plástico (PEAD) para diminuir o barulho. O barulho nas coletas somava 24% (vinte e quatro por cento) das manifestações não atendidas e atualmente não aparece entre os dez primeiros serviços mais reclamados.

Perguntas e Respostas Frequentes (FAQ) – De acordo com o diagnóstico da Ouvidoria do SLU, em 2015 o FAQ estava desatualizado, com links quebrados e de difícil navegação. Após os questionamentos da Ouvidoria, foi desenvolvido o novo FAQ do SLU com diversos temas, inclusive assuntos transversais e até mesmo assuntos que não competem ao SLU. Os FAQs conseguem

solucionar diversas dúvidas comuns de diversos usuários sem o acionamento constante de uma equipe enorme. Quanto mais completo for o FAQ, menos dúvidas sobrarão para uma ligação ou um e-mail. Ele potencializa o atendimento, agiliza o processo e economiza recursos.

Conserto de contêiner quebrado por má operação – Conserto de contêiner danificado era o assunto campeão na avaliação negativa dos serviços prestados pelo SLU, com 22% (vinte e dois por cento) das manifestações não atendidas no 1º semestre de 2017. A Ouvidoria propôs, em março de 2017, a revisão do processo, com participação cidadã, principalmente na realização de vistoria (laudo técnico), na coleta do contêiner para o conserto e no ato da entrega.

Obtenção do índice de 100% de transparência ativa e o reconhecimento do grau de excelência pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, em 2018.

Conversão da transparência passiva em ativa – Em decorrência do aumento dos pedidos de acesso à informação sobre o novo concurso, em janeiro de 2019 foi recomendada ao SLU a conversão das informações de transparência passiva para ativa, o que resultou no desenvolvimento da página específica no site do SLU.

O mais importante nesse processo foi o espaço conquistado pelo SLU, elevando sua importância externa e trazendo uma bagagem de maturidade como Instituição. Com base nas informações recebidas dos usuários via manifestações, pesquisa, pedido de acesso à informação, entre outros, a Ouvidoria consegue identificar tendências, pontos críticos de prestação de serviço e locais que necessitam de atuação da área de orientação ambiental.

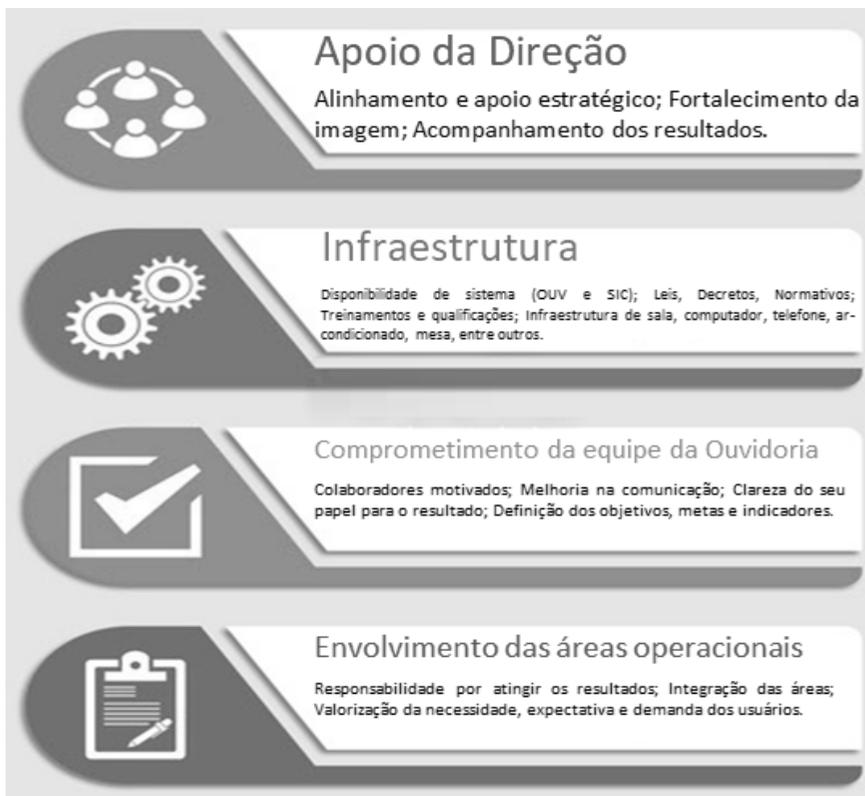
CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho demonstra que existia desvalorização e isolamento da equipe da Ouvidoria do SLU, que atuava sem participação e controle social. Parte da desvalorização se devia ao desconhecimento das atribuições e competências e até mesmo da importância da unidade.

Utilizando apenas os recursos materiais e humanos disponíveis, sem o dispêndio de recursos financeiros, a Ouvidoria do SLU conseguiu mudar em curto prazo a filosofia de transparência, controle e tratamento das demandas dos usuários do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal. O trabalho almejado buscava desenvolver plano anual de ação, com a definição de boas práticas, revisão das atribuições regimentais, desenvolvimento de fluxos, procedimentos, manual e lista de verificação, instalação do sistema nas unidades operacionais, disseminação da importância da Ouvidoria, da transparência e das demandas do usuário.

A metodologia de Gestão por Resultados foi escolhida pela equipe para otimizar os trabalhos da Ouvidoria do SLU e é altamente replicável. Apesar da simplicidade, é comprovadamente eficiente e eficaz. Entretanto, não basta apenas a metodologia, é preciso haver o envolvimento do triângulo do sucesso: Direção, Ouvidoria e áreas técnicas. A participação ativa da Presidência, Diretorias e do corpo técnico do SLU foram cruciais para as mudanças circunstanciais que beneficiaram os

usuários da limpeza urbana no Distrito Federal. Destacam-se as características-chave de sucesso para a Gestão por Resultado na Ouvidoria do SLU:



Os resultados alcançados com a adoção da presente metodologia foram:

Benefícios aos processos: Parceria e reconhecimento interno (ambiente cada vez mais cooperativo entre servidores públicos do SLU, em favor da Ouvidoria e com a qualidade dos serviços/ produtos ofertados); melhoria circunstancial dos indicadores de atendimento; melhora no ambiente de trabalho e no espaço de atendimento e melhora no processo de tratamento das demandas (desburocratização).

Benefícios aos usuários: Valorização das demandas dos usuários; transparência nos atos da instituição (índice de transparência ativa e passiva); melhora no tempo e na qualidade da resposta; extinção de respostas desconectadas das demandas; redução do barulho na coleta de lixo; disponibilidade da Carta de Serviços aos usuários; percepção e avaliação positiva sobre o serviço de limpeza urbana no Distrito Federal (pesquisa de opinião dos serviços prestados); participação cidadã, com o Conselho de Limpeza Urbana (Conlurb).

Em 2015, a Ouvidoria do SLU era a 9ª Ouvidoria do GDF mais acionada. Já em 2018, as demandas do SLU não representam nem 2% do volume total de manifestações da rede⁴. Ferramentas

⁴ Ver Ouvidoria-Geral do Distrito Federal em Referências.

simples de gestão e o envolvimento de todos geram resultados poderosos aos usuários.

Comprova-se que inovação é a capacidade de transformar a equipe, as atribuições e os processos em resultados para os usuários. Sendo assim, o trabalho é inovador pelo posicionamento da Ouvidoria como unidade consultiva na melhoria dos produtos e serviços.

A resposta ao usuário não é o único trabalho da Ouvidoria. Todo atendimento gera um banco de dados importante sobre o qual o Ouvidor deve trabalhar e utilizar como instrumento, para que o gestor da instituição adote medidas que elevem o padrão de qualidade dos serviços de limpeza urbana, buscando a melhoria contínua. Para esse alcance, a Ouvidoria não pode e nem deve se restringir à sala de trabalho. Tanto o Ouvidor quanto sua equipe devem se ambientar com todos da instituição, conhecer os processos e seus gargalos.

Por fim, o processo de fortalecimento e de empoderamento da Ouvidoria é longo e exige várias ações. A Ouvidoria é um espaço estratégico de participação dos beneficiários, uma vez que busca exatamente analisar, consolidar e recomendar ajustes nas políticas públicas de limpeza urbana determinadas pelo Governo com base nas escutas, contribuições, reclamações e sugestões exaradas pelos usuários.

Agradecimentos aos colaboradores: Barbara, Carlos, Ellen, Ester, Gildete, Isadora, Janaina, Jessica, Maria Senhora, Maria Socorro, Marlúcia, Matheus, Mayara, Paulo Henrique, Rosimeire, Tânia e Valdete. E aos gestores: Félix, Kátia, Paulo Celso, Reis e Silvano.

REFERÊNCIAS

BARREIRO, Adriana Alvim; PEREZ, José Roberto; PASSONI, Eric (Org.). *Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. São Paulo: Ed. Unicamp, 2011. p. 36.

CAMPOS, Heliana Kátia Tavares. Como fechamos o segundo maior lixão do mundo. Disponível em: http://www.assecor.org.br/files/3015/4470/2872/como_fechamos_o_segundo_maior_lix_o_do_mundo_.pdf. Acessado em: 28 maio 2018.

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito; MENEZES, Ronald do Amaral. *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. 1. ed. Brasília – DF: Ipea, 2016.

DICIONÁRIO AURÉLIO. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/relatorio/>. Acesso em: 28 maio 2019.

DRUCKER, P. *The Practice of Management*. New York: Harper and Row, 1954.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. *Análise e Melhoria de Processos Metodologia MASP*, Brasília, 2015.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Gestão por resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. São Paulo: EAESP/FGV, 2009.

JURAN, Joseph M. *Quality Planning And Analysis*. New York: McGraw-Hill, 1993.

OUVIDORIA-GERAL do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.ouvidoria.df.gov.br/desempenho-da-ogdf-em-2018-mostra-excelentes-resultados/>. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. Disponível em: <http://www.ouvidoria.df.gov.br/sistema-ouv-df-premiado/>. Acesso em: 28 maio 2019.

OXFORD ENGLISH DICTIONARY. Disponível em: <https://www.oed.com/>. Acesso em: 28 maio 2019.

RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz. *Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal*. 2. ed. Brasília-DF: Ministério da Transparência, 2016.

WATSON, Gregory H. *Benchmarking estratégico*. São Paulo: Makron Books, 1994.

CAPACIDADE PROPOSITIVA DAS OUVIDORIAS UNIVERSITÁRIAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA DA OUVIDORIA FMUSP

Alice Abi-Eçab¹

Resumo

Este artigo propõe o debate sobre a importância de Ouvidorias universitárias buscarem compreender, de forma ampla, o contexto de possibilidades do modo de vida dos usuários de seu serviço, que pode ser entendido como uma função de competência das Ouvidorias que utilizam o processo de trabalho propositivo próprio das chamadas “Ouvidorias ativas”. Questões como a qualidade de vida, o acesso à informação no território, a sustentabilidade do ambiente, a rede de serviços e a garantia de direitos dos usuários, enquanto pilares do entendimento integral aos direitos humanos, podem servir como instrumento para orientar o processo de gestão (planejamento, monitoramento, avaliação) de uma instituição de ensino superior por meio da colaboração das Ouvidorias universitárias. À luz de uma perspectiva interdisciplinar, sob a visão de totalidade e integralidade dos processos sociais, o artigo situa o leitor acerca da estrutura da Rede Apoio ao Estudante da FMUSP, na qual a Ouvidoria participa e agrega seu valor operacional, com independência hierárquica na estrutura do organograma institucional; e compartilha ideias como sugestão para a elaboração de um projeto de pesquisa, por parte de Ouvidorias universitárias, que capte a realidade vivida pelos estudantes, enquanto sujeitos de direitos, em sua relação de pertencimento e identificação com o ambiente universitário, com expectativas e oportunidades de vivências e experimentações, a partir desse território público, para a melhoria contínua dos serviços institucionais.

Palavras-chave: Ouvidoria universitária. Rede. Universidade de São Paulo.

¹ Ouvidora na Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. Mestra em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São Paulo. Professora em cursos de graduação e pós-graduação, possui experiência nas esferas estadual e municipal, atuando com políticas públicas e sociais. (alice.aecab@fm.usp.br.) (www.fm.usp.br/ouvidoria) (ouvidoria@fm.usp.br.)

Abstract

This paper proposes the debate about the importance of university Ombudsmen to comprehend comprehensively the context of possibilities of the way of life of the users of their service, which can be understood as a function of the Ombudsman's competence that use the process of propositive work, the so-called "active Ombudsmen". Issues such as quality of life, access to information in the territory, sustainability of the environment, service network and the guarantee of users' rights, as pillars of the integral understanding of human rights, can serve as a tool to guide the management process (planning, monitoring, evaluation) of an institution of higher education through the collaboration of university Ombudsmen. In the light of an interdisciplinary perspective, under the vision of totality and integrality of social processes, the paper places the reader on the structure of the Student Support Network of FMUSP, in which the Ombudsman participates and adds its operational value, with hierarchical independence in the structure of the institutional organization chart; and shares ideas as a suggestion for the elaboration of a research project by university Ombudsmen that captures the reality lived by students, as subjects of rights, in their relation of belonging and identification with the university environment, with their expectations and opportunities of experience and experimentation, from this public territory, for the continuous improvement of institutional services.

Keywords: University Ombudsman. Network. University of São Paulo.

1 INTRODUÇÃO

A construção do artigo “Capacidade propositiva das Ouvidorias universitárias: um relato de experiência da Ouvidoria FMUSP” possui como partida experiências profissionais da autora no ambiente da Universidade de São Paulo (USP), por meio da gestão da Ouvidoria da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP), a qual integra a rede de serviços institucionais oferecidos nessa Casa. Elaborado por meio dessas experiências, o artigo também apresenta o compartilhamento de um esboço de projeto de pesquisa que propõe, como sugestão de investigação a ser feita por Ouvidorias universitárias, uma aproximação entre demanda e oferta de serviços, tendo como sujeitos os estudantes de graduação desse território universitário.

Além da atual experiência como Ouvidora, vale pontuar a atuação profissional anterior da autora como assistente social na própria USP, prática que gerou conhecimento aprofundado das demandas sociais, culturais, ambientais, esportivas, de lazer, de pesquisa e empregabilidade dos estudantes no interior do *campus* Butantã, na capital do Estado de São Paulo. Naquele momento, tais demandas dos estudantes sinalizavam uma busca pela oferta integral de serviços universitários, os quais por vezes não eram oferecidos pela Universidade ou oferecidos em quantidade não capaz de atender com excelência à procura da comunidade discente.

Com base nisso, para compreender de forma ampla o atual contexto de possibilidades do modo de vida universitário, que pode ser entendido como de competência das Ouvidorias universitárias – no formato “Ouvidorias ativas” –, dividimos o desenvolvimento desse artigo em duas partes, quais sejam: i) situar o leitor acerca da estrutura da Rede Apoio ao Estudante da FMUSP, na qual a Ouvidoria participa e agrega seu valor operacional, com independência hierárquica na estrutura do organograma institucional; ii) o compartilhamento de ideias como sugestão para a elaboração de um projeto de pesquisa, por parte de Ouvidorias universitárias, que capte a realidade vivida pelos estudantes, enquanto sujeitos de direitos, em sua relação de pertencimento e identificação com o ambiente universitário, com expectativas e oportunidades de vivências e experimentações a partir desse território público.

Levantar questões como a qualidade de vida, o acesso à informação, a sustentabilidade do ambiente, a rede de serviços oferecida, com garantia e capacidade de acesso a direitos pelos usuários, enquanto pilares do entendimento integral de acesso a direitos, portanto competências próprias de Ouvidorias Públicas, podem servir como instrumento para orientar o processo de gestão (planejamento, monitoramento, avaliação) de uma instituição de ensino superior (IES), como é aqui tratado no artigo, assim como nos demais territórios assemelhados.

No projeto de pesquisa sugerido, é relevante discutir o processo histórico da questão social²,

2 “Nos anos de 1930, a economia brasileira gradualmente passa a modificar seu modo de produção por meio do processo urbano-industrial – do agrário-comercial para o industrial –, já que é no interior das relações de trabalho do operariado que se dá a contradição capital-trabalho. Esta tensão social de disputa (entre capital e trabalho) agrava a questão social, a qual pode ser entendida [em linhas breves] como o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que despontam na relação conflituosa entre o mundo do trabalho e o modo capitalista de produção” (ABI-EÇAB, 2015, p. 12). O conceito de questão social pode ser aprofundado em MONTAÑO (2012), NETTO (2001) e SANTOS (2012).

com suas expressões no cotidiano da sociedade, assim como dificuldades vividas pela comunidade de estudantes. Assim, poderá ser analisado um possível contexto contraditório no bojo de uma mesma arena social: de um lado a garantia de acesso a direitos assegurada pelas políticas; de outro, a agenda de corte de gastos gestada na realidade do capitalismo contemporâneo (NETTO e BRAZ, 2007).

Nesse panorama, é elementar a construção e o fortalecimento de ferramentas que possam aprimorar a trajetória da IES, no caso em tela da Universidade de São Paulo³, no que tange ao ambiente e serviços oferecidos à comunidade de estudantes. Assim, o enfoque na qualidade de vida e acesso a direitos – para dimensionar a concepção holística de ser humano como ser biopsicossocial – é indispensável para uma análise da dinâmica universitária sob uma perspectiva de totalidade e integralidade.

2 INSERÇÃO DE OUVIDORIAS NA REDE INSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS DE ATENDIMENTO

Em âmbito público, Ouvidorias são canais de diálogo entre sociedade e Estado, com o objetivo de buscar melhorias contínuas nos processos institucionais e nos serviços oferecidos à população, atuando em prol da promoção da cidadania. Em parceria com a direção máxima da IES, para o aperfeiçoamento da gestão universitária e satisfação dos usuários de seus serviços, as Ouvidorias universitárias devem se apoiar nos pilares de sigilo à identidade, discrição, proteção à segurança dos dados e comprometimento ético. Com acolhimento ao manifestante e tratamento qualificado das demandas, incumbem-se de recepcionar, analisar, encaminhar e monitorar as manifestações até o seu encerramento.

Relevante ressaltar que o pleno funcionamento das Ouvidorias, tanto públicas quanto privadas, é fundamental para a gestão de qualidade dos processos de trabalho institucionais e para a governança corporativa da pessoa jurídica que as abriga. Considerando o leque de instrumentos operacionais que lhes é de competência, as Ouvidorias utilizam-se – expressivamente – da comunicação com o usuário e com as áreas técnicas e administrativas para a mediação de conflitos e acompanhamento da resolução das demandas apresentadas. Nesse contexto, é a partir de um refinado sistema de gestão de manifestações e de captação e tratamento de dados que será possível para as Ouvidorias desenharem indicadores consistentes e fidedignos da realidade para uso da autoridade máxima institucional e para o empoderamento da população, em benefício coletivo, por meio da ampla divulgação pública desses dados.

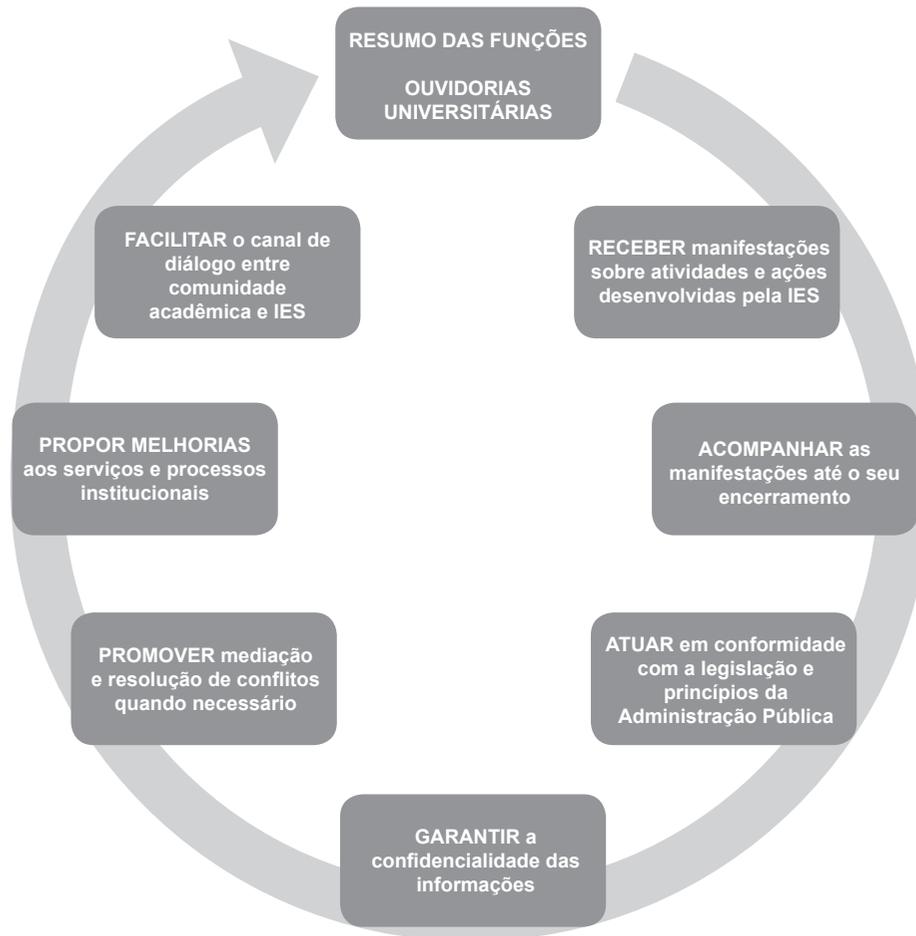
Em consonância com o Código de Ética do Ouvidor/Ombudsman (ABO, 1997)⁴, a previsão é que Ouvidorias Públicas exerçam suas atividades com independência e autonomia funcional,

3 “Em mais um ranking, USP é considerada a melhor universidade brasileira. Classificação elaborada pela consultoria britânica Times Higher Education avalia instituições da América Latina” (*Jornal da USP*, 2019).

4 O Código de Ética do Ouvidor/Ombudsman prevê que Ouvidorias Públicas exerçam suas atividades com independência, resguardando o sigilo das informações e promovendo a justiça e a defesa dos interesses legítimos dos cidadãos.

resguardando o sigilo das informações e promovendo a justiça e o acesso a direitos e interesses legítimos dos cidadãos. Assim, Ouvidorias têm a função fundamental de trabalhar para o aprofundamento do conceito do direito à cidadania e para o efetivo exercício e respeito desse direito pela sociedade e agentes públicos.

A seguir, preparamos um fluxo indicativo de algumas das principais funções que são de competência de Ouvidorias universitárias:



Fonte: elaboração da autora (2019)

Vale frisar que, segundo a literatura especializada, Ouvidoria Pública não deve ser compreendida como instância específica de defesa de direitos, pois não tem a competência de atuar como advocacia pública ou desenvolver ações de investigação, sindicância, judicação e punição. O foco das Ouvidorias Públicas é garantir um canal de diálogo direto entre população e Poder Público e contribuir para o livre acesso à informação, conforme legislação vigente.

Segundo apresentado no Guia de Orientação Para a Gestão de Ouvidorias (CGU, 2013, p. 9), a "Ouvidoria não é, assim, uma estrutura criada para defender direitos dos cidadãos, e sim para garantir meios para que os direitos dos cidadãos de serem ouvidos e de participarem da Adminis-

tração Pública se efetivem”. Nesse sentido, a Ouvidoria FMUSP⁵ está configurada como instância mediadora por excelência, operando com imparcialidade, caráter sigiloso e independência, sendo responsável por acolher demandas e buscar resolutividades entre as partes envolvidas, atuando como facilitadora desse diálogo entre cidadão e Estado.

No esforço de ampliar a rede de atendimento à comunidade acadêmica para a contínua melhoria de seus índices de prestação dos serviços com excelência, a FMUSP articulou seus diversos equipamentos e serviços e criou a Rede Apoio ao Estudante da Faculdade de Medicina da USP, que engloba os seguintes cursos de graduação: Medicina, Fisioterapia, Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional. O objetivo é oferecer suporte à comunidade acadêmica com informações sobre os espaços e serviços e programas institucionais. Abaixo, apresentaremos os quatro equipamentos que integram a Rede:

- **Ouvidoria**

Compromisso em oferecer um espaço democrático de controle e participação social, constituindo-se como canal aberto de comunicação com a comunidade acadêmica (colaboradores, estudantes, pesquisadores, professores, residentes e terceirizados). Como instância estratégica diretamente ligada à Diretoria, possui caráter mediador e imparcial, além de autonomia funcional no tratamento qualificado das manifestações recebidas. Colabora na construção de espaços plurais e abertos à negociação e na promoção do exercício da cidadania.

- **Núcleo de Apoio ao Estudante**

Apoio às necessidades socioeconômicas, acadêmico-pedagógicas, de saúde mental e de promoção da saúde de estudantes de graduação. Opera programas e ações contínuas de monitoramento e de atendimento. É composto pelos seguintes serviços:

- Acolhimento Integrado
- Serviço Social
- Serviço de Assistência em Saúde Mental
- Coordenação de Promoção de Saúde
- Coordenação e Tutoria Acadêmica

- **Núcleo de Ética e Direitos Humanos**

Apoio às políticas de ética e direitos humanos, cujas ações são direcionadas para a promoção de relações sustentáveis em relação às diversidades (sexual, gênero, raça e etnia, religião, condições socioeconômicas).

- **Centro de Desenvolvimento de Educação Médica**

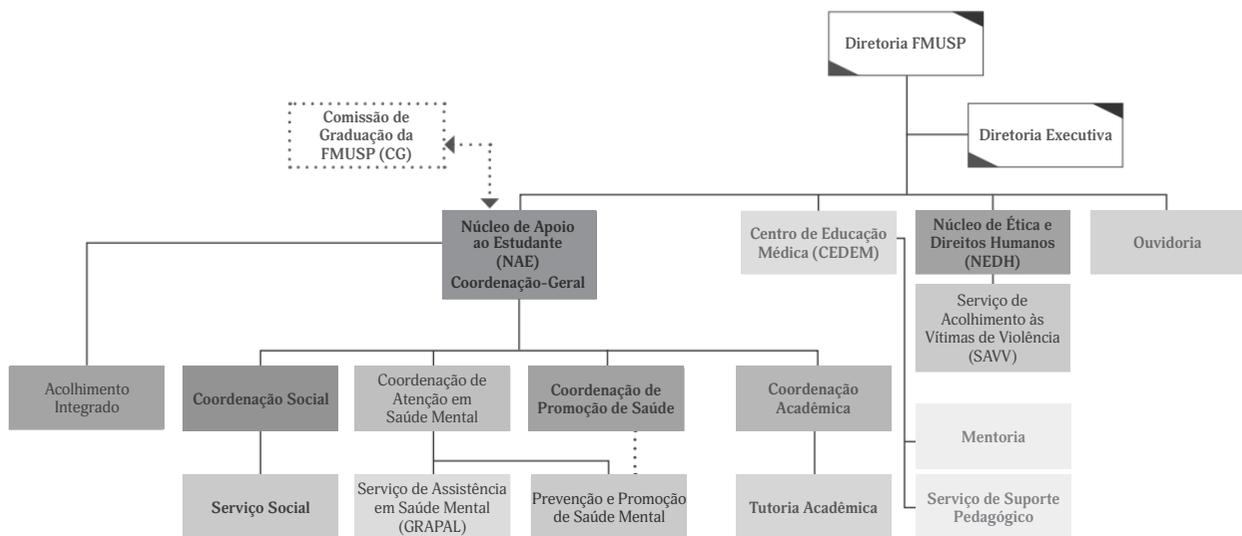
Apoio à educação na área da saúde por meio de programas de desenvolvimento docente e pesquisa, constituindo frentes de trabalho com estudantes por meio do Programa de Mentoria e do

5 A Ouvidoria da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, com implantação datada de janeiro de 2015, foi criada para o tratamento de manifestações enviadas por sua comunidade acadêmica, e também pela sociedade em geral, no que se refere às atividades e ações desenvolvidas pela FMUSP.

Suporte Pedagógico. É composto pelos seguintes serviços:

- Núcleo de Desenvolvimento Docente
- Núcleo de Pesquisa
- Núcleo de Avaliação
- Núcleo de Desenvolvimento Profissional.

Observamos que é fundamental que a estrutura da Ouvidoria esteja fixada no organograma institucional sem intermediários hierárquicos, reportando-se diretamente à alta direção, no caso, à Diretoria FMUSP. Tal condição é indispensável para justificar sua autonomia funcional, independência e compromisso com os interesses do usuário e da instituição. Abaixo, o organograma demonstra um posicionamento adequado para Ouvidorias:



Fonte: Portal FMUSP (2019)

Nesse sentido, principalmente pela FMUSP estar situada na área da saúde, vale ressaltar o conceito amplamente aceito da Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS, 1946, [s.p.]), no qual a saúde é entendida como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente a ausência de afeções e enfermidades”. Esse é um direito a ser garantido ao cidadão. Analisando a saúde com o “foco na saúde da coletividade, a interdisciplinaridade e ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde humana” (FORTES e RIBEIRO, 2014, [s.p.]) e agregando a fundamental contribuição da legislação nacional da política pública da saúde⁶, observa-se que o

6 Como principais marcos legais da saúde no Brasil, cita-se a Constituição Federal (artigos 196 a 200); a Lei 8.080/1990 – Lei Orgânica da Saúde (dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências); e a Lei 8.142/1990 (dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências). Contudo, a efetivação da legislação não é absoluta e vale a reflexão de que “é indispensável, porém, que ela preveja mecanismos para que nenhum dos direitos afirmados seja negado na prática constitucional. Apenas a implantação responsável de um sistema de saúde com base municipal pode viabilizar a garantia do direito à saúde” (DALLARI, 1988, [s.p.]).

acesso aos direitos deve ser compreendido em sentido amplo e contemplar, em seu significado, uma visão integral de atenção ao modo de vida dos sujeitos.

A partir dessas implantações e diante das reflexões e demandas do cotidiano, a Ouvidoria FMUSP pensou em um protótipo de projeto de pesquisa para o alcance de maior aprofundamento e aproximação aos sujeitos com os quais trabalha, assim como também com a rede institucional de serviços e equipamentos que integra. Decidimos, então, compartilhar tal projeto de pesquisa, o qual poderá ser útil para Ouvidorias universitárias, tanto públicas como privadas, para que – com as devidas adaptações às necessidades locais e institucionais de cada território –, possam utilizar os tópicos sugeridos a fim de nortear pesquisas com o objetivo de buscar melhorias contínuas e inovações em seus processos de trabalho, tornando-os objeto de uma gestão sustentável.

3 SUGESTÃO PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETO DE PESQUISA POR OUVIDORIAS UNIVERSITÁRIAS

Com uma proposta de conteúdo crítico e transformador, a pesquisa deve utilizar um campo de atuação interdisciplinar e de interação entre as seguintes esferas: qualidade de vida, ambiente, sustentabilidade, acesso à informação e direitos, entre outras possíveis categorias. Englobando temas sociais, culturais, ambientais, esportivos, de lazer, de pesquisa e oportunidades de empregabilidade – tradicionalmente percebidos como demandas dos estudantes –, as complexidades e dinâmicas do território universitário e os rebatimentos dessas realidades na vida dos sujeitos devem ser percebidos e medidos para posterior intervenção institucional.

O propósito dessa sugestão para a elaboração de um projeto de pesquisa está em buscar uma aproximação com o modo de vida dos estudantes e suas demandas reais, identificando possíveis pontos de reflexão a serem discutidos no contexto da IES com relação ao nível de disponibilidade de diálogo que a instituição estabelece com sua comunidade de estudantes, usuária de bens e serviços disponibilizados no território universitário.

A pesquisa poderá, também, apresentar como proposta a construção de um banco de dados e conhecimentos relevantes para o planejamento da IES no atendimento às demandas da comunidade de estudantes, com ideias e possíveis respostas, identificando limites e desafios, mapeando necessidades objetivas e subjetivas dos sujeitos no contexto do território.

Por meio do manejo de ferramentas de pesquisa selecionadas e adequadas para o alcance dos objetivos, a intenção precípua do estudo é agregar forças na melhoria contínua e sustentável da qualidade de vida dos estudantes na IES, buscando organizar legitimidades a partir das demandas dos sujeitos, aprimorando as políticas universitárias já existentes, e construir novos paradigmas no atendimento integral das necessidades dos sujeitos.

A pesquisa deve ser concebida no sentido de propor um levantamento da atual situação de possibilidades de vivências dos estudantes na atual conjuntura de bens e equipamentos universitários oferecidos à comunidade de discentes. Em um segundo momento, a partir do conhecimento produzido, deverão ser empreendidas análises e discussões acerca da necessidade de criação e aprimoramento de políticas universitárias nas dimensões sugeridas pelo estudo (qualidade de vida,

ambiente, sustentabilidade, acesso à informação e direitos).

A partir disso, poderão ser reunidos esforços para a criação de um conjunto de indicadores de bem-estar dos sujeitos inseridos no território (ou seja, dos estudantes no contexto do *campus* universitário), identificando e examinando os principais obstáculos e viabilidades para a inserção e melhoria de políticas comunitárias no cenário da IES.

Consoante à competência das Ouvidorias em atuar de forma propositiva, a pesquisa deve apresentar a intenção de ampliar o espaço de debate no assunto em pauta e proporcionar o aprofundamento na análise de indicadores e categorias que resultem em intervenções eficientes, eficazes e efetivas pelas áreas técnicas e administrativas, no bojo do ambiente que é oferecido aos estudantes, contribuindo para melhor qualidade de vida e acesso a direitos.

Podem ainda configurar como objetivos da pesquisa:

- Levantar dados das categorias propostas (demandas dos estudantes).
- Identificar as políticas universitárias, bens e equipamentos disponíveis.
- Examinar a atuação institucional diante das demandas da comunidade discente.
- Cruzar dados e informações levantando possíveis correlações.
- Refletir sobre a qualidade de vida como direito fundamental.
- Problematicar intenções da instituição e necessidades dos estudantes.
- Disponibilizar de forma pública e de fácil acesso, por meio da internet, as informações produzidas para o uso da IES e da comunidade acadêmica.

Acerca da metodologia e do plano de trabalho, à luz de uma perspectiva interdisciplinar e sob a visão de totalidade e integralidade dos processos sociais, a pesquisa poderá ser guiada por procedimentos metodológicos qualitativos e quantitativos.

A coleta das informações e dados deverá ser construída a partir de sucessivas aproximações com o objeto definido pelo estudo, utilizando pesquisa documental com dados primários (obtidos por pesquisa direta) e dados secundários (decorrentes de outras pesquisas já produzidas).

Na dimensão qualitativa, poderão ser propostas pesquisas bibliográficas e documentais, aliadas à aplicação de questionários *online* com perguntas abertas aos sujeitos participantes, examinando o significado das palavras, ideias e mensagens que despontarem nas manifestações dos participantes.

Na dimensão quantitativa, poderão ser utilizados questionários *online* com perguntas objetivas, observando a frequência com que são usadas determinadas palavras, ideias, valores ou mensagens por meio das respostas. O acúmulo teórico em estudos afins já realizados, além de produções bibliográficas e documentais, deverão embasar a pesquisa.

Por intermédio do exame detalhado dos dados colhidos, o próximo passo é localizar e estabelecer categorias analíticas para classificar os dados levantados, promovendo um estudo pormenorizado das manifestações localizadas nos levantamentos quali-quantitativos. Procedimentos como descrição, interpretação, compreensão e explicação dos significados apresentados no material coletado serão analisados e inseridos em um panorama crítico e interdisciplinar de totalidade e integralidade de saberes.

A relevância e os resultados esperados da pesquisa estarão fixados na reunião de dados acerca das demandas dos estudantes e no levantamento da rede de serviços e equipamentos universitários oferecidos, construindo novos paradigmas e soluções sustentáveis para a IES no atendimento às necessidades da comunidade acadêmica, repensando e aprimorando o atual formato das políticas universitárias a partir das reais necessidades dos sujeitos que estão inseridos no território.

4 CONSIDERAÇÕES

Este artigo propôs o debate sobre a importância de que a Ouvidoria universitária busque compreender, de forma ampla, o contexto de possibilidades do modo de vida dos usuários de seu serviço, que pode ser entendido como de competência das Ouvidorias que utilizam o modo de trabalho propositivo das chamadas “Ouvidorias ativas”.

O artigo esteve dividido na preocupação em situar o leitor acerca da estrutura da Rede Apoio ao Estudante da FMUSP, da qual a Ouvidoria participa e agrega seu valor operacional, com independência hierárquica na estrutura do organograma institucional; e no compartilhamento de ideias como sugestão para a elaboração de um projeto de pesquisa, por parte de Ouvidorias universitárias, que captasse a realidade vivida pelos estudantes, enquanto sujeitos de direitos, em sua relação de pertencimento e identificação com o ambiente universitário, com expectativas e oportunidades de vivências e experimentações a partir desse território público.

Assim, a Ouvidoria que vier a elaborar e executar a pesquisa deverá observar se há viabilidade de execução do projeto, visto que é necessário o mínimo de *expertise* profissional e acúmulo teórico-metodológico no campo temático em estudo. Além disso, também é relevante mencionar a contribuição interdisciplinar que a pesquisa buscará trazer para alargar e fortalecer a compreensão das demandas presentes na IES, com interface com as esferas da saúde integral, da sustentabilidade e dos direitos de cidadania. O bem-estar do estudante, enquanto cidadão e usuário de serviços públicos, colabora ativamente para a manutenção dos índices de excelência no ensino, pesquisa e extensão universitária da IES e na garantia e promoção do exercício da cidadania pelos usuários.

Outro ponto fundamental para discussão, como indicação para futuros estudos, é: como os atores institucionais podem fortalecer a rede de serviços de atendimento aos usuários? Ainda, como podem implantar canais de participação da população com sugestões e novas ideias para a melhoria dos serviços? E como os usuários, organizados e se utilizando do direito à participação popular, podem reivindicar acesso a canais de diálogo com o ente público?

Tais pontos exigem um mergulho profundo por parte das Ouvidorias para que, conscientes de sua competência e de seu compromisso com a plena cidadania e com os direitos da população, possam se aprofundar e agregar valor a suas ações cotidianas, gerando inovações significativas em sua gestão e na compreensão de sua função social.

REFERÊNCIAS

ABI-EÇAB, Alice. *Sobre a implantação do curso de Serviço Social na Universidade de São Paulo*. 2015. 155 f. Tese (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17725>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

ABO-Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. *Código de Ética dos Ouvidores/Ombudsman*. Fortaleza, 1997, [s.p.]. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/codigo-de-etica>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Decálogo do Ouvidor. São Paulo, [s.d.], [s.p.]. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/decalogo>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF, 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF, 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BROWN, Theodore M.; CUETO, Marcos; FEE, Elizabeth. A transição de saúde pública 'internacional' para 'global' e a Organização Mundial da Saúde. *Hist. Cienc. Saúde-Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 623-647, set. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010459702006000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2019.

CGU-Controladoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União. Guia de orientação para a gestão de Ouvidorias. Brasília (DF), 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto_5_gestao_de_ouvidorias.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2019.

CUETO, Marcos. *Saúde Global: uma breve história*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

DALLARI, Sueli Gandolfi. O direito à saúde. *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 57-63, fev. 1988. Disponível em: <http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003489101988000100008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2019.

FMUSP-Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. Portal FMUSP. Rede Apoio ao Estudante. 2019. Disponível em: <<http://fm.usp.br/rede-apoio/portal/>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

FORTES, Paulo Antônio de Carvalho; RIBEIRO, Helena. Saúde Global em tempos de globalização. *Saúde Soc.*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 366-375, jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010412902014000200366&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2019.

JORNAL DA USP. USP sobe 23 posições e alcança a melhor classificação no QS Ranking. Assessoria de Imprensa da USP, *Jornal da USP*, Universidade, São Paulo [s.p.], 5 set. 2016a. Disponível em: <<http://jornal.usp.br/universidade/usp-sobe-23-posicoes-e-alcanca-a-melhorclassificacao-no-qs-ranking/>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. USP é a latino-americana mais bem classificada no ranking Times Higher. Assessoria de Imprensa da USP, *Jornal da USP*, Universidade, São Paulo [s.p.], 21 set. 2016b. Disponível em: <<http://jornal.usp.br/universidade/usp-e-a-latino-americana-mais-bem-classificadano-ranking-times-higher/>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. USP é considerada a melhor universidade pública do ano pelo Guia do Estudante. Assessoria de Imprensa da USP, *Jornal da USP*, Universidade, São Paulo [s.p.], 14 out. 2016c. Disponível em: <<http://jornal.usp.br/universidade/usp-e-considerada-a-melhor-universidade-publicado-ano-pelo-guia-do-estudante/>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Ranking CWU classifica USP entre as melhores do mundo em oito áreas. Assessoria de Imprensa da USP, *Jornal da USP*, Universidade, São Paulo [s.p.], 4 abr. 2017. Disponível em: <<http://jornal.usp.br/universidade/ranking-saudita-classifica-usp-entre-as-melhoresdo-mundo-em-oito-areas/>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Em mais um ranking, USP é considerada a melhor universidade brasileira. Assessoria de Imprensa da USP, *Jornal da USP*, Universidade, São Paulo [s.p.], 18 jun. 2019. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/institucional/em-mais-um-ranking-usp-e-considerada-a-melhor-universidade-brasileira/>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

LEITE, Silvana Nair; VASCONCELLOS, Maria da Penha Costa. Construindo o campo da pesquisa: reflexões sobre a sociabilidade estabelecida entre pesquisador e seus informantes. *Saúde soc.*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 169-177, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010412902007000300016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 7. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 110, p. 270-287, jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2019.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. *Temporalis*, Brasília: ABEPSS, Grafile, n. 3, p. 41-49, jan./jul. 2001.

_____; BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

OMS. *Constituição da Organização Mundial da Saúde*. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo, 1946. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saudeomswho.html>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

SANTOS, Josiane Soares. *“Questão Social”*: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

A OUVIDORIA DA UNB: HISTÓRICO, ACOLHIMENTO E ATUAÇÃO

Maria Ivoneide de Lima Brito¹

Larissa dos Santos Aguiar²

Resumo

Este texto aborda os desafios e as limitações de uma Ouvidoria universitária pública federal, especificando o histórico de sua criação e refundação, seu acolhimento e os dados de sua atuação no contexto da Universidade de Brasília (UnB), destacando-a como importante canal de comunicação entre o cidadão e a Administração Pública, bem como a efetividade de seu contexto de atendimento.

Palavras-chave: Controle social. Educação superior. Ouvidoria. UnB.

Abstract

This text addresses the challenges and limitations of a Federal Public University Ombudsman, specifying the history of its creation and refoundation, its reception and the data of its performance in the context of the University of Brasilia (UnB), highlighting it as an important communication channel between the citizen and the Public Administration, as well as the effectiveness of its service context.

Keywords: Social control. Higher education. Ombudsman. UnB.

1 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências e Tecnologias em Saúde da Faculdade de Ceilândia (UnB/FCE). Mestra em Educação pela Universidade de Brasília (2013). Especialista em Gestão Universitária pela UnB (2011) e em Linguística e Língua Portuguesa pela Faculdade da Terra de Brasília (2006). Graduada em Pedagogia, com ênfase em Orientação Educacional (2008), e em Letras pela Faculdade da Terra de Brasília (2003). Ouvidora da Universidade de Brasília. Professora voluntária no Curso de Terapia Ocupacional (FCE), bem como no Programa de Extensão Universidade do Envelhecer (UniSer) – (FCE). (www.ouvidoria.unb.br/) (ouvidoria@unb.br)

2 Mestranda em Educação Profissional pela Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Licenciada em Letras – Língua Portuguesa e Respectiva Literatura pela Universidade Católica de Brasília (2003). Possui Aperfeiçoamento em Redação e Revisão de Textos pela Universidade de Brasília (2007). Pós-Graduada em Língua Portuguesa pela Universidade Salgado Oliveira-RJ (2006) e Pós-Graduação *lato sensu* em Letras pela Universidade de Brasília (2008). Atua na área de revisão e padronização de textos acadêmicos e publicitários desde 2003. É servidora pública federal do Quadro de Pessoal da Fundação Universidade de Brasília desde 2012, atuando como Assessora Técnica da Ouvidoria da UnB, e Ouvidora da UnB substituta. (www.ouvidoria.unb.br/) (ouvidoria@unb.br)

1 INTRODUÇÃO

A educação é um bem público, um direito social fundamental ao sujeito e que pode ser requerida pelo cidadão ao Estado, que, por sua vez, tem o dever de oferecê-la. Configura-se como garantia constitucional, prática social que, por meio de interação com o contexto nacional, apresenta-se como direito inalienável, condição essencial para a garantia dos direitos humanos, cabendo ao Estado sua oferta, manutenção e desenvolvimento. Nesse sentido, o País deve reverberar políticas públicas que propiciem o respeito à diferença e à diversidade, o exercício da cidadania plena e a democratização do acesso à educação, com vistas à universalização de todos os seus níveis, ao fim do analfabetismo e à promoção de uma educação superior de qualidade, entre outros olhares e caminhos que estão engendrados na questão.

Historicamente, o Brasil tem-se caracterizado como um país composto por unidades federativas demograficamente díspares, com frágeis políticas sociais e grande desigualdade de renda. Dados de 2010 ilustram essa proposição: 190.755.799 milhões de habitantes, com 50% em situação de pobreza e 65,2% dos trabalhadores brasileiros com mais de dez anos de carteira assinada recebendo até dois salários mínimos (IBGE, 2011). Não é muito diferente a realidade de 2016, cujo montante da população era superior a 207,7 milhões, com mais de 52,168 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza. Esses parâmetros refletem a ausência de políticas sociais efetivas e assumem formas cada vez mais nefandas de exclusão social, que colocam o Brasil numa condição de país injusto, possuidor de terrível nódoa de desigualdade.

O panorama excludente tem efígies expressivas, sobretudo no campo da educação. Basta observar que até 2010 o País detinha 16 milhões de analfabetos absolutos, o que correspondia a 8,4% da população total. O percentual de pessoas sem instrução ou com nível fundamental incompleto era de 50,2%. Por sua vez, da população com mais de sete anos de idade, 11,2% eram analfabetos; desses, aproximadamente 2,5 milhões estavam na faixa de escolaridade obrigatória – 6 a 14 anos (IBGE, 2011). Esses são dados atinentes à educação básica. Reflita-se, então, quanto ao levantamento efetivo dos aprendentes da educação superior³, área na qual se situa o objeto deste artigo e que, de forma integral, abarca o papel da educação.

Nessa direção, no transcurso do ano de 2019, momento em que são celebrados os 71 (setenta e um) anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, os 57 (cinquenta e sete) anos da Universidade de Brasília (UnB) e, ainda, os 8 (oito) anos da formalização da Ouvidoria da UnB, embora já em funcionamento desde 1993, segundo LYRA (2000), a Instituição é desafiada a: I) manter seu papel social de entidade educadora e de qualidade, mesmo em um contexto de neogerencialismo e patrimonialismo, do ponto de vista das políticas nacionais, com exacerbado corte de verbas para a educação superior; II) pensar a respeito do lema: como transformar a universidade em um espaço mais humano?; e, por conseguinte, III) responder ao anseio da comunidade acadêmica, no que tan-

³ Ao longo da história da educação brasileira, adotou-se a expressão “ensino superior”. Contudo, a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), houve alteração de nomenclatura para “educação superior”. Outrossim, para contemplar tal dispositivo legal, no artigo, o termo “ensino superior” será utilizado quando o contexto histórico for anterior à publicação da referida Lei, e “educação superior” quando o debate sobre esse nível educacional estiver focado a partir de 1996.

ge ao controle e à participação social, tendo como base a Ouvidoria e, seguindo a mesma linha de análise no que se refere a seu histórico, a seu acolhimento e a sua atuação; IV) como transformar a Ouvidoria da UnB em um espaço mais acolhedor e humano? Para tanto, é mister destacar algumas reflexões provenientes da área de Direitos Humanos, no próximo tópico.

2 A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS E A EDUCAÇÃO SUPERIOR

O ano de 2019 é o marco da celebração dos 71 (setenta e um) anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), inicialmente proclamada em 1948, mediante o alicerce de ações e políticas públicas que possam fomentar a composição de uma geração de cidadãos mundiais que acredita, trabalha e vela por uma sociedade mais justa, serena, igualitária; um mundo fundamentado no alicerce da paz, do respeito e do amor fraternal. Tendo esse referencial como espectro, o qual, por conseguinte, contribui para a edificação de uma geração de pessoas, cidadãos ativos, educadores, que administram e fazem gestão de seus conflitos, independentemente do seu tamanho, mediante os princípios democráticos, os direitos e as garantias individuais, e, sobretudo, valorizando a liberdade, tanto de ação quanto de escolha e de expressão, conforme proclamada pela sua Assembleia-Geral:

A Assembleia-Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios estados-membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição. (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, p. 4)

É com esse olhar que a UnB, nesse período, é desafiada a ter cada vez mais consciência de seu papel social, ato que, certamente, abarca o seu saber-fazer e o seu saber-ser-pedagógico e suas funções sociais, sua totalidade, ou seja, o campo da educação superior. Nessa direção, é mister destacar que esfera em comento é delineada como uma área implexa de pesquisa que se destina, em grande parte na História mundial e, por conseguinte, no País, a formar elites, composta por conflitos estruturais e contrassensos, como a definição do papel que ela deve desenvolver na sociedade. Segundo SANTOS (1999 e 2004), na atual conjuntura global, as universidades vivem uma crise que envolve três dimensões: hegemônica, de legitimidade e institucional.

A primeira crise é resultado da contradição entre a função tradicional da Universidade e as novas atribuições que lhe foram conferidas, em particular, no transcurso do século XX. Destarte, de um lado encontra-se seu papel de fabricante de cultura e conhecimento particularizado e, do outro, a obrigatoriedade de formar força de trabalho qualificada para o mercado, o que corrobora uma visão pragmática do processo educativo.

Por sua vez, a segunda crise, a da legitimidade, para o autor, emerge em função “de a universi-

dade ter deixado de ser uma instituição consensual em face da contradição entre a hierarquização dos saberes especializados, por meio das restrições do acesso e da credenciação das competências”. Fator que eclode em uma universidade que deve ser produtora e que hierarquiza saberes de alto padrão, ponto que preconiza múltiplas exigências acadêmicas, ao passo que contribui para a democratização desse espaço e a socialização desse conhecimento com mais oportunidades para as classes populares, almejando sua promoção social, tendo em vista que o fator escolarização é considerado como caminho para ampliação de renda, a sua democratização social. Essa crise exalta duas tensões, a saber: a da contenção e a da expansão do acesso à educação superior, o que pode ser observado na inquietação do autor:

No momento em que a procura da universidade deixou de ser apenas a procura de excelência e passou a ser também a procura da democracia e de igualdade, os limites da congruência entre os princípios da universidade e os princípios da democracia e da igualdade tornaram-se mais visíveis: como compatibilizar a democratização do acesso com os critérios de seleção interna? Como fazer interiorizar numa instituição que é, ela própria, uma sociedade de classes os ideais de democracia e de igualdade? Como fornecer aos governados uma educação semelhante à que foi fornecida aos governantes sem provocar um excesso de democracia e, com isso, a sobrecarga do sistema político para além do que é tolerável? Como é possível, em vez disso, adaptar os padrões de educação às novas circunstâncias sem promover a mediocridade e descaracterizar a universidade? (SANTOS, 1999, p. 184)

Já a terceira crise, a institucional, é marcada pela contradição entre o anseio pela autonomia universitária e a pressão vigente para “submeter esta última a critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial ou de responsabilidade social” a um Estado avaliador, que exalta suas funções de controle, fiscalização, regulação e intervenção, mediante seus órgãos de controle e suas respectivas legislações, que, não raro, não foram feitas e direcionadas às universidades, posto que parecem não respeitar suas nuances e peculiaridades, contemplando a educação como um produto, um insumo do mercado e do capital, bem como das políticas internacionais de mercantilização da educação pública (ato que, por via de regra, representa uma luta contínua entre o espaço social e de autonomia universitária e o controle regulatório e intervencionista do Estado).

Por conseguinte, as crises supracitadas acabam por fomentar todo o cenário brasileiro e contribuem para desenhar o papel da universidade moderna, um campo heterogêneo, marcado por elevada complexidade, por um conjunto de diversidades e que fomenta a necessidade de uma revisão sistemática de sua função, de sua missão e de seu plano institucional e, ainda, de sua forma de se relacionar com a comunidade interna e com os anseios da sociedade em geral. É nesse âmbito de atuação, desafios e contradições que se situa a UnB.

3 A UNB: CAMINHOS E DESCAMINHOS

No limiar da Universidade de Brasília, nas palavras de DARCY RIBEIRO (1986), explicitou-se a sua função social no momento de sua fundação: criada para que ousasse, a fim de que, à vanguarda de seu tempo, enquanto universidade-semente, se estruturasse como a Universidade Nova,

na Nova Capital, sendo um centro nacional de criatividade científica e cultural, que pensa o Brasil como problema e lhe propõe soluções. A UnB é um sublime projeto de autonomia e de liberdade para pensar, para pesquisar, para ensinar, para experienciar.

Até meados de 1960, para além do projeto original da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (1934) e a criação da Universidade do Distrito Federal (1935), no Rio de Janeiro, o Brasil não fora marcado por grandes premissas ou tradição em relação à educação superior, pontuando-se a baixa taxa de atendimento à população, o que ainda ocorre hoje. Dessa feita, no dia da inauguração de Brasília, objetivando mudar esse cenário e reestruturar a educação superior no País, o então presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira encaminhou ao Congresso Nacional uma mensagem solicitando a criação da Universidade de Brasília, na nova capital do Brasil.

Com essa ordenança, a Universidade de Brasília emerge em 1961 e é pensada como uma proposta de oposição ao modelo arcaico, austero, elitista e sucateado até então vigente, nas universidades brasileiras. E, com esse olhar, responde ao grito do manifesto de 1932 e, por sua vez, preconiza a Reforma Universitária de 1968, como um revide eficiente para modernizar a educação superior no País, com responsabilidade elevada, a de consubstanciar o desenvolvimento do Brasil e suas nuances. Uma utopia bem arquitetada, um projeto desafiador, original; um centro de reflexão, um núcleo de criticidade e de busca de soluções para os problemas nacionais, uma universidade endereçada a espíritos inovadores, que coadunou com a fundação da nova capital federal e com os valores concernentes à ideologia nacional-desenvolvimentista em voga à época.

A UnB é uma utopia vetada, é uma ambição proibida, por agora, de exercer-se [...] é, sobretudo, o compromisso de esforçar-se, permanentemente, incansavelmente, para ser a universidade necessária [...] casa da cultura brasileira, se faça capaz de ajudar o Brasil a formular o projeto de si próprio: a nação de seu povo, ordenada e regida por sua vontade soberana, como o quadro dentro do qual ele há de conviver e trabalhar para si próprio. (RIBEIRO, 1978, p. 41)

Nessa direção, a Universidade de Brasília é formada como instituição pública de educação superior, fomentada sob a égide da Fundação Universidade de Brasília (FUB), Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961. Manifesta-se como uma proposta moderna de formação acadêmica, apoiada na premissa de criar uma elite nacional, mediante a visão do capitalismo autossustentado.

Segundo seu Plano Diretor, publicado em maio de 1962 e reeditado no bojo de seu 50º aniversário, a UnB deveria ser capaz de constituir profissionais habilitados ao exercício de atividades técnicas requeridas para o desenvolvimento econômico nacional, o que se observa em alguns de seus objetivos originais:

- I) formar cidadãos responsáveis, empenhados na procura de soluções democráticas para os problemas com que se defronta o povo brasileiro na luta pelo desenvolvimento;
- II) preparar especialistas altamente qualificados em todos os ramos do saber, capazes de promover o progresso social pela aplicação dos recursos da técnica da ciência;
- III) reunir e formar cientistas, pesquisadores e artistas e lhes assegurar os necessários meios materiais e as indispensáveis condições de autonomia e de liberdade para se devotarem à ampliação do conhecimento e à sua aplicação à serviço do homem. (FUB, 1962, s/n)

Quanto às contradições que reverberam na fundação da UnB e seu papel social, pontuam-se as seguintes críticas:

O plano da Universidade de Brasília representa, portanto, “um núcleo de controvérsias” que retrata as ambiguidades e as ilusões do projeto burguês lastreado no modelo nacional-desenvolvimentista que se inspira no nacional e se sustenta no internacional, precognizando a modernização conservadora. Nos objetivos dessa universidade está imbricada essa mesma contradição – ela privilegia o nacional, utilizando modelos e formas de outros países, recursos financeiros externos e, sobretudo, implementado a modernização “sem mudanças”, ao mesmo tempo que se acredita crítica e comprometida com os problemas do povo. (FONSECA, 1997, p. 28)

Na prática, a UnB é uma universidade na vanguarda de seu tempo, com vistas a internalizar novas concepções e modelos para a educação superior no País e na América Latina. Seu projeto é utópico, arquitetado como um núcleo cultural, centro de excelência em ensino e extensão. Uma exímia instituição de pesquisa direcionada para todos os ramos do saber e de divulgação científica, tencionando formar profissionais necessários ao Brasil, almejando a progressão do Brasil e a resolução de seus pontos nevrálgicos. Entre as funções básicas de sua composição, destacam-se:

Facilitar aos poderes públicos o assessoramento de que carecem em todos os ramos do saber, o que somente uma universidade pode prover.

Dar à população de Brasília perspectiva cultural que a liberte do grave risco de fazer-se medíocre e provinciana, no cenário urbanístico e arquitetônico mais moderno do mundo. (RIBEIRO, 1961, p. 9)

A UnB foi constituída para ser uma universidade emancipatória, democrática, inovadora, hodierna, autônoma e criadora, de função social inigualável diante da educação superior, que reverbera a interdisciplinaridade e a integração das múltiplas áreas do conhecimento. Na prática, ela é um instrumento de superação de atraso nacional, de papel libertário e transformador.

No desenho original de seus Institutos Centrais, Faculdades e Órgãos Complementares, foi projetada para a execução de cursos básicos e introdutórios, cursos de bacharelados, cursos de formação científica e novas modalidades de programas de pós-graduação.

Inicialmente edificada com oito Institutos Centrais de Ensino e Pesquisa e cinco faculdades⁴, espaços nos quais os discentes passariam por um ciclo básico geral ou cursos *troncos*, para, só depois de dois anos, deliberarem por sua carreira e completarem seus estudos em Institutos e Faculdades. Outro conjunto de anexos compreendia: a Biblioteca Central, o Centro de Teledifusão Educativa, a Editora, o Museu, o Centro Militar, o Estádio Universitário, as Casas Nacionais de Língua e Cultura e o Centro Brasileiro de Estudos Portugueses, extraído do modelo norte-americano.

Seu organograma previa outros órgãos culturais, como o Centro Recreativo e Cultural, Estádio Universitário, Museu da Civilização Brasileira, Museu da Ciência, Casa Internacional, Centro de

4 De acordo com o Plano Orientador da Universidade, os Institutos Centrais são: IC de Matemática, IC de Física, IC de Química, IC de Biologia, IC de Geociência, IC de Ciências Humanas, IC de Letras e IC de Artes. As Faculdades: Arquitetura e Urbanismo, Engenharia, Educação, Direito-Economia-Administração-Diplomacia, Ciências Agrárias e Ciências Médicas. (FUB, 1962, s/n)

Educação Elementar e Médica, Habitações para os servidores e discentes, Aula Magna, Centro Educacional com escolas primárias e média de demonstração para os alunos da Faculdade de Educação, Centro de Assistência Médica e Dentária, Casa Internacional, entre outras. Infelizmente, esse projeto, amplamente delineado e tencionado por Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, jamais foi concluído, o que é ratificado na fala de seu mentor:

De tudo isso que poderia ter sido, só se salvou o Minhocão. Mas, ao seu lado, quanta arquitetura pretensiosa, vitrineira e tola. Meditando ali, naquela tarde, frente ao que é hoje o *campus* da UnB, eu aprendi que uma universidade não é apenas um conjunto de edifícios na tarde do cerrado goiano. A UnB é uma utopia vetada, é uma ambição proibida, por agora, de exercer-se. Mas permanece sendo, esperando, como a nossa utopia concreta, pronta a retomar-se para se repensar e refazer, assim que recuperarmos a liberdade de definir o nosso projeto como povo e a universidade que deve servi-lo. (RIBEIRO, 1978, p. 41)

De acordo com SALMERON (2012), a UnB viveu três fases em sua história, espelhando o contexto brasileiro:

I) O ápice de sua criação, fundação e utopia (1961 a 1964).

II) O regime autoritário/militar, marcado pela repressão, o controle ideológico e a coerção (1964 a 1985) (período dos reitores interventores): o *campus* foi dominado e invadido por policiais militares e do exército por inúmeras vezes durante o ano de 1964. No dia 9 de abril do referido ano, data da promulgação do Ato Institucional n.1, a UnB foi sobrepujada por tropas bélicas, momento em que treze ensinantes foram demitidos, inclusive Anísio Teixeira, além da prisão de inúmeros discentes, ato que fomentou a imposição de uma política de silêncio e terror e a quebra de sua autonomia:

Dia 09 acontecera uma verdadeira operação bélica. A tropa motorizada, armada até de metralhadora, cercara o *campus* da UnB. Supunham que iriam encontrar um grupo de guerrilheiros. Não encontraram nada. Nem um canivete. Curioso foi o troféu que ergueram no dia seguinte: duas provas de subversão. Livros subversivos. Era a obra de Le Corbusier (grande arquiteto e mestre de Niemeyer), confundido com Rolando Corbisier intelectual do ISEB. Outra prova foi a bandeira da China comunista ocupando três colunas do *Correio Braziliense* do dia 10.04.64. Só que a bandeira era do Japão com a qual mantínhamos relações diplomáticas.

Nove companheiros foram presos e levados ao Teatro Nacional (então apenas um buraco oco servindo de aquartelamento da Polícia Militar) e, com o maior desrespeito, a título de realizar vistoria, despiram os professores. (MENEZES, 1989, p. 60)

Essas invasões desabrocharam em episódios como o Dia da Vergonha (1964), no qual diversos docentes foram aprisionados e levados a um pátio militar para serem desnudados e arrasados durante o turno vespertino, entre tantas outras ações e desmandos. Outra data marcante deu-se um ano depois, no Dia da Diáspora, em 18 de outubro de 1965. Depois da expulsão de 15 educadores acusados de subversão, 209 professores assinaram demissão coletiva, em protesto contra a repressão. Em um só momento histórico, a Instituição perdeu 79% de seu corpo docente, além da prisão de diversos discentes (RIBEIRO, 1978).

Isto é o que me entrou pelos olhos naquela tarde, percorrendo o *campus* da UnB. Percebi ali, claramente, que a verdadeira Universidade de Brasília é a utopia concreta que subsiste calada entre seus muros no espírito dos estudantes e dos professores que guardam fidelidade ao seu espírito; mas é, também, a universidade enclausurada, que vive onde sobrevivem os que a conceberam; e é, sobretudo, a que ressurgirá em quantos, amanhã, hão de reencarná-la em liberdade e dignidade. (RIBEIRO, 1978, p. 46)

III) Da redemocratização aos dias atuais. A década de 1980 foi marcada pelo processo de redemocratização da Universidade. Na sequência, veio a ampliação dos *campi*, por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), Decreto nº 6.096/2007, eclodindo na ampliação de vagas nos cursos de graduação da Universidade, no transcurso de 2008 a 2012, nos períodos diurno e noturno, cujos dados confirmam que a UnB passou de 4.830 vagas em 2008 para 8.488 vagas em 2012, além do acréscimo de 37 novos cursos.

Um marco de sua história deu-se no transcurso de 2016, quando a primeira mulher foi eleita Reitora da UnB, professora Márcia Abrahão Moura, uma baliza ímpar na vida da Universidade, que, entre seus atos de gestão, contribuiu para fomentar o papel da Ouvidoria da UnB e a consolidação dos direitos dos cidadãos, mediante o Ato da Reitoria nº 1114/2017, que constituiu o Conselho de Direitos Humanos da UnB (CDHUnB), enquanto mecanismo de defesa e promoção da solidariedade humana.

Na sequência, em âmbito nacional, por intermédio do Decreto nº 9.400, de 4 de junho de 2018, o Presidente da República instituiu o Fórum Nacional de Ouvidores dos Direitos Humanos, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos.

4 A OUVIDORIA DA UNB: HISTÓRICO, ACOLHIMENTO E ATUAÇÃO

4.1 Marco legal, criação, silêncio e recriação

A Ouvidoria universitária apresenta-se como importante ferramenta para conciliar o cidadão (suas demandas) e o espaço universitário, exaltando, dessa feita, o espaço da democracia, do controle e da participação social. Instituir uma Ouvidoria na UnB, outrossim, é permitir que o processo de aperfeiçoamento educacional possa atuar de forma contínua e progressista.

É com esse olhar que a UnB executa o que determina o art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no que tange aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência, entre outros, ao exaltar o papel da Ouvidoria, cuja base legal é marcada por normativos internos que regulamentam o seu trabalho: 1) a Resolução do Conselho Universitário nº 7/2011, que reverbera emenda ao Estatuto e alterações no Regimento Geral da UnB, autorizando a criação da Ouvidoria na estrutura organizacional, bem como a Resolução nº 0012/2018, de 20 de março de 2018, e seus anexos, que aprova o novo Regimento Interno; 2) a Instrução Normativa da Reitoria nº 1/2011, além das Instruções da Reitoria nº 0001/2018 e nº 0002/2018, que normatizam, entre outros pontos, os prazos máximos a serem seguidos pelas áreas administrativas e acadêmicas da

Instituição para atendimento às manifestações encaminhadas, bem como delineiam procedimentos que subsidiarão as atividades desenvolvidas.

A Ouvidoria da UnB observa, ainda, o teor da Instrução Normativa nº 5/2018, da Ouvidoria-Geral da União, que integra a Controladoria-Geral da União, que revogou a Instrução Normativa nº 1/2014 da Ouvidoria-Geral da União, a qual ressalta a premissa de: 1) adjudicar eficácia ao disposto no art. 37, § 3º, da Constituição Federal de 1988, que assevera aos cidadãos o direito de compartilhar da gestão da Administração Pública e consubstancia a atuação das unidades de Ouvidoria; 2) fomentar, nas atividades de avaliação, monitoramento e controle da Administração Pública, a execução da legitimidade, consoante preceitua o art. 70 da Constituição Federal; 3) engendrar o desempenho sistêmico e interligado das Ouvidorias do Poder Executivo Federal, com a premissa de melhorar a prestação de serviços públicos e o acolhimento aos cidadãos. E explana, ainda, o Decreto nº 9.492/2018, o qual estrutura e entrelaça os mecanismos e as instâncias democráticas de escutatória e a ação conjunta entre a Administração Pública Federal e a sociedade civil, no que tange à participação, amparo e defesa dos direitos dos usuários. E, em conjunto, a Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 7/2018, que preconiza normas de recepção e tratamento de denúncias e outras comunicações de irregularidade e as ordenanças para a salvaguarda de identidade do manifestante.

Não obstante, a Ouvidoria também se fundamenta na Lei nº 13.460/2017, a qual destaca pontos oportunos acerca da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública, além de fomentar o papel das Ouvidorias no âmbito do Poder Executivo Federal. Por conseguinte, segue amplamente o Decreto nº 9.094/2017, que traz como ideia subjacente a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, entre outros normativos da área.

Convém salientar que as Ouvidorias universitárias brasileiras têm quase trinta anos de existência e fazem parte do processo de redemocratização do País, o qual se deu com a queda do Regime Militar, no final da década de 1970 (FNOU, 2017, p. 49). A Ouvidoria da UnB, por sua vez, foi criada em 1993, conforme LYRA (2000), sendo a segunda Ouvidoria universitária em âmbito nacional (a primeira foi a da Universidade Federal do Espírito Santo, em 1992). Importante aqui mencionar uma curiosidade: a Ouvidoria da UnB, criada em 1993, foi desativada em 1997 por motivos não definidos de modo claro. Há muito que se refletir a partir desse “silêncio temporal”. Fato que aqui é nomeado como a Ouvidoria interrompida. Nessa direção, a inquietação que fica é: quais motivos levaram os gestores dessa Instituição a adotarem esse possível retrocesso democrático?

A área supracitada volta a ser novamente ativada e instituída por meio de Regimento Interno aprovado pelo Conselho Universitário – órgão superior máximo de deliberação coletiva da Universidade –, mediante Resolução Consuni nº 7/2011. Dessa feita, a formalização da Ouvidoria da UnB ocorre no transcurso de 24/5/2011, na administração do professor José Geraldo de Sousa Junior, mediante a premissa de democratização do espaço universitário e a convicção de que a Ouvidoria é, na visão do ex-Reitor, a “Pedagogia da Administração”, um espaço marcado pela escutatória, a alteridade, o acolhimento e a afetividade.

4.2 O papel da Ouvidoria da UnB

A Ouvidoria da UnB, entre outros aspectos de atuação, fundamenta-se na premissa de ser representante legítima do(a) cidadão(ã) que a procura, mediante o princípio da transparência, da imparcialidade, da confiabilidade, do comprometimento, da responsabilidade, da economicidade, da eficiência, da efetividade, da ética, da autonomia e da independência ao desempenhar os seguintes papéis sociais na qualidade de importante órgão de interlocução entre a sociedade/comunidade:

- I) promover a participação do usuário na Administração Pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- II) acompanhar a prestação dos serviços, visando garantir a sua efetividade;
- III) organizar os mecanismos e canais de acesso dos interessados para encaminhar suas manifestações;
- IV) orientar os docentes, os servidores técnico-administrativos, os alunos e a comunidade externa a respeito da melhor forma de encaminharem as suas demandas, instruí-las e acompanharem sua tramitação;
- V) receber denúncias, reclamações, solicitações e sugestões acerca dos procedimentos e das práticas inadequadas ou irregulares, atuando no sentido de corrigi-los e aperfeiçoá-los com os órgãos competentes, buscando sempre o diálogo entre as partes;
- VI) recepcionar e encaminhar elogios relativos às políticas e aos serviços públicos prestados, sugerindo à chefia imediata o registro da menção elogiosa na pasta funcional do servidor junto ao Decanato de Gestão de Pessoas (DGP);
- VII) encaminhar as manifestações acolhidas ao órgão competente, solicitando a devida apuração e retorno à Ouvidoria a fim de informar ao manifestante a respeito das providências tomadas;
- VIII) propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, com vistas à correção e à prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público, bem como o aperfeiçoamento dos serviços;
- IX) implantar ações e mecanismos que incentivem o exercício da cidadania e possibilitem ao administrador público a capacidade de análise e alteração de procedimentos;
- X) promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e a área/unidade acadêmica ou administrativa da UnB, ou entre as partes envolvidas no processo;
- XI) orientar a atuação das demais unidades de Ouvidoria da UnB (caso existam), promovendo sua coordenação em constituição de rede interna de atendimento às comunidades universitária e externa.

Na prática, a Ouvidoria da UnB funciona como espelho no sentido de que os gargalos identificados na Instituição sejam minimizados, os prazos sejam cumpridos, os processos sejam melhorados, as pessoas que trabalham com o público sejam amplamente capacitadas com vistas à prestação de serviços de excelência para o(a) cidadão(ã), e, por conseguinte, atua com os gestores, mostrando-lhes um espaço de progresso e de correção de possíveis irregularidades, explicitando as deficiências como oportunidades.

4.3 Acolhimento e atuação: dados de 2018

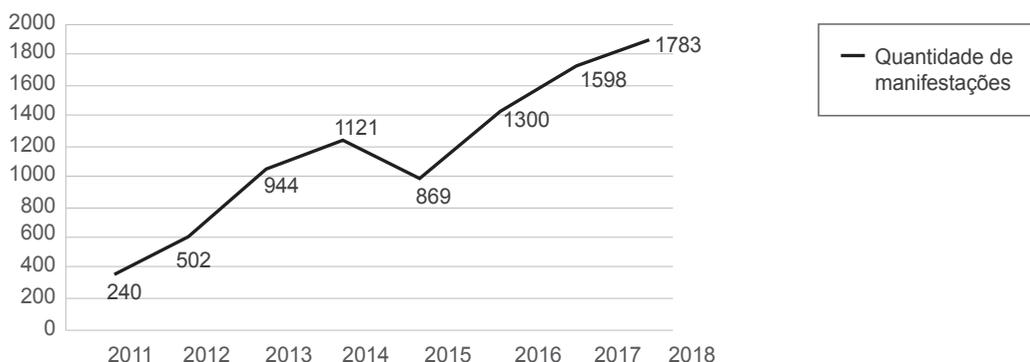
A equipe da Ouvidoria da UnB trabalha com um olhar de diálogo como instrumento imprescindível para o convívio em sociedade e para a construção de uma rede de parcerias com as mais diver-

nas áreas, ou seja, um trabalho embasado na alteridade, no acolhimento sensível e na afetividade, objetivando fortalecer a tríade de sua atuação:

- I) ênfase no papel de acolhimento, almejando atuar como ponte entre a sociedade e o Estado, mediante ausculta humanizada e eficiente;
- II) na condição de agente formador: capacitando sua equipe e a comunidade envolvida, mediante participação/execução de ações contínuas em relação à desmistificação e desmitificação desse espaço social e seus processos, compreendendo que o Ouvidor é, sobretudo, um ouvidor-educador, mediante a conscientização da construção de novos saberes;
- III) articulação e fomento de ações que promovam a interação da Ouvidoria com as demais instâncias de participação social e a própria UnB, permitindo a promoção do intercâmbio entre Ouvidorias para a formação de servidores, viabilizando a cooperação técnica entre esses espaços de democracia e com outros institutos de promoção de direitos, sobretudo, os humanos.

Nessa direção, passos importantes foram executados no transcurso de 2018, como a adesão (2017) e a consolidação da implementação do e-Ouv, a participação nos mais diversos Conselhos da Universidade, em particular no Conselho de Direitos Humanos da UnB, em diversos seminários e grupos de trabalho da Instituição, entre outras ações que eclodiram nos seguintes dados, extraídos no interregno de 2011 a 2018:

GRÁFICO – Evolução anual de manifestações



Fonte: OUV/UnB, 2019

A Ouvidoria da UnB foi fundada em 24/05/2011, embora em funcionamento desde 1993. Naquele ano foram recepcionadas 240 manifestações. Em 2012, registrou-se o total de 502 manifestações, acopladas de 944 em 2013. No ano de 2014 foram 1.121 manifestações. Na sequência, o ano de 2015 consolidou o montante de 869 registros, sendo esse arrefecimento devido à desvinculação do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (Cespe) na UnB e sua mudança para a condição de Organização Social – Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de

Eventos (Cebraspe). Já o ano de 2016 consagrou o quantitativo de 1.300 casos, o de 2017, 1.598 e, por fim, o de 2018 revelou o total de 1.783.

Um simples comparativo entre os dados provenientes do ano de fundação da Ouvidoria (2011) e os delineados em 2018 exibem um acréscimo considerável da ordem de 1.543 manifestações, ou seja, um significativo acréscimo de 742,5% (setecentos e quarenta e dois vírgula cinco por cento) desde a sua estruturação. Registre-se, ainda, importante expansão na complexidade dos casos, entre os quais: ideação suicida, denúncias em relação à postura inadequada de servidores, casos de assédio nos mais diversos âmbitos, questões atreladas à esfera da saúde mental.

No que tange ao quantitativo total, por tipo de manifestação recepcionada pela Ouvidoria, durante o ano de 2018, pontua-se que a solicitação/pedido de informação foi o ícone mais demandado, alcançando o percentual de 37% (trinta e sete por cento); seguido das reclamações, com 35,56% (trinta e cinco vírgula cinquenta e seis por cento); das denúncias com 12,35% (doze vírgula trinta e cinco por cento); dos elogios com 7,13% (sete vírgula treze por cento), da comunicação de irregularidade com 6,50% (seis vírgula cinquenta por cento) e, por fim, das sugestões, cujo montante foi de 1,46% (um vírgula quarenta e seis por cento). Registre-se, por fim, que o índice de resolutividade das manifestações, para o período em voga, foi de 99,60% (noventa e nove vírgula sessenta por cento).

Salienta-se, ainda, a crescente ampliação no grau de complexidade dos casos, entre os quais quatro assuntos são notórios – assédio; discriminação de gênero/raça e/ou homofobia; postura inadequada de servidor docente, técnico ou discente; violação de direitos individuais/coletivos e que, enquanto pontos subjacentes, trazem à tona questões “silenciadas”, mas de profunda relevância, a saber: assuntos atinentes à saúde mental, à ideação suicida, entre outros.

Outro ponto a ser citado é que a Ouvidoria da UnB, a partir da adesão ao e-OUV, efetua pesquisa de satisfação entre seus usuários, mediante a premissa de ofertar serviços de qualidade e visualizar suas fragilidades, para efetuar correção de rumos e ações, a partir do monitoramento dos indicadores. Dessa feita, a partir do ano de 2018, o procedimento começou a ser implementado, a partir do sistema em esteira, com o uso do módulo que efetua esse levantamento, com a participação do cidadão. Pontua-se, todavia, que a contribuição é uma escolha de foro íntimo, de livre adesão. Em 2018, somente 120 usuários responderam à pesquisa. De todo modo, os dados funcionam como mecanismos para a melhoria de nossos serviços ao usuário, é a escutatória do cidadão.

5 CONCLUSÃO

O papel das Ouvidorias universitárias é de extrema importância para o cidadão, no que tange a sua área de atuação e seus pressupostos básicos: transparência, ética, respeito, controle e participação social, entre outros relevantes aspectos.

Dessa forma, a atuação da Ouvidoria da UnB objetiva a simplificação de processos e procedimentos anteriormente burocráticos e talvez até inacessíveis ao cidadão. São essas ações que, no contexto universitário, apresentam-se como excelentes instrumentos de governança e de *accountability*, os quais podem transformar *inputs* em indicadores, mediante atuação articulada e em rede.

Nessa direção, assim como a UnB é precursora em seu tempo, a Ouvidoria deseja sê-lo, posicionando-se como referência nacional, ao compreender seu *status quo* e definir-se como a “Pedagogia da Administração”, que, no bojo de sua atuação, pode contribuir para uma práxis de resultados, eficiente e eficaz, e, ainda, para a desconstrução das Ouvidorias simbólicas, ao fomentar, por conseguinte, os espaços democráticos, a inovação no contexto das universidades e, sobretudo, o papel do ouvidor-educador.

REFERÊNCIAS

- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. UNIC/Rio. Janeiro 2009 (DPI/876). Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2018.
- FONSECA, Dirce Mendes da. *A ideia da Universidade de Brasília: uma análise do discurso*. 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília. Mimeografado.
- FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (FUB). *Plano orientador da Universidade de Brasília*. Brasília: Universidade de Brasília, 1962.
- _____. *Plano de expansão da Universidade de Brasília: Campus UnB-Planaltina: Campus UnB-Ceilândia/Taguatinga: Campus UnB-Gama*. Brasília: FUB, 2005.
- _____. *Plano de reestruturação e expansão da Universidade de Brasília*. Brasília: FUB, 2007.
- _____. *Plano de reestruturação e expansão da Universidade de Brasília*. Brasília: FUB, 2008.
- _____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa nacional por amostra de domicílio 2010*. São Paulo: IBGE, 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS – INEP. *Censo da Educação Superior: resumo técnico*. Brasília: Inep, 2005.
- _____. *Censo da educação superior: resumo técnico 2008*. Brasília: Inep, 2009.
- _____. *Censo da educação superior: resumo técnico 2010*. Brasília: Inep, 2013.
- LYRA, Rubens Pinto. O ouvidor universitário. 2000. Disponível em: <http://fnou.com.br/site/assets/publicacoes/ouvidor_universitario.pdf>. Acesso em: 25 maio 2018.
- RIBEIRO, Darcy. *Universidade de Brasília*. Rio de Janeiro: CentBrasPesqEduc, 1961.
- _____. *UnB: invenção e descaminho*. Rio de Janeiro: Avenir Editora Limitada, 1978.
- _____. *Universidade para quê?* Brasília: Universidade de Brasília, 1986.
- SALMERON, Roberto A. *A universidade interrompida*. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.
- SANTOS, Boaventura Sousa. *Pela mão de Alice*. O social e o político na pós-modernidade. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- _____. *A universidade do século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2004.
- UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *II Relatório Semestral de 2017 da Ouvidoria*. 2017. Disponível em: <http://ouvidoria.unb.br/images/relatorios/Relatorio-2-2017.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2018.

ASPECTOS (BIO)ÉTICOS NA INTERAÇÃO PROFESSOR-ALUNO EM MANIFESTAÇÕES À OUVIDORIA

Maria Elisa Freire Meneghini¹

Ana Maria Lombardi Daibem²

Resumo

Este artigo aborda parte do estudo que teve como objetivo conhecer a representação sobre as relações de poder na universidade articulada por alunos que se manifestaram via Ouvidoria; eleger critérios de bioética para leitura e análise de manifestações que revelam relações de poder; e apreender e analisar os questionamentos que denotam relações de poder na ação pedagógica e os possíveis impactos na formação técnica e cidadã do aluno. A metodologia utilizada compreendeu a pesquisa bibliográfica, que permitiu ampliar a visão sobre os temas abordados, sendo os dados analisados por meio da Análise de Conteúdo. Além do contributo bioético, a teoria sociológica de Pierre Bourdieu deu suporte à análise do conteúdo das manifestações, pois trata do poder e da violência simbólicos nas relações que se dão no campo da educação, em reflexões que englobam a dignidade e os direitos humanos. As percepções advindas dos conflitos relatados abrangendo relações assimétricas de poder e aspectos bioéticos contribuem para a hipótese formulada acerca do problema de retenção do aluno, postergando a sua entrada na vida profissional, ou, até mesmo, a desistência da vida acadêmica. Ainda, as questões reclamadas tanto no plano comunicacional entre professor e aluno quanto as que se referem a qualidade do ensino oferecido, com comprometimento de princípios e valores institucionais, indicam possíveis influências nas competências humana e técnica do profissional formado pela universidade. Todavia, para confirmar essas percepções e avaliar em que dimensão elas ocorrerem, há necessidade de novos estudos apontando nessa direção.

Palavras-Chave: Ouvidoria. Bioética. Universidade. Relação de poder.

1 Farmacêutica Bioquímica. Doutoranda em Bioética. Mestra em Patologia Tropical. Especialista em Gestão de Ouvidorias. Docente e ex-Ouvidora (2011-2015) na Universidade Federal do Amazonas. (meneghini@ufam.edu.br)

2 Pedagoga. Doutora e Mestra em Educação. Docente no Centro Universitário São Camilo. (amdaibem@gmail.com)

Abstract

This article discusses part of the study which objective was to know the representation on the power relations in the university articulated by students who manifested themselves through Ombudsman; to elect criteria of bioethics for reading and analysis of manifestations that reveal relations of power; and to apprehend and analyze the questions that denote power relations in the pedagogical action, and the possible impacts on the technical and citizen training of the student. The methodology used included the bibliographic research, which allowed to broaden the view on the topics addressed, being the data analyzed through Content Analysis. In addition to the bioethical contribution, the sociological theory of Pierre Bourdieu supported the analysis of the content of the demonstrations, since it deals with symbolic power and violence in the relations that take place in the field of education, in reflections that encompass dignity and human rights. The perceptions arising from the reported conflicts, covering asymmetric relations of power and bioethical aspects, contribute to the hypothesis formulated about the problem of student retention, delaying their entry into professional life, or even the abandonment of academic life. In addition, questions raised in the communication between teacher and student, as well as those related to the quality of teaching offered, compromising institutional principles and values, indicate possible influences on the human and technical competencies of the professional trained by the university. However, to confirm these perceptions and to assess the extent to which they occur, new studies are needed pointing in this direction.

Keywords: Ombudsman's Office. Bioethics. Public university. Power relationship.

1 INTRODUÇÃO

A representação sobre as relações de poder na universidade, a partir de dados da Ouvidoria de uma instituição federal de ensino superior (IFES), foi o tema de um estudo retrospectivo de manifestações recebidas no período de junho de 2011 a fevereiro de 2015.

As manifestações acolhidas pela Ouvidoria descortinaram as relações de poder estabelecidas entre professores, alunos e servidores administrativos. Aspectos (bio)éticos foram identificados, principalmente nas relações assimétricas de poder, em que a Ouvidoria atuou na mediação de conflitos institucionais.

Considerando a amplitude do tema e os questionamentos apresentados pelos três segmentos, foi feito um recorte para conhecer a representação da relação de poder na universidade articulada pelos alunos. A opção por esse segmento foi influenciada pela expressiva representatividade de manifestações que se coadunam ao tema do estudo quando comparado aos demais – professores e técnicos administrativos.

A participação muito maior dos estudantes do que de outras categorias é um dado nacional, constatado no relatório de todas as outras Ouvidorias universitárias, sendo marcante na UFPB. Os estudantes, em toda a parte, são os que mais se ressentem das insuficiências dos serviços prestados pela instituição, já que são os seus principais usuários. Destarte, constitui o segmento mais distanciado das diferentes formas de exercício do poder na universidade e, não poucas vezes, sujeitos ao mau atendimento e à negligência no desempenho de suas funções. (LYRA, 2000, p.1)

O exercício de acolhimento e mediação de conflitos levados à Ouvidoria por alunos permitem-me corroborar com as observações de Lyra. As situações analisadas em minha prática como Ouvidora oportunizaram-me uma leitura crítica sobre as relações de poder que ocorrem no campo da educação superior, especificamente as que se dão no processo ensino-aprendizagem, motivação do presente estudo. De acordo com MINAYO (2009), embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação, ou seja, “nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática”.

Considerando o recorte do estudo, foi definido como objetivo geral “conhecer a representação sobre as relações de poder na universidade articulada por alunos que se se manifestaram, via Ouvidoria”; e como objetivos específicos: “definir critérios de bioética para leitura e análise de manifestações que revelam relações de poder”; e “apreender e analisar os questionamentos que denotam relações de poder na ação pedagógica e os possíveis impactos na formação técnica e cidadã do aluno”.

Na análise das manifestações que se coadunam ao tema do estudo, foram detectados aspectos (bio)éticos traduzidos pela vulnerabilidade dos demandantes, assim como por questionamentos que expressavam abuso de poder, violando princípios da justiça e da dignidade humana, entre outros.

Dessa forma, articular a bioética com questões que são suscitadas em uma Ouvidoria universitária remete ao Art. 2º (e), da Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos: “fomentar um diálogo multidisciplinar e pluralista sobre as questões da bioética entre todas as partes interessadas e no seio da sociedade em geral” (UNESCO, 2005).

No levantamento de estudos sobre Ouvidoria, foram identificadas diferentes abordagens, contudo somente BERTACHINI (2014a) correlaciona os temas bioética e Ouvidoria. Esse estudo não trata especificamente de Ouvidoria universitária, mas faz um breve histórico da evolução da Ouvidoria, examinando os fundamentos da Bioética nas práticas do Ouvidor. Observa uma confluência relevante que proporciona significativos impactos nas discussões éticas, considerando a Bioética da Proteção um instrumento fundamental de suporte reflexivo às Ouvidorias no sentido de se potencializarem como *dispositivo social* facilitador do diálogo ante os desafios de minimizar as assimetrias de poder e vulnerabilidade. Leva em conta que um projeto para uma nova sociabilidade requer do Ouvidor uma visão ampliada sobre os referenciais bioéticos, transformando-se em um instrumento concreto a mais para contribuir no complexo processo de discussão, emancipação e consolidação das democracias, da cidadania e da justiça social.

Além da Bioética da Proteção, referida por Bertachini, SIQUEIRA et al. (2007) discorrem sobre as características das demais escolas da bioética brasileira: Bioética de Reflexão Autônoma, Bioética de Intervenção, Bioética e Teologia da Libertação, Bioética Feminista e Bioética de Proteção Ambiental. Concluem identificando algumas características comuns às diferentes escolas: 1) defesa do vulnerável; 2) exercício do diálogo; 3) defesa da dignidade da pessoa humana. Pode-se afirmar que a Ouvidoria incorpora as referidas características como valores que humanizam o acolhimento e a tramitação de manifestações para o exercício pleno da cidadania.

A vulnerabilidade é uma característica presente no cidadão hipossuficiente que busca a Ouvidoria para reparar um dano sofrido. O diálogo é um instrumento utilizado pelo Ouvidor para acolher com empatia, estabelecer relação de confiança, na intransigente defesa da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, Ferrara Júnior e Fernandes destacam o papel da Ouvidoria:

[...] as Ouvidorias constituem-se em um canal de responsabilidade social, resgatando a dignidade da pessoa humana, valorizando e trazendo o indivíduo para o reconhecimento de seus direitos. Sua missão está pautada em valores éticos, morais e no desenvolvimento social. Elas se fortalecem a partir da constatação de que as instituições, públicas e privadas, têm um papel essencial a cumprir, juntamente com os governos e com a sociedade civil, na solução das imensas desigualdades sociais e na falta de solidariedade que aflige o mundo globalizado. (FERRARA JÚNIOR; FERNANDES, 2011, p. 111)

As manifestações foram agrupadas de acordo com as categorias do estudo, sendo analisadas tanto as que receberam tratamento dentro da visão bioética, como as que não foram solucionadas por essa via. A definição das categorias deu-se pela distinção dos campos e dos sujeitos que estavam envolvidos nas relações de poder: na sala de aula entre professor e aluno (ação pedagógica) e em outras instâncias acionadas pelo aluno que não envolviam o professor reclamado no processo decisório.

De acordo com MÜLLER (2002), a relação professor-aluno é uma condição do processo de aprendizagem, pois essa relação dinamiza e dá sentido ao processo educativo. Apesar de estar sujeita a um programa e normas da instituição de ensino, a interação do professor e do aluno forma o centro do processo educativo. A relação professor-aluno pode se mostrar conflituosa, pois se baseia no convívio de classes sociais, culturas, valores e objetivos diferentes. Podemos observar dois

aspectos da interação professor-aluno: o aspecto da transmissão de conhecimento e a própria relação pessoal entre professor e aluno e as normas disciplinares impostas. Essa relação deve estar baseada na confiança, afetividade e respeito, cabendo ao professor orientar o aluno para seu crescimento interno, isto é, fortalecer suas bases morais e críticas, não deixando a atenção voltada apenas para o conteúdo a ser dado.

Para as questões envolvendo relação de poder em ações pedagógicas, foi oportuno, para fins de análise, separá-las em dois temas: Comunicação interpessoal e Processo ensino-aprendizagem propriamente dito, dando origem a duas subcategorias: O poder na interação professor-aluno e O poder no processo ensino-aprendizagem.

O presente artigo tratará de uma das vertentes das relações de poder na ação pedagógica, mais especificamente a interação entre professor e aluno, fator decisivo para atingir a excelência no processo de ensino e aprendizagem e uma formação plena para a cidadania.

2 ASPECTOS (BIO)ÉTICOS NA INTERAÇÃO PROFESSOR-ALUNO

Durante o período do estudo, 2.086 manifestações foram acolhidas pela Ouvidoria da IFES. A amostragem é do tipo não probabilística por conveniência, sendo o tamanho amostral definido por saturação dos dados, de acordo com o recorte do estudo, num total de 77 manifestações classificadas nas seguintes categorias: *informação*: 4 (5,2%); *reclamação*: 29 (37,7%); *denúncia*: 44 (57,1%).

Ao analisar o conteúdo das manifestações que constituem o *corpus* do referido estudo, foram identificadas demandas de alunos que denotam conflitos com professores em sala de aula, envolvendo regras de convivência dentro de um espaço de formação.

As manifestações analisadas explicitavam problemas éticos, contrariando princípios bioéticos, de acordo com a teoria principialista, como autonomia e justiça, assim como em outros aspectos destacados por HOSSNE (2006), em sua proposta sobre os Referenciais Bioéticos, como dignidade, solidariedade, fraternidade, vulnerabilidade, alteridade etc.

Considerando que o ensino universitário visa a capacitação profissional articulada com a formação cidadã, a conduta do professor dentro da sala de aula transmitindo conteúdos relacionados à disciplina que ministra necessita de valores fundamentais ligados à vida, ao seu cuidado, ao trabalho, às relações cooperativas e à cultura da não violência e da paz.

Os relatos dos alunos que se encontravam vulneráveis e privados de justiça por situações que violavam sua autonomia e feriam sua dignidade expressam a representação de poder em relações na universidade. A vulnerabilidade tem se apresentado frequentemente em bioética como um desafio para a ação ética do sujeito autônomo diante de sujeitos vulneráveis. Dessa forma, se entende a vulnerabilidade como sendo “dos outros” e raramente do próprio agente. Daí nasce, certamente, a importante exigência ética quanto à defesa dos sujeitos vulneráveis. Por outro lado, parece deixar na sombra a vulnerabilidade do próprio sujeito da ação (ANJOS, 2006).

Geralmente, quando se tratava de conflito em ação pedagógica, mais precisamente na forma de relacionamento entre professor e aluno, a Ouvidoria fomentava encontro presencial com os

envolvidos, inicialmente de forma separada e, posteriormente, entre as partes, com mediação da Ouvidora. Dessa forma, vários conflitos foram resolvidos e, assim, medidas extremas, como processos administrativos e judiciais, foram evitadas.

Observa-se que, guardadas as devidas especificidades institucionais, os conflitos relatados pelos alunos se assemelham aos que constam nos relatórios de outras Ouvidorias universitárias no âmbito da educação pública, no contexto da realidade brasileira. Essa homogeneidade pode ser analisada através da teoria sociológica de Bourdieu, que aponta o ensino como um instrumento de reprodução da cultura dominante no ambiente escolar. A escola é vista como um campo que reproduz as desigualdades sociais, seus valores, em vez da função transformadora. Existe uma relação de força, de imposição, que está oculta nas relações pedagógicas aparentemente justas, bem-intencionadas e pacíficas, mas que contribuem para “a transmissão do poder e dos privilégios” nas sociedades capitalistas, daí a concepção de violência simbólica (BOURDIEU; PASSERON, 1992).

Para Bourdieu (1992), toda a ação pedagógica é objetivamente uma violência simbólica enquanto imposição de um arbitrário cultural dominante, que seleciona e legitima a cultura por imposição e inculcação, buscando formar o *habitus* do indivíduo de acordo com a cultura dominante. Para tanto, se utiliza de uma autoridade pedagógica em que seja possível garantir sua ação, seja por meio de sanções ou naturalizando suas imposições. A ação pedagógica é considerada mais eficaz quanto maior for o prestígio da instituição por ela mediada, bem como o reconhecimento da sua autoridade pedagógica e a proximidade entre a cultura dominante e a cultura vivenciada pelo indivíduo na sua primeira educação.

A representação de poder expressa nas manifestações de alunos à Ouvidoria revela a violência simbólica que ocorre nas relações entre professor e aluno, que, segundo BOURDIEU e PASSERON (1992), seria próprio da ação pedagógica. Os autores afirmam que “o trabalho pedagógico é um substituto da coerção física”, pois difunde a ideia de que a violência simbólica exercida pela educação escolar “não tem relação com as relações de força entre os grupos ou classes”, quando, na realidade, está difundindo de forma dissimulada os princípios que tornam possível a manutenção das hierarquias existentes na sociedade, como as divisões entre classes sociais proprietárias e não proprietárias dos meios de produção, governantes e governados etc. (PRAXEDES, 2017).

Nos relatos formais e informais descrevendo problemas envolvendo relações de poder, como os que foram expostos no presente estudo, percebe-se a falta de sintonia entre professor e aluno, gerada pela dificuldade em manter uma relação dialógica que permitisse encontrar solução para impasses surgidos, sem necessidade de intervenção externa. Devido ao recorte do estudo, que se propõe a conhecer a representação de alunos sobre o poder na universidade, pôde-se observar que não foram considerados direitos elementares como o de expressão e da escuta empática.

Para FREIRE (1996), ensinar exige disponibilidade para o diálogo ao tratar dos saberes necessários à prática educativa. Tanto professor como aluno aparecem como sujeitos do conhecimento. A realidade é desvelada por ambos, proporcionada pela relação dialógica, tendo a linguagem papel significativo no processo educacional. Também, segundo Freire, são as palavras que possibilitam o diálogo, o encontro entre as pessoas e, sobretudo, a amizade.

A falta de disponibilidade para o diálogo por parte do professor, assim como conduta impositiva

e desrespeitosa, sem considerar o direito do educando, foram relatadas por alunos à Ouvidoria. Na exiguidade de espaço para tratar de todos os relatos que apresentavam conflito no processo de comunicação entre professor e aluno, conforme abordado no estudo efetuado, a título de exemplificar, destacamos manifestação intitulada como “agressão verbal, abuso de autoridade, coação, constrangimento, ameaças, dignidade atingida, pressão psicológica e emocional, danos morais”.

Segundo o manifestante, a interlocução ocorreu antes do início da aula, de forma amistosa, mas houve alteração por parte do professor quando este fora questionado por ele, o aluno, sobre a não observação da suspensão de aula num período considerado, institucionalmente, sem atividade acadêmica para aquela unidade onde estava sendo ofertada a disciplina. O professor, que pertencia a outra unidade acadêmica onde as atividades não foram suspensas, compareceu à sala de aula e então, com a presença de apenas um aluno, desenvolveu as atividades previstas no cronograma da disciplina, aplicando uma avaliação prevista no Plano de Ensino. O manifestante questionou o professor sobre a possibilidade de fazer uma avaliação de segunda chamada para os demais alunos, sendo, nesse momento, tratado de forma agressiva e colocado para fora da sala de aula, sem chance de qualquer entendimento.

Logo após a ocorrência, o manifestante e os demais alunos da turma foram orientados a procurar a Ouvidoria para os devidos encaminhamentos. Observou-se que se tratava de um grupo numeroso, perplexo, em que todos compartilhavam a indignação diante do ocorrido. Após o relato do aluno, corroborado pelos demais, e de algumas ponderações da Ouvidora, os ânimos serenaram. O manifestante, então, foi orientado a formalizar a denúncia para iniciar o processo de mediação do conflito. Como nos demais casos em que o atendimento presencial precedeu o registro formal, este último não conseguiu transmitir os sentimentos externados na oralidade.

Estava explícito o sentimento de injustiça que dominava todos os que presenciaram o fato narrado, assim como o da dignidade atingida, conforme declarado pelo manifestante.

A dignidade da pessoa humana – ainda que carente de conceituação plena e com aceite global – é uma ideia que domina o inconsciente coletivo e universal cuja conscientização surge, mais fluentemente, de sua transgressão. A afetação estética negativa produzida pelo atentado à dignidade humana é de tamanha intensidade que repercute e reverbera em direção inclusive a terceiros não testemunhas diretas do evento danoso. (LIBRELOTTO, 2017, p. 22)

O conceito de dignidade está associado a outros conceitos de forte conteúdo ético: reconhecimento, respeito, liberdade, igualdade e merecimento, que envolvem diversos valores que foram sendo descobertos ao longo da trajetória do homem no mundo (SILVA JÚNIOR et al., 2008).

A atitude de alguns professores em não reconhecer o aluno como sujeito autônomo, tirando-lhe o direito de manifestar seu pensamento, de dialogar, compromete o processo ensino-aprendizagem e o exercício pleno da cidadania. Nesse contexto, o aluno recorria à Ouvidoria, por acreditar ser o caminho mais ágil e seguro de atendimento para reparar um dano sofrido.

Os atores do processo educacional não podem fugir do vir ao encontro do outro, estando de fato existencialmente interconectados. Trata-se, pois, de uma estrutura de alteridade que traz consigo outras reivindicações necessárias à realização do objetivo pedagógico. São elas: tomar o outro a sério; dar atenção às suas perguntas; reconhecer seu direito de receber respostas; e, enfim, com-

preender sua postura. O entregar-se à presença desafiadora do outro exige, portanto, uma determinada atitude social-ética (FLICKINGER, 2018).

A falta de respeito de professores a direitos garantidos em instrumentos normativos institucionais foi manifestada por alunos que se sentiam impotentes, muitas vezes levando à naturalização dos fatos, ao conformismo e ao descrédito nas instâncias regimentais percorridas.

O desrespeito é solvente poderoso que ataca a capacidade de percepção e evolução da conscientização do homem em relação à sua Dignidade, e a dureza do escárnio dissolve as partículas formadoras dessa consciência. (LIBRELOTTO, 2017, p. 95)

Outro problema identificado em manifestações refere-se ao rebaixamento da capacidade cognitiva e depreciação da potencialidade do aluno pelo professor, assim como o uso de termos pejorativos como, por exemplo, chamar o aluno de “burro”. No conteúdo e na forma, o discurso do professor rotulava o aluno de forma negativa e potencializava sua vulnerabilidade.

No cotidiano escolar, é bastante comum alunos como alvos de estigmatização por aqueles que se consideram perfeitos, sejam professores ou seus próprios pares. Qualquer traço que fuja dos padrões “normais” pode levar um grupo ao preconceito e à discriminação, provocando a exclusão do “diferente”, e este, muitas vezes, passa a assumir a condição de incapaz, de desacreditado. É possível afirmar, portanto, que a violência simbólica também se dá, nos julgamentos interpessoais que são frequentemente influenciados por estereótipos, que rotulam e estigmatizam os alunos. (BORBA; RUSSO, 2011, p. 33)

Em relato de ocorrência num dos *campi* instalado no interior do estado, o professor desqualifica o conhecimento dos alunos em sala de aula, usando termos inapropriados para classificar a produção apresentada em seminário por um determinado grupo. Sem oportunizar aos demais grupos a exposição de seu trabalho, estende o julgamento depreciativo para todos e suspende a atividade. O professor, como condutor do processo ensino-aprendizagem, tem responsabilidade sobre as competências desenvolvidas por seus alunos. Dessa forma, seu comportamento revela falta de bom senso, de autocrítica. Além de ofensivas, as palavras proferidas pelo professor comprometem a autoestima dos alunos ao avaliar de forma pejorativa o trabalho apresentado.

Ao considerar que ensinar exige bom senso, Paulo Freire considera que a vigilância desse bom senso tem uma importância enorme na avaliação que, a todo instante, o professor deve fazer de sua prática.

Ao pensar sobre o dever que tenho, como professor, de respeitar a dignidade do educando, sua autonomia, sua identidade em processo, devo pensar também em como ter uma prática educativa em que aquele respeito, que sei dever ter ao educando, se realize em lugar de ser negado. Isto exige de mim uma reflexão crítica permanente sobre minha prática através da qual vou fazendo a avaliação do meu próprio fazer com os educandos. O ideal é que, cedo ou tarde, se invente uma forma pela qual os educandos possam participar da avaliação. É que o trabalho do professor é o trabalho do professor com os alunos e não do professor consigo mesmo. (FREIRE, 1996 p. 64)

Quando em sala de aula, o professor é dotado de liberdade tal que o tem levado, na maioria das vezes, a adotar uma postura ditatorial perante os alunos, e essa postura tem encontrado amparo no

fato de que o professor, na sala de aula, tem autonomia para determinar ações, selecionar o conteúdo e a metodologia de ensino, controlar o tempo, enfim, impor aos alunos aquilo que ele acha que é o correto e da maneira que ele quer. Tal postura tem causado desvios no processo de aprendizagem, tirando dos alunos a motivação para participar das aulas e, sobretudo, impossibilitando-lhes a formação da competência humana, traduzida no saber pensar, no aprender a aprender e na construção e reconstrução do conhecimento. O processo de aprendizagem deve ter como parceiros a incerteza e a dúvida – logo, o professor não é o dono da verdade –, e os alunos, ao lidarem com o conhecimento, devem assumir uma atitude inquieta, curiosa e questionadora, com o uso de estratégias que minimizarão o conflito de poder entre o professor e o aluno, para criar um ambiente propício à formação de cidadãos capazes de pensar, de aprender a aprender e de criar a própria história, individual e coletiva (LIMA, 2013).

Em conflitos narrados à Ouvidoria, a violência simbólica se manifestava através de ameaça de retaliação por parte do professor, utilizada como forma de inibir qualquer reação do aluno à forma de tratamento recebida. Nesses casos a avaliação era usada como instrumento de controle e manutenção do poder, potencializando a assimetria na relação professor-aluno.

Ao longo das últimas décadas, o sistema educativo vem enfrentando uma série de experiências antes desconhecidas, destacadas por Flickinger, que considera que a educação contemporânea está diante de inúmeros desafios para os quais ela ainda não conseguiu respostas e discorre sobre a forma de encarar esses desafios, destacando a autonomia do educando:

A meu ver, o primeiro passo em direção ao manejo desses desafios não deveria consistir na imposição unilateral de normas e compromissos do comportamento social, no intuito de pacificar os respectivos cenários, uma estratégia que domina, até hoje, o espírito educativo. Muito mais importante do que uma inclusão social, custe o que custar, é uma educação que leve a uma postura social capaz de aceitar diferenças, de reconhecer a autenticidade do outro e de assim alcançar a própria maioria e autonomia do educando. Uma tarefa nada fácil, cujo cumprimento, no entanto, contribuiria para diminuir o desamparo visível do sistema educativo diante da dinâmica de transformações sociais hoje vividas. Como se vê, não se trata de uma reivindicação modesta para a política educacional. (FLICKINGER, 2011, p. 11)

Assim como a competência técnica, a humana também precisa ser aprofundada no processo ensino-aprendizagem. Em relato à Ouvidoria, no qual o aluno sente-se constrangido em sala de aula motivado pelo comportamento do professor, que desacredita publicamente sua competência e potencialidade diante do conhecimento, o aluno declara pretensão de recorrer à instância judicial para a solução do problema. Contudo não o faz, acreditando na competência da Ouvidoria para mediar e solucionar o conflito instalado.

Em vez de subestimar a capacidade do aluno, o professor precisa investir em estratégias, refletidas em táticas e técnicas, que lhe oportunizem maximizar a efetividade do processo interacional na prática escolar. Um dos pontos mais importantes para a realização desse fim é a tomada de consciência por parte do professor de que o conhecimento é construído socialmente, intersubjetivamente, processualmente. Os alunos precisam ser reconhecidos como fundamentais no processo (RIBEIRO, 2002).

Para que haja esse reconhecimento, é necessário que o professor cultive valores como respeito, humildade e tolerância.

O meu respeito de professor à pessoa do educando, à sua curiosidade, à sua timidez, que não devo agravar com procedimentos inibidores, exige de mim o cultivo da humildade e da tolerância. Como posso respeitar a curiosidade do educando se, carente de humildade e da real compreensão do papel da ignorância na busca do saber, temo revelar o meu desconhecimento? Como ser educador, sobretudo numa perspectiva progressista, sem aprender, com maior ou menor esforço, a conviver com os diferentes? Como ser educador, se não desenvolvo em mim a indispensável amorosidade aos educandos com quem me comprometo e ao próprio processo formador de que sou parte? [...] (FREIRE, 1996, p. 67)

Em narrativa na qual o diálogo não pôde ser estabelecido de forma produtiva, os alunos tentaram argumentar com o professor a forma como os conteúdos estavam sendo ministrados. As avaliações se detinham em memorização de apostilas, desconsiderando as referências bibliográficas apresentadas no plano de ensino da disciplina. O professor em questão foi alvo de várias reclamações e denúncias apresentadas no período do estudo. Cada vez que era citado, ele, espontaneamente, comparecia à Ouvidoria, não para estabelecer diálogo, nem apresentar argumentos sobre as acusações que lhe faziam. Apresentava, por escrito, resposta já enviada à Ouvidoria por sua chefia imediata, cujo conteúdo não considerava os questionamentos dos manifestantes, mantendo, assim, a mesma rigidez que adotava diante da reclamação dos alunos em sala de aula.

A rigidez pode ser entendida como a adoção de práticas formais, a imposição de conteúdos cristalizados, o culto à “sabedoria” do professor e outras práticas inibidoras da criatividade e da inovação. Nesse sentido, a maleabilidade de conduta possibilita uma maior interação com os alunos, aceitando o erro como condição normal no processo ensino-aprendizagem, permitindo compreender que o professor não é o “dono da verdade”. Reconhecer que acumula uma experiência no trilhar os caminhos do saber, tendo o compromisso de orientar e facilitar a aprendizagem, enxergando em seus alunos as características individuais, as múltiplas inteligências e a maneira como elas irão aflorar à medida que forem desafiados a pensar, a problematizar e a buscar respostas próprias com argumentos fundamentados. Estar atento às mudanças da sociedade, garantindo a substituição de velhos por novos paradigmas no processo ensino-aprendizagem. Compartilhar suas ações com os alunos, o trabalho em equipe, as interações tendo como alvo a cooperação, a firmeza e a clareza na expressão de ideologias e convicções, porém consciente de que será necessário mudá-las com o tempo (LIMA, 2013).

Aspectos (bio)éticos estão presentes nas considerações de SILVEIRA (2018) ao destacar que a relação professor-aluno na concepção gramsciana deve ser uma relação humanizada e humanizadora para ambos, de acolhimento e respeito recíprocos, a fim de que o vínculo afetivo e pedagógico entre eles se estabeleça e se consolide, criando uma atmosfera favorável ao ensino e à aprendizagem. Além do mais, a passagem, pelo aluno, do senso comum ao saber elaborado, científico, impõe ao professor pelo menos duas ordens de exigências que não se desvinculam: uma que poderia ser denominada de *técnico-profissional* e outra *ético-política*. A exigência técnico-profissional se refere à qualificação para o trabalho pedagógico, a qual supõe um duplo domínio: do saber a ser

ensinado e das mediações didáticas apropriadas para que ocorra a aprendizagem. De acordo com FREIRE (1996), o professor deve estar consciente que saber ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção.

Quanto à exigência ético-política, por sua vez, remete a um conjunto de opções pessoais do professor: por exemplo, recusar o autoritarismo e o pedantismo; minimizar a distância que *naturalmente* o separa dos alunos; despojar-se, mesmo que momentaneamente – numa espécie de ironia socrática –, de seu próprio saber, para que aflore o saber do educando; derrubar os *alambrados* que protegem o saber escolar do assédio das massas; renunciar a se tornar *guru*, para ser mestre, isto é, *mistagogo*, que desmistifica e esclarece o que parecia misterioso; enfim, aproximar-se do aluno com simplicidade e humildade, mostrando-se disposto a acompanhá-lo no processo de aprendizagem (SILVEIRA, 2014).

Nem sempre essas exigências técnico-profissional e ético-política foram observadas por professores em relatos de alunos à Ouvidoria, mas é corroborada por FREIRE (1996), ao afirmar que:

Assim como não posso ser professor sem me achar capacitado para ensinar certo e bem os conteúdos de minha disciplina, não posso, por outro lado, reduzir minha prática docente ao puro ensino daqueles conteúdos. Este é um momento apenas de minha atividade pedagógica. Tão importante quanto ele, o ensino dos conteúdos, é o meu testemunho ético ao ensiná-los. É a decência com que o faço [...] (FREIRE, 1996, p. 103)

Outras questões, além das apresentadas acerca do processo comunicacional entre professor e aluno, são objetos de análise sobre as relações de poder na ação pedagógica do citado estudo. Trata-se do poder no processo ensino-aprendizagem, envolvendo a não observação das normas e dos valores regimentais.

3 CONSIDERAÇÕES

O professor autoritário, o professor licenciado, o professor competente, sério, o professor incompetente, irresponsável, o professor amoroso da vida e das gentes, o professor mal-amado, sempre com raiva do mundo e das pessoas, frio, burocrático, racionalista, nenhum desses passa pelos alunos sem deixar sua marca. (FREIRE, 1996, p. 66)

Ao considerar a amplitude do estudo realizado, os relatos dos alunos à Ouvidoria estão em conformidade com os conflitos que ocorrem na ação pedagógica em outras instituições de ensino superior.

No recorte do presente artigo, assim como nas demais categorias do estudo, as questões reclamadas pelos alunos estão contempladas em estudo realizado por COLETA e MIRANDA (2003) sobre as manifestações de alunos universitários caracterizadas como assédio moral. Os autores destacam, dentre elas, agressão verbal: uso de termos pejorativos e palavras de baixo calão; intimidações: ameaçar de reprovar a turma, expulsar o aluno etc.; comentários depreciativos, preconceituosos ou indecorosos; rebaixamento da capacidade cognitiva: comparar, de forma irônica, os próprios alunos com estudantes de outras instituições de ensino ou grupos de ensino; ridicularizar erros em provas e trabalhos; ler, em voz alta, as notas, enfatizando, com comentários depreciativos, os alunos que

obtiveram baixo rendimento; fazer comentários em público sobre as dificuldades, desempenho ou erros dos alunos; uso inadequado de instrumentos pedagógicos: aplicar prova com prazo mais curto do que o necessário para resolvê-la; aumentar o nível de dificuldade das questões como forma de punição; realizar atividades valendo nota em dias que alunos, por motivo justo, não puderam estar presentes; recusar-se a ensinar, negar-se a esclarecer dúvidas, alegando que a pergunta é desnecessária ou que já havia explicado a questão antes.

Nesse sentido, durante o período do estudo, a Ouvidoria constituiu-se num importante canal de comunicação entre alunos e as instâncias competentes, com o compromisso de estabelecer a verdade para reparar danos e injustiças que ocorreram na ação pedagógica, protegendo a parte vulnerável através do sigilo, impedindo retaliações àqueles que buscavam direitos amparados na missão e em valores institucionais.

Embora se reconheça que o vínculo entre professor e aluno é assimétrico, em princípio considerado natural em relacionamentos que não são entre iguais, a mediação de conflitos pela Ouvidoria permitiu que práticas autoritárias que potencializavam a assimetria de poder fossem avaliadas, corrigindo o uso inadequado dessa condição. Dessa forma, foi possível reparar injustiças apresentadas através de manifestações, resgatando a autoestima e a cidadania de alunos que buscavam a Ouvidoria como espaço de acolhimento.

Entretanto ainda existem casos subnotificados que expressam violência simbólica na ação pedagógica, mas são legitimados pelo próprio educando. A violência simbólica é exercida nas relações de comunicação entre os professores, detentores da autoridade pedagógica para realizar a ação pedagógica. A autoridade pedagógica de um professor depende do reconhecimento que lhe é dado pelos estudantes, e é ela que garante a legitimidade para coordenar os processos de ensino e aprendizagem que ocorrem no cotidiano escolar. Para que isso ocorra, os educadores buscam manter uma relação de comunicação com os estudantes “que dissimule as relações de força que a tornam possível” (BOURDIEU; PASSERON, 1992). A relação professor-aluno deixa de aparecer como uma relação de força e passa a ser vista como uma relação puramente pedagógica de formação educacional dos estudantes e, portanto, legítima, pois aparentemente não é realizada através da coerção física, da autoridade e da violência simbólica dos educadores (PRAXEDES, 2015).

Dentre as percepções advindas dos relatos dos alunos, pode-se concluir que, assim como a qualidade do ensino define a capacitação técnica do educando, também a postura do educador influenciará em sua formação humana, com impactos em sua vida profissional. Identificar em que intensidade isso ocorre requer um novo estudo apontando nessa direção.

REFERÊNCIAS

ANJOS, Márcio Fabri. Vulnerabilidade como parceira da autonomia. *Revista Brasileira de Bioética*. São Paulo: v. 2, n. 2, 2006.

BERTACHINI, Luciana. *Fundamentos da Bioética na atuação de Ouvidoria*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Bioética do Centro Universitário São Camilo. São Paulo, SP, 2014a.

_____. Convergências da Ouvidoria e Bioética na defesa dos Direitos Humanos. III Semidi – SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITO: Direitos Humanos e Bioética. Lorena/São Paulo/Brasil: 21, 22 e 23 de agosto de 2014b.

- BORBA, Joyce Falcão; RUSSO, Maria José de Oliveira. Contradições na escola: a violência no lugar do desenvolvimento humano. *Revista Múltiplas Leituras*, v. 4, n. 2, 2011.
- BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução: Elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.
- COLETA, José Augusto Dela; MIRANDA, Henrique Carivaldo Neto de. O rebaixamento cognitivo, a agressão verbal e outros constrangimentos e humilhações: o assédio moral na educação superior. *Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação*. 26 ed., 2003.
- FERRARA JÚNIOR, Carlos; FERNANDES, Jonadir Aparecida Galvão. A Ouvidoria e a Garantia de Direitos do Cidadão. In: PEREZ, Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). *Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas, SP: Unicamp/Ouvidoria, 2011.
- FLICKINGER, Hans-Georg. Autonomia e reconhecimento – dois conceitos-chave na formação. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 34, n. 1, 2011.
- _____. Educação e alteridade em contexto de sociedade multicultural. *Cadernos de pesquisa*, v. 48, n. 167, 2018.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- HOSSNE, William Saad. Bioética – Princípios ou Referenciais? *Mundo da Saúde*, v. 30, 2006.
- LIBRELOTTO, Gicélia. *Dignidade da pessoa humana: reflexões jurídicas e filosóficas sobre o conceito*. 2017. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- LIMA, Oséas Felício. Conflitos de poder entre professor e aluno. *Administradores.com*. 2009.
- LYRA, Rubens Pinto. Coluna do Ombudsman. *Multidéias*, 2000. Disponível em: http://fnou.com.br/site/assets/publicacoes/ufpb_artigos_multideias.pdf. Acesso em: 17 nov. 2017.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade*. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2009.
- MÜLLER, Luiza de Souza. A interação professor-aluno no processo educativo. *Integração*, n.3, ano VIII, 2002.
- PRAXEDES, Walter. *A educação reflexiva na teoria social de Pierre Bourdieu*. São Paulo: Edições Loyola, 2015.
- _____. A violência simbólica dos sistemas de ensino e a reprodução da ordem social. *WordPress*, 2017. Disponível em: <https://walterpraxedes.wordpress.com/2017/10/25/a-violencia-simbolica-dos-sistemas-de-ensino-e-a-reproducao-da-ordem-social/>. Acesso em: 23 jan. 2018.
- RIBEIRO, Luiz Freire. *A relação de poder na sala de aula: em busca de positivities*. 2002. Disponível em: http://www.gelne.com.br/arquivos/anais/gelne-2002/artigos/04_linguistica_aplicada/artigo40.pdf. Acesso em: 13 mar. 2017.
- SILVA JÚNIOR, Walter J; HOSSNE, William Saad; SILVA, Franklin Leopoldo. Dignidade Humana e Bioética: uma abordagem filosófica. *Bioethikos*, v. 2, n. 1, 2008.
- SILVEIRA, René Trentin. A relação professor-aluno de uma perspectiva gramsciana. *Educação & Realidade*, v. 43, n. 1, Porto Alegre, 2018.
- SIQUEIRA, José Eduardo; PORTO, Dora; FORTES, Paulo Antonio de Carvalho. Linhas temáticas da Bioética no Brasil. In: ANJOS, Marcio Fabri; SIQUEIRA, José Eduardo (Org.). *Bioética no Brasil: tendências e perspectivas*. São Paulo: Ideias & Letras; São Paulo: Sociedade Brasileira de Bioética, 2007.
- UNESCO. United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization. *The Universal Declaration of Bioethics and Human Rights*. 2005. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146180por.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2017.

AS OUVIDORIAS DOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS SOB A GESTÃO DA EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES

Leila Leal Leite¹

Resumo

A Ouvidoria é um instrumento de participação social na gestão democrática por proporcionar ao cidadão oportunidade de ser participante dos processos de gestão. Sobre esse tema desenvolveu-se este estudo, que apresenta o seguinte questionamento: Como as Ouvidorias dos HUFs sob a gestão da EBSEH estão instituídas e desenvolvem os processos de trabalho e suas inter-relações? Propôs-se como objetivo geral descrever as Ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais (HUFs) sob a gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH) e as suas inter-relações. Como objetivos específicos, buscou-se caracterizar as Ouvidorias instituídas nos HUFs no que diz respeito a sua implantação, estrutura física e recursos humanos e descrever os processos de trabalho e a inter-relação das Ouvidorias dos HUFs sob a gestão da EBSEH. Essa pesquisa é de natureza aplicada, com abordagem quanti-qualitativa, descritiva e documental. Os resultados mostraram que as Ouvidorias dos HUFs se assemelham à maioria das Ouvidorias brasileiras, um modelo de Ouvidoria Pública interna. Verificou-se, também, o funcionamento de uma rede de Ouvidorias que favorece a sociedade com um serviço de qualidade.

Palavras-chave: Participação e controle social. Ouvidoria. Hospitais Universitários Federais.

¹ Ouvidora do Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí (HU-UFPI). Graduada em Administração Pública e Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). (leilaleal@ufpi.edu.br) (ouvidoria.hupi@ebserh.gov.br)

Abstract

The Ombudsman's Office is an instrument of social participation in democratic management by providing the citizen with the opportunity to be a participant in the management processes. On this theme was developed this study, which presents the following question: How the HUF Ombudsmen under the management of EBSEH are instituted and develop the work processes and their interrelations? It was proposed as a general objective to describe the Ombudsmen of the Federal University Hospitals (HUFs) under the management of the Brazilian Company of Hospital Services (EBSEH) and their interrelationships. As specific objectives, we sought to characterize the Ombudsman's offices established in HUFs with respect to their implementation, physical structure and human resources and to describe the work processes and the interrelationship of HUF Ombudsmen under the management of EBSEH. This research is applied in nature, with a quantitative-qualitative, descriptive and documentary approach. The results showed that the HUF Ombudsmen are similar to most Brazilian Ombudsmen, a model of internal public Ombudsman. It was also verified the functioning of a network of Ombudsman Offices that favors the society with a quality service.

Keywords: Participation and social control. Ombudsman. Federal University Hospitals.

1 INTRODUÇÃO

A nova conduta de sociabilidade política surgida no Brasil a partir da década de 1980 se deveu a uma conquista de todos os setores sociais que lutaram duramente contra o regime militar instaurado pelo golpe de 1964. Com o estabelecimento dessa nova sociedade, foram criados diversos instrumentos de participação popular que passaram a ser incluídos na ordem jurídica nacional, entre eles, o instituto Ouvidoria Pública, eixo desta pesquisa, que tem como objeto de estudo as Ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais (HUFs) sob a gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

Essa nova conduta proporciona a propagação da cultura democrática, com implicação na promoção dos direitos individuais e sociais, constitucionalmente garantidos na Constituição Federal de 1988, reconhecida como Carta Magna Democrática Cidadã, marco basilar no aumento da conscientização da sociedade quanto ao exercício de seus direitos perante a gestão pública. Desse modo, o Estado de Direito Democrático passa a ser efetivado à proporção que o cidadão busca usufruir dos seus direitos pela participação popular, com o exercício pleno da democracia e da cidadania (BRASIL, 1988).

Segundo OLIVEIRA (2010), atualmente, tem-se um cidadão mais consciente dos seus direitos no tocante ao seu papel como participante social na busca de um espaço aberto para suas conquistas. Nesse sentido, a sociedade exige cada vez mais o cumprimento das políticas de Estado e a prestação de serviços públicos de qualidade. Quanto a isso, destaca-se o sistema brasileiro de saúde pública, bastante discutido e questionado quanto à ineficiência na gestão, em face dos graves problemas que enfrentam os cidadãos que dele dependem.

Nesse contexto, ao longo de décadas, os HUFs enfrentaram diversos problemas relacionados à oferta de serviços de boa qualidade, entre eles, a ineficiência dos gestores, a ausência de metas e de indicadores definidos, a precariedade das condições trabalhistas e, principalmente, a crise financeira que limitou os hospitais em relação aos avanços tecnológicos necessários às novas descobertas terapêuticas.

Diante desse cenário problemático e da crescente reivindicação social por qualidade, o Governo Federal, com vistas à solução, criou a EBSERH para gerenciar os HUFs, com a justificativa de aprimoramento da gestão hospitalar, atendendo às recomendações e determinações do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2008).

A EBSERH é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), com personalidade jurídica de direito privado, tendo como objetivo gerenciar as instituições de saúde inseridas no Sistema Único de Saúde (SUS) (EBSERH, 2017a). A EBSERH adota a padronização de processos organizacionais para obtenção de uma gestão de qualidade e busca desenvolver estratégias gerenciais que prezam pela efetividade da gestão pública, como a promoção de mudanças na cultura gerencial com vistas ao exercício da cidadania. Com essa expectativa, as Ouvidorias dos HUFs sob a gestão da EBSERH criam uma relação de diálogo com a sociedade, proporcionando a integração do cidadão no monitoramento e na avaliação dos serviços públicos, de modo a garantir o direito de todo cidadão se expressar quanto à satisfação com os serviços das instituições públicas (BRASIL, 2014).

Mediante a escassez de estudos científicos e de produção técnica que contribuam para o controle administrativo da empresa que gerencia os HUFs e mediante a compreensão de que o instituto Ouvidoria pode contribuir com a gestão pública, o interesse pela realização deste estudo surgiu durante a vivência acadêmica e experiência profissional no cotidiano como Ouvidora do Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí (HU-UFPI). Nesse contexto, emergiu o questionamento que norteou o estudo: Como as Ouvidorias dos HUFs sob a gestão da EBSEH estão instituídas e desenvolvem os processos de trabalho e suas inter-relações?

Com o intuito de responder a essa questão, estabeleceu-se como objetivo geral descrever as Ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais (HUFs) sob a gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH) e as suas inter-relações. Como desdobramentos do objetivo geral, estabeleceram-se os objetivos específicos: caracterizar as Ouvidorias instituídas nos HUFs no que diz respeito a sua implantação, estrutura física e recursos humanos e descrever os processos de trabalho e a inter-relação das Ouvidorias dos HUFs sob a gestão da EBSEH.

O caminho metodológico para a obtenção dos resultados envolveu o estudo de natureza aplicada com abordagem investigativa que integra a combinação quanti-qualitativa, por favorecer uma melhor compreensão acerca do objeto estudado. Do ponto de vista dos objetivos, foi realizada pesquisa descritiva, além de ter sido utilizada a pesquisa documental com o intuito de coletar dados complementares por meio de análise do regimento interno e regulamento pessoal da EBSEH, dos contratos de gestão das Universidades Federais com a empresa, dos regulamentos, relatórios de gestão e planos de trabalho anual das Ouvidorias dos HUFs e das atas de reuniões que validam as atividades da Rede Nacional de Ouvidoria dos Hospitais Universitários Federais (RNOHUF).

Os participantes da pesquisa foram 28 (vinte e oito) Ouvidores dos HUFs, correspondendo a 74% do universo, sendo contemplados os princípios éticos que norteiam a pesquisa científica. Em relação aos procedimentos técnicos, no mês de março de 2017, fez-se a aplicação de questionário com questões abertas e fechadas, com tratamento e análise dos dados fundamentados nas postulações teóricas, que proporcionaram resultados válidos que dão relevância à pesquisa. Com esse estudo, espera-se poder contribuir com informações para novas pesquisas acerca da importância das Ouvidorias tanto para gestores quanto para a sociedade.

2 AS OUVIDORIAS DOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS (HUFs)

Os HUFs agregam duas importantes políticas sociais: a educação e a saúde. Dessa forma, nelas se desenvolvem atividades com fins de ensino, pesquisa e extensão, com treinamento em serviço, inovação tecnológica e geração de novos conhecimentos. Para alcançarem suas finalidades, desempenham atividades de assistência à vida humana, pois têm a prerrogativa de manter ensino e assistência de forma articulada e indissociável.

Atualmente, existem 35 (trinta e cinco) Universidades Federais, nas quais se encontram 50 (cinquenta) instituições de saúde, com as seguintes denominações: hospital universitário, hospital-escola, hospital de ensino, de doença tropical, de clínicas e hospital-maternidade. Todos têm atribuições precípuas de ensino, pesquisa e extensão, oferecendo serviços de atenção à saúde de

média e alta complexidade, sendo 100% contratualizados com o SUS.

A gestão dessas instituições de saúde está subordinada às Universidades Federais vinculadas ao MEC na qualidade de órgãos encarregados de promover a educação, ou seja, a formação de recursos humanos, cabendo ao Ministério da Saúde (MS) a responsabilidade de garantir a assistência e a promoção da saúde. Vale ressaltar que, até 1960, os HUFs eram custeados somente pelo MEC e não havia pagamento pela prestação de serviços assistenciais (BARROS, 2014).

Nos anos de 1980, o País vivenciou uma crise econômica que resultou na ampliação do déficit financeiro dos HUFs. Desse modo, os valores repassados pelo MEC já não eram suficientes (BARROS, 2014). Assim, os HUFs foram marcados por um longo período de dificuldades financeiras provenientes da escassez de investimento por parte do Governo Federal, afetando a assistência e, conseqüentemente, a formação dos discentes.

A partir de 1990, os HUFs passaram a ser vinculados a 2 (dois) ministérios, sendo os custos compartilhados entre o MEC e o MS. Mesmo com essa organização, vivenciaram problemas políticos-organizacionais, assistenciais, de formação profissional e de cunho financeiro, com déficit de recursos. Para BARROS (2014, p. 33), “[...] tal duplicidade é problemática porque não há uma clareza quanto à responsabilização desses entes em relação aos hospitais, ficando a organização, por vezes, sem saber a quem recorrer para solucionar seus problemas”.

Diante desse contexto, até 2008, com a realização do 1º Fórum sobre os Institutos Federais de Ensino Superior (IFES), promovido pelo TCU, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) instituiu uma Comissão Interinstitucional que objetivou discutir o modelo de financiamento dos HUFs (BRASIL, 2008). Essa Comissão identificou, nos HUFs, várias falhas, tais como a falta de planejamento dos governos, instalações físicas deficitárias, insuficiência de recursos humanos devido ao elevado número de aposentadorias, falta de política de reposição do quadro de profissionais, desfalcado pela falta de concursos, desigualdades salariais forçando a busca de outros vínculos e terceirização de mão de obra, proibida na época pelo TCU. Diante dessa situação, alguns hospitais fecharam serviços, desativaram leitos e reduziram a capacidade de oferta de serviços assistenciais à comunidade (BRASIL, 2008).

Diante dessa situação, o Governo Federal criou, por meio do Decreto nº 7.082/2010, o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (Rehuf), para a realização da reforma universitária e reestruturação dos HUFs, dotando-os de condições materiais e institucionais para desempenharem plenamente suas funções na dimensão de ensino, pesquisa, extensão e assistência à saúde. Esse Programa determinou ainda o papel e as funções concernentes ao MEC, ao MS e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), apresentando as seguintes diretrizes do Rehuf: melhorias no processo de gestão, adequação da estrutura física, recuperação do parque tecnológico, reestruturação de recursos humanos, aprimoramento e avaliação permanente dos serviços e incorporação de novas tecnologias no tocante ao ensino, pesquisa e assistência à saúde (BRASIL, 2010).

Para atender aos objetivos do programa Rehuf, de modo a suprir as deficiências e mudar a realidade vivenciada nos HUFs, o Governo Federal sancionou a Lei nº 12.550/2011 e autorizou o Poder Executivo a criar a empresa pública vinculada ao MEC, nominada EBSEH, a qual tem caráter jurídico de direito privado, regime de trabalho celetista, patrimônio próprio, prazo de duração in-

determinado. Essa empresa está sediada em Brasília, com competência de administrar as unidades hospitalares no âmbito do SUS, prestando serviços de assistência ambulatorial, médico-hospitalar e de embasamento diagnóstico e terapêutico à população (BRASIL, 2011).

Nesse contexto, em concordância com a EBSEERH, os HUFs atuam na assistência à saúde, no campo do ensino, na formação dos profissionais de saúde e áreas afins, na inovação tecnológica e no desenvolvimento de novas abordagens nas áreas acadêmicas. Esses hospitais ofertam serviços de atenção à saúde gratuitamente por meio do acesso regulado e integrado à rede de urgência e emergência no âmbito do SUS.

A adesão voluntária à EBSEERH deve ser manifestada pelo interesse do reitor da IFES em celebrar a parceria de gestão. Após esse momento, o hospital passa a vivenciar um processo de análise e diagnóstico, o qual subsidia a elaboração do contrato que estabelece obrigações, metas de desempenho, indicadores, prazos de execução, sistemática de acompanhamento e avaliação, consoante o § 4º do artigo 2º do Regimento Interno: “A execução das atividades da EBSEERH, por intermédio de suas filiais e unidades descentralizadas, dar-se-á por meio da celebração de contrato específico para esse fim [...]” (EBSEERH, 2016a).

Após a identificação das necessidades da instituição contratante e a realização do contrato com a EBSEERH, é elaborado, com vigência anual, o Plano de Reestruturação, estabelecendo as metas em curto prazo para adaptação dos processos internos e da estrutura organizacional. Durante esse período, é implantado o Plano Diretor Estratégico (PDE), com duração de 2 (dois) anos, o qual pactua as metas de médio e longo prazo conforme o processo de diagnóstico situacional, com a detecção de necessidades materiais e de dimensionamento de pessoal. A empresa realiza o monitoramento e a avaliação da execução dos planos nos HUFs e articula com o MPOG a autorização das solicitações dos cargos e suas respectivas quantidades, a serem investidos por meio de concurso público (EBSEERH, 2016a).

Atualmente, a referida empresa é responsável pela gestão de 40 (quarenta) HUFs que realizaram parceria de gestão por interesse do reitor da IFES. Esses hospitais estão geograficamente localizados em todas as regiões do País, sendo que 4 (quatro) estão na região Norte, 17 (dezesete) no Nordeste, 5 (cinco) no Centro-Oeste, 8 (oito) no Sudeste e 6 (seis) na região Sul. Apenas 10 (dez) HUFs ainda não realizaram a adesão à EBSEERH.

Os HUFs são gerenciados por um colegiado executivo, conhecido como equipe de governança, a qual, conforme o artigo 60 do Regimento Interno da EBSEERH, deve ser composta por: “a) Superintendente do hospital; b) um Gerente de Atenção à Saúde; c) um Gerente Administrativo; e d) um Gerente de Ensino e Pesquisa, quando se tratar de hospitais universitários ou de ensino” (EBSEERH, 2016a).

A estrutura de governança dos HUFs conta com segmento de apoio à gestão, formado por Secretaria, Assessoria Jurídica, Assessoria de Planejamento, Ouvidoria, Comissões Assessoras, Setor de Gestão e Informática. Conta também com o segmento de controle e fiscalização formado por Auditoria e Conselho Consultivo.

A EBSEERH prevê a implantação de Ouvidorias a partir da sua estrutura organizacional. Na empresa sede, é institucionalizada a Ouvidoria-Geral, e nos HUFs, a Ouvidoria hospitalar, ambas inseridas no segmento de apoio à gestão e representadas legalmente por um Ouvidor titular que

“[...] são aqueles relacionados às atividades e responsabilidades pela gestão técnico-administrativa e de assessoramento [...]” (EBSERH, 2016b, p. 3).

A Ouvidoria-Geral da EBSEH, vinculada ao presidente, é instância de controle e participação social. Na descrição das atribuições dos cargos, o Ouvidor-Geral tem a atribuição de coordenar os serviços de atendimento aos cidadãos, direta ou indiretamente, relacionados à EBSEH, encaminhando as reclamações, elogios, sugestões ou denúncias, visando ao aperfeiçoamento e à contínua melhoria dos processos administrativos (EBSEH, 2013).

O Regulamento da Ouvidoria-Geral da EBSEH prevê autonomia plena, independência no exercício das atribuições do Ouvidor e a garantia da sua participação nas reuniões da Diretoria Executiva, como ouvinte, a fim de esclarecer as questões suscitadas e de propor melhorias das rotinas administrativas e institucionais, com o dever de resguardar o sigilo das fontes de informações (EBSEH, 2012a).

Por seu turno, as Ouvidorias das unidades hospitalares apresentam-se como órgãos descentralizados de relevância na comunicação com dirigentes, docentes, discentes, pesquisadores, prestadores de serviços, fornecedores, servidores, empregados e cidadãos em geral, instâncias que contribuem para o aperfeiçoamento do modelo de gestão, das ações institucionais e para melhoria dos processos internos (EBSEH, 2012a).

As Ouvidorias dos HUFs integrantes da RNOHUF conta com 40 (quarenta) Ouvidorias hospitalares, com a participação de 38 (trinta e oito) Ouvidores. Vale ainda ressaltar que, devido à constituição de 2 (dois) Complexos Hospitalares, existem 2 (dois) Ouvidores que representam 2 (duas) Ouvidorias hospitalares, cada. A inserção de uma nova Ouvidoria na rede se faz com a participação do Ouvidor hospitalar na oficina de alinhamento de ações durante o evento anual intitulado Encontro Nacional de Ouvidores dos Hospitais Universitários Federais promovido pela Ouvidoria-Geral.

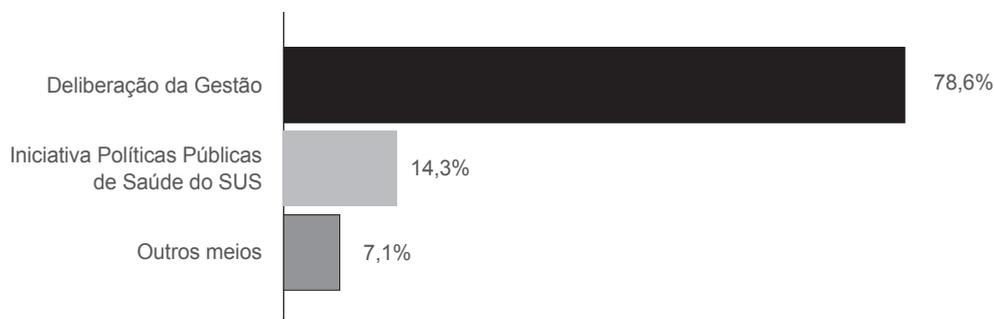
Conclui-se, portanto, que as organizações públicas de saúde têm buscado cada vez mais otimizar os serviços ofertados, prezando pela qualidade no atendimento, a fim de atender às expectativas de seus clientes, focando no processo de melhoria contínua. Nessa relação, surge e se consolida um espaço democrático de garantia dos direitos dos cidadãos.

3 CARACTERIZAÇÃO DAS OUVIDORIAS INSTITUÍDAS NOS HUFs

O estudo possibilitou a descrição e análise das Ouvidorias dos HUFs sob a gestão da EBSEH. Os dados provenientes da pesquisa documental e da aplicação do questionário foram agrupados, submetidos a análises estatísticas e apresentados em tabelas, gráficos e quadros.

O gráfico 1 apresenta os motivos pelos quais as Ouvidorias foram implantadas nos HUFs. Nesse sentido, 78,6% dos Ouvidores responderam que a decisão de implantar 22 (vinte e duas) Ouvidorias foi por deliberação da gestão, sendo que, destas, 8 (oito) Ouvidorias foram criadas após a realização contratual dos hospitais com a EBSEH; 14,3% informaram que a implantação se deu por iniciativa de políticas de saúde do SUS; e 7,1% alegaram outros motivos, como obediência aos instrumentos normativos devido à exigência da contratualização da instituição com o SUS e a iniciativa em conjunto da gestão da instituição e do conselho local de saúde.

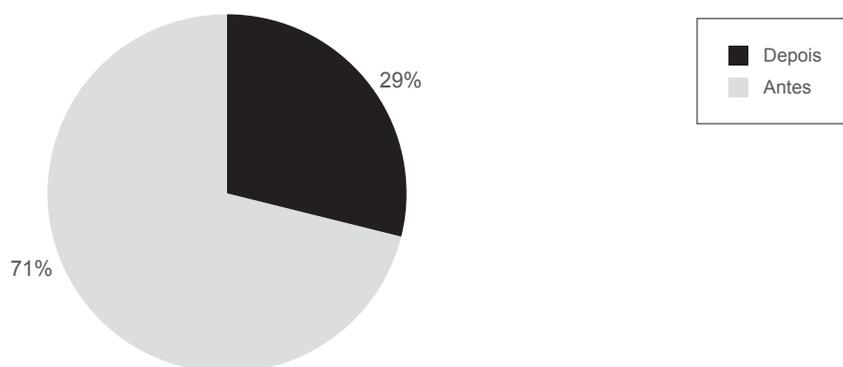
GRÁFICO 1 – Motivos da Implantação das Ouvidorias dos HUFs



Fonte: Pesquisa direta, 2017

O gráfico 2 demonstra que 71,4% dos HUFs implantaram Ouvidorias antes da realização dos seus contratos com a EBSEH, correspondendo a 20 (vinte) instituições hospitalares. Para atender às diretrizes da referida empresa – 28,6% –, instituíram novas Ouvidorias, ou seja, foram implantadas 8 (oito) Ouvidorias hospitalares após o início da gestão da EBSEH.

GRÁFICO 2 – Implantação das Ouvidorias por Contratações com a EBSEH



Fonte: Pesquisa direta, 2017

Das Ouvidorias implantadas antes do contrato das instituições com a EBSEH, 60,0% faziam parte do organograma, com 40,0% fora da estrutura organizacional. Em relação à subordinação hierárquica dessas Ouvidorias, uma era vinculada ao chefe de gabinete, e outra, ao Serviço Social,

enquanto as demais Ouvidorias eram vinculadas ao diretor-geral, gestor máximo da instituição, que representa atualmente a figura do superintendente, segundo a nova nomenclatura no desenho organizacional.

Em relação à estrutura física, os dados mostram que 46,4% das Ouvidorias dos HUFs dispõem apenas de uma sala para o desempenho das atividades laborais, ao passo que 14,3% funcionam em três salas, sendo que uma Ouvidoria não possui sala exclusiva para a realização de suas atividades, compartilhando a ambiência com outros setores, mas a instituição informa que estão sendo realizados arranjos estruturais graças à reforma predial, conforme a tabela 1.

TABELA 1 – Aspectos da Estrutura Física das Ouvidorias dos HUFs

Variáveis	Nº	%
Quantitativo de salas para o serviço de Ouvidoria		
Uma sala	13	46,4%
Duas salas	10	35,7%
Três salas	04	14,3%
Sala compartilhada com outro serviço	01	3,6%
Total	28	100,0%
Sala para atendimento individual		
Sim	13	46,4%
Não	15	53,6%
Total	28	100,0%
A localização da sala da Ouvidoria é de fácil acesso		
Sim	26	92,9%
Não	02	7,1%
Total	28	100,0%
Existem sinalizações indicando a localização da Ouvidoria		
Sim	18	64,3%
Não	10	35,7%
Total	28	100,0%

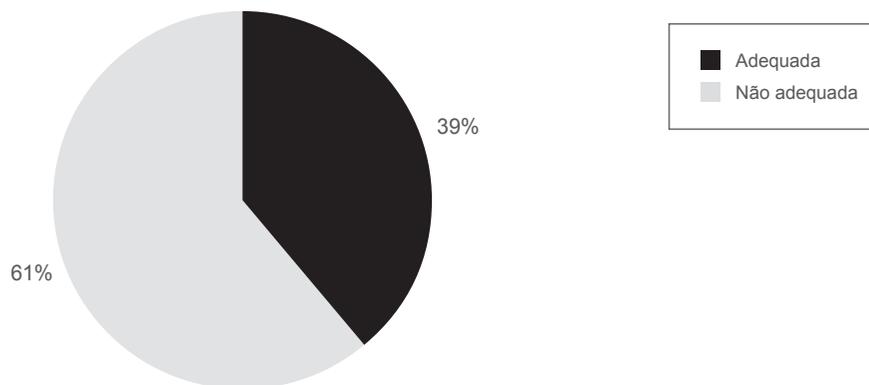
Fonte: Pesquisa direta, 2017

Conforme demonstra a tabela 1, 53,6% das Ouvidorias dos HUFs não possuem sala para atendimento individual, enquanto 46,4% são contempladas com esse espaço físico. Dessas, 4 (quatro) Ouvidores declararam que suas Ouvidorias dispõem de duas salas, sendo uma destinada a atendimento individual, mas há necessidade de reformas prediais para a ampliação das salas e a proteção acústica da sala de atendimento individual.

Para o bom desempenho, é necessário um espaço físico que permita à equipe de Ouvidoria desenvolver suas atividades à luz das premissas essenciais desse serviço – confidencialidade,

imparcialidade e independência. Nesse aspecto, segundo a percepção dos Ouvidores, 39,3% das Ouvidorias dos HUFs possuem estrutura física adequada, mesmo que 2 (duas) não sejam contempladas com salas para atendimento privativo, enquanto 60,7% das Ouvidorias não possuem estrutura física adequada, conforme demonstrado no gráfico 3.

GRÁFICO 3 – Estrutura Física das Ouvidorias



Fonte: Pesquisa direta, 2017

No que diz respeito aos recursos humanos, a tabela 2 mostra que 42,9% das Ouvidorias dos HUFs compõem suas equipes com 2 (dois) ou 3 (três) trabalhadores, havendo 2 (duas) Ouvidorias (7,1%) compostas apenas pelo próprio Ouvidor. Em função do volume de atividades a serem desempenhadas, isso demonstra um quadro de pessoal insuficiente. Esse mesmo quantitativo (7,1%) possui equipes com 4 (quatro) ou mais trabalhadores, um número considerado suficiente para o desempenho das atividades da Ouvidoria.

TABELA 2 – Quantitativo de Trabalhadores Lotados em Cada Ouvidoria

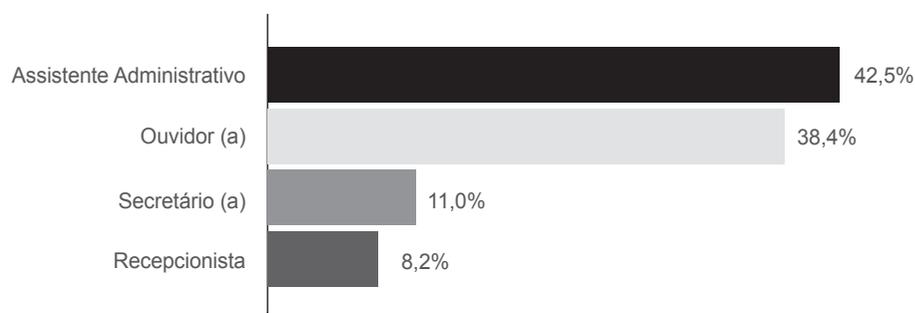
Quantitativo de trabalhadores / Ouvidoria	Nº	%
1 trabalhador*	02	7,1%
2 trabalhadores	12	42,9%
3 trabalhadores	12	42,9%
≥4 trabalhadores	02	7,1%
Total	28	100,0%

Fonte: Pesquisa direta, 2017

Nota: *1 trabalhador corresponde ao próprio Ouvidor.

As Ouvidorias dos HUFs contam com 73 (setenta e três) trabalhadores, consoante o gráfico 4, dos quais, 38,4% ocupam o cargo de Ouvidor, 42,5% desempenham funções de assistente administrativo, 11%, de secretariado, e 8,2%, de recepcionistas. Apenas 2 (duas) Ouvidorias contam com bolsistas, um desempenhando a função de secretário, e o outro, a de recepcionista.

GRÁFICO 4 – Quantitativo de Trabalhadores por Cargo



Fonte: Pesquisa direta, 2017

Os resultados mostram que 5 (cinco) Ouvidorias têm no seu quadro de trabalhadores funcionários com Regime Jurídico Único (RJU) que estão desempenhando função diferente do cargo efetivado na instituição, havendo, no exercício da função de assistente administrativo: 1 (uma) enfermeira, 4 (quatro) técnicos de enfermagem, 1 (um) auxiliar operacional de serviços diversos e 1 (um) porteiro. Há também 1 (um) auxiliar de enfermagem na função de recepcionista.

Os Ouvidores declararam que as Ouvidorias deveriam ser constituídas por equipe mínima de três pessoas: um Ouvidor, um assistente administrativo e um secretário, sendo que o quantitativo ideal para compor a equipe de Ouvidoria seria de quatro trabalhadores, ou seja, a equipe mínima com acréscimo de um assistente administrativo para as atividades do SIC, ou cinco trabalhadores, com a inclusão de um Ouvidor adjunto.

4 PROCESSOS DE TRABALHO E A INTER-RELAÇÃO DAS OUVIDORIAS DOS HUFs

As declarações dos entrevistados mostram, no quadro 1, as ações sugeridas pela Ouvidoria-Geral da EBSEH e desempenhadas pelas Ouvidorias dos HUFs. Entre essas atividades, a maioria das Ouvidorias passou a realizar Pesquisa de Satisfação do Usuário (PSU), adotou instrumento normativo e teve uma participação assídua nos eventos, capacitações e treinamentos.

QUADRO 1 – Ações Desempenhadas pelas Ouvidorias dos HUFs Sugeridas pela Ouvidoria-Geral da EBSEERH

TEMA	CATEGORIA	CONTEXTO
Algumas ações realizadas pelas Ouvidorias dos HUFs	Realização de Pesquisa de Satisfação do Usuário	Ouv17: Realização da Pesquisa de Satisfação em dois ciclos [...]
	Adesão de instrumento normativo	Ouv12: [...] formulação do regulamento da Ouvidoria [...]
		Ouv14: Construção da normatização [...]
		Ouv22: Regulamento padrão para toda a rede, normas e rotinas [...]
	Participação nos eventos, capacitações e treinamentos	Ouv2: [...] participação nos eventos de Ouvidoria.
		Ouv23: [...] orientações técnicas [...]
		Ouv26: a EBSEERH propõe que o Ouvidor se qualifique através de videoconferência, cursos e encontros.

Fonte: Pesquisa direta, 2017

Quanto à realização da PSU, ANDRADE (2017, p. 190) afirma que “[...] outra forma importante de participação do usuário na gestão é através da Pesquisa de Satisfação realizada pelas Ouvidorias dos HUs”. Essa estratégia de avaliação é uma atividade realizada em dois ciclos por ano e executada simultaneamente por todas as Ouvidorias dos HUFs, como declarado pelo Ouv17: “Realização da pesquisa de satisfação em dois ciclos [...]”.

Quanto à adesão voluntária ao instrumento normativo, a formulação do Regulamento Interno da Ouvidoria, proposto como modelo padrão, foi realizada por 28,6% das Ouvidorias, como mencionado pelos Ouv12: “[...] formulação do regulamento da Ouvidoria [...]” e Ouv22: “Regulamento padrão para toda a rede, normas e rotinas [...]”. Vale enfatizar que essa ação normativa foi adotada pelas Ouvidorias que não possuíam o devido instrumento.

Os Ouvidores (17,9%) reconhecem que a participação em eventos, capacitações e treinamentos com temáticas relacionadas à Ouvidoria são outras ações sugeridas, como afirma o Ouv26: “[...] a EBSEERH propõe que o Ouvidor se qualifique através de videoconferência, cursos e encontros”. Por sua vez, 14,3% realizam a produção de relatórios com a periodicidade anual, sendo que esse mesmo quantitativo elaborou ou atualizou a carta de serviços ao cidadão.

Conforme análise documental do Regulamento da Ouvidoria-Geral da EBSEERH (2012a), essa entidade coordena a RNOHUF com o intuito de que as ações das Ouvidorias dos HUFs estejam alinhadas mediante padronização dos processos e unificação dos sistemas de dados, de modo que sejam integrantes dessa rede, como previsto no Regimento Interno (EBSEERH, 2016a). É, assim, esperável que os Ouvidores busquem manter uma aproximação entre eles, o que favorece a efetivação da inter-relação das Ouvidorias dos HUFs.

O quadro 2 demonstra as experiências que os Ouvidores adquiriram na rede.

QUADRO 2 – Experiências Adquiridas na RNOHUF

TEMA	CATEGORIA	CONTEXTO
Experiências adquiridas na RNOHUF	Troca de experiências	Ouv23: Quando se trabalha em rede, todas as experiências positivas observadas podem ser adaptadas à nossa realidade. Isso é muito positivo.
		Ouv27: As trocas de experiências por videoconferência têm sido muito positivas na implementação de ações, no sentido de aprimorar o trabalho que vem sendo realizado.
	Melhoria da pesquisa de Satisfação do Usuário	Ouv7: [...] melhoria no processo de aplicação da Pesquisa de Satisfação do Usuário.
		Ouv17: [...] apresentação de novos relatórios da Pesquisa de Satisfação do Usuário [...]
	Atualização do instrumento normativo	Ouv2: a experiência na rede proporcionou a atualização do regulamento e dos fluxos de trabalho [...]
		Ouv13: [...] algumas ações desenvolvidas a partir da rede foram reajustes no regulamento interno [...]

Fonte: Pesquisa direta, 2017

No quadro 2, observam-se várias percepções positivas apresentadas por 82,1% dos Ouvidores. Desses, 64,3% declararam o que a participação na rede proporciona, como o Ouv23: “Quando se trabalha em rede, todas as experiências positivas observadas podem ser adaptadas à nossa realidade. Isso é muito positivo”, e o Ouv27: “As trocas de experiências por videoconferência têm sido muito positivas na implementação de ações, no sentido de aprimorar o trabalho que vem sendo realizado”.

No desenvolvimento de um trabalho em rede de Ouvidoria, deve existir uma integração sistêmica que possibilite o seu efetivo funcionamento, mas, para isso, não se faz necessária nenhuma subordinação hierárquica, mas, sim, uma rede colaborativa que atue de forma contínua, presencial ou virtual, a fim de que a troca de conhecimentos possibilite uma evolução do coletivo, na medida em que ela gera inovações que poderão ser aplicadas no âmbito do trabalho de forma geral (BRASIL, 2012). Essas trocas de informações entre os Ouvidores poderão estar relacionadas com “[...] conceitos, fluxos, procedimentos internos, normativos, experiências e relações internas e externas que proporcionam um crescimento mútuo das Ouvidorias numa teia de relações onde todas ganham” (BRASIL, 2012, p. 8).

O fortalecimento da rede se faz com maior articulação entre os Ouvidores, o que resulta em pactuações deliberadas coletivamente, proporcionando o alinhamento das ações entre as Ouvidorias, como afirmam 17,9% dos Ouvidores. Esse alinhamento é essencial para o fortalecimento das Ouvidorias, permitindo que possam ofertar um serviço de qualidade mediante ações comuns a

todas as que participam da rede. Dessa forma, o cidadão receberá um atendimento de qualidade, uniforme e padronizado das Ouvidorias dos HUFs.

Para o aprimoramento da qualidade do atendimento, a PSU tem a missão de avaliar o grau de satisfação dos usuários sob a gestão da EBSERH, conforme descrito no plano de trabalho (EBSERH, 2017b). Com o trabalho da rede, algumas Ouvidorias, que anteriormente realizavam essa atividade em outro formato e com uso de diferentes instrumentos para a sua aplicação, aperfeiçoaram, conforme declarado por 17,9% dos Ouvidores e representado pelo Ouv7: “[...] melhoria no processo de aplicação da Pesquisa de Satisfação do Usuário” e pelo Ouv17: “[...] apresentação de novos relatórios da Pesquisa de Satisfação do Usuário [...]”.

Com a definição de melhores práticas para a atuação das Ouvidorias, se faz necessário atualizar as normas que respaldam suas atribuições e competências. É notório observar que as Ouvidorias com regulamentos internos aprovados e fluxo de trabalho estabelecido antes da criação da rede atualizaram seus instrumentos normativos após a participação de 14,3% dos Ouvidores na rede, o que resultou em novos entendimentos sobre as normativas que regem as ações das suas Ouvidorias. Conforme demonstrado pelos Ouv2, “A experiência na rede proporcionou a atualização do regulamento e dos fluxos de trabalho [...]”, e Ouv13: “[...] algumas ações desenvolvidas a partir da rede foram: reajustes no regulamento interno [...]”.

Mesmo que existam especificidades de cada instituição, as características gerais são semelhantes, pois as Ouvidorias estão inseridas nas instituições de saúde que agregam o ensino. Essas especificidades não inviabilizam a institucionalização de uma rede que contemple a participação e a integração dos Ouvidores.

5 CONCLUSÃO

Uma Ouvidoria Pública considerada atuante e proativa cumpre com a missão de garantir um espaço para a efetiva democracia participativa, ao assegurar o canal de comunicação entre os cidadãos e a Administração Pública para manutenção do atendimento de forma ágil e resolutiva das situações apresentadas. A eficácia da Ouvidoria está relacionada diretamente com a contribuição e colaboração da instituição quanto à receptividade e à resolutividade das demandas, promovendo um clima democrático e participativo.

Os resultados das pesquisas, contudo, indicam um distanciamento entre o propósito ideal das Ouvidorias dos HUFs e suas atuais condições concretas tanto no universo do modelo adotado de Ouvidorias Públicas quanto no universo dos seus processos de trabalho. Ao compreender que essas Ouvidorias participam de uma rede, devendo, portanto, estar alinhadas de modo a ter êxito em suas atuações, é possível identificar algumas divergências quanto a constituição, funcionamento e desenvolvimento de algumas atividades.

É notório que existem diferenças entre as Ouvidorias quanto a estruturação física (número de salas, localização, sinalização, sala com proteção acústica para atendimento privativo e ambiência com recursos de acessibilidade), recursos humanos, instrumentos normativos, organização dos serviços por meio de planos de trabalho, utilização da diversidade de sistemas tecnológicos e emis-

são de relatórios estatísticos e de gestão.

Os resultados da pesquisa, contudo, indicam que existem diferenças entre as Ouvidorias dos HUFs, mas que a inter-relação entre elas permite que seja formalizada e consolidada a constituição de processo de trabalho em rede, pois essas Ouvidorias possuem o interesse único e exclusivo de servir ao público com qualidade, zelando pelo exercício ético da profissão.

A Ouvidoria-Geral da EBSE RH pode contribuir com as Ouvidorias hospitalares, uma vez que sua coordenação possibilita a superação das dificuldades encontradas na implementação das ações das Ouvidorias dos HUFs, tanto nas condições estruturais quanto nas administrativas. Dessa forma, o avanço dessas Ouvidorias na institucionalização, somado às suas competências, reflete-se na virtude de contemplar totalmente a efetividade de sua existência.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nelma Gomes Bezerra de. Ouvidoria hospitalar como espaço de participação dos cidadãos na gestão dos serviços públicos. In: PODESTÁ JÚNIOR, Arnaldo; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia de Almeida; OLIVEIRA, Alan Santos de (Org.). *Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul, relatos de experiência em Instituições de Ensino Superior e hospitais universitários*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017. p. 185-195.

BARROS, Renata Tenório de. *Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: uma análise sobre sua gestão no contexto institucional do Hospital das Clínicas da UFPE*. 2014. 157 f. Tese (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior. *O TCU promove a busca de soluções*. Brasília: TCU, 2008.

_____. Decreto nº 7.082 de 27 de janeiro de 2010. Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais – REHUF, dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

_____. Lei nº 12.550 de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSE RH e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12550.htm>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. *Orientações para implantação de Unidade de Ouvidoria*. 5. ed. Brasília, 2012.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS. *Manual das Ouvidorias do SUS*. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

EBSE RH. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. *Resolução da Diretoria Executiva nº 21/2012*. Aprova o Regulamento da Ouvidoria-Geral. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/documents/15804/0/Regulamento+da+Ouvidoria+-+Resolu%C3%A7%C3%A3o+21.pdf/6966fd54-737a-4b93-a8a3-f52c323cf935>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. _____. *Resolução de Diretoria Executiva nº 008/2012*. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/documents/16888/0/10.+Resolu%C3%A7%C3%A3o+n%C2%BA+8%252c+de+24+de+setembro+de+2012+%281%29.pdf/86483b02-914d-4525-aeb2-1188457cfe7>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. _____. *Descrição sumária das atribuições dos cargos da EBSE RH/Sede*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://ebserh.gov.br/documents/15792/106349/Atribuicoes_Descricao_Sumaria_Ebserh_Sede_v2.pdf/813375d-3-66f1-482e-863c-771afb427b1c>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. _____. *Regimento Interno: Hospitais Universitários Federais. 3ª revisão.* Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/112576/Regimento+Interno+Aprovado+CA+12052016.pdf/fda5583a-4f34-44ed-b75b-ea96c1332b4b>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. _____. *Plano de cargos em comissão e funções gratificadas. Remuneração presidente e diretores. Honorários conselheiros.* Brasília, 2016b. Disponível em: <http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/65717/Plano_de_CC_e_FG_Presidente_Diretores_Conselheiros_EBSEH_otubro+de+2016.pdf/e3441893-8422-469b-8296-329c3d-453dca>. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. _____. *Hospitais Universitários: Apresentação.* Brasília, 2017a. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/web/portal-ebserh/apresentacao1>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. _____. *Plano de Trabalho da Pesquisa de Satisfação do Usuário.* Brasília, 2017b. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/documents/15804/0/1%C2%BA+Ciclo-2017.pdf/80ea7ac3-4ec8-434d-9fd7-9f4922ec405e>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

OLIVEIRA, João Elias de. *A Ouvidoria como um sistema de fomentação da cidadania.* 2010. Disponível em: <www.abonacional.org.br/textos2.asp>. Acesso em: 27 jun. 2019.

IMPLEMENTAÇÃO DE METODOLOGIA ÁGIL EM ÁREAS DE OPERAÇÕES: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A OUVIDORIA DA IBM (INTERNATIONAL BUSINESS MACHINE)

Davi de Pinho Spilleir¹

Arlon Souza Viçoso²

Melissa Schetini³

Resumo

As metodologias ágeis têm sido amplamente aplicadas ao longo das últimas duas décadas para o desenvolvimento de *softwares*, pois apresentam melhores práticas de integração entre empresas e *stakeholders*, maior espaço e agilidade para aplicação de mudanças, além de promoverem pequenas entregas em diferentes etapas da concepção, o que permite a correção de prototipagens ao longo do processo criativo. A literatura e os estudos, entretanto, ainda são bastante limitados com relação à abrangência dessas metodologias, retratando-as restritas unicamente às realidades de equipes voltadas a desenvolvimento de *software*. O objetivo deste artigo é lançar luz a uma aplicação diferente do tema, analisando como foi realizada e quais os resultados da implementação de metodologia ágil em todas as equipes de Ouvidoria de uma empresa multinacional de tecnologia. Para se realizar tal objetivo, é construída uma narrativa de Estudo de Caso, com dados coletados através de entrevistas com a equipe de Ouvidoria, cujos resultados servem como um possível norte para novas escritas da temática em áreas não associadas ao desenvolvimento de *software*, elencando dificuldades e quais os resultados quantitativos da implementação.

Palavras-Chave: Metodologia ágil. Implementação em larga escala. Ouvidoria. Empresa de Tecnologia.

1 Mestre em Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, pós-graduado em Gestão pela USP de Piracicaba e bacharel em Comércio Exterior pela PUC-Campinas. (dpinho@br.ibm.com)

2 Bacharel em Ciências da Computação pela Universidade Paulista e MBA em Gestão Estratégica de Negócios pela FIAP. Líder do Centro de Complaint Management para a América Latina, Ombudsman da IBM Brasil e do Banco IBM. (arllons@br.ibm.com)

3 Bacharel em Ciências Social pela Universidade de São Paulo. (melsch@br.ibm.com)

Abstract

Agile methodologies have been widely applied over the last two decades for the development of software, as they present better integration practices between companies and stakeholders, greater space and agility to apply changes, in addition to promoting small deliveries at different stages of design, which allows the correction of prototypes throughout the entire creative process. Literature and studies, however, are still very limited in relation to the comprehensiveness of these methodologies, portraying them restricted only to the realities of development teams. The objective of this article is to shed light on a different application of this theme, analyzing how it was accomplished and what the results of the implementation of agile methodology in all Ombudsman team of a multinational technology company. To accomplish this goal, a Case Study narrative is constructed, with data collected through interviews with the Ombudsman team, the results of which serve as a possible north for new writing of the subject in areas not associated with software development, listing difficulties and what were the quantitative results of implementation.

Keywords: Agile methodology. Large scale implementation. Ombudsman. Technology enterprise.

1 INTRODUÇÃO

As metodologias ágeis têm imposto substanciais mudanças aos setores de tecnologia da informação, em especial à área de desenvolvimento de *software*, ao longo das últimas décadas. TURNER e COCHRANE (1993) elucidam alguns pontos tidos como negativos sobre a concepção de projetos de desenvolvimento. Na opinião deles, os objetivos eram por demais inflexíveis, com baixa interação entre empresa desenvolvedora e cliente final e tinham como principal ideário de qualidade saber se seriam entregues dentro do prazo e orçamento, pouco importando se os produtos seriam úteis aos clientes e seus usuários, ou mesmo se atenderiam às suas expectativas.

Criadas como respostas às antigas orientações de desenvolvimento de *software* e condução de projetos, as metodologias ágeis destacam-se por enfatizar um *design* contínuo de produto, cujo escopo não é enrijecido, mas flexível e com constantes contribuições oferecidas pelos clientes em todas as etapas do processo criativo (SERRADOR; PINTO, 2015).

Parte relevante para a execução dessas metodologias está no fato de que as equipes são normalmente pequenas, não excedendo doze pessoas, e multifuncionais (RIGBY; SUTHERLAND; TAKEUCHI, 2016), além disso, a implementação em grande escala⁴ (e não apenas o funcionamento das equipes maiores) é apresentada como um fator dificultador para o sucesso, uma vez que com frequência requer a mudança de toda a cultura organizacional e a necessidade de coordenação interequipes (MISRA et al., 2010; DIKERT, 2016; LINDSJORN et al., 2016).

Notória também é a quantidade de questões sobre a viabilidade, ou não, das metodologias ágeis em áreas que não sejam relativas à tecnologia da informação, como operações, por exemplo. COLTMAN et al. (2015) salientam o risco da aplicabilidade em áreas outras, alegando que pode haver um desnível em questões de entrosamento e maturidade entre as áreas tecnológicas da empresa e de operações que poderia acarretar a latência para se responder às mudanças requeridas. ROSES, WINDMÖLLER e CARMO (2016) e MITTAL (2014) são um pouco mais contundentes e afirmam que as metodologias ágeis não devem ser aplicadas em operações com repetibilidade e/ou em processos demasiadamente burocráticos.

De fato, tal parece ser a aceitabilidade dessas afirmações que não há nenhum artigo nas bases de dados do SciELO e do Google Scholar que tenha lançado qualquer olhar diferente do apregoado pela teoria, ou seja, nos campos de desenvolvimento de *software* ou de gerenciamento de projetos.

Contudo, uma empresa multinacional norte-americana, a IBM, vem, ao longo da última década, conduzindo um plano que parece fugir à regra habitual estipulada na teoria e expandindo a utilização das metodologias ágeis para seus setores de execução e operações, inclusive já vendendo a *expertise* adquirida como um serviço, através da prestação de consultoria àqueles que quiserem realizar o mesmo tipo de implementação (IBM, 2019).

Tendo em vista a escassez de estudos acerca da temática e a relevância dessa aplicação para servir de base a estudos posteriores, é objetivo deste trabalho realizar um estudo de caso anali-

4 DIKERT et al. (2016) descrevem como larga escala aquelas operações que excedem cinquenta pessoas, ou que envolvam coordenação de mais do que seis times distintos, podendo, inclusive, ser descrito como um processo iniciado em um piloto e expandido aos poucos para as demais áreas.

sando as dificuldades e resultados da implementação de metodologia ágil em uma de suas áreas de operações, o time global de Complaint Management (terminologia utilizada para indicar o que no Brasil se entende como Ouvidoria).

2 METODOLOGIAS ÁGEIS E A IMPLEMENTAÇÃO EM LARGA ESCALA

A rigorosa competição e o mercado em permanente mudança, em que transformações digitais resultam na constante necessidade por inovação e desenvolvimento, não permitem mais a possibilidade de se questionar “se”, mas sim – e cada vez mais – o tempo para adequado e “como” se deve fazer algo diferente, até para a própria sobrevivência da organização. Para as empresas, conviver em constante adaptação é latente. Ou se responde às mudanças, ou estão fadadas à obsolescência (PECH et al., 2017).

Nesses termos, é correto dizer que os desafios relativos à gestão de projetos e desenvolvimento de Tecnologia de Informação (TI) se mostram mais agudos e cada vez menos deixam espaço para soluções padronizadas.

A transformação digital empoderou sensivelmente os clientes, de tal modo que o desenvolvimento de produtos passou a ser centrado nas experiências dos usuários, com constantes realizações de testes e prototipagens, com interações diretas com o público, que viabilizam uma entrega mais adequada ao contexto e às pressões do mercado volátil (CASANOVA, 2019).

Foi nesse contexto que, em 2001, lançou-se o Manifesto para Desenvolvimento Ágil de Software, que apregoava princípios básicos que seriam melhores práticas para a condução de projetos dessa natureza:

- **Indivíduos e interações** mais que processos e ferramentas.
- **Software em funcionamento** mais que documentação abrangente.
- **Colaboração com o cliente** mais que negociação de contratos.
- **Responder a mudanças** mais que seguir um plano. (FOWLER, HIGHSMITH, 2001, s/n)

A ideia por detrás desse manifesto era que se privilegiassem as ações em negrito em detrimento às outras. Em outras palavras, seria dizer que ações práticas seriam muito mais relevantes e de maior agregação de valor do que ações burocráticas. SERRADOR e PINTO (2015) sintetizaram que a perspectiva mais relevante seria a de tratar como dimensões a serem trabalhadas: a) eficiência do projeto, que seria a adequação aos custos, tempo e escopo; e b) o sucesso do *stakeholder*, que seria satisfazer as expectativas dos interessados no projeto, que são os melhores para avaliar o sucesso de maneira geral.

LINDSJORN et al. (2016) lançam olhar de que há ganho de sinergia e integração entre os times quando aplicadas metodologias ágeis, haja vista que as tarefas são selecionadas de acordo com seu grau de relevância dentro de uma cerimônia de planejamento, havendo a possibilidade de serem divididas em pequenas ações e posteriormente ou delegadas ou escolhidas pelos membros. TJOSVOLD (1998) ressalta que os membros devem ajudar-se mutuamente através de constantes

feedbacks e levantando dúvidas ou necessidades em reuniões diárias para avaliar o progresso do que foi proposto contra o que foi feito. Na concepção de MÜLLER e COPPER (1994), isso resulta em três aspectos de coesão da equipe: i) engajamento para com as tarefas; ii) atração interpessoal; e iii) orgulho e sentido de pertencimento de equipe.

RIGBY, SUTHERLAND e TAKEUCHI (2016) demonstram em seus estudos que os benefícios marginais dessas práticas não se restringem apenas a entregas mais personalizadas aos clientes ou maior sinergia entre as equipes, mas também no fato de que implementações de projetos em metodologias ágeis tendem a ser até 60% mais bem-sucedidas, além de gerarem melhor sensação de valor nas soluções recebidas.

Contudo, ao se falar em metodologias ágeis, apesar de representarem uma mudança de organização e priorização do trabalho, elas são principalmente uma mudança de mentalidade. Talvez por isso autores sejam tão unânimes em frisar a dificuldade em implementá-las em larga escala.

DIKERT, PAASIVAARA e LASSENIUS (2016) descrevem que o principal empecilho para o bom resultado de larga escala é a necessidade de coordenação adicional interequipes. NERUR et al. (2005) ressaltam que há três óticas essenciais para serem levadas em consideração sobre as equipes: o impacto da cultura do indivíduo, do grupo e da organização na aplicação das metodologias. COLTMAN et al. (2015) discorrem que implementações demasiadamente grandes tendem a perder a capacidade de responder às mudanças ambientais com rapidez.

FREUNDENBERG e SHARP (2010) demonstram que, na ocasião da conferência XP2010, as principais questões dos executivos envolvidos concerniam à viabilidade – ou não – de implementações de metodologias ágeis em larga escala. MOE e DINGSOYR (2017), ao analisarem a quinta versão do exemplo, percebem que essas dúvidas persistiam ainda após uma década, porém se notava que alguns casos de sucesso, nas áreas de desenvolvimento e projetos, haviam sido reportados.

Experiência interessante e de grande valor acadêmico é a implementação de metodologia ágil levada a cabo pela IBM, empresa do setor tecnológico e de serviços, que não se restringiu a fazê-la unicamente para as áreas técnicas, mas também para suas equipes de operações. Tendo em vista a singularidade e a relevância do objeto de apreço, o escopo de trabalho restringe-se a retratar a viabilização na área de Complaint Management (Ouvidoria).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A fim de operacionalizar o presente trabalho, contar-se-á com uma metodologia qualitativa, que, nas palavras de GODOY (1995), se embasa na possibilidade de estudar fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes e com a intenção de explicar o específico.

Assim, optou-se pela realização de um estudo de caso, o que, segundo YIN (2001), sagra-se como sendo uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, nesse caso, a implementação da metodologia ágil (doravante chamada de *agile*) na empresa IBM.

A seleção da IBM para ser objeto de estudo dá-se por ser uma das seis maiores empresas de tecnologia do mundo (FORBES, 2019), que, centenária, ainda assim consegue manter-se à frente das tendências, investindo em áreas de fomento e desenvolvimento de novas tecnologias (KNEBEL, 2018). Ademais, seu projeto de implantação de *agile* em suas áreas de operações, mais notadamente em um time global de Ouvidoria, é uma novidade teórica, e portanto de valia para embasar trabalhos exploratórios futuros.

Para a obtenção de material, tomaram-se dois rumos consonantes de pesquisa: de um primeiro ponto, houve uma coleta de dados não padronizada realizada com o líder da área de negócios e Ombudsman da empresa para que se entendesse como se deu a condução, alguns pontos notáveis, datas e, enfim, se tivesse a percepção clara do ponto de vista gerencial do que foi realizado.

Em um segundo momento, a coleta de dados foi dirigida à equipe de Ouvidoria. Mais uma vez aplicou-se uma entrevista não padronizada para se obter o ponto de vista deles, especialmente no tocante às operações, como cerimônias que passaram a ser realizadas e o entendimento do *modus operandi* da equipe.

A aplicação de ambos instrumentos de coleta de dados foi aprovada pela linha executiva pertinente às operações de Ouvidoria, e os membros da equipe (os entrevistados) devidamente informados sobre o procedimento que estava sendo feito.

Ao final foram disponibilizadas as métricas do período de 2018 e 2019, para que se pudesse traçar históricos, verificar tendências e realizar uma análise qualitativa e tratamento desses dados. Para a análise dos materiais será usada a estratégia do *explanation building*, ou construção da explanação. YIN (2001) discorre que, nessa estratégia, tem-se como objetivo a construção de um repertório analítico de maneira narrativa, juxtapondo e enfatizando aquilo importante no confronto dos elementos teóricos com os achados da pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A equipe de Ouvidoria da IBM possui abrangência global, dividindo-se em pequenas equipes, situadas em diferentes partes do globo, cujas ações são divididas especificamente pela proximidade geográfica. As equipes dividem-se da seguinte maneira: **América Latina**, situada em SP; **América do Norte**, situada em várias cidades dos Estados Unidos; **China e Coreia**, em Dalian; **Ásia e Pacífico**, em Brisbane; **Europa, Mediterrâneo, Leste Europeu e África**, em Bratislava.

Desses times, apenas o da América do Norte não fez parte da implementação da metodologia ágil (*agile*) nas operações de Ouvidoria. A execução começou como um piloto independente, em 2016, na região da América Latina, contudo foi conduzida de maneira oficial em todas as geografias em 2018, através de um programa denominado Accelerate, que realizou a implementação em cada uma dessas geografias escalonadamente, com entrega definitiva em fevereiro de 2019 e com a participação de aproximadamente sessenta pessoas em todo o mundo.

A ideia por detrás do programa era realmente realizar uma mudança na cultura das equipes de Ouvidoria, modificações que gerassem sensíveis melhoras na percepção do valor recebido

pelos clientes, e para isso foi feita uma série de reestruturações, como a redução de camadas hierárquicas, modificação nas métricas a fim de se identificar gargalos e as entregas dos chamados de Ouvidoria sendo muitas vezes parceladas em pequenas ações, priorizadas e discutidas em iterações de duas semanas.

Talvez a implementação parcelada, isto é, em cada uma das geografias separadamente, tenha reduzido sensivelmente os problemas que seriam advindos da implementação em larga escala, pois cada uma das equipes teve a possibilidade de moldar a metodologia de acordo com suas nuances, sem perder a característica principal das cerimônias e do *modus operandi*. Atualmente, trabalha-se no último ponto a se fechar, que é a padronização em nível global de todos os processos executados pelas equipes de Ouvidoria.

Sobre a remodelagem das equipes, com a redução das camadas de hierarquia, a equipe tem o desafio e a oportunidade de exercer papéis de maior liderança, já que a função de Iteration Manager não é atribuída a uma pessoa específica, mas é temporária e rotativa. Portanto todos os membros da equipe em algum momento são responsáveis por facilitar as cerimônias ágeis do grupo, buscar e apresentar as métricas, liderar reuniões e os encontros diários, entre as demais atribuições da posição. Os funcionários de todos os níveis e/ou senioridade têm a mesma oportunidade e responsabilidade de se colocar numa posição de influência dentro da equipe, o que representa tanto um desafio individual para cada um deles quanto um espaço para desenvolvimento profissional e pessoal, acessível a todos igualmente.

Após o momento inicial em que os funcionários mais experientes se revezavam no exercício dessa função, todos os outros também passaram a se sentir confortáveis para se colocar como Iteration Managers por determinados períodos.

Com a adoção da metodologia *agile*, a equipe passou a participar mais ativamente das decisões que afetam a todo o grupo, em definições que anteriormente eram vistas como responsabilidade apenas gerencial. O grupo participa inclusive das entrevistas de novos funcionários a serem contratados, quando tem a possibilidade de fazer perguntas, avaliar currículos e ter suas opiniões sendo consideradas dentro desses processos de seleção.

Os objetivos a serem alcançados em cada iteração são definidos e priorizados em conjunto, levando-se em conta as expectativas de clientes e *stakeholders*. Há, portanto, clareza e transparência em relação aos resultados esperados, que são acompanhados e medidos pelo próprio grupo ao final de cada período, quando eles próprios podem analisar seu desempenho e, juntos, avaliar casos de sucesso e definir planos de ação para os pontos que precisam de correção, desenvolvimento ou melhoria.

Os principais indicativos usados para avaliação de desempenho e performance são o Cycle Time (tempo de solução de um registro de uma demanda) e o Net Promoter Score (NPS), que é uma avaliação do cliente interno ou externo em relação à sua satisfação com a companhia e com o trabalho da Ouvidoria, numa escala de 0 a 10.

Hoje, passada a fase de implementação do *agile*, já é possível verificar a condição dos resultados na comparação entre os anos de 2018 e 2019. Uma vez que o volume de casos da Ouvidoria tem grande variação ao longo do ano, utilizou-se como base de comparação os primeiros cinco meses do ano de 2018, janeiro a maio (antes da implementação), e os primeiros cinco meses de

2019 (pós-implementação), para analisar se, apesar do pouco tempo de prática da metodologia ágil, já seria possível encontrar algum impacto nesses resultados.

Em relação ao Cycle Time, houve uma melhora de 8,9% na comparação entre os primeiros meses de 2018 e o mesmo período de 2019. Quanto às pesquisas de satisfação, os resultados melhoraram 10,5% em relação às pesquisas com clientes externos e 13,5% com os clientes internos.

Além das métricas de desempenho, com a implementação do *agile*, equipe e gerência também realizam o acompanhamento da satisfação dos funcionários, obtido através de uma pesquisa diária respondida espontânea e anonimamente, conhecida no meio ágil como Mood Marbles. Os *feedbacks* e resultados dessa pesquisa são trabalhados por todos, de forma a buscar sempre a manutenção e melhora do clima e da satisfação dos funcionários.

Por fim, com relação às três mais sensíveis vertentes de impacto na aplicação das metodologias ágeis (impacto da cultura do indivíduo, do grupo e da organização), foi possível notar diferenças substanciais, em especial no que tange ao comportamento em grupo. Há um senso de responsabilização coletiva bem mais aflorado, em que os indivíduos reconhecem maior sentido de pertencimento e valor agregado às tarefas agregadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do exposto, é possível notar que o trabalho atinge seu objetivo inicial de explorar as nuances da implementação da metodologia ágil nas operações de Ouvidoria no nível global da IBM.

Das diferenças substanciais mais notadas, é possível destacar a relação dos indivíduos para com a mentalidade da nova maneira de trabalhar e a maneira de priorizar as tarefas a serem executadas, com decisões tomadas conjuntamente sobre o que fazer nas semanas sucessivas. Apesar da curta série temporal para análise, já é possível perceber reduções no tempo de resolução dos casos e aumento nas notas dadas pelos clientes para a resolução dos casos, quando comparados os dois períodos destacados no artigo (primeiro semestre de 2018 e primeiro semestre de 2019).

O presente estudo também traz a significativa contribuição de ser uma implementação de metodologias ágil em larga escala (com aproximadamente sessenta pessoas), localizadas em todos os continentes, com padronização no modo de operação. Nota-se que efetivamente a dificuldade desse projeto aumenta proporcionalmente à medida que sejam envolvidas mais pessoas no processo, contudo, apesar de dificultador, não se mostrou um assunto paralisante na análise em questão.

Recomenda-se, para trabalhos futuros, que os olhares se foquem em pontos não cobertos por esse estudo ou com maiores abrangências temporais, que permitam traçar tendências com melhor precisão. Além de relatar dificuldades advindas da implementação global, muito mais do que as etapas que deram certo, pois elas podem contribuir ativamente para a aplicação em demais lugares.

REFERÊNCIAS

CASANOVA, N. C. *Identificação dos desafios inerentes à aplicação de métodos ágeis em grandes organizações*. Dissertação. FGV. Orient. MÁIA, M. C. 2019, Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/hand->

le/10438/27575/VF.ProtocoloFinal_NikolasCasanova_MPGCTI.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 25 jun. 2019.

COLTMAN, T.; TALLON, P.; SHARMA, R.; QUEIROZ, M. Strategic IT alignment: twenty-five years on. *Journal of Information Technology*, v. 30, p. 91-100, 2015. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1057/jit.2014.35>> Acesso em: 24 jun. 2019.

DIKERT, K.; PAASIVAARA, M.; LASSENIUS, C. Challenges and success factors for large-scale agile transformations: A systematic literature review. *The Journal of Systems and Software*, v. 119, p. 87-106, 2016. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0164121216300826>> Acesso em: 25 jun. 2019.

FORBES. *Global 2000*: as maiores da tecnologia em 2019. Disponível em: <<https://forbes.uol.com.br/listas/2019/05/global-2000-os-maiores-da-tecnologia-em-2019/#foto6>> Acesso em: 26 jun. 2019.

FOWLER, M.; HIGHSMITH, J. Manifesto para Desenvolvimento Ágil de Software. 2001. Disponível em: <<http://agile-manifesto.org/iso/ptbr/manifesto.html>> Acesso em: 25 jun. 2019.

FREUDENBERG, S.; SHARP, H. The Top 10 Burning Research Questions from Practitioners. *IEEE*, v. 27, n. 5, p. 8-9, 2010. Disponível em: <<https://ieeexplore.ieee.org/document/5551011>> Acesso em: 24 jun. 2019.

GODOY, A. S. Pesquisas qualitativas, tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>> Acesso em: 26 jun. 2019.

IBM. *Serviços ágeis de consultoria de negócios e transformação*. Disponível em: <<https://www.ibm.com/br-pt/services/business/agile>> Acesso em: 25 jun. 2019.

KNEBEL, P. IBM reforça estratégia junto a ecossistemas de inovação. *Jornal do Comércio*. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2018/10/651798-ibm-reforca-estrategia-junto-a-ecossistemas-de-inovacao.html> Acesso em: 26 jun. 2019.

LINDSJORN, Y. et al. Teamwork quality and project success in software development: A survey of agile development teams. *The Journal of Systems and Software*, v. 122, p. 274-286, 2016. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S016412121630187X>> Acesso em: 25 jun. 2019.

LIVERMORE, J. A. Factors that significantly impact the implementation of an agile software development methodology. *Journal of Software*, v. 3, n. 4, p. 31-36, 2008. Disponível em: <<http://www.jssoftware.us/vol3/jsw0304-04.pdf>> Acesso em: 24 jun. 2019.

LU, Y.; RAMAMURTHY, K. Understanding the link between information technology capability and organizational agility: An empirical examination. *Mis Quarterly*, p. 931-954, 2011. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/e741/b9e3e0e942c1bd16860b8e2ab693a14d4210.pdf>> Acesso em: 25 jun. 2019.

MITTAL, P. *Agile: when to use and when NOT to!* Disponível em: <<https://pt.coursera.org/lecture/agile-software-development/agile-when-to-use-and-when-not-to-5MxQG>> Acesso em: 25 jun. 2019.

MOE, N. B.; DINGSOYR, T. *Emerging Research Themes and updated Research Agenda for large-Scale Agile Development*: A Summary of the 5th International Workshop at XP2017. Disponível em: <<https://dl.acm.org/citation.cfm?id=3120474>> Acesso em: 25 jun. 2019.

MULLEN, B.; CAROLYN, C. The relation between group cohesiveness and performance: An integration. *Psychological Bulletin*, v. 115, n. 2, p. 210-227, 1994. Disponível em: <<https://psycnet.apa.org/doiLanding?doi=10.1037/2F0033-2909.115.2.210>> Acesso em: 24 jun. 2019.

NERUR, S.; MAHAPATRA, R.; MANGALARAJ, G. Challenges of migrating to agile Methodologies. *Communications of the ACM*, v. 48, n. 5, p. 72-78, 2005. Disponível em: <<https://dl.acm.org/citation.cfm?id=1060712>> Acesso em: 25 jun. 2019.

PECH, J.; PAGLIARINI, D.; NORO, D. C.; VIANA, A. T. A influência da tecnologia no desenvolvimento organizacional. *Revista Maiêutica Indaial*, v. 5, n. 1, p. 127-136, 2017. Disponível em: <https://publicacao.uniasselvi.com.br/index.php/GESTAO_EaD/article/.../1721/833> Acesso em: 26 jun. 2019.

RIGBY, D. K.; SUTHERLAND, J.; TAKEUCHI, H. Embracing Agile. *Harvard Business Review*, v. 5, p. 40-48, 2016. Disponível em: <<https://hbr.org/2016/05/embracing-agile>> Acesso em: 24 jun. 2019.

ROSES, L. K.; WINDMÖLLER, A.; CARMO, E. A. Favorabilidade na adoção de práticas de métodos ágeis no desenvolvimento de software em um banco público. *Journal of Information Systems and Technology Management*, São Paulo, v. 13, n. 3, set.-dez. 2016.

SERRADOR, P.; PINTO, J. K. Does agile work? – a quantitative analysis of agile project success. *International Journal of Project Management*, v. 33, p. 1040-1051, 2015. Disponível em: <<https://people.eecs.ku.edu/~hossein/811/Papers/Agility/does-agile-work.pdf>> Acesso em: 24 jun. 2019.

TURNER, J. R.; COCHRANE, R. A. Goals and methods matrix: coping with projects and with ill-defined goals and/or methods achieving them. *International Journal of Project Management*, v. 11, n. 2, p. 93-101, 1993. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/026378639390017H>> Acesso em: 24 jun. 2019.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

A IMPORTÂNCIA DO TRABALHO DAS OUVIDORIAS NAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR – EFPC – FUNDOS DE PENSÃO

Maria Isabel da Silva Tavares¹

Resumo

A proposta deste trabalho é incentivar a criação da Ouvidoria na estrutura organizacional das Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC, com a sua devida normatização através do órgão regulador Previc – Superintendência Nacional de Previdência Complementar, apresentando a importância do serviço como um canal ativo da geração 4.0, que significa ouvir, resolver, melhorar e participar. Buscando a redução dos processos judiciais que crescem nesse segmento a cada dia, através da mediação de conflitos e um relacionamento confiável entre a instituição e o seu público-alvo, os participantes ativos e assistidos.

Palavras-chave: Ouvidoria. Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

Abstract

The purpose of this work is to encourage the creation of the Ombudsman's Office in the organizational structure of the Closed Complementary Pension Funds (EFPC), with its proper regulation through the regulatory agency Previc – National Superintendence of Supplementary Pension, presenting the importance of the service as an active channel 4.0, which means listening, resolving, improving, and participating. Seeking to reduce the lawsuits that grow in this segment every day, through the mediation of conflicts and a reliable relationship between the institution and its target audience, active and assisted participants.

Keywords: Ombudsman. Closed Supplementary Pension Entities.

¹ Bacharel em Relações Públicas pela Escola Superior de Relações Públicas – ESURP. Pós-graduada em Gestão de Ouvidoria pela Escola Superior de Relações Públicas – Esurp; Recursos Humanos – Potencial Humano nas Organizações pela Faculdade de Ciências e Administração de Pernambuco – FCAP. Ouvidora há 11 anos, atualmente é Ouvidora da Fundação Chesf de Assistência e Seguridade Social – Fachesf. (Isa-bellt1517@gmail.com.)

1 INTRODUÇÃO

Vivemos em um mundo que está em constante evolução e a era da informação veio para quebrar antigas crenças e estabelecer novas conexões entre indivíduos e corporações, e nesse sentido enfatizamos a Ouvidoria como um importante canal de diálogo e escuta, que desenvolve competências para dar voz àqueles que procuram o serviço. Neste artigo buscamos apresentar a importância da implantação da Ouvidoria nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC, diminuindo ações judiciais através da mediação e diálogo permanente, buscando a redução de conflitos nas entidades com seu público-alvo.

A previdência complementar fechada integra o sistema de previdência social brasileiro e constitui importante instrumento de proteção adicional ao trabalhador e mecanismo de formação de poupança interna de longo prazo, necessário para ampliar a capacidade de investimento do País e diversificar as fontes de financiamento do crescimento econômico.

As entidades fechadas de previdência complementar (EFPC), conhecidas popularmente como fundos de pensão, são organizadas por empresas e associações com o objetivo de garantir a seus empregados ou associados uma complementação à aposentadoria oferecida pelo Regime Geral de Previdência Social (operacionalizado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS), por meio da administração de planos de benefícios. Os planos de benefícios administrados por essas entidades podem garantir, além da complementação à aposentadoria, proteção contra eventos não programados, como morte, doença, invalidez, entre outros, a depender do regulamento do plano.

As EFPC são mantidas pelas contribuições do empregador e do empregado, que são vertidas aos respectivos planos de benefícios, para serem investidas e retornarem, na forma de renda, ao empregado no momento da aposentadoria. Quando os fundos são oferecidos por associações ou entidades de classe, o processo ocorre da mesma maneira, mas as contribuições serão feitas apenas pelos associados.

De acordo com MARTINEZ (1996), o primeiro fundo de pensão surgido no Brasil, em abril de 1904, com as características de fundo fechado, foi a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil S.A. – Previ, com patrimônio equivalente a 27% do volume total de fundos de pensão. Alguns anos depois, em 1967, surge o Fundo de Beneficência aos Funcionários do Banco do Estado do Paraná S.A. – Funbep, e em seguida, no ano de 1970, surge a Petros – Fundação Petrobrás de Seguridade Social.

O ambiente institucional da previdência fechada evoluiu bastante nas últimas três décadas. O acesso que antes praticamente se restringia a trabalhadores de grandes empresas (estatais e multinacionais) tem se diversificado de forma significativa, inclusive através da criação de planos instituídos por associações e entidades classistas e da aprovação da previdência fechada dos servidores públicos.

Atualmente, o sistema de previdência complementar fechado conta com mais de 300 EFPC que administram, aproximadamente, 1.100 planos, oferecendo proteção previdenciária a cerca de 6 milhões de brasileiros, entre participantes ativos, inativos e assistidos. Tais números colocam o Brasil como o oitavo maior sistema de previdência complementar do mundo em termos absolutos

(ativo total). A supervisão e a fiscalização do sistema de previdência complementar fechado são realizadas pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc (PREVIC, 2012).

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Fundamentação Teórica

O serviço de Ouvidoria não é normatizado pelo órgão regulador, a Previc, que foi criada em 2010 substituindo a SPC – Secretaria de Previdência Complementar, porém a própria autarquia tem o canal de Ouvidoria através do acesso: <http://www.previc.gov.br/acesso-a-informacao/participacao-social/ouvidoria>, porém não exige legalmente que as entidades a qual regula tenham o canal, apenas faz uma recomendação através do Guia de Melhores Práticas em Fundos de Pensão, elaborado em agosto de 2010, no qual visa buscar a melhor estrutura organizacional para as fundações.

Recomenda-se que a entidade analise a viabilidade de criação de uma Ouvidoria ou canal de comunicação com empregados, patrocinadores, instituidores, participantes e assistidos, como forma de organizar e acompanhar o recebimento de solicitações, questionamentos, denúncias e representações. (GUIA DE MELHORES PRÁTICAS)

Essa recomendação eleva a importância da Ouvidoria dentro das organizações a fim de caminhar lado a lado Do Gestor/Diretor, fazendo o elo entre os deveres e as obrigações das entidades para com seus usuários. O cenário, porém, propiciou a criação de centrais de relacionamento/SAC e não de Ouvidorias.

Importante esclarecer que existe um diferencial entre a Ouvidoria e as centrais de relacionamento. As Ouvidorias têm como meta a proposição da mudança nos processos internos, devem ser ligadas à alta gestão da entidade e trabalham de forma autônoma, atuando em conformidade com as normas e regras das entidades. A Ouvidoria trabalha não apenas de forma corretiva, mas, e principalmente, de forma preventiva, tendo ação estratégica numa empresa/órgão/instituição, enquanto os serviços de atendimento, centrais de relacionamento, atendem situações rotineiras com atuações operacionais.

MERCER (2015) exemplifica algumas ações de melhorias de uma Ouvidoria no segmento de previdência complementar fechada, como:

1. Pode-se obter queda no número dos processos julgados pela Câmara de Recursos da Previdência Complementar – CRPC, considerando a resolução satisfatória dos casos analisados pelo Ouvidor.
2. Mediar os conflitos de forma mais eficiente, entre um participante ou assistido em relação às ações tomadas pelas áreas da EFPC.
3. Redução do número de ações judiciais dos participantes e assistidos contra a EFPC.
4. Identificar problemas operacionais na EFPC em relação ao plano de benefícios ou serviços e, em casos de julgamento no Conselho Deliberativo, que é a última instância dos processos adminis-

trativos, oferecer fundamentos técnicos para melhorar a defesa das EFPC, ampliando as chances de êxito.

5. Propor ao Conselho Deliberativo ou à diretoria da EFPC medidas corretivas ou de aprimoramento de procedimentos e rotinas, em decorrência da análise das reclamações recebidas e deficiências identificadas.

6. Maior credibilidade e fortalecimento da imagem da EFPC perante participantes e assistidos.

7. Melhoria na comunicação e entendimentos dos planos de benefícios ofertados pelas EFPC.

Destacamos que alguns Fundos de Pensão, previdência fechada, já implantaram a área de Ouvidoria, mesmo não sendo a implantação obrigatória e normatizada pelo órgão regulador. Fundos de pensão como:

- **Economus** – Constituído pelo antigo Banco Nossa Caixa S/A e incorporado pelo Banco do Brasil em 2009, que assumiu o patrocínio do Plano, o Economus – Instituto de Seguridade Social é uma Entidade Fechada de Previdência Complementar, constituída exclusivamente para os funcionários do banco e do próprio Economus. A Ouvidoria funciona desde 2014.
- **Fachesf** – Criada em 10 de abril de 1972 pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf). Administra planos de previdência para os empregados e aposentados da Chesf e da Fachesf, além de oferecer diversos outros serviços, tais como plano de saúde, seguro de vida e empréstimos. A Ouvidoria funciona desde 2014.
- **Funesp** – Criada em 2 de dezembro de 1968 pela Assembleia Geral Extraordinária da Cesp, delibera a constituição de uma fundação para administrar os recursos destinados à assistência social de seus empregados. A Ouvidoria funciona desde 2011.

Enfatizamos que deve haver uma normatização com regras claras, existindo uma visão diferenciada da alta gestão para com a área de Ouvidoria dentro das EFPC, conforme disposto na Resolução CNSP nº 279/2013, Art. 4º, V: “propor ao conselho de administração ou, na sua ausência, à diretoria da entidade, medidas corretivas ou de aprimoramento de procedimentos e rotinas, em decorrência da análise das reclamações recebidas e deficiências identificadas”.

Destacamos algumas resoluções normativas que obrigam a implantação da Ouvidoria nas instituições:

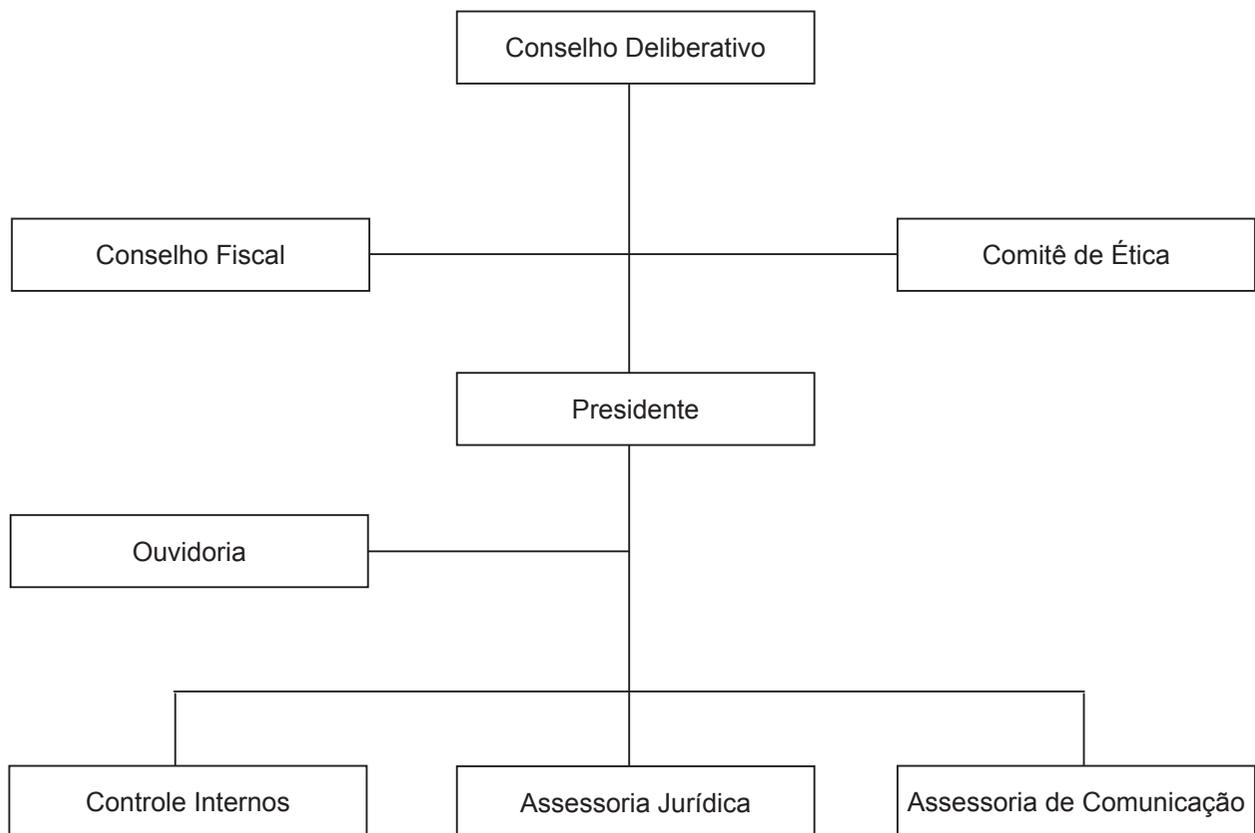
- **2007** – Bacen (Banco Central do Brasil) – Resolução nº 3.477, torna obrigatória a criação de Ouvidoria pelo mercado regulado pelo órgão.
- **2012** – CVM (Comissão de Valores Mobiliários) – Instrução Normativa nº 529, que entrou em vigor em 1º de julho de 2013, também torna obrigatória a criação de Ouvidorias por empresas reguladas pelo órgão.
- **2013** – CNSP (Conselho Nacional de Seguros Privados) – Edita a resolução nº 279, tornando obrigatória a criação de Ouvidorias pelas empresas reguladas pela autarquia.
- **2013** – ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar) – Publica a resolução nº 323, tornando obrigatória a constituição de Ouvidoria pelo seu mercado supervisionado.

2.2 A Gestão da Ouvidoria

O Ouvidor na sua gestão desenvolve ações alinhadas com o planejamento estratégico da entidade, devendo haver o conhecimento de fatores importantes, tais como a missão e visão da instituição, além de desenvolver habilidades interpessoais para que seja mantido um clima amistoso no seu atendimento na empresa. Para que isso aconteça, são necessárias atitudes voltadas para os desafios da gestão por competência.

O Ouvidor porta-se tendo como diretriz a busca da justiça no dia a dia, não fazendo distinção entre pessoas – todos são iguais perante a Ouvidoria, contrapondo-se a toda forma de manipulação, corporativismo e abuso de poder. Quando o Ouvidor não consegue enfrentar tais questões ou se posicionar de acordo com elas, a Ouvidoria cai no descrédito junto com o Ouvidor, reforçando os vícios detectados na ausculta da comunidade e a supressão da razão de ser do instituto (VILANOVA et al., 2012).

2.3 Organograma contendo a área de Ouvidoria na estrutura organizacional



A Ouvidoria é uma unidade autônoma, devendo ser ligada à alta direção da organização (Diretor-Presidente).

3 METODOLOGIA

A Ouvidoria deve buscar alternativas viáveis no sentido de proporcionar condições para cumprir com as suas finalidades primordiais de promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos entre os demandantes e a instituição, evitando assim que aqueles prossigam com as reclamações através de ações judiciais, que podem levar anos para sua solução, envolvendo elevado dispêndio para as partes.

MERCER (2015) afirma que a Ouvidoria, após receber, identificar, verificar e conferir com a área envolvida a reclamação recebida, e sempre que se observar injustiça ou erro, poderá colocar esse direito em prática e exercer o acompanhamento das ações e da atuação da entidade ou instituição, como meio de colaborar para o seu fortalecimento e desenvolvimento.

Além de fortalecer a entidade com ações atuantes, a Ouvidoria, através do serviço da Ouvidoria ativa denominada geração 4.0, que significa ouvir, resolver, melhorar e participar, deve satisfazer o “cliente”, permitindo que sua participação no processo seja legítima. Para KOTLER e ARMSTRONG (1999), satisfação dos clientes significa atender às suas expectativas sobre produtos e serviços. Essas expectativas são criadas de acordo com a perspectiva de utilização do serviço anterior, das opiniões de amigos e familiares e de campanhas publicitárias que influenciaram suas decisões de consumo.

A participação dos clientes evita os famosos “ruídos” de comunicação entre a entidade e o seu público de interesse, e eles são denominados, conforme Lei Federal Complementar nº 109, art. 8º de 2001, que dispõe sobre o Regime da Previdência Complementar: “participantes ativos”, os que contribuem para o plano previdenciário e ainda não recebem seus benefícios, e “participantes assistidos”, os que recebem benefícios do plano (aposentadorias e pensão).

Uma das formas de participação é a criação de um Comitê de Assistidos, composto apenas pelos participantes assistidos.

Para as EFPC, esse modelo possibilita que a Ouvidoria possa agregar valor disseminando informações relevantes da entidade para os assistidos, recebendo as críticas e sugestões de melhorias, dando voz e contribuindo para a melhor gestão da entidade. Nos demais segmentos do mercado, essa metodologia de participação/aproximação é conhecida como conselho de clientes (CLIENTESA, 2013), utilizado em empresas que trabalham com prestação de serviços em diversos segmentos no mercado brasileiro.

3.1 Formato do Comitê

O comitê se reúne a cada três meses, trazendo sugestões e informando suas expectativas em relação à entidade, que servem de insumos para uma melhoria contínua, gerando, além da credibilidade, um sentimento de pertencimento, existindo um espaço onde podem conversar e expor suas opiniões.

Os membros do comitê são escolhidos pela Ouvidoria e aprovados pela diretoria da entidade. O número de membros deverá atingir o quantitativo máximo de quinze pessoas e o mandato pode

ser de até um ano, sem renovação. Dessa forma é possível dar oportunidade a que novos assistidos participem do Comitê.

Outra forma de buscar parceria é através de uma pesquisa de satisfação. Com a pesquisa poderemos mensurar a qualidade do serviço oferecido pela Ouvidoria. Segundo VAVRA (1993, p.164), “se fosse perguntado aos clientes o que mais os satisfazia em relação a um produto ou serviço, uma grande maioria, sem dúvida, responderia: Percepção de Qualidade”. O mesmo autor (1993) afirma ainda que a percepção de qualidade dos clientes é mutável, podendo ser alterada de acordo com o tempo, com as circunstâncias e de cliente para cliente.

3.2 Formato da Pesquisa de Satisfação

Para todos os que utilizaram o canal da Ouvidoria, tanto os participantes ativos quanto os participantes assistidos, serão encaminhados formulários eletrônicos por e-mail. A pesquisa deve conter perguntas-chave sobre serviços prestados pela Ouvidoria.

3.2.1 Perguntas-chave

1. Qual é o grau de satisfação com a Ouvidoria quanto ao atendimento/tratamento recebido?
2. Qual é o seu grau de satisfação com a Ouvidoria quanto ao tempo de resposta à solicitação?
3. Qual o seu grau de satisfação com a Ouvidoria quanto à resposta/solução apresentada?
4. Qual o seu grau de satisfação com a Ouvidoria quanto ao acompanhamento do seu processo?
5. Você recomendaria a Ouvidoria?
6. Que sugestão você daria para melhorar o serviço?

3.3 Métrica de Satisfação NPS

Ao receber as respostas com sugestões e críticas, elas serão analisadas através da métrica de satisfação NPS.

Com a métrica poderemos analisar quem está satisfeito e os insatisfeitos com o serviço, permitindo que a Ouvidoria monitore as recomendações sugeridas e, dessa forma, realize rapidamente intervenções quando forem necessárias.

Agregado à métrica NPS, é necessário definir indicadores de satisfação, para demonstrar índices de melhorias na prestação dos serviços da Ouvidoria.

3.4. Os Indicadores de Satisfação

Identificamos 02 indicadores para mensurar a satisfação:

Quantidade de melhorias recomendadas

Através das recomendações, poderemos analisar a viabilidade da implantação ou melhora do processo proposto.

Quantidade de melhorias implantadas

Poderemos medir a quantidade de melhorias implantadas a partir das propostas recebidas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo pretende analisar como o desenvolvimento de algumas competências do Ouvidor podem contribuir sobremaneira na obtenção de resultados satisfatórios para as EFPC. Segundo ASSUNÇÃO (2012), a Ouvidoria é uma função e, acima de tudo, uma atitude decorrente de um novo pensamento administrativo, que ao nosso ver ainda está, apesar de todos os avanços, em estado embrionário.

Para atender ao sistema previdenciário, a Ouvidoria deverá ser compatível com a natureza e a complexidade dos produtos, planos de benefícios, atividades, processos e sistemas de cada entidade, além de constituída de forma autônoma e independente das demais áreas da EFPC. As EFPC deverão dar ampla divulgação sobre a existência da Ouvidoria, como forma de garantir o pleno acesso do participante e assistido. A Ouvidoria deverá contar com canais ágeis de atendimento, bem como considerar os requisitos de acessibilidades e possuir uma equipe de especialistas multidisciplinares ao seu lado para cumprir as múltiplas missões de sua competência, com *expertise* nos aspectos técnicos e legais que revestem a matéria (MERCER, 2015).

As sugestões recebidas através do Comitê servem de termômetro para uma análise crítica dos serviços, objetivando viabilizar melhorias contínuas através do diálogo, promovendo a adequada apuração e o tratamento às sugestões propostas, assim como a pesquisa irá medir se houve bom atendimento e o que deve ser melhorado. Com isso se busca também:

- **Olhar para fora** – Ouvidoria como fonte de análise de sistemas organizacionais e mercados.
- **Olhar para dentro** – Ouvidoria sugerindo adaptações rápidas da Organização para atendimento aos desafios do ambiente.
- **Inovação** – Ouvidoria como fonte de estudos para novos produtos e serviços personalizados.

Dessa forma, teremos os benefícios de redução de conflitos e da judicialização nas EFPC em face da necessidade de aperfeiçoar seu atendimento aos participantes e assistidos, porque a repercussão de ações judiciais e dos erros tende a ser mais onerosa a partir da complexidade do negócio dos planos de benefícios.

REFERÊNCIAS

- ASSUNÇÃO, José Marcelo. *Uma falta que faz...Fala e Ouve*: O papel pedagógico da Ouvidoria, em IASBECK, Luiz Carlos Assis (Org), Ouvidoria: mídia organizacional. Porto Alegre: Editora Sulina, 2012.
- CLIENTESA/2013. Disponível em: <www.clientesa.com.br/especial>.
- CNSP – Conselho Nacional de Seguros Privados, 2013-RN nº279.
- KOTLER, Philip; ARMSTRONG, Gary. *Princípios de Marketing*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1999.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Primeiras lições de Previdência Complementar*. São Paulo: LRT, 1996.
- MERCER, Artigos Gama. 2015. Disponível em: <<https://auditoriaatuarial.com.br>>.
- PLANALTO, Artigo 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivc_03/leis/lcp109.htm
- PREVIC – Superintendência Nacional de Previdência complementar. *Guia Melhores Práticas – estrutura organizacional para as Fundações*. 2010. Cap. 33, p. 18 – Governança.
- _____. 2012. Disponível em: <<http://www.previc.gov.br/e-previdencia-complementar-fechada/sobre-o-setor>>.
- VAVRA, T. G. *Marketing de relacionamento: aftermarketing*. São Paulo: Atlas, 1993.
- VILANOVA, Maria; FAVE et al. (Org.). *Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012.

A OUVIDORIA PÚBLICA COMO PROTETORA DE DIREITOS

Vilson Pedro Nery¹

Resumo

No processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, um debate intenso foi travado entre duas forças sociais e políticas, o confronto deu-se entre aqueles que defendiam a consolidação das atribuições do Ministério Público como elo entre o cidadão e a Administração e outros agentes, que preferiam que as funções de Ombudsman fossem afetadas às Ouvidorias. Após três décadas da edição da Carta Cidadã, as inovações normativas empoderaram as Ouvidorias e ao mesmo tempo lhes atribuem mais encargos. A Lei nº 13.460/2017, que instituiu o Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, dedica dois capítulos às Ouvidorias, dispondo que elas devem acompanhar a prestação de serviços, garantindo sua efetividade, e prevê que a Ouvidoria pode fazer a conciliação e mediação de conflitos existentes entre o usuário e a Administração (art. 13, VII). No Estado de Mato Grosso, as Ouvidorias do Poder Executivo funcionam em rede, sendo que as Ouvidorias Setoriais e as Especializadas são vinculadas operacionalmente à Ouvidoria-Geral do Estado (OGE), hoje coordenada pela Controladoria-Geral do Estado (CGE), como uma das quatro macrofunções de controle. Ao centralizar a recepção e as demandas, a OGE disciplina e regulamenta a prestação desse serviço e caminha a passos largos no sentido de disciplinar a mediação e a solução de conflitos, cujo planejamento ainda se encontra na fase preliminar. Atuando como Ombudsman ou Defensor del Pueblo, conforme os modelos consagrados, a Ouvidoria Pública pode ser uma garantidora de direitos do cidadão.

Palavras-chave: Ouvidoria. Direitos. Garantia.

1 Vilson Pedro Nery, Advogado e Auditor do Estado na Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso (CGE/MT), Superintendente de Ouvidoria, exercendo as atribuições de Ouvidor-Geral, é Mestre em Educação pela UFMT. (vilsonery@gmail.com) (vilsonery@controladoria.mt.gov.br)

Abstract

In the process of elaborating the Federal Constitution of 1988, an intense debate was fought between two social and political forces, the confrontation took place between those who defended the consolidation of the attributions of the Public Ministry as a link between the citizen and the Administration and other agents, who preferred that Ombudsman duties be assigned to Ombudsman's offices. After three decades since the edition of the Citizen Charter, normative innovations empower the Ombudsman's offices and at the same time place more burdens on them. Law n. 13.460/2017, which established the Public Services Users Code, devotes two chapters to the Ombudsman's offices, providing that they must monitor the provision of services, ensuring their effectiveness, and even provides that the Ombudsman can conciliate and mediate conflicts between the user and the Administration (article 13, VII). In the State of Mato Grosso, the Ombudsman's office of the Executive Branch operate in a network, and all the Ombudsmen and specialized Ombudsmen are operationally linked to the State Ombudsman Office (OGE), now coordinated by the State Comptroller General (CGE), as one of the four control macrofunctions. By centralizing the reception and demands, the OGE disciplines and regulates the provision of this service and is striding in the direction of disciplining mediation and conflict resolution, whose planning is still in the preliminary phase. Acting as Ombudsman or Defender of the People, according to the established models, the public Ombudsman can be a guarantor of citizen's rights.

Keywords: Ombudsman. Rights. Warranty.

INTRODUÇÃO

De acordo com a tradição republicana, a representação do cidadão perante a Administração Pública pode ocorrer de diversas formas, ele mesmo podendo reclamar atendimento e adequada prestação de serviços pessoalmente, sem mediação. Naquelas situações em que o direito de uma coletividade deixa de ser observado pelo ente estatal, o Ministério Público possui instrumentos processuais legítimos para dar concretude ao controle externo da Administração, atuando na defesa dos interesses e direitos individuais e coletivos.

O presente artigo tem por objetivo demonstrar a configuração do sistema de Ouvidorias Públicas existentes no âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, cujo serviço foi instituído por meio da Lei Complementar nº 162/2004 e aperfeiçoado alguns anos depois, quando a Controladoria-Geral do Estado (CGE/MT) assume a macrofunção de Ouvidoria em seu feixe de atribuições, conforme a Lei Complementar nº 550/2014.

Nos dias atuais, a cidadania pode contar com as Ouvidorias Públicas como sendo mais um instrumento na proteção de seus direitos, que pode auxiliar o controle social na vigilância e controle da prestação de serviços públicos.

Em Mato Grosso, a lei instituidora das Ouvidorias Públicas criou diversas atribuições, possibilitando o exercício da mediação dos conflitos que chegam ao seu conhecimento, tornando a Ouvidoria um importante instrumento de cidadania, na proteção, promoção e garantia de direitos.

De acordo com as normas locais, é possível às Ouvidorias Públicas a assunção do protagonismo na defesa de direitos e garantias da população, dando sugestões sobre a propositura de políticas públicas aos gestores e contribuindo com a correição dos atos que sejam maléficos à sociedade, nesse caso colaborando com o controle preventivo dos serviços e das políticas públicas, sob a ótica dos usuários do serviço público, conciliando e mediando as controvérsias. A possibilidade de mediar os conflitos reais é a grande novidade trazida pela norma federal recente, e isso pode representar a adoção de um novo padrão na solução de conflitos.

Constata-se que a norma contida na Lei de Acesso à Informação, bem como na Lei federal nº 13.460/2017, aquela que dispôs sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, instituindo o Código de Defesa dos Usuários dos serviços públicos, é recepcionada pelas normas locais. A LAI foi regulamentada por meio do Decreto Estadual nº 1973/2013, e a aplicação do Código dos Usuários dos serviços públicos está prevista em minuta de Decreto pendente de publicação em *Diário Oficial*. Em Mato Grosso, desde o ano de 2004, existe a possibilidade de que a Ouvidoria atue diretamente nas proposições de políticas públicas, com base nas informações existentes sobre as reiteraões de problemas e nas chamadas matrizes de risco (identificação de problemas recorrentes, graças às denúncias e reclamações recepcionadas pelas Ouvidorias Públicas).

Um dos mais dedicados estudiosos dos sistemas de Ouvidorias no Brasil, o professor Rubens Pinto Lyra, jurista que possui vasta pesquisa e inúmeras obras escritas sobre o tema, narra um conflito que existiu no processo de elaboração da Constituinte de 1988, quando os defensores de instituições como Ouvidorias e o Ministério Público “disputaram” espaços dentro do texto constitucional.

Há um relato no artigo “Ministério Público e Ouvidorias: as duas faces do Ombudsman no Brasil”, em que o professor Lyra retrata que

No Brasil, duas instituições compartilharam as prerrogativas do Ombudsman e dos seus similares: o Ministério Público e as Ouvidorias. Contudo, já se tornou tradição, em nosso país, associar as primeiras às oficinas de Ombudsman, em que pese a existência, entre estas, do lado de notórias semelhanças, de diferenças significativas. (LYRA, 2014, p. 97)

O artigo acima referenciado trata da relação entre as atribuições e competências dos diversos órgãos com perfil para exercer as funções de Ombudsman, fiscal do povo, ou Defensor del Pueblo, e cita a legitimidade processual do Ministério Público para a proposituras de diversas demandas judiciais de natureza coletiva, como os inquéritos civis, as ações civis públicas e os Termos de Ajustamento de Conduta. Há que se observar que as competências para “estar em Juízo” não foram estendidas às Ouvidorias Públicas, embora na atualidade as configurações dessas instituições permitam a atuação nos casos concretos (fazendo a mediação) ou mesmo atender a sociedade coletivamente, apresentando sugestões de políticas públicas no sentido de solucionar demandas sociais (controle preventivo).

Isso vai bem além da já consagrada *expertise* para mediar os conflitos travados pelo cidadão com os órgãos da Administração Pública, porque um sistema de Ouvidorias pode sugerir adoção de políticas com base no conjunto das reclamações e denúncias recebidas e tratadas.

Neste artigo pretendemos identificar os marcos regulatórios relativos às Ouvidorias Públicas, consultar a bibliografia científica existente sobre o tema e, por fim, demonstrar que a Administração Pública deve disponibilizar esse valioso instrumento a serviço da população como mais uma ferramenta que representa uma garantia ao exercício de direitos.

À guisa de esclarecimento, a locução “Ministério Público” é apresentada 82 vezes no texto da Constituição Federal, e a palavra “Ouvidoria” é citada em duas oportunidades, uma delas, inclusive, dispõe sobre a criação desse serviço no Ministério Público (art. 130, § 5º). De acordo com a intenção do legislador constituinte, “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127).

Portanto, analisando as normas locais citadas em nossa investigação, é possível interpretar que a Ouvidoria Pública é “defensora do regime democrático” e “garante a proteção dos interesses coletivos e individuais”, quase fazendo uma intersecção com os poderes do Ministério Público.

DESENVOLVIMENTO

Para realizar este estudo buscamos inspiração nas doutrinas existentes sobre o tema de Ouvidorias Públicas e os marcos legais no plano federal e local sobre este importante serviço posto à disposição do público. Nossa intenção é apresentar o modelo de Ouvidorias Públicas adotado pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, apresentando as competências e atribuições concedidas por lei e os desafios que se avizinham com a regulamentação das normas federais. Assim, a

maior parte do artigo se baseia no conjunto das normas legais que regem o serviço, sempre considerando que as Ouvidorias mato-grossenses operam em rede, com a Controladoria-Geral do Estado (CGE) organizando e disciplinando a atuação das Ouvidorias Setoriais e das Especializadas, no cumprimento da macrofunção de Ouvidoria.

Para complementar as informações, vamos fazer rápida comparação com os sistemas já existentes em países europeus, com base na investigação bibliográfica, consultando o acervo já produzido sobre Ouvidorias e Ombudsman.

As competências relativas às atividades de Ouvidoria no âmbito do Poder Executivo de Mato Grosso são exercidas pela Controladoria-Geral do Estado nos termos da Lei Complementar nº 550/2014 (art. 3º). Bem antes, a norma estadual que criou o sistema de Ouvidorias, a LC 162/04, já tratava das competências:

Art. 2º Compete à Ouvidoria-Geral do Estado:

- I – atuar na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos;
- II – tomar iniciativas para correção de atos e omissões, ilegais ou injustos, cometidos no âmbito do Poder Executivo Estadual;
- III – receber reclamações ou denúncias que lhe forem dirigidas e encaminhá-las para a solução aos órgãos competentes, para as providências cabíveis;
- IV – recomendar medidas para a correção de atos contrários à lei ou regras da boa administração, representando, quando necessário, aos órgãos e entidades competentes;
- V – garantir, a todos quantos procurarem a Ouvidoria, o retorno das providências adotadas a partir de sua intervenção e dos resultados alcançados;
- VI – garantir a todos os demandantes um caráter de discrição e de fidelidade ao que lhe for transmitido;
- VII – sugerir medidas de aprimoramento da prestação de serviços administrativos com base nas reclamações, denúncias e sugestões recebidas, visando garantir que os problemas detectados não se tornem objeto de repetições contínuas;
- VIII – divulgar, permanentemente, os serviços da Ouvidoria-Geral do Estado ao público, para conhecimento, utilização continuada e ciência dos resultados alcançados;
- IX – promover a realização de pesquisa, seminários e cursos sobre assuntos relativos ao exercício dos direitos e deveres do cidadão perante a Administração Pública;
- X – organizar e manter atualizado arquivo da documentação relativa às denúncias, queixas, reclamações e sugestões recebidas;
- XI – desenvolver outras atividades correlatas.

É forçoso notar que a possibilidade de fazer a mediação de conflitos entre o cidadão usuário de serviço público e a Administração, na forma dos Capítulos III e IV da Lei federal nº 13.460/2017, no sentido de buscar uma conciliação, já encontrava permissão no âmbito regional desde o ano de 2004.

Percebe-se que o sistema de Ouvidorias Públicas não se contenta somente em receber a demanda do usuário externo, uma reclamação, denúncia ou pedido de informação, pois é possível tomar a iniciativa da correção de atos ilegais ou injustos e ainda recomendar a correção de atos contrários às regras da boa administração. Tudo de acordo com o perfil que se espera de um Ombudsman ou fiscal da lei.

Na coletânea A Ouvidoria Pública no Brasil: modelos em disputa, organizada pelo professor doutor Rubens Pinto Lyra, o conceito de “Ombudsman” é apresentado pelo Ouvidor do Tribunal

Regional Federal da 4ª Região, o desembargador federal Ricardo Teixeira do Valle Pereira,

Há uma grande variedade de nomes utilizados para denominar a figura do Ombudsman. Podem ser mencionadas como exemplos as seguintes denominações: Defensor del Pueblo, em muitos países de língua espanhola, como Espanha, Argentina, Peru e Colômbia; Parliamentary Commissioner for Administration, no Reino Unido; Médiateur de la République, na França; Public Protector, na África do Sul; Protecteur du Citoyen, na província de Quebec; Volksanwaltschaft, na Áustria; Public Complaints Commission, na Nigéria; Provedor de Justiça, em Portugal; Difensore Civico, na Itália; Procurador de los Derechos Humanos, na Guatemala; Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, em El Salvador; Comisión Nacional de Derechos Humanos, no México. As atribuições do Ombudsman variam de país para país, haja vistas as particularidades dos respectivos ordenamentos jurídicos. (LYRA (Org.), 2014, p. 239-240)

A citação acima mostra que, no Direito comparado, a semelhança das atribuições da Ouvidoria e do Ministério Público não se trata de uma criação tipicamente brasileira, ainda que a instituição do Parquet tenha ganhado mais força e musculatura na elaboração da Constituição Federal de 1988. Ocorre que na realidade brasileira a utilização do Poder Judiciário para a solução pacífica de conflitos implica demorados processos judiciais, em regra a solução é quase sempre tardia e nem sempre agrada ao demandante. Desse modo, o meio que o Ministério Público dispõe para a sua atuação é eficiente e eficaz, mas nem sempre célere.

Já as organizações administrativas públicas, e aqui se acentua o papel das Ouvidorias do setor público, podem dar a mesma solução ao cidadão em menor tempo, sem entrar em choque de atribuições com o Ministério Público. Ao exercer as atribuições de mediação entre o usuário do serviço público e a Administração, a Ouvidoria pode dar uma solução com muito mais precisão, com rapidez e eficiência, o que evidencia sua face de garantidora de direitos.

Quando falamos em “direito” nos referimos ao direito material, uma prestação positiva que o cidadão pode obter do Estado, ou mesmo em relação a terceiros. Já a “garantia” é a forma de exercício desse direito, o processo de busca da concretização, o *iter* ou processo.

Veja-se o exemplo de cidadão que precisa saber o teor de uma informação sobre si que está nos sistemas e bancos de dados oficiais, para o exercício futuro de um direito ou com o mero propósito de retificação. Ele pode fazer uso de um *habeas data*, remédio processual que garante a fiscalização do Ministério Público (Lei nº 9.507/97, art. 12), ou pode acionar a Ouvidoria Pública do Poder Executivo, caso em que a resposta pela via administrativa poderia ser bem mais rápida, *vide* os prazos da LAI e do Código do Usuário dos serviços públicos. É inegável o perfil das Ouvidorias como garantidoras de direitos, um meio eficaz para a concretude das aspirações cidadãs.

CONSIDERAÇÕES

Num momento em que a população sofre com a restrição de direitos, entendemos que as Ouvidorias Públicas podem exercer um protagonismo dentro do sistema de proteção de direitos e garantias no Brasil. Graças às experiências já existentes nos sistemas de Ouvidorias Públicas em seus diversos modelos, é possível admitir que, além do Ministério Público, também a Ouvidoria

Pública pode atuar na defesa dos interesses e direitos coletivos. Ainda que a Constituição Federal de 1988 originalmente tenha ofertado pouco espaço para as Ouvidorias Públicas, na prática rotineira da Administração as Ouvidorias acabam por exercer um papel relevante na fiscalização, controle e proposição de políticas. A escassez de espaço na versão original da Carta Magna foi combatida com a edição da Emenda 19/98, que previu a necessidade da edição de uma lei para disciplinar as formas de participação do usuário na Administração Pública (Cf, art. 37, § 3º). Ainda que haja controvérsia, entendemos que não existe um modelo único de Ouvidoria Pública no Brasil (ainda que a Lei 13.460/2017 preveja parâmetros mínimos), mas as experiências de entes diversos, como evidenciado neste artigo e em obras consagradas, demonstram que a atuação de um Ombudsman ou Defensor del Pueblo é perfeitamente compatível com a ordem jurídica nacional.

No Estado de Mato Grosso existe uma Ouvidoria-Geral que recebe as demandas dos cidadãos – denúncias, reclamações e pedidos de acesso à informação – e as distribui às chamadas Ouvidorias Setoriais ou Especializadas. São elas, sob orientação técnica do órgão central, mas conhecedoras do ambiente de negócios da entidade setORIZADA (secretaria, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação), que buscam na origem a informação que atende às demandas da população.

Naquelas situações em que há a reiteração de pedidos semelhantes, a própria Ouvidoria-Geral pode sugerir a adoção de políticas públicas, com o propósito de solucionar eventual falha verificada na atuação da Administração Pública.

O ideal é que a própria Administração, através de uma de suas estruturas, a Ouvidoria, possa ser a “caixa de ressonância” dos anseios da população e o órgão capacitado para mediar o conflito no caso concreto, contando ainda com capacidade técnica de propor soluções adequadas aos problemas identificados na rotina da Administração.

É possível crer que já existem bases jurídicas que permitem que a Ouvidoria Pública seja mais um instrumento posto à disposição da população para a garantia e o exercício de direitos constitucionalmente previstos. Sabe-se que a forma de participação direta do cidadão na rotina da Administração, criação do art. 37, § 3º da Carta Magna e detalhada por meio da Lei federal nº 13.460/2017, significa que a Ouvidoria Pública é um canal posto à disposição da defesa de direitos dos usuários dos serviços públicos. A Ouvidoria é uma garantidora do exercício de direitos, cujos efeitos de sua atuação se assemelham a um *habeas data* ou mandado de segurança, *mutatis mutandis*, e que precisa ser mais bem explorada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei Complementar nº 162, de 29 de março de 2004. Cria a Ouvidoria-Geral de Mato Grosso.

_____. Lei Complementar nº 550, de 27 de novembro de 2014. Transforma a Auditoria-Geral do Estado em Controladoria-Geral do Estado, dá novas atribuições e outras providências.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011: *Lei de Acesso à Informação*.

_____. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

LYRA, Pinto (Org). *A Ouvidoria Pública no Brasil: modelos em disputa*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*, Belo Horizonte: Fórum, 2015.

A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Daniela Marques da Silva¹

Resumo

A educação, segundo TRINDADE (2007), é vital para romper com a histórica dependência científica, tecnológica e cultural de nosso País e consolidar um projeto de nação democrática, autônoma, soberana e solidária, propiciando dessa maneira um crescimento do corpo social em direção a um Estado Democrático de Direito que efetive o atendimento aos Direitos Fundamentais e Sociais. O direito à educação, como direito público subjetivo, é um direito social fundamental. Os artigos 6º e 205 da Constituição Federal, com três objetivos definidos, estão diretamente relacionados com os fundamentos do Estado brasileiro: a) pleno desenvolvimento da pessoa; b) preparo para o exercício da cidadania; e c) qualificação para o trabalho. O objetivo geral deste trabalho foi verificar o direito à educação infantil em São Paulo – SP e analisar a quantidade de vagas, a demanda e o processo de judicialização. Nesse sentido, por meio dos dados de relatório da Ouvidoria-Geral do Município e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, buscou-se compreender como se organizam e atuam no enfrentamento a possíveis violações de direitos à educação infantil no município de São Paulo. Pelo Poder Executivo Municipal, a educação é prioridade posto que consta nas metas de gestão a serem atingidas, contudo as incursões do Ministério Público com apoio em ações da Defensoria Pública demonstram a configuração de uma meta própria, sob ótica das suas respectivas instituições. Assim, esse encontro de interesses diversos muitas vezes recorre à Ouvidoria-Geral do Município para um equilíbrio, ou como espaço público que mitiga conflitos, inclusive de natureza abrangente como a política pública da educação infantil. O objetivo específico do presente trabalho é demonstrar a contribuição decisiva da Ouvidoria-Geral nas discussões de políticas públicas. As informações sobre os processos ligados à infância e juventude são de praxe classificados como segredo de justiça, o que impede a realização de pesquisas mais aprofundadas sobre o tema. Dessa forma, é relevante que se discuta o acesso a esse tipo de informação pela sociedade ou, no mínimo, pela Academia, mediante termo de compromisso de utilizar os dados para fins de pesquisa científica.

Palavras-chave: Educação infantil. Vagas. Judicialização.

¹ Diretora de Divisão Técnica no Atendimento ao Público e Interlocação Social da Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo. Bacharel em Direito pelas Faculdades Integradas Rio Branco, pedagoga, especialista em Direito Educacional pelo Instituto Nacional de Educação e Qualificação Profissional e especialista em Educação Financeira pela Escola Superior de Administração – HSM.

Abstract

The education, according to TRINDADE (2007), is vital to break with our country's historic scientific, technological and cultural dependence and to consolidate a democratic, autonomous, sovereign and supportive nation project. Thus fostering a growth of the social body towards a Democratic State of Right that makes effective the fulfillment of Fundamental and Social Rights. The right to education, as a subjective public right, is a fundamental social right. The articles 6 and 205 of the Federal Constitution, with three defined objectives, are directly related to the foundations of the Brazilian State: a) full development of the person; b) preparation for the exercise of citizenship; and c) qualification for work. The general objective of this study was to verify the right to early childhood education in São Paulo – SP and to analyze the number of places, the demand and the process of judicialization. In this sense, through the report data of the General Ombudsman's Office and the Public Defender's Office of the State of São Paulo, we sought to understand how they organize and act in the face of possible violations of rights to early childhood education in the city of São Paulo. By the Municipal Executive Power, education is a priority since it is included in the management goals to be achieved, however, the incursions of the Public Prosecutor's Office with support in actions of the Public Defender's Office demonstrate the configuration of a proper goal, under the perspective of their respective institutions. Thus, this meeting of diverse interests often resorts to the General Ombudsman of the Municipality for a balance, or as a public space that mitigates conflicts including of a broad nature such as the public policy of early childhood education. The specific objective of the present work is to demonstrate the decisive contribution of the General Ombudsman in the discussions of public policies. The information on the processes related to childhood and youth are usually classified as a secret of justice, which prevents further research on the subject. Thus, it is relevant to discuss access to this type of information by society or, at least, the Academy, by means of a commitment to use this data for scientific research purposes.

Keywords: Child education. Vacancies. Judicialization.

1 INTRODUÇÃO

A assistência judiciária dirigida aos necessitados em São Paulo foi realizada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (SOARES, 2011, p. 214).

De acordo com Soares, no “início do funcionamento da Defensoria Pública em 2006, havia 351 procuradores do Estado atuando, distribuídos em apenas 21 das mais de 300 comarcas do Estado” (2011, p. 215).

A partir da instalação da Defensoria Pública no Estado de São Paulo em 2006, a área da infância e juventude foi definida como prioridade.

Em 2008, a Defensoria propôs ação civil pública para manter as creches e pré-escolas abertas no tempo de férias escolares sob o argumento de que as mães não teriam onde deixar os filhos no período de recesso escolar, o que comprometeria o sustento familiar. A Apelação nº 0221522-90.2009.8.26.0000, julgada pela Câmara Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, manteve a decisão da Vara da Infância e Juventude de São Miguel Paulista, a qual determinou o funcionamento dos estabelecimentos de ensino da rede municipal durante as férias escolares.

Napolitano e Peixoto afirmam em artigo que, em torno do ano de 2008, quando as primeiras demandas de vagas em creche chegaram na DPE/SP, foram expedidos ofícios às diretorias municipais de ensino da região com o objetivo de proteger o direito à educação infantil (NAPOLITANO; PEIXOTO, [s.d.]).

Sustentam ainda que, a partir do retorno dos ofícios contendo a afirmação da ordem do cadastro das crianças para a organização de interessados e eventual surgimento de vagas para posterior matrícula, a DPE/SP prosseguiu com a exigência impetrando mandados de segurança (NAPOLITANO; PEIXOTO, [s.d.]).

Os Defensores Públicos apresentaram como causa do aumento um “efeito boca-boca”, sendo: (1) do momento em que uma pessoa procura um estabelecimento de ensino ou outra instituição da rede municipal de educação e recebe a informação da existência de lista de espera da Secretaria Municipal de Educação (SME) e que os primeiros ocupantes dessa ordem geralmente são em razão de decisão judicial, ou ainda nos casos em que conhecem pessoas que realizaram a matrícula da criança com maior agilidade a partir de uma ação judicial; (2) da divulgação da Defensoria Pública nos meios de comunicação.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O Ordenamento Jurídico Brasileiro e o Direito à Educação Infantil

Com a promulgação da Constituição de 1988, a educação foi inscrita como um direito social e subjetivo, com garantia de acesso e qualidade, que compete à família, ao Estado e à sociedade. O texto também estabeleceu o direito da criança de 0 a 6 anos a creche e pré-escola e responsabilizou a União pela elaboração das diretrizes e bases da educação. Essa ação culminou na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996, Lei nº 9.394/96.

2.2 A Educação na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 é a mais extensa de todas em matéria de educação, sendo detalhada em dez artigos específicos (arts. 205 a 214) e figurando em cinco outros dispositivos (arts. 22, XXIV, 23, V, 30, VI, da Constituição, e arts. 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT). A Carta trata da educação em seus diferentes níveis e modalidades, abordando os mais diversos conteúdos.

Em sintonia com o momento de abertura política, o espírito do texto é o de uma “Constituição Cidadã” que propõe a incorporação de sujeitos historicamente excluídos do direito à educação, expressa no princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (art. 206, I). Outras conquistas asseguradas são: a educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1º), o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (art. 208, IV), a oferta de ensino noturno regular (art. 208, VI), o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria (art. 208, I), o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências (art. 208, I).

Os princípios norteadores do ensino são tratados em um mesmo artigo (art. 206). Além daqueles já mencionados antes (art. 206, I e VI), outros cinco assim se expressam: a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”; o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”; a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”; a “valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União”; e a “garantia de padrão de qualidade” (art. 206, I, II, IV, V e VI) (VIEIRA, 2007).

A Constituição de 1988 mantém a competência privativa da União para “legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (art. 22, XXIV), compartilhada com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (art. 23, V). Aos municípios é atribuída a manutenção, “com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, os programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (art. 30, VI) e a orientação reforçada na determinação de sua atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar (art. 211, § 2º).

A articulação entre as esferas do Poder Público é expressa na afirmação de que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (art. 211). Nessa perspectiva, cabe à União organizar e financiar “o sistema federal de ensino e o dos Territórios” e prestar “assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” (art. 211, § 1º).

A vinculação de recursos para a educação recebeu tratamento prioritário, sendo estabelecido que a União aplicaria “anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a

proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 212). O mesmo artigo assegura como prioritário na distribuição de recursos públicos o “atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação” (art. 212, § 3º). Mantém-se como fonte adicional de financiamento a este nível de ensino público “a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes” (art. 212, § 5º). Ainda sobre a matéria cabe assinalar que o financiamento dos “programas suplementares de alimentação e assistência à saúde” seria advindo de “recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (art. 212, § 4º).

Concluindo o mapeamento das questões relativas à educação na Carta de 1988, cabe ainda mencionar a previsão de lei para estabelecer o Plano Nacional de Educação (art. 214), assim como a concentração de esforços do Poder Público na eliminação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental (ADCT, art. 60) (VIEIRA, 2007).

2.1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9394/1996

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN foi sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo ministro da Educação Paulo Renato em 20 de dezembro de 1996. Baseada no princípio do direito universal à educação para todos, a LDB de 1996 trouxe diversas mudanças em relação às leis anteriores, como a inclusão da educação infantil (creches e pré-escolas) como primeira etapa da educação básica.

As principais características tiveram Darcy Ribeiro como relator; gestão democrática do ensino público e progressiva autonomia pedagógica e administrativa das unidades escolares (art. 3 e 15); ensino fundamental obrigatório e gratuito (art. 4); carga horária mínima de oitocentas horas distribuídas em duzentos dias na educação básica (art. 24); prevê um núcleo comum para o currículo do ensino fundamental e médio e uma parte diversificada em função das peculiaridades locais (art. 26); Formação de docentes para atuar na educação básica em curso de nível superior, sendo aceita para a educação infantil e as quatro primeiras séries do fundamental formação em curso Normal do ensino médio (art. 62); formação dos especialistas da educação em curso superior de pedagogia ou pós-graduação (art. 64); a União deve gastar no mínimo 18% e os estados e municípios no mínimo 25% de seus respectivos orçamentos na manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 69); dinheiro público pode financiar escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas (art. 77) e prevê a criação do Plano Nacional de Educação (art. 87).

O texto aprovado em 1996 é resultado de um longo embate, que durou cerca de seis anos, entre duas propostas distintas. A primeira conhecida como Projeto Jorge Hage foi o resultado de uma série de debates abertos com a sociedade, organizados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, sendo apresentada na Câmara dos Deputados. A segunda proposta foi elaborada pelos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Correa em articulação com o poder executivo através do Ministério da Educação.

A principal divergência era em relação ao papel do Estado na educação. Enquanto a proposta

dos setores organizados da sociedade civil apresentava uma grande preocupação com mecanismos de controle social do sistema de ensino, a proposta dos senadores previa uma estrutura de poder mais centrada nas mãos do governo. Apesar de conter alguns elementos levantados pelo primeiro grupo, o texto final da LDB se aproxima mais das ideias levantadas pelo segundo grupo, que contou com forte apoio do governo de Fernando Henrique Cardoso nos últimos anos da tramitação, com a estrutura composta por 92 artigos.

2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8069/1990

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, é um conjunto de normas do ordenamento jurídico brasileiro que tem como objetivo a proteção integral da criança e do adolescente, aplicando medidas e expedindo encaminhamentos para o juiz. É o marco legal e regulatório dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

O ECA foi instituído pela Lei 8.069 no dia 13 de julho de 1990. Regulamenta os direitos das crianças e dos adolescentes inspirada pelas diretrizes fornecidas pela Constituição Federal de 1988, internalizando uma série de normativas internacionais, como Declaração dos Direitos da Criança; Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing) e Diretrizes das Nações Unidas para prevenção da Delinquência Juvenil.

O Estatuto divide-se em dois livros: o primeiro trata da proteção dos direitos fundamentais à pessoa em desenvolvimento e o segundo trata dos órgãos e procedimentos protetivos. Encontram-se neles os procedimentos de adoção (Livro I, capítulo V), a aplicação de medidas socioeducativas (Livro II, capítulo II), do Conselho Tutelar (Livro II, capítulo V), e também dos crimes cometidos contra crianças e adolescentes.

É considerada criança a pessoa com idade inferior a doze anos e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Para a prática de todos os atos da vida civil, como a assinatura de contratos, é considerado capaz o adolescente emancipado.

O adolescente pode ser apreendido em flagrante em um roubo ou em outros atos infracionais, assim como pode ser responsável pelos seus próprios atos.

As medidas socioeducativas são medidas aplicáveis a adolescentes autores de atos infracionais e estão previstas no art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Destinam-se a pessoas na faixa etária entre 12 e 18 anos, podendo-se, excepcionalmente, estender sua aplicação a jovens com até 21 anos incompletos, conforme previsto no art. 2º do ECA.

Apesar de configurarem resposta à prática de um delito, elas apresentam um caráter predominantemente educativo.

O juiz da Infância e da Juventude é competente para proferir sentenças socioeducativas, após análise da capacidade do adolescente de cumprir a medida, das circunstâncias do fato e da gravidade da infração.

3 A TRANSIÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

No início do século XX começava a industrialização no País, e as cidades das regiões mais ricas tornavam-se atrativas aos migrantes de outras regiões, que vinham em busca de uma melhor qualidade de vida.

Os segmentos da sociedade civil que se mobilizavam para apoiar a assistência às crianças necessitadas acreditavam que as creches eram necessárias por serem uma forma de conter a marginalidade e a criminalidade decorrentes da desorganização das famílias. Eram também necessárias devido ao ingresso das mulheres no mercado de trabalho. Acreditavam, inclusive, que poderiam contribuir para reduzir os altos índices de mortalidade infantil.

Segundo FRANCO (2009), na Prefeitura Municipal de São Paulo esse movimento de transição imposto pela Lei ocorreu morosamente, sendo esse aspecto outro elemento de pesquisa pelo presente trabalho.

As creches, entendidas como equipamentos que atendem crianças de zero a seis anos de idade em São Paulo – SP, tiveram início na década de 1950, sempre ligadas aos órgãos de Assistência Social, mantendo seu caráter assistencial, ou seja, atendimento aos filhos de mães trabalhadoras e crianças em situação de risco social ou moral.

Através do Decreto 40.268/01 vêm orientações para o atendimento em creche, contendo as diretrizes de integração e determinando as competências da Secretaria de Assistência Social (SAS) e da Secretaria Municipal de Educação (SME), visando o trabalho conjunto de atendimento a crianças de zero a seis anos e onze meses em creche.

A configuração passou, então, a contar com 31 Subprefeituras com 31 Coordenadorias de Saúde, 31 de Educação, 31 de Ação Social e assim sucessivamente, com todas as áreas sendo coordenadas nas regiões por subprefeitos, mas também respondendo às suas respectivas secretarias. Não houve só a descentralização do Orçamento Municipal, também se transferiram as decisões dos secretários para os subprefeitos, planejando-se a intersetorialidade e a integração das ações políticas efetuadas pelas coordenadorias das diversas áreas (Educação, Planejamento, Saúde, Ação Social, Obras, Finanças etc.).

Dentro dessa nova perspectiva, houve um rearranjo desses órgãos representantes das Secretarias Municipais nas regiões da cidade, o que melhorou a organização no atendimento à população na medida em que as divisões administrativas dos diferentes setores públicos foram reagrupadas por territorialidade.

4 A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM SÃO PAULO – SP

O acesso à justiça é direito humano fundamental segundo a Constituição Federal de 1988. Esse conceito abrange não apenas o direito de ingresso às instâncias do Poder Judiciário, mas também uma multiplicidade de direitos, os quais perpassam pelo reconhecimento e aplicabilidade de direitos regidos pela CF/1988.

No entanto, Cappelletti e Garth observaram os obstáculos que o aspecto econômico gera com custos decorrentes de preparos, custas judiciais, peritos, honorários advocatícios e descolamento das partes agravadas pela morosidade dos processos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

O tema do acesso à justiça no Brasil, a partir da redemocratização, transparece, entre diversos aspectos, na criação dos Juizados de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/1984), posteriormente com os Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei nº 9.099/1995), na ampliação das atribuições do Ministério Público e com o advento da garantia da assistência jurídica integral aos necessitados como missão institucional da Defensoria Pública, na Constituição Federal de 1988.

Concomitante ao conceito de que o acesso ao Poder Judiciário pode ser sinônimo de acesso à justiça, em sentido amplo, a redemocratização marca a retomada do espaço público que dá voz ao cidadão: as Ouvidorias Públicas. Em 1986 foi emblemática e constitui um marco referencial, a criação da Ouvidoria Municipal de Curitiba, que, entre outros temas, também se ocupou do acesso aos serviços básicos aos cidadãos.

5 A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES

5.1 O Ministério Público

O Ministério Público é uma instituição prevista na Constituição de 1988 e regida pelos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional. Entre suas funções, deve zelar pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública, além de promover inquérito civil e ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos (CORRÊA, 2014, p. 85).

Na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) também foi prevista a legitimidade do Ministério Público para propositura desse tipo de ação, bem como sua participação como fiscal da lei naquelas em que não for parte.

O Ministério Público passa a propor ações no Judiciário com o objetivo de efetivar o direito à educação infantil por meio de vagas em creches. Desde então, fazia acordos para a expansão numérica das vagas. Em consequência disso, procurava se especializar na área da educação, a partir do contato com especialistas no tema, para compreender também os parâmetros de qualidade.

5.1.1 A Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo

Considerando que a Ouvidoria Pública é um espaço de escuta qualificada do cidadão, potencializando sua voz como caixa de ressonância na Administração Pública, é por consequência o registro de manifestações referentes à prestação de serviços disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação, especialmente sobre a falta de vagas, denúncia de eventual favoritismo, erros cadastrais, descumprimento da ordem sequencial de acesso às vagas, entre outros fatores relacionados diretamente às vagas em escolas e creches.

O registro de atendimento da Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo indica um recorte de

uma problemática do universo em que estiver inserido. Dito de outra forma, ele é representativo enquanto conteúdo de um cenário maior, ainda que não apresente expressão em números absolutos. Essa constatação, embora o sistema operacional não permitisse esse refinamento estatístico, decorre da familiaridade do registro e processamento das manifestações, pois entre eles há relatos de que recorrer à Ouvidoria-Geral foi uma recomendação da própria Defensoria Pública, que obteria documentação oficial para dar robustez ao pedido de vaga perante o Poder Judiciário.

Nesse passo, as organizações sociais que se dedicaram ao tema por vezes também recorreram ou recomendaram que se recorresse à Ouvidoria-Geral como forma de aferição do controle e participação social na discussão da política pública referente à educação infantil.

Para ilustrar a atuação das Organizações Sociais, destaque-se a entrevista com Ester Rizzi, advogada e assessora da Ação Educativa, que expressamente consigna que as “ações judiciais que pedem o reconhecimento do direito à educação infantil – e outros direitos educacionais – têm por objetivo fortalecer a percepção de que esses direitos são, efetivamente, direitos. Não basta estar garantido na Constituição, que é o primeiro passo, as instituições do Estado têm que ser pressionadas a agir de acordo com o que determina a legislação”. E se, após ser condenado em sentença, o município continuar a violar o direito à educação infantil, porque a criança cresceu e não pode mais ser matriculada, a solução, levando o direito a sério, é a conversão da obrigação de fazer (matricular) em indenização (RIZZI, 2018).

5.1.2 A Defensoria Pública do Estado de São Paulo

A Defensoria Pública tem previsão no artigo 134 da Constituição Federal, com a função de orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita aos necessitados. A Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi criada no ano de 2006, mas, segundo relato do defensor doutor Luiz Raskovski, passou a atuar mais fortemente em educação no ano de 2010.

A Defensoria possui um núcleo de proteção às crianças e aos adolescentes que está muito ligado à área da educação. Além disso, possui a assessoria civil, que se dedica também de forma ativa a essa questão da educação.

Por conta disto, a Defensoria possui um procedimento específico para atendimento desses pais, ou seja, se os pais já estiverem de posse de toda a documentação, são atendidos na hora e é preenchido um modelo de ação judicial que será imediatamente encaminhada ao Judiciário, em consequência enviada ao Município, que por sua vez a passa para a Secretaria Municipal de Educação; muitas vezes todo esse ciclo inicia-se com o atendimento presencial, via e-mail ou telefone, pela Ouvidoria-Geral do Município.

A Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo, no ano de 2016, realizou o total de 390 (trezentos e noventa) atendimentos via ofício ao órgão Secretaria Municipal de Educação, em 2017 foram 180 (cento e oitenta), já em 2018 disparou para 547 (quinhentos e quarenta e sete) atendimentos, com resposta via e-mail ou presencial aos munícipes (dados da publicação dos Relatórios Anuais da Controladoria-Geral do Município de São Paulo).

São demandas do município que conta com cerca de 12.176.866 habitantes (dados do IBGE de 2018), com tendência de crescimento, visto dados da economia nacional e a convalidação da sociedade paulistana pelo órgão de Ouvidoria Municipal.

6 CONSIDERAÇÃO FINAIS

O Poder Judiciário tem constantemente sentenciado o município de São Paulo ao dever obrigacional de conceder vagas em instituições de educação infantil, seja ela creche ou pré-escola. O Tribunal de Justiça de São Paulo tende a manter essas decisões, inclusive tendo editado súmulas, como as 63 e 65 a respeito da vaga em creches.

Súmula 63: É indeclinável a obrigação do município de providenciar imediata vaga em unidade educacional à criança ou adolescente que reside em seu território.

Súmula 65: Não violam os princípios constitucionais da separação e independência dos poderes, da isonomia, da discricionariedade administrativa e da anualidade orçamentária as decisões judiciais que determinam às pessoas jurídicas da administração direta a disponibilização de vagas em unidades educacionais ou o fornecimento de medicamentos, insumos, suplementos e transportes a crianças ou adolescentes.

Assim, os números da judicialização atomizada são bastante expressivos nesse sentido.

A Procuradoria do Município de São Paulo alega genericamente o cumprimento das obrigações legais na medida do possível, considerando o orçamento do Município e que a decisão condenatória adentraria a discricionariedade do Poder Executivo em decidir sobre políticas públicas. Para o Município reverter esse quadro, é possível a argumentação estar pautada em dados de custos da política pública, cumprimento de metas, demonstração de política de ampliar o número de vagas, um mapeamento das possibilidades e prazos.

O Judiciário se sente confortável em condenar o Município à concessão de vagas, desde que o pedido seja individualizado. Desconsidera o Plano de Metas, inclusive no exercício de 2019, da correspondência do orçamento em relação ao objetivo estratégico².

Percebeu-se que essas decisões, apesar de não terem consequências diretas no planejamento da política, geram desigualdades com as demais crianças da fila de espera, já que sua única consequência é passar as crianças com decisão judicial à frente da fila. Além disso, as decisões judiciais também impedem que a Prefeitura adote uma lógica de priorização das crianças provenientes de famílias mais vulneráveis a partir do Cadastro Único.

As novas vagas são abertas todos os anos pela Prefeitura e preenchidas em grande medida por menores com sentença judicial em seu favor, desvirtuando a ordem da fila de espera e prejudicando aqueles que não têm acesso ao Poder Judiciário.

Nesse sentido, por meio dos dados de relatório da Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo, buscou-se compreender como se organizam e atuam no enfrentamento a possíveis violações de direitos à educação infantil no Município.

² Disponível em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/assets/up/Programa%20Metas%202019-2020_texto.pdf>.

Pelo Poder Executivo Municipal, a educação é prioridade posto que consta nas metas de gestão a serem atingidas, contudo as incursões do Ministério Público com apoio em ações da Defensoria Pública demonstram a configuração de uma meta própria, sob ótica das suas respectivas instituições.

Dessa forma, nesse encontro de interesses diversos, a população mais vulnerável recorre à Ouvidoria-Geral do Município para um equilíbrio, ou como espaço público que mitiga conflitos, inclusive de natureza abrangente como a política pública da educação infantil, de forma decisiva e que acompanha do início da reclamação ou da denúncia à resposta final, tão esperada pela família, da vaga na creche ou no Centro de Educação Infantil da capital de São Paulo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Cássio Cavalcante. *Direito Educacional – Interpretação do Direito Constitucional à Educação*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRASIL. *Constituições Brasileiras*: 1988. Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos. Brasília, DF, v. VII, 2003.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.

_____. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, que trata do Estatuto da Criança e do Adolescente, com a nova redação dada pela Lei nº 10.764 de 12 de novembro de 2003. Brasília, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. *Revista de Processo*, v. 5, p. 128-154, jan. 1977.

CORRÊA, Luiza Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. 2014. Dissertação – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. *O acesso à justiça e assistência jurídica em São Paulo*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

FILGUEIRA, Yasmin Von Glehn Santos; GONÇALVES, Gabriella Vieira Oliveira; BRITO, Lany Cristina Silva (Org.). *IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

FRANCO, Dalva de Souza. *Gestão de Creches para além da Assistência Social – Transição e percurso na Prefeitura de São Paulo 2001 a 2004*. 2009. Dissertação – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama da população do município de São Paulo – SP. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

MUNIZ, Cibele Cristina Baldassa. Dos direitos sociais e sua defesa pela Defensoria Pública. In: HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo. *A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: por um acesso democrático à Justiça*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011. p. 251-295.

NAPOLITANO, Bruno Diaz; PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. O papel da defensoria pública na tutela coletiva de acesso à creche e pré-escola: um direito humano do núcleo familiar. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br>>. Acesso em: 11 maio 2018.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Solicitação de Vagas. A solicitação de vagas para a Educação Infantil pode ser feita em qualquer época do ano para crianças de 0 zero a 5 (cinco) anos completos até 31 de março. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Solicitacao-de-Vagas>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

SADEK, Maria Tereza Aina. Estudos sobre o sistema de justiça. In: MICELI, Sérgio. *O que ler na ciência social brasileira?* São Paulo: Sumaré, v. IV, p. 126, 2002.

SILVA, Daniela Marques. *Judicialização do Direito à Educação Infantil em São Paulo – SP*. 2018. p. 106. Monografia – Faculdades Integradas Rio Branco, Faculdade de Direito, São Paulo.

DENÚNCIAS DE ASSÉDIO SEXUAL ACOLHIDAS NA OUVIDORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA IMPLANTADA - DADOS DE 2016 A 2019

Liliane Aparecida Carrillo da Silva¹

Resumo

O Assédio Sexual na Administração Pública é um problema organizacional que deve ser combatido, pois causa dano à vítima, à Administração Pública e à sociedade. Visando combater o Assédio Sexual, a Prefeitura de São Paulo criou uma legislação específica. Com isso, abriu-se espaço para discussão e esclarecimento sobre o que é Assédio Sexual, objetivando informar, prevenir e inibir esse comportamento. Com os dados dos registros do Canal de Atendimento, realizou-se uma análise quantitativa, visando discutir a ocorrência de Assédio Sexual no ambiente de trabalho público municipal, assim como se há cultura na Administração Pública que retroalimente esses comportamentos, bem como os possíveis impactos psicológicos e laborais na pessoa assediada. Diante dos resultados apresentados, é possível observar que o Assédio Sexual causa dano à vítima, à Administração Pública e à sociedade. Com a legislação municipal, abriu-se um espaço para discussão e esclarecimento sobre o que é Assédio Sexual, de forma a informar, prevenir e inibir esse comportamento, e foram ofertados cursos aos servidores municipais sobre o tema.

Palavras-chave: Assédio Sexual. Prefeitura de São Paulo. Ouvidoria. Mulheres. Relação de Trabalho. Prevenção. Política Pública.

¹ Psicóloga, especialista em Gestão Pública e em Diversidade e Gênero, ambas pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Atualmente trabalha na Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo, atuando nas demandas recebidas, em especial nas denúncias de Assédio Sexual na Administração Pública Municipal. (lcarrillo@prefeitura.sp.gov.br)

Abstract

Sexual Harassment in Public Administration is an organizational problem that must be addressed as it harms the victim, the Public Administration and society. In order to combat sexual harassment, the São Paulo City Hall has created specific legislation. With this, there was room for discussion and clarification on what is Sexual Harassment, aiming to inform, prevent and inhibit this behavior. With data from the records of the Service Channel, a quantitative analysis was performed to discuss the occurrence of Sexual Harassment in the municipal public work environment, as well as whether there is a culture in the Public Administration that feeds these behaviors, as well as the possible psychological and occupational impacts in the harassed person. Given the results presented, it can be observed that Sexual Harassment causes harm to the victim, the Public Administration and society. With the municipal legislation, a space was opened for discussion and clarification on what is Sexual Harassment, in order to inform, prevent and inhibit this behavior, and courses were offered to municipal officials on the subject.

Keywords: Sexual Harassment. City Hall of São Paulo. Ombudsman. Women. Work relationship. Prevention. Public Politics.

1 INTRODUÇÃO

As Ouvidorias Públicas acolhem as solicitações dos cidadãos que utilizam o serviço público prestado, encaminhando as manifestações aos órgãos e acompanhando sua resolução. Considerando que o registro das manifestações produz dados sistematizados – indicadores, com eles é possível monitorar a ação da Ouvidoria, bem como fiscalizar e supervisionar o desempenho dos órgãos, para garantir que o serviço público esteja disponível e seja realizado.

Com os dados dos indicadores é possível acompanhar os impactos que o não atendimento das demandas geram, constituindo subsídios para cobranças das execuções dos serviços e criação de políticas públicas que atendam às necessidades dos munícipes. Sendo assim, tais resultados contribuem para mensurar a eficácia e a efetividade das ações, projetos e programas implantados, servindo de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

A Ouvidoria-Geral da Cidade de São Paulo (OGM) foi instituída em 12 de janeiro de 2001 por meio do Decreto 40.248. Em 5 de julho de 2001, foi promulgada a Lei Municipal nº 13.167 que criou a Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo. Em 1º de janeiro de 2013 foi criada a Controladoria-Geral do Município (CGM) pelo Decreto nº 53.685 e, a partir da aprovação da Lei nº 15.764/2013, a Ouvidoria-Geral do Município passou a integrar a estrutura organizacional da nova secretaria.

Ao longo dos anos de atuação, a Ouvidoria-Geral foi acionada por funcionários públicos em relação às condutas funcionais, incluindo assédio moral e sexual. Assim, na prática, a Ouvidoria-Geral já acolhia as manifestações internas, embora em menor volume, o que a caracteriza como uma Ouvidoria organizacional. Com a incorporação da Ouvidoria-Geral à Controladoria-Geral em 2013, essa atribuição foi realçada, se considerarmos sua contribuição ao eixo do controle interno. Ou seja, questões como ética, conformidade legal e código de conduta contribuem decisivamente para a integridade de uma instituição, rechaçando comportamentos lesivos e degradantes no ambiente de trabalho. A Lei nº 16.488/2016 consolidou essa prática elegendo a Ouvidoria-Geral como o lócus de denúncia de assédio sexual.

Nos casos de manifestações de Assédio Sexual, a Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo acolhe o funcionário público municipal na condição de assediado, cidadão de direitos, garantindo-lhe o direito à dignidade humana, assim como o cidadão que por ventura tenha sido vítima de assédio em que o assediador é um servidor público municipal. Para o atendimento foi criado um canal específico dentro da Ouvidoria-Geral, que é uma instância de acolhimento, de formalização da denúncia e de orientação. As denúncias são mantidas em sigilo em relação a terceiros.

O acolhimento da denúncia sobre assédio foi estruturado para que atinja três dimensões: o amparo e cuidado com a vítima; a prevenção e coibição de condutas assediosas; e a identificação de outras práticas lesivas associadas ao assédio. Considerando que o processamento da denúncia se efetiva na Corregedoria-Geral ou na PGM/Proced – Procedimento Disciplinar, a terceira dimensão poderá se constituir em subsídio para o rastreamento de outras infrações administrativas. Ou seja, o assédio pode ser uma estratégia para forçar a transferência de um servidor que esteja no caminho de eventual grupo dedicado a atos lesivos na Administração Pública.

Em 2017, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Ministério Público do Trabalho (MPT) lançaram uma cartilha sobre Assédio Sexual. Segundo informam, o Assédio Sexual no traba-

lho é uma forma de violência que atinge especialmente as mulheres e pode ser cometido de diversas formas, o que gera dúvida em relação ao seu conceito e às maneiras de prevenção e combate. Além disso, o Assédio Sexual é uma forma de aumentar as desigualdades e reforçar as relações de poder no ambiente de trabalho.

Segundo FREITAS (2001), as organizações são intrinsecamente espaços de comportamento controlado, e é do seu absoluto interesse coibir atitudes que possam prejudicar o seu melhor rendimento e a sua imagem, onde o respeito à dignidade da pessoa não seja apenas um discurso vazio, mas algo materializado no cotidiano.

Considerando essa dificuldade e visando combater o Assédio Sexual, a Prefeitura de São Paulo criou uma legislação específica: Lei Municipal nº 16.488 de 13 de julho de 2016, regulamentada pelo Decreto nº 57.444 de 11 de novembro de 2016. Sabe-se que o Assédio Sexual degrada o ambiente de trabalho e provoca enorme constrangimento à pessoa assediada. Com o objetivo de assegurar um ambiente de trabalho seguro e sadio, onde haja relações igualitárias, a lei prevê cursos de conscientização e informação referente ao Assédio Sexual aos servidores, visando não apenas o combate, como a prevenção ao Assédio Sexual. Segundo FREITAS (2001), o acesso à informação promove a consciência do papel de cidadão, tornando difícil a convivência com práticas repressivas e autoritárias.

O presente trabalho busca discutir o papel da Ouvidoria quanto ao monitoramento de política pública, a ocorrência de Assédio Sexual no ambiente de trabalho público municipal, assim como se há cultura na Administração Pública que retroalimente esses comportamentos, bem como os possíveis impactos psicológicos e laborais na pessoa assediada. Tal análise poderá auxiliar na produção de diagnósticos e aperfeiçoamento da política pública.

De acordo com o Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo, há aproximadamente 121 mil funcionários públicos, e 70% deles são do sexo feminino. O assédio sexual gera nas relações de trabalho um ambiente inseguro e psicologicamente insalubre, tornando o local hostil e intimidador. A inexistência de políticas públicas que priorizem ações de prevenção e combate ao assédio sexual no ambiente de trabalho pode ser facilitadora para que os profissionais sejam expostos aos danos do comportamento assediador, causando sofrimento psíquico.

Na Prefeitura de São Paulo, a promulgação da Lei nº 16.488 representa um importante passo no estabelecimento da política de combate ao assédio, até porque era comum utilizar-se do Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais como dispositivo legal para enquadrar a prática de Assédio Sexual no contexto da infração administrativa, apurar e definir as penalidades – o que gerava muita incongruência, não havendo soluções eficientes para averiguar a denúncia; criava, ainda, um ambiente de incertezas quanto à apuração e a punição do assediador, expondo, muitas vezes, a vítima ou denunciante.

2 DESENVOLVIMENTO

Ao compreendermos a história da inserção da mulher no trabalho, é possível perceber que as relações sociais, em grande medida, estão associadas à divisão sexual do trabalho, que perpetuam as desigualdades entre homens e mulheres na sociedade patriarcal.

Segundo ARRUDA (1994), com o avanço da sociedade capitalista e com a necessidade de mão de obra barata, mulheres e crianças foram inseridas no mercado de trabalho, passando a mulher a executar a “dupla jornada” (trabalhando nas fábricas e executando as funções domésticas e reprodutivas). Com a inserção da mulher nas fábricas de produção, ficou estabelecido que elas realizassem trabalhos que não exigiam muito esforço físico; com isso, não era necessária capacitação, e o salário pago chegava a ser 60% menor que o dos homens. A mulher, porém, foi obrigada a conviver com as longas jornadas de trabalho, com condições insalubres, além de ser submetida a agressões físicas e ameaças sexuais constantes.

Com a Revolução Industrial, entre os séculos XVIII e XIX, os trabalhadores passaram a reivindicar direitos que tornassem melhores as condições de trabalho. Segundo HIRATA (2008), criou-se um processo cultural em que o trabalho masculino é mais valorizado que o feminino, influenciando os papéis sociais e históricos desempenhados por mulheres e homens, estruturando uma relação de poder. Na Psicologia Social, o gênero é visto como uma construção histórica, social e cultural.

De acordo com LIMA e VALA (2004), a sociedade contemporânea tem avançado cada vez mais em termos de direitos humanos e estratégias de resolução de conflitos intergrupais, porém o preconceito e o racismo ainda são fenômenos intensamente presentes nos dias atuais; o preconceito pode ser definido como uma atitude hostil contra um indivíduo, em razão de ele pertencer a um grupo desvalorizado socialmente.

Segundo FREITAS (2001), o Assédio Sexual ocorre em uma relação entre desiguais. A prática de Assédio Sexual encontra suporte na discriminação, na intimidação e no sentimento de poder do assediador. As mulheres são, ainda hoje, as principais vítimas de assédio sexual no ambiente de trabalho. De acordo com BARROS (1998), há duas espécies de Assédio Sexual: por chantagem (exigindo atividade sexual, sob a ameaça de perder o emprego ou benefícios) ou por intimidação (incitações sexuais inoportunas, verbais ou físicas, criando uma situação ofensiva, hostil, de intimidação ou abuso no trabalho). O assédio causa sofrimento psíquico nas vítimas, entre eles a Síndrome de Burnout, um esgotamento profissional.

A Síndrome de Burnout, segundo KOGA (2015), é um fenômeno psicossocial de caráter depressivo, em resposta aos estressores crônicos presentes no ambiente do trabalho, com consequências negativas em âmbito individual, familiar, profissional e social. Em maio de 2019, foi incluída na Classificação Internacional de Doenças da Organização Mundial da Saúde (OMS). É um conjunto de sinais e sintomas, composto principalmente por: exaustão emocional, distanciamento interpessoal ou despersonalização e baixa realização profissional.

Segundo FOUCAULT (2007), a sexualidade tem uma construção histórica. As idealizações servem como base para a reprodução de normas de gênero. Culturalmente, ao ser definido o que é ser homem e o que é ser mulher, as pessoas buscam a realização dos padrões relacionados ao gênero idealizado. A hierarquia de gênero descreve uma situação na qual o poder e o controle social sobre o trabalho, os recursos e os produtos são associados à masculinidade. O poder social é identificado com atributos considerados masculinos (tanto o homem quanto a mulher podem exercer papéis, mas esses papéis são simbolicamente masculinos), gerando forte discriminação ideológica dirigida à mulher. Uma construção de inferioridade feminina, que foi normatizada.

Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Assédio Sexual no ambiente de trabalho consiste em constranger colegas por meio de cantadas e insinuações constantes com o objetivo de obter vantagens ou favorecimento sexual, por meio de atitude clara ou sutil, falada ou apenas insinuada, escrita ou explicitada em gestos; pode vir em forma de coação, quando alguém promete promoção para a mulher, desde que ela ceda; ou, ainda, em forma de chantagem.

Com a criação da Lei nº 10.224 de 15 de maio de 2001, houve a tipificação do crime Assédio Sexual no Código Penal, caracterizando-o da seguinte forma:

Art. 216-A. Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função.

Pena – detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

§ 2º A pena é aumentada em até um terço se a vítima é menor de 18 (dezoito) anos.

O Assédio Sexual na Administração Pública Municipal é considerado infração disciplinar, caracterizado por todo e qualquer gesto, ação, palavra ou comportamento que cause constrangimento com conotação sexual – independentemente da existência de relação hierárquica entre o assediador e a vítima do assédio, e mesmo que este ocorra apenas uma vez.

Nos termos da legislação municipal, o autor do Assédio Sexual pode ser qualquer pessoa que ocupe cargo público nos órgãos da Administração Direta, Fundações ou Autarquias, seja o autor efetivo ou comissionado. A vítima de Assédio Sexual, porém, pode ter ou não vínculo com a Administração Pública Municipal, independentemente de orientação sexual ou identidade de gênero. O assédio moral pode ocorrer junto com o Assédio Sexual, no mesmo contexto, contra a mesma pessoa.

Dentre as penalidades, o assediador pode sofrer repreensão, multa, suspensão, demissão comum ou demissão a bem do serviço público, bem como a cassação de aposentadoria ou disponibilidade – além de ter que realizar uma capacitação, conforme estabelece a legislação. A fala da vítima é considerada como prova. Mas a denúncia falsa, sabendo-se que o acusado é inocente, é passível de punição administrativa e civil, quando comprovada a intenção de prejudicar o agente público acusado.

A violência contra a mulher é uma “chaga social”, que abrange múltiplas dimensões, das mais escancaradas às mais sutis, com capilaridade nas relações sociais e estruturas de poder, e que acarreta consequências incomensuráveis não só para a pessoa da vítima, mas para toda a sociedade. (Silvia Chakian de Toledo Santos – Promotora de Justiça)

3 METODOLOGIA

Foram realizadas coletas de dados na Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo, referente aos indicadores de denúncias de Assédio Sexual recebidas pelo Canal de Atendimento Especializado, conforme estabelecido no Decreto nº 57.444, de 11 de novembro de 2016, que regulamentou a Lei nº 16.488/2016.

Não foram divulgados dados pessoais dos envolvidos. Os dados sistematizados pela Ouvidoria-Geral garantem o sigilo, não havendo nenhum dado que possibilite identificação do acusado ou da vítima. Todos os dados disponibilizados foram exclusivamente para fins de pesquisa e análises estatísticas. Os dados analisados foram os dados registrados a partir da data de publicação do Decreto Municipal até o período de 30 de abril de 2019.

Após a coleta de dados, realizou-se uma análise estatística, para então se iniciar uma discussão e reflexão sobre os dados obtidos, a partir do referencial teórico, com o objetivo de descrever a dinâmica do Assédio Sexual na Administração Pública, bem como as dificuldades encontradas ao realizar a denúncia e analisar a eficácia da política pública de combate ao Assédio Sexual na Administração Pública Municipal. Os resultados não serão apresentados à Administração Pública Municipal. A pesquisa não fornece qualquer risco ou prejuízo aos envolvidos.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após a publicação do Decreto nº 57.444, de 11 de novembro de 2016, a Ouvidoria-Geral do Município registrou 26 denúncias de Assédio Sexual, até a data de 30 de abril de 2019.

Meio de Comunicação da Denúncia	
Escrito	54%
Oral/Presencial	46%

Fonte: Ouvidoria-Geral do Município

Denúncia efetuada por/pela:	
Autoridade que teve ciência	42%
Vítima	54%
Terceiros	4%

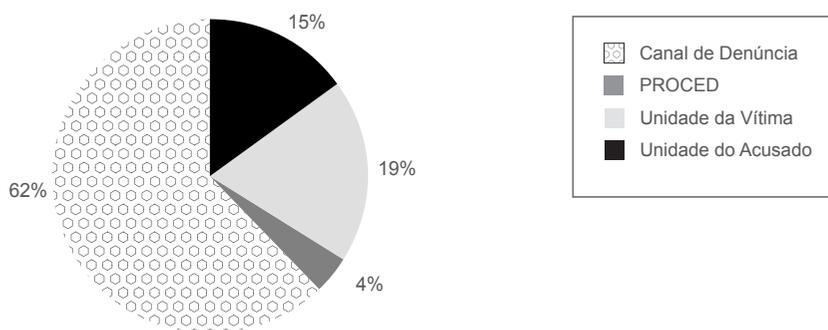
Fonte: Ouvidoria-Geral do Município

Do total, 54% das denúncias registradas foram efetivadas por escrito, pela vítima ou pela Chefia Imediata que teve conhecimento dos fatos, visto que a vítima comunicou o Assédio à chefia.

As relações de trabalho são construídas socialmente, de forma flexível e mutável. O comportamento cultural de comunicar as irregularidades à Chefia Imediata e relatar por escrito, perpetuado por anos, é notável. Mesmo que a nova legislação defina que não é preciso comunicar à chefia e que a palavra da vítima importa, as pessoas assediadas aparentam se sentir mais seguras em denunciar utilizando a prática comum e conhecida.

GRÁFICO 1 - Distribuição das denúncias de assédio sexual por local de realização de denúncia. Município de São Paulo, 2016 - 2019

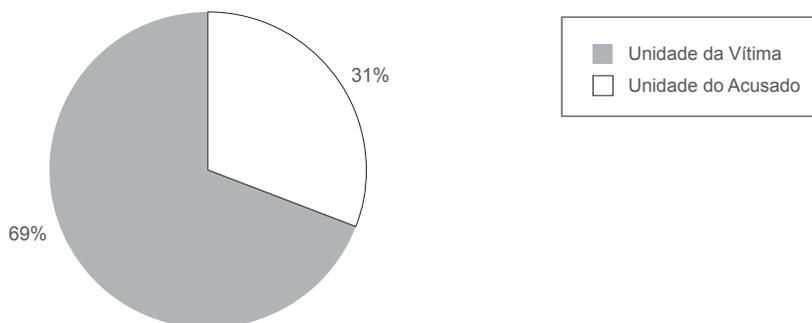
Local das denúncias



Fonte: Ouvidoria-Geral do Município

GRÁFICO 2 - Distribuição das denúncias de assédio sexual por local dos fatos. Município de São Paulo, 2016 - 2019

Local dos Fatos



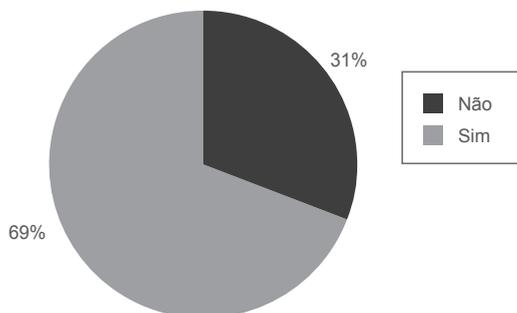
Fonte: Ouvidoria-Geral do Município

Em 62% dos casos, a denúncia foi realizada pelo Canal Especializado da Ouvidoria-Geral do Município. Em 69% dos casos registrados, o Assédio Sexual ocorreu no local de trabalho da vítima, a que o acusado tinha acesso graças às funções laborais.

Ainda que a legislação seja recente, as vítimas ou as chefias (ao terem conhecimento dos casos) têm entrado em contato com o Canal de Atendimento para registrar a denúncia. Os assédios sexuais ocorreram, em sua maioria, no setor de trabalho da vítima, considerando que havia relação hierárquica e, assim, o acusado teve acesso ao ambiente de trabalho da vítima, conforme gráfico abaixo.

GRÁFICO 3 - Distribuição das denúncias de assédio sexual por relação hierárquica. Município de São Paulo, 2016 - 2019

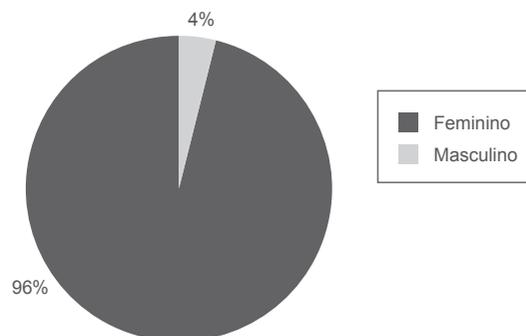
Relação Hierárquica



Fonte: Ouvidoria-Geral do Município

GRÁFICO 4 - Distribuição das denúncias de assédio sexual por sexo da vítima. Município de São Paulo, 2016 - 2019

Sexo da Vítima



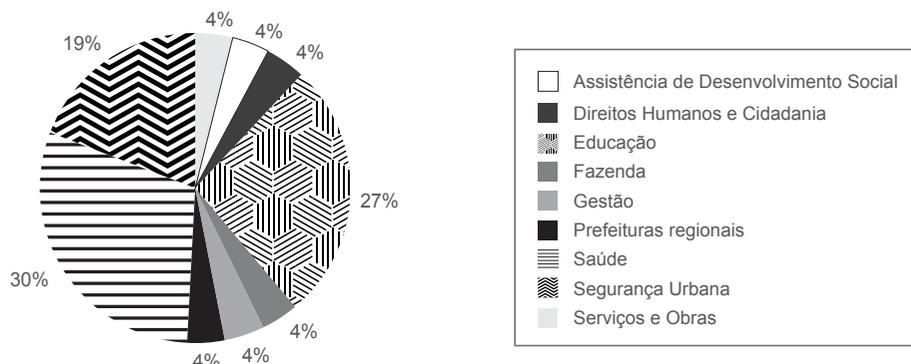
Fonte: Ouvidoria-Geral do Município

Havia relação hierárquica em 69% dos casos registrados, ou seja, o acusado exercia função de chefia com relação à vítima. Do total dos casos de Assédio Sexual na Administração Pública Municipal, 96% são mulheres. Houve uma denúncia de assédio sexual em que a vítima era do gênero masculino.

Considerando o perfil dos acusados, todos são do sexo masculino, com idade de 30 a 50 anos, funcionários públicos efetivos ou comissionados, com cargos que representam algum poder agregado socialmente.

GRÁFICO 5 - Distribuição das denúncias de assédio sexual por secretarias. Município de São Paulo, 2016 - 2019

Secretarias



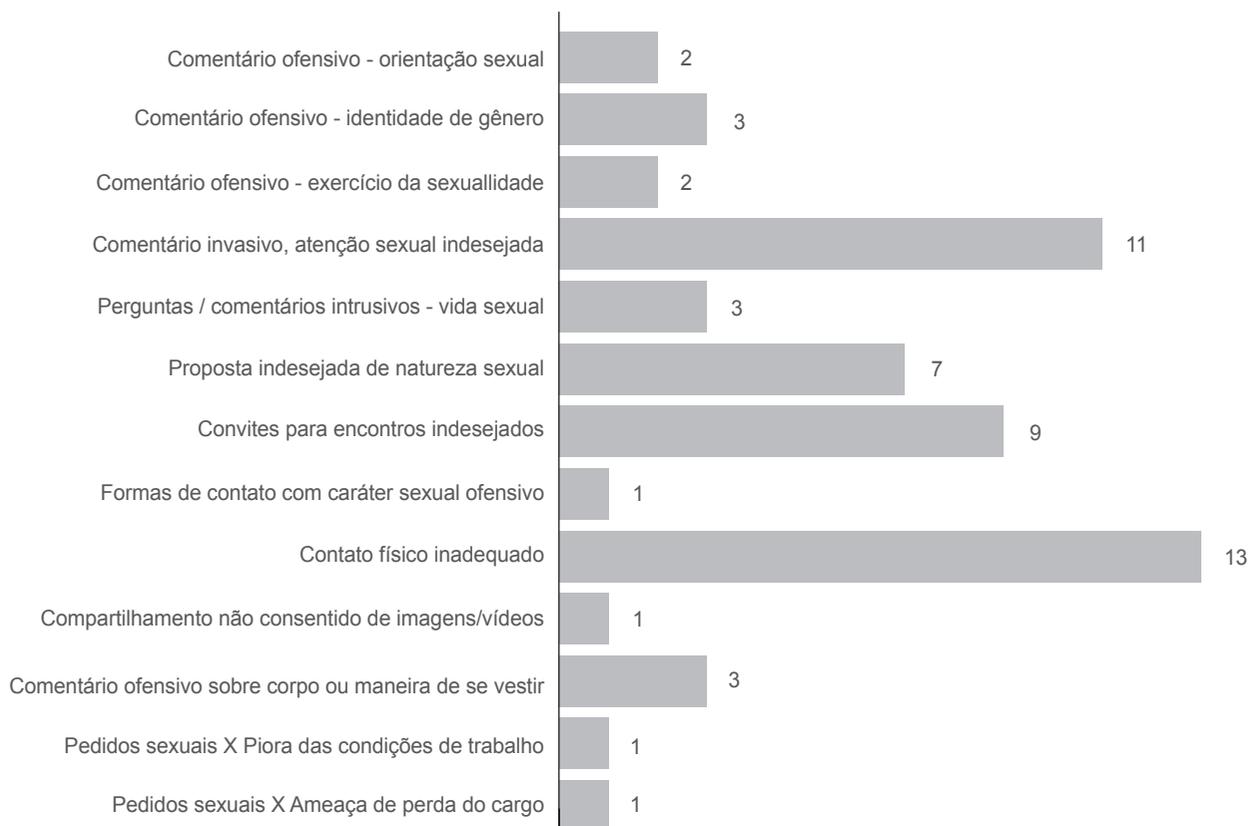
Fonte: Ouvidoria-Geral do Município

Os locais mais demandados foram Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Segurança Urbana, correspondendo a 30%, 27% e 19%, respectivamente.

Observando as relações de poder, as Secretarias que envolvem figuras que exercem poder hierárquico (médico, professor e guarda) são também as Secretarias mais demandadas.

GRÁFICO 6 - Distribuição das denúncias de assédio sexual por comportamentos que caracterizaram o assédio. Município de São Paulo, 2016 - 2019

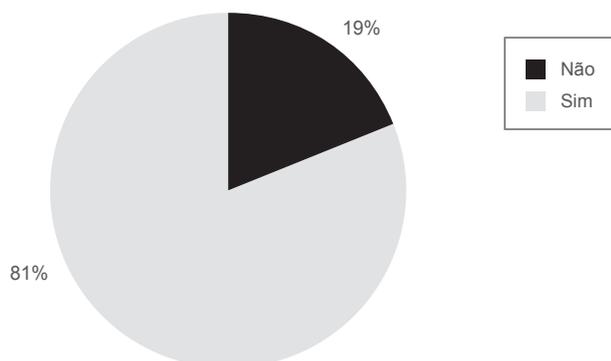
Assédio Sexual



Fonte: Ouvidoria-Geral do Município

Na maioria das vezes, o assédio se caracterizou por contatos físicos inadequados, convites para encontros indesejáveis, comentários invasivos, atenção sexual indesejada e proposta indesejada de natureza sexual. Mesmo após a negativa das vítimas, os acusados continuaram insistindo nesses comportamentos.

GRÁFICO 7 - Distribuição das denúncias de assédio sexual por tipologia.
Município de São Paulo, 2016 - 2019
Assédio por intimidação



Fonte: Ouvidoria-Geral do Município

Em 81% dos casos registrados na Ouvidoria-Geral do Município, houve Assédio Sexual por intimidação, quando as vítimas se sentiram ameaçadas pelo assediador – gerando, na maioria dos casos, o silenciamento até o momento de realizarem a denúncia. Dentre as vítimas maiores de 18 anos, a maioria teve incentivo para realizar denúncia de alguém próximo. Houve casos de vítimas que manifestaram Transtorno de Estresse Pós-Traumático, sendo necessário o afastamento do trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos resultados apresentados, é possível observar que o Assédio Sexual causa dano à vítima, à Administração Pública e à sociedade.

A característica mais visível neste estudo é que o assediador pode, de alguma forma, penalizar a vítima, visto haver relação hierárquica. O convite não é apenas constrangedor, mas intimidador, acuando o outro de forma autoritária, impositiva e perversa.

O despreparo dos funcionários públicos em reconhecer condutas que caracterizam Assédio Sexual contribui para invisibilidade e indiferença em relação aos casos e não acolhimento da vítima. Com a legislação municipal, abriu-se espaço para discussão e esclarecimento sobre o que é Assédio Sexual, de forma a informar, prevenir e inibir esse comportamento, e foram ofertados cursos aos servidores municipais sobre o tema.

O assédio torna o ambiente laboral hostil, causando não apenas prejuízos à saúde e segurança da vítima, mas de todos os outros funcionários. É de responsabilidade da Administração Pública coibir os comportamentos que prejudiquem o andamento do trabalho; logo, o Assédio Sexual é um

problema organizacional que deve ser solucionado. As relações de trabalho devem ser saudáveis, amparadas pela ética, para que haja equilíbrio nas relações.

A Síndrome de Burnout pode ser caracterizada como transtorno psíquico de caráter depressivo. Nas vítimas de Assédio Sexual, há um esgotamento físico e mental intenso, ligado diretamente ao trabalho, podendo apresentar crises de choro, falta de ar, distúrbios no aparelho digestivo, insônia, palpitações, tremores e diminuição da libido. Pode haver, também, uso/abuso de drogas e bebidas alcoólicas. Em alguns casos, a vítima pode optar pelo suicídio, visando acabar com a dor, o sentimento de frustração e a culpa decorrentes do assédio.

É possível observar que há uma subnotificação com relação às denúncias. O que podemos considerar é que a vítima encontra algumas dificuldades ao denunciar, como vergonha de se expor, medo da retaliação por parte das chefias ou colegas de trabalho, medo de ser vista com desconfiança durante o processo de apuração preliminar e sentimento de culpa. É comum que a vítima ache que algo que ela fez causou o Assédio Sexual, que ela fez algo para ter sido escolhida e, assim, se culpa. Sentimento esse corrosivo da autoestima.

A violência sexual sempre significou a diminuição da honra e do valor da vítima (as mulheres sempre foram maioria dentre as vítimas) perante a sociedade, reforçando a ideia de que ser vítima significa vergonha – como se a culpa fosse da própria vítima, e não do assediador, havendo julgamento moral e discriminação, até da própria vítima em relação a ela mesma.

A partir do momento em que o homem passou a viver em sociedade, foi necessário criar punições para aqueles que desrespeitassem as regras de convivência estabelecidas. A criação de punição a uma violação significa que uma liberdade foi violada. Na legislação municipal, há a definição que o servidor apenado fica obrigado a frequentar curso que o oriente sobre a igualdade de gênero ou trate do tema específico do Assédio Sexual, porém não define como se dará esse curso.

É imprescindível ofertar espaços de conscientização e reflexão, visando modificar o padrão de comportamento e a cultura organizacional implantada. Mas é preciso não expor o assediador. Por vezes, ele mesmo reproduz uma violência sofrida ou em algum momento também foi vítima de uma conduta abusiva moral ou psicológica. Considerando que as movimentações/transferências são publicadas no *Diário Oficial*, e considerando a estabilidade do serviço público e a rotatividade dos servidores entre as secretarias, é necessário ocupar-se de não punir moralmente, expondo o agressor, tendo em vista que, com a identificação do agressor, pode-se identificar a vítima, revitimizando-a e não cumprindo o disposto na legislação: a garantia de sigilo. Nesse sentido, é preciso aprimorar as condições em que a Administração Pública irá atuar na prevenção, minimizando qualquer consequência danosa à vítima ou ao assediador.

Por fim, a condição de inferioridade feminina, construída ao longo da história, foi “justificada” sob as mais diversas concepções. Ainda hoje, é preciso reconhecer a mulher como sujeito de direitos. O Assédio Sexual está presente desde o momento que as mulheres adentraram o ambiente laboral, e é um fenômeno social que precisa ser combatido por todos os atores sociais.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Hélio Mário de. O assédio sexual no direito do trabalho. *Repertório IOB de jurisprudência*. n. 14, caderno 2, p. 289, jul. 1994.

BARROS, Alice Monteiro de. O assédio sexual no direito do trabalho comparado. *Revista de Direito do Trabalho*, Curitiba, v. 70, p. 503, out. 1998.

FOULCAULT, Michel. *História da Sexualidade 1: a vontade de saber*. 18. ed. São Paulo: Graal Editora, 2007.

FREITAS, Maria Ester de. Assédio moral e assédio sexual: faces do poder perverso nas organizações. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: FGV-EAESP, v. 41, n. 2, p. 8-19, jun. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902001000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 mar. 2019.

HIRATA, Helena. *Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

KOGA, Gustavo Kendy Camargo et al. Fatores associados a piores níveis na escala de Burnout em professores da educação básica. *Cadernos Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 268-275, set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141462X2015000300268&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 17 mar. 2019.

LIMA, Marcus Eugênio Oliveira; VALA, Jorge. As novas formas de expressão do preconceito e do racismo. *Estudos de Psicologia (Natal)*, Natal, v. 9, n. 3, p. 401-411, dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X2004000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2019.

REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

Cartilha sobre assédio sexual da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Ministério Público do Trabalho (MPT), disponível para download através do link: <http://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_559572/lang-pt/index.htm>.

Decreto nº 40.248 de 12 de janeiro de 2001, disponível através do link: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2001/4024/40248/decreto-n-40248-2001-institui-no-gabinete-da-prefeita-a-ouvidoria-geral-do-municipio-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias>>.

Decreto nº 53.685 de 1º de janeiro de 2013, disponível através do link: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2013/5368/53685/decreto-n-53685-2013-dispoe-sobre-a-organizacao-as-atribuicoes-e-o-funcionamento-da-administracao-publica-municipal-direta>>.

Decreto nº 57.444 de 11 de novembro de 2016, disponível através do link: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57444-de-11-de-novembro-de-2016/>>.

Lei Federal nº 10.224 de 15 de maio de 2001, disponível através do link: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10224.htm>.

Lei Municipal nº 13.167 de 05 de julho de 2001, disponível através do link: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13167-de-05-de-julho-de-2001>>.

Lei Municipal nº 15.764 de 27 de maio de 2013, disponível através do link: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2013/1576/15764/lei-ordinaria-n-15764-2013-dispoe-sobre-a-criacao-e-alteracao-da-estrutura-organizacional-das-secretarias-municipais-que-especifica-cria-a-subprefeitura-de-sapopemba-e-institui-a-gratificacao-pela-prestacao-de-servicos-de-controladoria>>.

Lei Municipal nº 16.488 de 13 de julho de 2016, disponível através do link: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16488-de-13-de-julho-de-2016>>.

OUVIDORIA DO SUS COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O CASO DE ANGRA DOS REIS

Maria Cláudia Nicoláu Capaz¹

Vanessa de Almeida Guimarães²

Resumo

Como a participação cidadã é um direito garantido no texto constitucional e uma das principais diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS, criado pela Lei nº 8.080/90, a Lei nº 8.142/90 (cria o Conselho de Saúde e a Conferência de Saúde) a inseriu na gestão, no controle e na fiscalização dos serviços de saúde. Dessa forma, deseja-se analisar se (e como) a implantação da Ouvidoria na Secretaria Municipal de Saúde de Angra dos Reis proporcionou e ampliou ao cidadão o acesso ao seu direito de participação na gestão da saúde do município. A pesquisa se baseou em análise documental dos dados registrados em períodos distintos, antes e depois da implantação da Ouvidoria. Após avaliação, concluiu-se que a Ouvidoria do SUS desse município atinge sua finalidade institucional na gestão pública de saúde.

Palavras-Chave: Ouvidoria. Participação cidadã. Controle social.

1 Especialista em Gestão da Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense e Especialista em Regulação em Saúde no SUS pelo Instituto Sírio-Libanês de Ensino e Pesquisa. Diretora do Departamento de Ouvidoria do SUS da Secretaria Municipal de Saúde de Angra dos Reis desde janeiro de 2017. (mariaccapaz@uol.com.br) (www.angra.rj.gov.br) (ssa.dosus@angra.rj.gov.br)

2 Mestra em Administração pela Universidade Federal Fluminense – UFF, Docente no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – CEFET/RJ. (vanessaguim@hotmail.com)

Abstract

Being citizen participation a guaranteed right in the constitutional text and one of the main guidelines of the Unified Health System – hereby SUS, created by Law n. 8.080/90, the Law n. 8.142/90 (creates the Health Council and the Health Conference) has inserted it in the management, control and inspection of health services. Thus, there's a wish to analyze whether (and how) the implementation of an Ombudsman at the Municipal Health Department of Angra dos Reis has provided and extended to citizens access to their right to participate in the health management of the county. The research was based on documentary analysis of the data registered in different periods, before and after Ombudsman's implementation. After evaluation, it was concluded that the Ombudsman's Office of the SUS of this county fully reaches its institutional purpose in public health management.

Keywords: Ombudsman. Citizen participation. Social control.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, no artigo 196, explicita que a “saúde é direito de todos e dever do Estado garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco da doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a criação do Sistema Único de Saúde – SUS, regulamentado pelas Leis Orgânicas da Saúde nº 8.080/90 e nº 8.142/90, propiciou a maior política de inclusão social e importante ponto de mudança e evolução institucional no Brasil. Além disso, gerou entendimento amplo sobre o direito à saúde e o papel do Estado na garantia desse direito.

Ainda mais, a Lei nº 8.142/90 introduziu a participação popular na gestão, no controle e fiscalização dos serviços de saúde. De acordo com SOUZA et al. (2007, p. 27), podemos colocar que a participação é “a alma do SUS na promoção da saúde”, pois a construção da cidadania passa, fundamentalmente, pela participação.

Assim, as Ouvidorias do SUS foram criadas como instrumentos de viabilização dos princípios que dispõem a Constituição Federal e a Legislação do SUS, como porta de acesso para que o cidadão exerça seus direitos e para o fortalecimento do controle social. Para tanto, leva-se em conta que, como canal de escuta qualificada, a Ouvidoria contribui de forma a garantir o exercício da cidadania e consolida a democracia participativa.

Nesse sentido, destaca-se que, em 26 de junho de 2017, foi promulgada a Lei nº 13.460/17, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública (incluindo, aqui, o SUS). Ressalta-se que, em seu capítulo IV, ela versa especificamente sobre as Ouvidorias; enquanto o capítulo V aborda os conselhos de usuários. Dessa maneira, embora seja genérica, tal lei corrobora a Lei 8.142/90 mencionada nos parágrafos anteriores e reconhece a Ouvidoria como instrumento de participação popular.

Diante do exposto, tem-se o seguinte problema de pesquisa: como a implantação da Ouvidoria do SUS em uma Secretaria Municipal de Saúde – SMS, de um município de médio porte, pode proporcionar ao cidadão, usuário dos serviços públicos de saúde, o acesso ao processo da democracia participativa?

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo principal analisar se e como a implantação da Ouvidoria do SUS da SMS de Angra dos Reis proporcionou ao cidadão o acesso a seu direito de participação no processo democrático. Tem-se como objetivos específicos: (1) verificar a dinâmica de acesso do cidadão antes e depois da implantação da Ouvidoria do SUS nesse município; (2) identificar e quantificar os fatores que motivaram o cidadão a se manifestar por meio da Ouvidoria do SUS; e (3) apresentar o quantitativo de manifestações dos cidadãos que acessaram a Ouvidoria do SUS.

Para tanto, foram verificados os dados, extraídos das manifestações dos cidadãos inseridas no Sistema Informatizado OuvidorSUS, em três períodos distintos da Ouvidoria do SUS: antes (2009-2011), durante (2012-2014) e após a implantação (2016-2018).

A relevância deste trabalho reside na percepção de que o cidadão, ao se manifestar pela Ouvidoria do SUS, pode orientar as ações da gestão da saúde pública por resultados, atuando como

instrumento da democracia participativa. Assim, esse artigo traz, além desta introdução: (2) referencial teórico, (3) procedimentos metodológicos, (4) desenvolvimento, (5) conclusões, (6) referências.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Federal de 1988, as Leis nº 8.080/90 e nº 8.142/90 e a Lei nº 13.460/17 (Lei de Defesa do Usuário) formam a base legal que resguarda ao cidadão o direito de exercer um papel mais ativo na formulação, no controle e na fiscalização da Política de Saúde no País. Dessa forma, o SUS consolida o usuário do sistema como cidadão de direitos, que busca serviços de saúde cujo resultado advém da sua participação.

A partir de 1988, o conceito de saúde foi ampliado para o “Estado de Bem-Estar Social”, fazendo com que a Constituição fosse conhecida como “Constituição Cidadã” (SIRAQUE, 2005). As diretrizes de descentralização, atendimento integral e participação da comunidade definidas em seu artigo 198 determinam que as ações de saúde devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada (BRASIL, 1988).

Assim, a participação da comunidade nas ações e nos serviços públicos (contratados ou conveniados) que integram o SUS na gestão e transferências de recursos financeiros está prevista na Lei nº 8.142/90, conforme os princípios da universalidade, equidade, integralidade e seus dispositivos. Dentro desse contexto, o sistema de saúde figura como um dos princípios da Lei nº 8.080/90, que: “[...] regula, em todo o território nacional, as ações dos serviços de saúde, executados isolados ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado” (BRASIL, 2007, p. 10).

A partir de 2003, o Governo Federal lançou a Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa – Participa SUS, visando a fomentar o desenvolvimento de formas de gestão democrática das políticas públicas no âmbito do SUS. São quatro os elementos que compõem essa política: Controle Social; Monitoramento e Avaliação da Gestão; a Ouvidoria e a Auditoria (BRASIL, 2009, p. 15).

O pilar, Monitoramento e Avaliação da Gestão do SUS, busca articular os indicadores das ações e dos serviços tradicionais, assim como os indicadores das desigualdades, de determinantes de saúde, de ações intersetoriais, culturais, ambientais e de participação social. A Auditoria, por sua vez, contribui para a alocação e utilização adequada dos recursos, a fim de garantir o acesso e a qualidade da atenção à saúde oferecida aos cidadãos.

Por intermédio dos Conselhos e pelas Conferências de Saúde, o Controle Social abrange a gestão, os trabalhadores da saúde e a sociedade civil organizada nas três esferas de governo.

Complementando o elemento político da gestão participativa, surge a Ouvidoria, que busca integrar e estimular práticas que ampliem o acesso dos usuários ao processo de avaliação das ações e serviços públicos de saúde. Nesse cenário, ela se apresenta como um canal direto de comunicação dos usuários do sistema e da comunidade, para subsidiar a política de saúde, contribuindo com o controle social.

Além disso, pela Portaria nº 399 de 22 de fevereiro de 2006, foi aprovado o Pacto pela Saúde e suas Diretrizes Operacionais, representando o compromisso assumido entre os gestores das três

esferas de governo – federal, estadual e municipal – para a atenção à saúde da população. Nele, a participação e o Controle Social estão presentes nas suas três dimensões, objetivando a superação de diferentes dificuldades do sistema de saúde (BRASIL, 2006b).

A primeira dimensão do Pacto pela Saúde é o “Pacto pela Vida”, que destaca a importância da participação social na promoção da saúde com vistas às políticas públicas mais favoráveis à saúde e a vida. A participação e o controle social alcançam, então, o sentido de mobilização social para garantia do direito à saúde como um direito de cidadania por meio da segunda dimensão, o “Pacto em Defesa do SUS”. Ressaltando o compromisso do gestor na responsabilidade pela qualificação das ações de participação e controle social em saúde, a terceira dimensão é o “Pacto de Gestão”.

No âmbito desses dispositivos, que possibilitam a participação do cidadão na gestão pública da saúde, as Ouvidorias, os Conselhos de Saúde, as Conferências e o Orçamento Participativo integram os mecanismos existentes para essa finalidade (BRASIL, 2010).

Pretendendo ampliar a participação da comunidade e com o intuito de incentivar a criação de canais de escuta qualificada dos cidadãos, consolidar o controle social e a gestão participativa, a 12ª Conferência Nacional de Saúde deliberou pela definição e implementação da Política Nacional de Ouvidorias do SUS para as três esferas de governo no ano de 2003 (BRASIL, 2013).

Contudo, para FORTES (2009), foi apenas na deliberação da 13ª Conferência de Saúde (em 2007) que ficou sensível a necessidade de criar ferramentas de participação mediante fundamentação legal vigente do SUS. A partir desse instante, a implantação das Ouvidorias descentralizadas, articulada nas três esferas de governo, passa a ser uma realidade.

Nesse contexto, o Ministério da Saúde criou o Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS – DOGES, como exemplo concreto de participação da comunidade e democratização das informações em saúde. Coube ao DOGES formular e coordenar a Política de Ouvidoria para o SUS e possibilitar a criação de diversos espaços de escuta e participação popular (Ouvidorias do SUS) nos estados e em vários municípios do país, entre eles o município de Angra dos Reis.

Como resultado, em 2019 estão implantadas 2.105 (duas mil cento e cinco) Ouvidorias do SUS municipais em um total de mais de 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios no território nacional. No Estado do Rio de Janeiro, dos 92 municípios, 66 (sessenta e seis) deles contam com Ouvidorias do SUS implantadas, segundo dados da Secretaria de Estado de Saúde do RJ (SES-RJ). Isso representa 67% dos municípios do estado e 40% dos municípios do País que já contam com esse tipo de mecanismo de participação (conforme informações da Coordenação da Rede de Ouvidorias do SUS do Ministério da Saúde).

3 METODOLOGIA

De acordo com CELLARD (2008), a análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros.

Assim, este trabalho se baseou em análise documental levantando dados registrados no sistema informatizado OuvidorSUS sobre a Ouvidoria do SUS do município de Angra dos Reis, disponi-

bilizados pela Ouvidoria-Geral do SUS do Ministério da Saúde. Foram contemplados três momentos sequenciais: de 02 de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2011 (pré-implantação); de 02 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2014 (durante a implementação); e de 02 de janeiro de 2016 a 28 de dezembro de 2018 (Ouvidoria implantada).

Os relatórios inquiridos para a amostra foram coletados em corte longitudinal (se limitaram a observar os elementos amostrais). Para análise, as manifestações foram classificadas quanto à característica da demanda; a tipificação quanto ao que se refere à manifestação ou áreas da saúde. Sob o ângulo da classificação das manifestações, as demandas foram divididas em: denúncia, elogio, informação, reclamação, solicitação e sugestão.

De acordo com a tipificação da manifestação, os assuntos foram classificados em: assistência à saúde; assistência farmacêutica; assistência odontológica; estratégia de saúde da família; gestão, onde estão incluídas as demandas referentes a recursos humanos; produtos da saúde e correlatos; Programa Farmácia Popular do Brasil; SAMU; Vigilância em Saúde, entre outros. Os dados foram analisados de maneira qualitativa por meio de técnicas de estatística descritiva.

4 DESENVOLVIMENTO

O município de Angra dos Reis está localizado no sul do Estado do Rio de Janeiro. Com extensão territorial de 825 km², está inserido na 9ª Região de Saúde do RJ, denominada região da Baía da Ilha Grande – BIG, composta também pelos municípios de Paraty e Mangaratiba. Segundo estimativas do IBGE (2019), a população de Angra dos Reis atingiu em 2018 um total de 200.404 habitantes, o que representa 70% da população da BIG, que totaliza 286.726 habitantes. A região reúne ainda comunidades indígenas, quilombolas e ciganas em seu território, comunidades essas consideradas vulneráveis pelo MS.

Como forma de incentivar a participação, no período que antecedeu à implantação da Ouvidoria do SUS no município de Angra dos Reis, os cidadãos que, de alguma forma, não se sentissem atendidos pelo município em suas demandas de saúde encaminhavam suas manifestações ao DOGES/MS, pelo tridígito 136, ou à Ouvidoria-Geral da SES-RJ. Ademais, para otimizar o serviço e na busca da garantia de preservação das informações colhidas por parte desses órgãos no âmbito federal e estadual, criou-se o sistema informatizado OuvidorSUS, que possibilita às SMS a comunicação em rede, em tempo real.

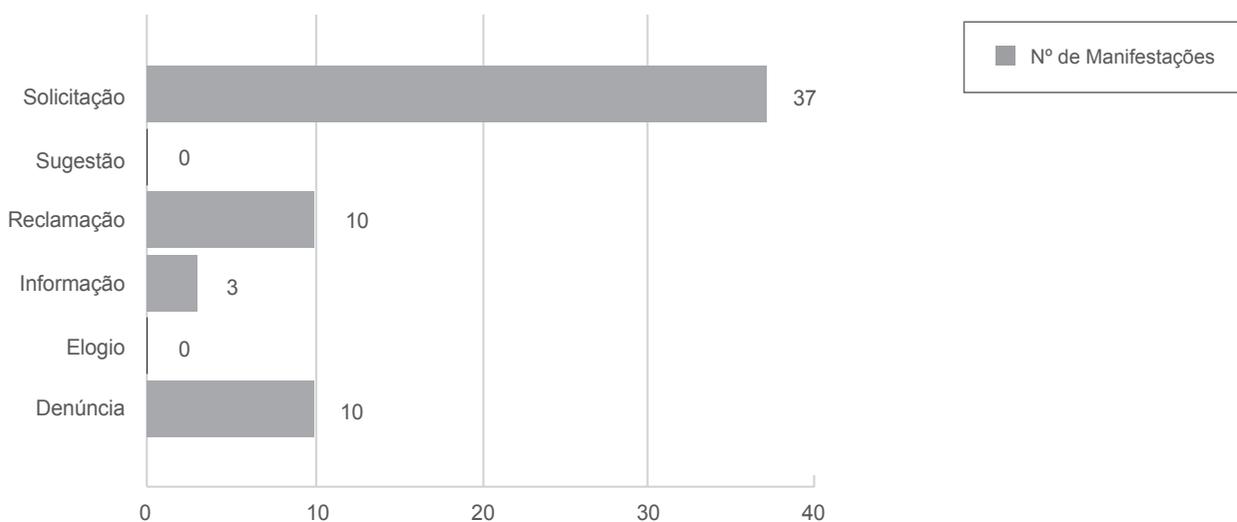
O sistema informatizado OuvidorSUS contempla três níveis de acesso: (a) nível 3, quando a Ouvidoria apenas visualiza as demandas sob sua responsabilidade e deve responder à Ouvidoria-Geral do SUS/MS através de documento oficial; (b) nível 2, em que a Ouvidoria recebe a manifestação e pode responder pelo próprio sistema, mas a demanda só pode ser concluída pela Ouvidoria-Geral do SUS/MS; e (c) nível 1, em que a Ouvidoria pode não apenas receber as demandas, mas também inserir, trabalhar, concluir e fechar as manifestações.

Até a implantação da Ouvidoria do SUS, o município de Angra dos Reis estava habilitado para o nível 2 de acesso ao sistema OuvidorSUS, onde apenas recebia as manifestações e as respondia em tempo determinado pelo DOGES (à época). Para melhor compreensão do processo de encami-

nhamento de demandas da Ouvidoria, esclarece-se que, quando as manifestações são inseridas, elas podem ser classificadas de cinco formas: denúncia, elogio, informação, reclamação, sugestão e solicitação.

Assim, após a análise dos dados referentes ao município de Angra dos Reis, no período de 2009 a 2011, que antecedeu a implantação da Ouvidoria do SUS pela SMS, verificou-se que, numericamente, era pequena a participação do cidadão pelo canal da Ouvidoria, se comparado com os dados obtidos após a implementação (Figuras 1 e 3).

FIGURA 1 – Quantitativo de manifestações por classificação



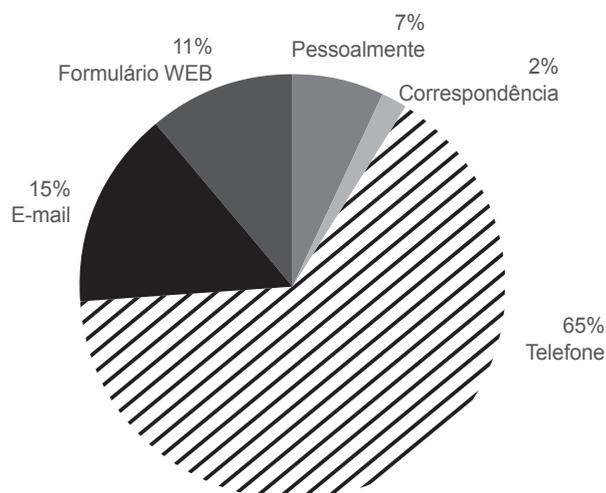
Fonte: Elaborado com base nos dados do OuvidorSUS/MS

Pela análise da Figura 1, nota-se que o quantitativo de demandas que a SMS de Angra dos Reis recebeu de 02 de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2011 totalizou 60 manifestações, das quais 61% foram solicitações, 17% denúncias, 17% reclamações e 5% informações.

Nota-se, portanto, que o cidadão está priorizando suas necessidades individuais, tendo em vista o número de solicitações demandadas (37), as quais variam desde pedidos de transporte a inclusão em programas do governo federal. Não houve quaisquer registros de sugestões visando à melhoria do sistema, o que indica que, ao se manifestar, esse cidadão não está pensando numa participação democrática consciente, na busca dos seus direitos enquanto cidadão, com vistas ao coletivo, mas busca resolver seu problema imediato.

Quanto à forma de acesso do cidadão ao canal da Ouvidoria do SUS, o qual pode ser feito pessoalmente, por telefone, por correspondência (carta), por e-mail e ainda por formulário web, tem-se a Figura 2.

FIGURA 2 – Tipo de atendimento no período de jan. 2009 a dez. 2011



Fonte: Elaborado com base nos dados do OuvidorSUS/MS

Conforme mostra a Figura 2, das 60 manifestações do período, 65% delas foram feitas pelo telefone, seguidas de 15% por e-mail e 11% por formulário web, o que se explica pelo fato das inserções terem sido feitas pela Ouvidoria-Geral do SUS/MS ou pela SES-RJ.

Em relação à tipificação por assunto das demandas apresentadas no período em análise, tem-se a Tabela 1.

TABELA 1 – Relatório estatístico: Tipificação por Assunto X Classificação (2009-2011)

Tipificação por Assunto	Denúncia	Elogio	Informação	Reclamação	Sugestão	Solicitação	Total
Assistência à Saúde	-	-	-	-	-	23	23
Assistência Farmacêutica	-	-	-	1	-	9	10
Estratégia da Saúde da Família – ESF	3	-	-	-	-	-	3
Gestão	2	-	1	5	-	2	10
Produtos para saúde	-	-	-	-	-	2	2
Programa Nacional de DST/Aids	-	-	-	-	-	1	1
Transporte	-	-	1	1	-	-	2
Vigilância em Saúde	1	-	1	2	-	-	4
Vigilância Sanitária	4	-	-	1	-	-	5
Total	10	-	3	10	0	37	60

Fonte: Ouvidor SUS/MS (2009, 2010, 2011)

Nota-se que, das 60 manifestações, 37 são solicitações (61%), das quais 23 se referem à Assistência à Saúde, quando o cidadão reivindica a marcação de exame e ou consulta que consta em fila de espera. Já em 9 (das 10 demandas), o cidadão busca Assistência Farmacêutica que trata da aquisição de medicamentos, produtos para saúde ou correlatos, fraldas, por exemplo.

Outro dado relevante da Tabela 1 é o quantitativo de 10 denúncias. Dentre elas, destacam-se três envolvendo a Estratégia de Saúde da Família – ESF, no que diz respeito às equipes incompletas nas ESF, principalmente a falta de profissional médico nas equipes; quatro voltadas à Vigilância Sanitária, que trata de estabelecimentos comerciais, supermercados, com alimentos em mau estado de conservação ou fora do prazo de validade.

Quando se trata da tipificação do assunto Gestão, o item de maior frequência foi o de reclamações com 5 registros. Elas estão direcionadas ao setor de Recursos Humanos, especialmente sobre o mau atendimento prestado por profissionais da rede pública de saúde a cidadãos. Salientam-se, também, as duas denúncias que se referiam ao uso indevido de recursos provenientes do MS para o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF).

Nesse contexto, salienta-se que, de acordo com DUARTE (2010), a participação social pode apresentar vários significados. Quando retratada politicamente, mostra-se uma inovação democrática que se relaciona aos movimentos sociais, bem como uma ação solidária em diversas dimensões sociais que busca a manutenção ou modificação da estrutura de poder.

Para DUARTE (2010), ao se manifestar em busca de uma determinada informação, o cidadão expõe a necessidade de ampliação do conceito de saúde, que pode e deve dar lugar a tudo o que conceitue, em última análise, a qualidade de vida. Ao dar sugestões, por exemplo, o cidadão contribui para a conscientização e o esclarecimento de dúvidas em relação a assuntos de relevância social e reforça a postura ativa do indivíduo quanto à saúde individual e coletiva.

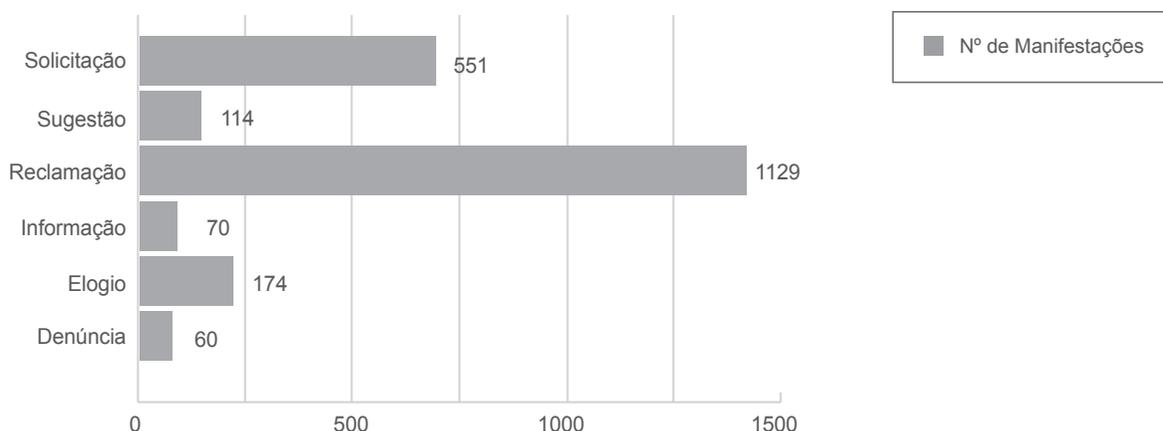
Assim sendo, ao se manifestar, o cidadão exercita as reflexões críticas sobre seu papel em uma gestão participativa e efetiva a participação. Por outro lado, quando a gestão divulga suas ações, contribui para a concretização das políticas públicas. Contudo, observa-se que antes da implantação da Ouvidoria do SUS, num universo de aproximadamente 170 mil possíveis usuários do sistema de saúde, apenas 60 cidadãos se manifestaram por esse canal de escuta.

Dessa maneira, como forma de possibilitar a ampliação da participação do cidadão, seguindo os princípios constitucionais e os preceitos do SUS, o município de Angra dos Reis implantou a Ouvidoria da Secretaria de Saúde denominada Ouvidoria SUS, em outubro de 2011 (com início do atendimento ao cidadão em janeiro de 2012), pela Lei Municipal nº 2.770 de 01 de julho de 2011, em conformidade com a Resolução nº 07/2011, de 13 de junho de 2011, do Conselho Municipal de Saúde.

A partir da implantação da Ouvidoria do SUS, com estrutura física, material e de recursos humanos, o município passou a atuar com o sistema OuvidorSUS/MS no nível 1, podendo, a partir de então, receber, inserir, trabalhar a manifestação e em seguida encaminhá-la ao setor da secretaria responsável pelo serviço demandado.

Constatou-se que, durante a implementação da Ouvidoria (com o serviço implantado), a participação do cidadão aumentou quantitativamente de forma considerável. No período de 02 de janeiro de 2012 a 30 de dezembro de 2014 foram acolhidas 2.112 manifestações (35,2 vezes mais que no período anterior), como mostra a Figura 3.

FIGURA 3 – Quantitativo de manifestações por classificação (2012, 2013, 2014)

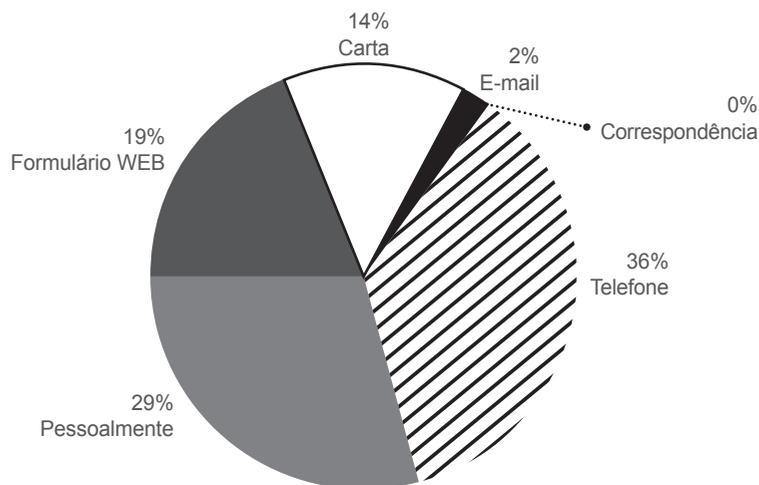


Fonte: Elaborado com base nos dados do OuvidorSUS/MS

A implantação da Ouvidoria permitiu, portanto, aumento da participação cidadã na gestão pública, o que é relevante, uma vez que o cidadão pode apontar falhas no serviço prestado e estabelecer prioridades quanto às suas necessidades, contribuindo para a melhoria do serviço.

Nota-se que houve uma mudança na forma de manifestação do usuário durante o período de implementação da Ouvidoria (Figura 4). As formas de acesso das manifestações se deram em 35,94% dos casos por telefone; 28,46% pessoalmente; e 19,13% por formulário web (disponibilizado no portal da Prefeitura de Angra dos Reis).

FIGURA 4 – Tipo de atendimento (2012, 2013, 2014)



Fonte: Elaborado com base nos dados do OuvidorSUS/MS

Em relação à tipificação por assunto, das manifestações apresentadas no período em análise, de janeiro de 2012 a dezembro de 2014, tem-se a Tabela 2.

TABELA 2 – Relatório estatístico: Tipificação X Classificação (2012 – 2014)

Tipificação por Assunto	Denúncia	Elogio	Informação	Reclamação	Sugestão	Solicitação	Total
Alimento	-	-	-	2	-	2	4
Assistência à Saúde	-	-	11	31	-	347	389
Assistência Farmacêutica	1	-	1	12	-	53	67
Assistência Odontológica	-	-	-	6	-	11	17
Cartão SUS	-	-	2	5	-	3	10
Carta SUS	2	-	-	-	-	-	2
Comunicação	-	-	-	-	-	1	1
Estratégia de Saúde da Família - ESF	2	9	6	86	3	26	132
Financeiro	-	-	-	3	-	3	6
Gestão	39	158	39	865	110	55	1266
Orientação em Saúde	-	-	1	1	-	-	2
Ouvidoria do SUS	-	1	-	-	-	-	1
Produtos para saúde e correlatos	-	-	2	17	-	29	48
Programa Farmácia Popular do Brasil	-	-	-	1	-	-	1
Programa Nacional de Controle do Tabagismo	1	-	-	-	-	-	1
Programa Nacional de DST/Aids	-	-	-	1	-	-	1
SAMU	6	6	1	23	-	-	36
Transporte	4	-	2	53	1	5	65
Vigilância em Saúde	5	-	5	14	-	16	40
Vigilância Sanitária	-	12	-	9	-	2	23
Total	60	174	70	1129	114	551	2112

Fonte: OuvidorSUS/MS (2012, 2013, 2014)

Em se tratando da participação, a Tabela 2 apresenta um cenário de maior engajamento do cidadão. Das 2.112 manifestações acolhidas, após implantação da Ouvidoria do SUS, 1.266 referem-se à gestão e, dessas, 865 correspondem às reclamações do cidadão quanto aos serviços ofertados.

Observa-se que o número de reclamações (1.129 manifestações) acolhidas no período é mais que o dobro, por exemplo, das solicitações demandadas (551 manifestações). Isso sugere um avanço na percepção dos cidadãos no que se refere à participação e, possivelmente, apresenta um olhar crítico por parte do cidadão em relação ao que lhe é ofertado.

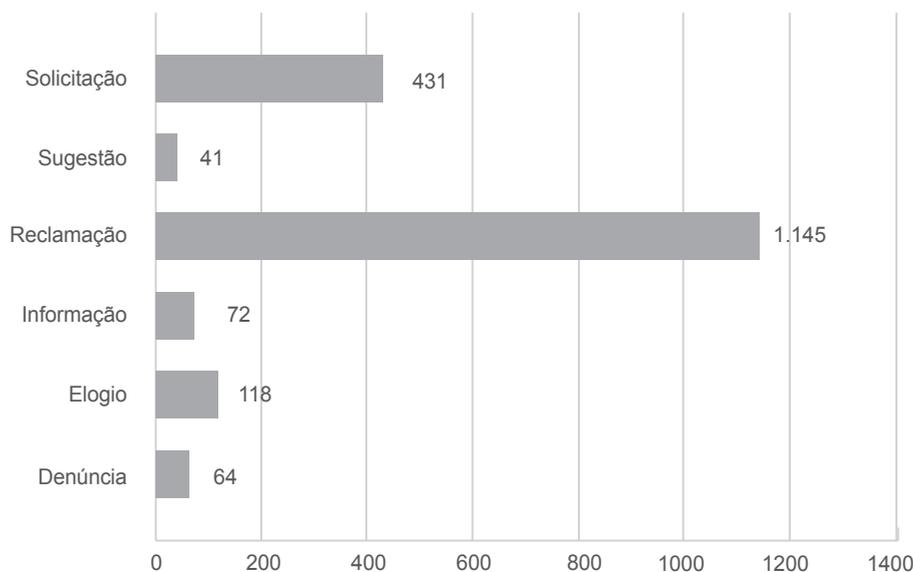
Em contrapartida, o número registrado de sugestões (114), informações (70) e elogios (174) ainda era muito pequeno em relação ao total de manifestações acolhidas (2.112). No entanto, já aparece numericamente superior ao período anterior, o que demonstra a ampliação do entendimento da participação pelo cidadão. Observa-se que ele entra em contato com a Ouvidoria, não apenas para solicitar algo ou reclamar, mas para dar sugestões para a melhoria do serviço e, em outras vezes, somente para elogiar um serviço ou um servidor.

Nota-se que assuntos como Gestão (1.266 manifestações) e ESF (132 manifestações) estão presentes em ambos os períodos analisados e são assuntos que abordam todas as classificações: denúncia, elogio, informação, reclamação, sugestão e solicitação.

Outro dado interessante a ser observado é a classificação das manifestações por assunto, que traz pela primeira vez: SAMU (36); Assistência Odontológica (17); Cartão SUS (10); Carta SUS e Orientações em saúde (02 manifestações cada); Comunicação (1); e a Ouvidoria (1).

No período pós-implantação da Ouvidoria do SUS no município de Angra dos Reis, que contempla as informações referentes ao triênio de 2016 a 2018, período em que os fluxos e processos de trabalho da Ouvidoria já estão estabelecidos e publicizados, o quantitativo de acessos se manteve (com pequena variação), totalizando 1.871 demandas classificadas (Figura 5).

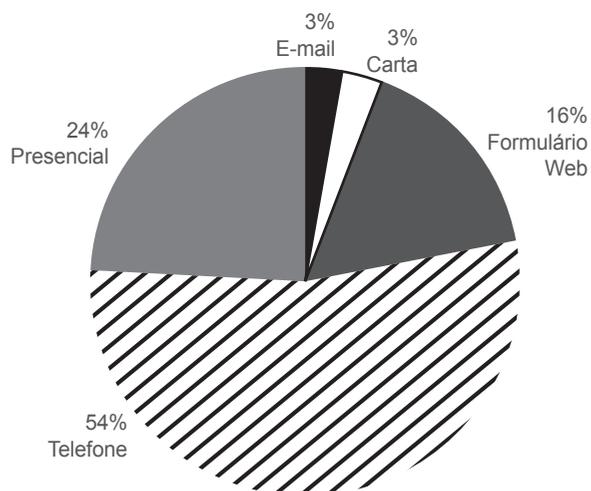
FIGURA 5 – Quantitativo de manifestações por classificação (2016, 2017, 2018)



Fonte: Elaborado com base nos dados do OuvidorSUS/MS

Como apresentado na Figura 6, do total de 1.871 acessos à Ouvidoria, os cidadãos deram preferência ao atendimento por telefone (54% dos acessos), com 1.015 manifestações, seguido pelo atendimento presencial (24% dos acessos), com 446 manifestações. As manifestações encaminhadas por formulário web, e-mail e carta (22% dos acessos) contaram 410 demandas no período.

FIGURA 6 – Tipo de atendimento (2016, 2017, 2018)



Fonte: Elaborado com base nos dados do OuvidorSUS/MS

Em relação à tipificação por assunto das manifestações apresentadas no período em análise, de janeiro de 2016 a dezembro de 2018, como constatado na Tabela 3, não houve muita variação no quantitativo de acessos à Ouvidoria (1.871).

Assim como nos períodos anteriormente analisados, a Gestão (580), que trata das condições das unidades de saúde, recursos humanos e dificuldade de acesso à Rede de Atenção à Saúde (RAS); as Estratégias de Saúde da Família (480), que trata especificamente do acesso à Atenção Primária à Saúde; e a Assistência à Saúde (420), que trata dos acessos a consultas especializadas e exames, são os assuntos mais demandados pelos cidadãos usuários dos serviços.

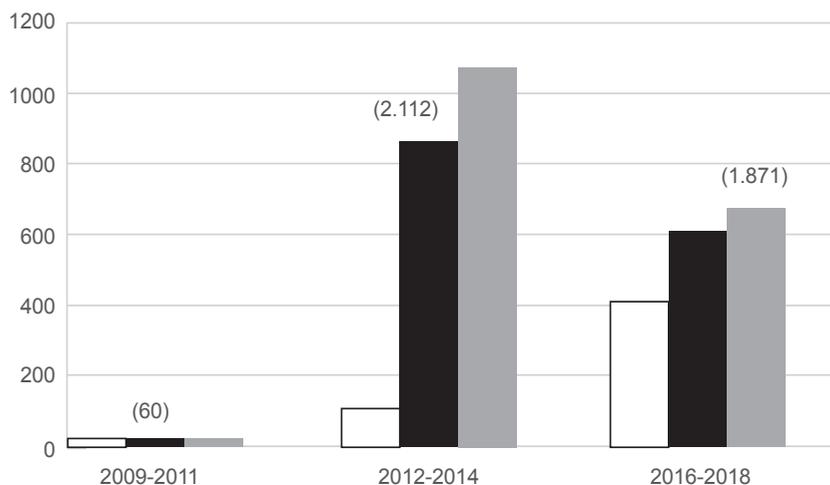
TABELA 3 – Relatório estatístico: Tipificação X Classificação (2016 – 2018)

Tipificação por Assunto	Denúncia	Elogio	Informação	Reclamação	Sugestão	Solicitação	Total
Alimento	-	-	-	-	01	03	04
Assistência à Saúde	01	-	18	134	3	264	420
Assistência Farmacêutica	-	-	05	26	-	52	83
Assistência Odontológica	-	07	01	50	-	26	84
Carta SUS	01	-	-	-	-	-	01
Comunicação	-	-	01	01	03	-	05
ESF	03	21	08	427	4	17	480
Financeiro	-	-	06	01	-	01	08
Gestão	19	87	17	404	30	23	580
Orientação em Saúde	-	-	02	-	-	-	02
Ouvidoria do SUS	-	01	-	-	-	-	04
Produtos para Saúde e Correlatos	-	-	01	14	-	14	29
Programa Nacional de Controle do Tabagismo	-	-	01	-	-	-	01
SAMU	03	02	-	15	-	-	20
Transporte	03	-	01	47	-	12	63
Vigilância em Saúde	08	-	10	23	-	16	57
Vigilância Sanitária	26	-	01	03	-	02	32
TOTAL	64	118	72	1.145	41	431	1.873

Fonte: OuvidorSUS/MS (2016, 2017, 2018)

Em relação ao quantitativo de demandas acolhidas e encaminhadas pela Ouvidoria do SUS, nos três períodos analisados, tem-se a Figura 7.

FIGURA 7 – Quantitativo de manifestações acolhidas (2009 a 2018)



Fonte: Elaborado com base nos dados do OuvidorSUS/MS

O acesso do cidadão pelo canal da Ouvidoria do SUS sugere que, passado o momento inicial da implantação (onde se supõe que havia uma demanda reprimida), a Ouvidoria se concretizou como canal de participação, pois o quantitativo de demandas continua alto e aponta para esse entendimento, por parte do cidadão, que procura o serviço (Figura 7).

5 CONCLUSÃO

Pelo exposto, percebe-se que a Ouvidoria do SUS da SMS de Angra dos Reis é uma ferramenta de participação e de controle social na gestão pública de saúde no contexto da democracia participativa, pela qual o cidadão, usuário do SUS, pode se manifestar e, com isso, contribuir para a melhoria da qualidade da saúde. Constitui ainda um canal democrático de articulação entre o cidadão e a gestão, com vistas a garantir o efetivo acesso ao direito à saúde, orientando o cidadão quanto ao seu direito e apontando aos gestores as possíveis falhas do serviço ofertado.

Observa-se também que as demandas da Ouvidoria reúnem um significativo volume de informações quanto aos serviços ofertados aos cidadãos, que devem ser avaliadas continuamente, permitindo assim a apuração permanente das necessidades e interesses dos cidadãos usuários do SUS. Entretanto, quando se *avalia* o avanço da participação democrática no município de Angra dos Reis, constata-se que existe um longo caminho a ser percorrido para obter uma gestão que tenha como centro o cidadão e sua participação na definição das políticas de saúde, no acesso às informações, no respeito à sua individualidade e aos seus direitos.

Muito embora se *constate* que a Ouvidoria tem contribuído para o acesso do cidadão e promoção do diálogo e do envolvimento de gestores na resolução das questões apresentadas pelo cidadão usuário do SUS, e entender que uma Ouvidoria de SMS não tem caráter resolutivo dentre suas atribuições, *considera-se* que o tempo de respostas às manifestações continua inadequado (até 60 dias), descumprindo, algumas vezes, o prazo previsto pela Lei 13.460/17, que determina prazo de resposta de 20 dias, a contar do encaminhamento da demanda, prorrogável de forma justificada, uma única vez, por igual período.

Das limitações encontradas para realização desse estudo, a falta de relatórios gerenciais anteriores ao ano de 2017 por parte da Ouvidoria trouxe dificuldades para que se identificasse qual a visão do serviço para com as demandas dos cidadãos, quais critérios foram usados para o encaminhamento das demandas e o que foi repassado aos cidadãos.

Entende-se que outros estudos serão necessários, no sentido de mostrar a realidade considerando as dimensões gerenciais e de satisfação dos cidadãos usuários do SUS, para que se possa avançar rumo ao SUS com acesso de fato universal.

REFERÊNCIAS

BORDENAVE, Juan E. D. *O que é participação*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. 35 p.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/web_sus20anos/20anosus/legislacao/constituicaoefederal.pdf> Acesso em: 24 jan. 2015.

_____. Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990: *Lei Orgânica da Saúde*. <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/progestores/leg_sus.pdf> Acesso em: 23 jul. 2019.

_____. Lei nº 13.460 de 27 de junho de 2017: *Lei de Defesa do Usuário*. <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13460-26-junho-2017-785098-publicacaooriginal-153203>> Acesso em: 23 jul. 2019.

_____. Ministério da Saúde. *Falando de Ouvidoria: experiência e reflexões*. Brasília, 2010. Disponível em: <ftp://balcao.saude.ms.gov.br/horde/ouvidoria/material_implantacao/compendio_ouvidoria_geral_sus.pdf> Acesso em: 24 jan. 2015.

_____. Ministério da Saúde: *OuvidorSUS*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://ouvprod02.saude.gov.br/ouvidor/LoginAtendimento.do>> Acesso em: 24 jul. 2019.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

CÔRTEZ, Soraia V. *Conselhos e conferências de saúde: Papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade*. Seminário Saúde e Democracia: participação política e institucionalidade. CEBES. Rio de Janeiro, 2008.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005.

DUARTE, Neucimar de Oliveira. *A participação dos enfermeiros de Saúde da Família no controle social em saúde: o caso de Angra dos Reis*. Rio de Janeiro: UFRJ / EEAN, 2010.

FORTES, N. M. *As Ouvidorias Públicas como espaço de inclusão da cidadania*. Belo Horizonte: ABO-MG, 2009.

SOUZA, Luciana de Aguiar Albano et al. *Curso de capacitação profissional em Ouvidoria do SUS: programa de educação à distância*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

TEIXEIRA, Juliana Cristina; ARAUJO, Priscila Gomes de; PIMENTEL, Mariana Pereira Chaves. *Reflexões sobre uma gestão pública adjetivada como social*. Apresentado no VII SEGeT: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2010.

A IMPORTÂNCIA DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NA VISÃO DOS ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO: UM ESTUDO REALIZADO EM VICÊNCIA-PE

José Alisson de Oliveira¹

Jaciene Dias da Silva²

Rafaela de Lima Silva³

Ana Elisabeth de Brito Alves⁴

Resumo

Essa pesquisa reverbera a importância da Ouvidoria Pública como ferramenta de participação e intervenção da sociedade na Administração Pública, principalmente na visão dos estudantes do ensino médio, que estão em estágio para atuar como cidadãos, não apenas votando, mas participando, assimilando a importância desse serviço como um meio de interação, acolhimento de reclamações, denúncias, sugestões e elogios. O objetivo central desse trabalho é conhecer as opiniões de jovens estudantes do ensino médio sobre o serviço de Ouvidoria, de forma a elencar sugestões de melhorias para as secretarias, diretorias e departamentos do município em pesquisa, contribuindo assim para sua fluidez. O universo da pesquisa são duas escolas públicas estaduais da região, com uma amostra de 163 respondentes escolhidos aleatoriamente em sete turmas de 3º ano. A pesquisa classifica-se como prática de natureza científica e bibliográfica. Tem caráter qualitativo-quantitativo, e como ferramenta metodológica foram aplicados questionários contendo doze perguntas em formato de escala de Thurstone. A pesquisa apresenta um resultado satisfatório, demonstrando graficamente uma crescente interação com relação às concordâncias com os pontos detalhados da escala, daí o conhecimento sobre a Ouvidoria Pública mostrada no resultado final: Concordâncias de 67,25% e Discordâncias de 32,75%, ou seja, uma distância razoável e positiva de 34,5%.

Palavras-chave: Fiscalização. Participação. Sugestão. Eficácia e Gestão.

1 Graduando em Administração pela Faculdade de Ciências de Timbaúba. (alisson_oliveira0@hotmail.com)

2 Especialista em Administração Financeira e Controladoria pela Faculdade ESUDA. (jacyjd.silva@hotmail.com)

3 Graduanda em Administração pela Faculdade de Ciências de Timbaúba. (rafaela.liima@hotmail.com)

4 Professora Mestra da Faculdade de Ciências de Timbaúba. (anabritoalves@gmail.com)

Abstract

This research reverberates the importance of Public Ombudsman as a tool for participation and intervention of society in public administration, mainly in the view of high school students, who are in the stage to act as citizens, not only voting but participating, assimilating the importance of this service as a means of interaction, reception of complaints, denunciations, suggestions and praise. The main objective of this work is to know the opinions of young high school students about the Ombudsman service, in order to list suggestions for improvements to the secretariats, directories and departments of the municipality in research, thus contributing to their fluidity. The research universe is two state public schools in the region, with a sample of 163 respondents chosen randomly in seven classes of the third year. The research is classified as a scientific and bibliographical practice. It has a qualitative-quantitative character and as a methodological tool were applied questionnaires containing twelve questions in Thurstone scale format. The research presents a satisfactory result graphically showing a growing interaction with respect to the agreements with the detailed points of the scale, hence the knowledge about the Public Ombudsman shown in the final result: Concordances of 67.25% and Discordances of 32.75%, or a reasonable and positive distance of 34.5%.

Keywords: Monitoring. Participation. Suggestion. Effectiveness and management.

1 INTRODUÇÃO

O estudo vem procurar analisar a visão da sociedade estudantil, no que concerne aos estudantes concluintes do ensino médio, sobre a importância da Ouvidoria Pública Municipal, identificando dessa forma o conhecimento dos munícipes sobre Ouvidoria como instrumento de inclusão e participação social, não apenas votando, mas acompanhando e intervindo nas decisões da Administração Pública, o que é de fundamental importância para o momento atual.

A Ouvidoria Pública surgiu em 1809, na Suécia, com o objetivo de receber e encaminhar as queixas dos cidadãos contra os órgãos públicos. Nessa época, criou-se a palavra Ombudsman que, em sueco, significa representante do povo. Essa palavra surgiu para identificar o funcionário responsável por receber críticas e sugestões da população sobre órgãos públicos na Suécia. Sua missão é agir no interesse da população com os governos.

No Brasil, o surgimento da Ouvidoria está relacionado à implantação da administração colonial. Em meados do século XVI, foi nomeado o primeiro Ouvidor-Geral, para figurar como os “ouvidos do rei” e para garantir, como órgão do sistema de justiça, a rigorosa aplicação das “leis da metrópole”. Com o processo de emancipação do País, esse instituto português acabou por ser extinto após a declaração de independência do Brasil, em 1822.

O trabalho visa averiguar o conhecimento do público em pesquisa com relação às realidades apresentadas, objetivando mudanças necessárias e aperfeiçoamento de ações com o debate sobre a importância desse serviço público, o qual gera uma importante e impactante discussão, e também ressalta relevantes pontos para serem analisados e sugeridos para o meio acadêmico e principalmente para a sociedade. Somado a isso, como justificativa desse estudo, o caminho percorrido sobre a importância da Ouvidoria Pública poderá resultar numa eficiente transformação na visão política e social do público pesquisado, visto que estão em preparação para adentrar na idade adulta, cientes de seus direitos e deveres para com a sociedade – seja como cidadãos ou futuros profissionais, é importante que sejam orientados desde já a prestar mais atenção ao que ocorre ao redor e como se encaminham os serviços públicos no seu município de origem. Aqui, se estenderão conceitos, orientações e demonstrações para a realidade da sociedade que ainda desconhece seu poder de participação na Administração Pública.

2 OUVIDORIAS PÚBLICAS

A Ouvidoria Pública surgiu pela primeira vez na Suécia em 1809, objetivando receber e encaminhar as queixas do povo contra o governo. A palavra Ombudsman, que em sueco significa “representante do povo”, fora criada nessa época para intitular a pessoa que receberia as críticas e sugestões da sociedade, sendo dessa forma o canal entre o cidadão e o governo, com suas funções voltadas para garantir a participação e o diálogo para uma melhor gestão. A esse respeito, OLIVEIRA e MARTINS (2013) declaram:

As Ouvidorias estão sendo organizadas para que possam exercer um papel mais amplo, compartilhado com diferentes órgãos, com uma função específica de promover a realização

de direitos pela mediação extrajudicial, sem judicializar conflitos, garantindo a comunicação entre os órgãos, melhorando procedimentos e políticas públicas. (p. 141)

Percebe-se que a Ouvidoria Pública atua como um agente promotor de mudanças, favorecendo uma Gestão flexível, que tem como compromisso a satisfação das necessidades do cidadão, e incita a qualidade nos serviços públicos garantindo informações e prestação de contas conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), pois essa tem ajudado a esclarecer os direitos e os deveres do cidadão e do governo, tendo a transparência como regra e o sigilo como exceção. A Ouvidoria possui um papel de prover acesso.

Consta no art. 37 da Carta Magna:

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

I – As reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

Além disso, a Constituição consagrou no inciso XXXIII do art. 5º que:

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.

As Ouvidorias carregam consigo a responsabilidade de construir espaços plurais abertos para as demandas dos cidadãos, que são tão importantes no cenário público, elaborando um mecanismo de diálogo e participação social. Mediando o acesso a bens e serviços públicos e tendo na Gestão a oportunidade de aperfeiçoar suas perspectivas de conduta.

Segundo MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO; UNIÃO EUROPEIA (2012), “Quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo”. O que não acontece no nosso País, região ou município, pois os usuários dos serviços de Ouvidoria Pública ainda não sabem usá-los, não são condicionados a saber fazer e nem quando precisam fazer, é uma questão de orientação e formação.

O Ouvidor deverá esclarecer aos cidadãos sobre seus direitos e deveres, despertando sua autonomia, potencial crítico, argumentatividade, ouvindo e compreendendo as diferentes formas de manifestação dos cidadãos, reconhecendo-os sem distinções, qualificando suas expectativas, identificando seus contextos, decodificando como uma importante oportunidade de melhoria, demonstrando os resultados alcançados, analisando a efetividade das respostas e gerando relatórios para subsídios.

3 A GESTÃO PÚBLICA

Os gestores têm sob sua responsabilidade bens que pertencem à sociedade e cuja gestão deve

ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça. Dessa maneira, MATIAS (2010) afirma:

[...] Destarte, identificamos que a gestão administrativa no uso de suas atribuições possui a responsabilidade de dirigir com ética os pertences do povo pelo qual foi escolhida para exercer honestamente tal função. Sabe-se que os processos administrativos são ininterruptos e, portanto, exigem clareza para com as tomadas de decisões, projetos e tudo o que rege os interesses sociais. Somado a isso, a gestão deve ser transparente por meio do Portal da Transparência do seu Município, contendo nele receitas, despesas e todas as informações que não são sigilosas, conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) [...].

O autor supracitado reverbera o senso de justiça que o poder público necessita ter perante a sociedade para uma prática igualitária e justa visando os direitos garantidos e os deveres cobrados, uma administração em consonância com os munícipes que cooperam para a eficácia dos trabalhos exercidos e as realizações dos projetos idealizados.

4 O PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA

De acordo com CHIAVENATO (2003), o planejamento público é idealizado para a execução ou implementação de uma operação ou atividade específica da organização, tem duração de curto prazo e constitui a formalização por meio dos processos e métodos de trabalho para cada plano operacional.

A partir do aparato acima, é possível identificar e concluir que o planejamento é indispensável para a realização da satisfação social, no setor público, oferecendo aos cidadãos serviços com qualidade, excelência e efetividade. Toda e qualquer ação deve ser preparada para se chegar ao desenvolvimento social dentro do sistema que fora antes arquitetado.

A Gestão Pública requer planejamento organizacional por intermédio da gestão que amplia as ferramentas de participação populacional e gerencia os projetos em consonância com os cidadãos para o avanço da sociedade. O governo deve intervir para possíveis e fundamentais mudanças no município com o objetivo de atender às demandas que resultam no bom desempenho da Administração Pública, o que se obtém com planos traçados e estudados.

Um dos destaques da Constituição Federal Brasileira de 1988 foi o Plano Plurianual (PPA), que é o instrumento inicial do planejamento governamental, descrevendo as finalidades e visões de futuro, os valores e os desafios da nação. A Administração Pública possui por competência a finalidade de atender às necessidades.

A Gestão que planeja está objetivando, aspirando e buscando realizar ações que beneficiem a sociedade como um todo, em que a efetividade social só seja permitida com a participação do cidadão, sendo fundamental que a Gestão Pública no uso de suas atribuições planeje a participação conforme vemos na ferramenta da Ouvidoria Pública.

5 ESTUDANTES DO ENSINO PÚBLICO DE NÍVEL MÉDIO

As incertezas que, nos dias atuais, vêm prejudicando os jovens estudantes, descrentes muitas vezes no futuro e com uma percepção voltada apenas para o presente, passam por vezes despercebidas, quando a construção do futuro depende unicamente do presente que por eles é vivido tão intensamente. As mudanças são constantes, porém eles possuem uma ligeira facilidade de adaptar-se a novas situações e uma coragem incontestável de enfrentar os desafios. É nos jovens estudantes do ensino médio que a proposta deste estudo se embasa. A participação dos jovens na construção de uma nova sociedade é de fundamental importância, pois eles são os protagonistas de uma história que precisa dar certo. Segundo MELUCCI (1997):

Para a Juventude moderna, à relativa incerteza própria de sua idade, somam-se a incerteza e a transitoriedade derivada da variedade de cenários possíveis de futuro e, ao mesmo tempo, da impossibilidade cada vez maior de previsibilidade.

A escola moderna possui o desafio de aproximar o aluno do mundo contemporâneo, ela nasceu associada a determinadas circunstâncias sociais, políticas, econômicas e culturais que não podem passar despercebidas pela juventude, bem como não se pode privá-la de participar das decisões da sociedade, tendo em vista que, com a garra do presente, o futuro pode ser mudado. A renovação escolar não pode ser individual, precisa ser coletiva e social, enfatizando a democracia e colaborando na Administração Pública.

6 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO MUNICIPAL

Para SALLES (2010), “A existência de mecanismos de participação mantém os cidadãos ativos, atentos, e a representação faz com que os cidadãos deleguem completamente aos representantes o cuidado com a cidade”. Sendo assim, o cidadão, quando usa os instrumentos de participação como lhe é garantido pela legislação, gera a possibilidade de se ter um governo mais democrático para alcançar objetivos comuns que favoreçam a todos de igual modo.

Quanto mais ele participa mais tende a conhecer os atos administrativos e cooperar com mais eficácia com suas opiniões e ideias, haja vista que a democratização é imprescindível para o País, os Estados e os Municípios.

O fortalecimento dos vínculos de participação e conseqüentemente de fiscalização geram resultados de um envolvimento social benéfico, resultando em melhoria nos serviços prestados pela Gestão administrativa. Não basta só ir contra uma ação do governo, é preciso intervir e apontar sugestões para solucionar problemas e qualificar serviços, é preciso ainda poder de percepção para delegar aos representantes legais da cidade as atitudes que devem ser tomadas para sanar as falhas administrativas e para apontar os caminhos de aperfeiçoamento. Quem melhor pode falar dos problemas da rua? Da praça? Da escola? Da cidade? O cidadão fala com prioridade dos dramas que vivem no dia a dia e reconhecem as formas de acabar com cada transtorno, o que precisam é ser ouvidos e atendidos.

O povo possui o poder de decisão perante os seus representantes, que foram escolhidos para administrar os bens de todos e em prol de todos, cuidando da população e suprimindo suas necessidades. A fiscalização também é de extrema importância e precisa ser assumida pelo cidadão para averiguar os recursos públicos e sua correta utilização, favorecendo as mais diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, segurança e tantas outras vias que regem a sociedade.

A participação, individual e coletiva, é fundamental para a manutenção do Estado democrático, sendo este não apenas o conjunto de instituições representativas, mas uma sociedade participativa. (FEDOZZI et al., 2012, p. 21)

Fica nítido que a participação cidadã está embasada na ação democrática que garante ao coletivo o poder de colaborar nos trabalhos elaborados pela Gestão pública, que atenta deve estar para ouvir a sociedade por meio da Ouvidoria.

Por meio do orçamento participativo é possível criar uma articulação eficiente entre Estado e sociedade, mesmo quando as relações predominantes do governo sejam inicialmente clientelistas.

Embora haja resistências de alguns governos à intervenção social, é possível atribuir relação que modifique os pensamentos deturpados no que se refere à participação do cidadão, município e sociedade, caminhando lado a lado por objetivos comuns, traçando metas, planejando, organizando, dirigindo, fiscalizando e obtendo os resultados esperados. (ALMEIDA, 2009, p. 7)

Os valores e modos administrativos vistos pela inserção da ferramenta da Ouvidoria renovam a Gestão Pública, promovendo o respeito e ampliando a relação do governo para com a sociedade. É preciso orientar e direcionar a população em geral, não só a focada em pesquisa neste estudo.

7 PESQUISA

7.1 Metodologia

De acordo com JUNG (2003), a pesquisa é o processo através do qual as pessoas adquirem um novo conhecimento sobre si mesmo ou sobre o mundo em que vivem, com a finalidade de responder a um questionamento, resolver um problema ou satisfazer uma necessidade.

Para o alcance do objetivo deste estudo, a pesquisa classifica-se como prática de natureza científica e bibliográfica. Tem caráter qualitativo-quantitativo e, como metodologia, foram aplicados questionários contendo doze perguntas em formato de escala de Thurstone.

Segundo OLIVEIRA (2001), a escala de Thurstone envolve métodos de cálculos sofisticados, consumindo bastante tempo, porém quando definida adequadamente é fácil de ser aplicada e respondida pelos indivíduos entrevistados. A construção da escala de Thurstone é inicialmente realizada através da elaboração de uma lista de frases, curtas e claras, que expressam opiniões,

muito favoráveis e extremamente desfavoráveis, sobre assuntos relacionados com a atitude que se pretende medir. A distribuição das questões é feita por comparações favoráveis ou desfavoráveis, concordâncias ou discordâncias com determinadas afirmações.

Os questionários aplicados em sala de aula foram compostos por perguntas fechadas caracterizando sua percepção sobre Ouvidoria Pública do Município em pesquisa, colhendo seus pontos de vista bem como qual o conhecimento acerca do funcionamento dessa ferramenta e suas funções.

O público escolhido para ser avaliado pelo nosso questionário foram os alunos do 3º ano, tendo em vista que já estão prestes a concluir o ensino médio e, para nós, saber sobre seus conhecimentos referentes à Ouvidoria é de extrema importância, bem como a possibilidade de introduzir esse assunto numa temática em sala de aula.

A pesquisa abrangeu 163 alunos de duas escolas estaduais do município escolhido; a tabela, referida à escala de Thurstone, relata o conhecimento dos alunos a respeito da importância e funcionamento da Ouvidoria Pública de sua localidade, através de um questionário com doze perguntas, indagando sobre diversos aspectos direcionados ao tema estudado.

7.2 Resultados

A pesquisa apontou que a maioria reconhece a importância dessa ferramenta, sendo verificadas suas análises de acordo com os questionários que obtinham informações por meio de: Concordâncias e Discordâncias. Essa proposta de entrevista foi apresentada para a Direção de cada escola, e na ocasião foi discutida a importância de levar a Ouvidoria Pública ao conhecimento em sala de aula, e assim alguns professores aplicaram conosco os questionários aos alunos, que responderam fisicamente e os entregaram, sendo feitos os cálculos dos resultados após a coleta das informações, turma por turma.

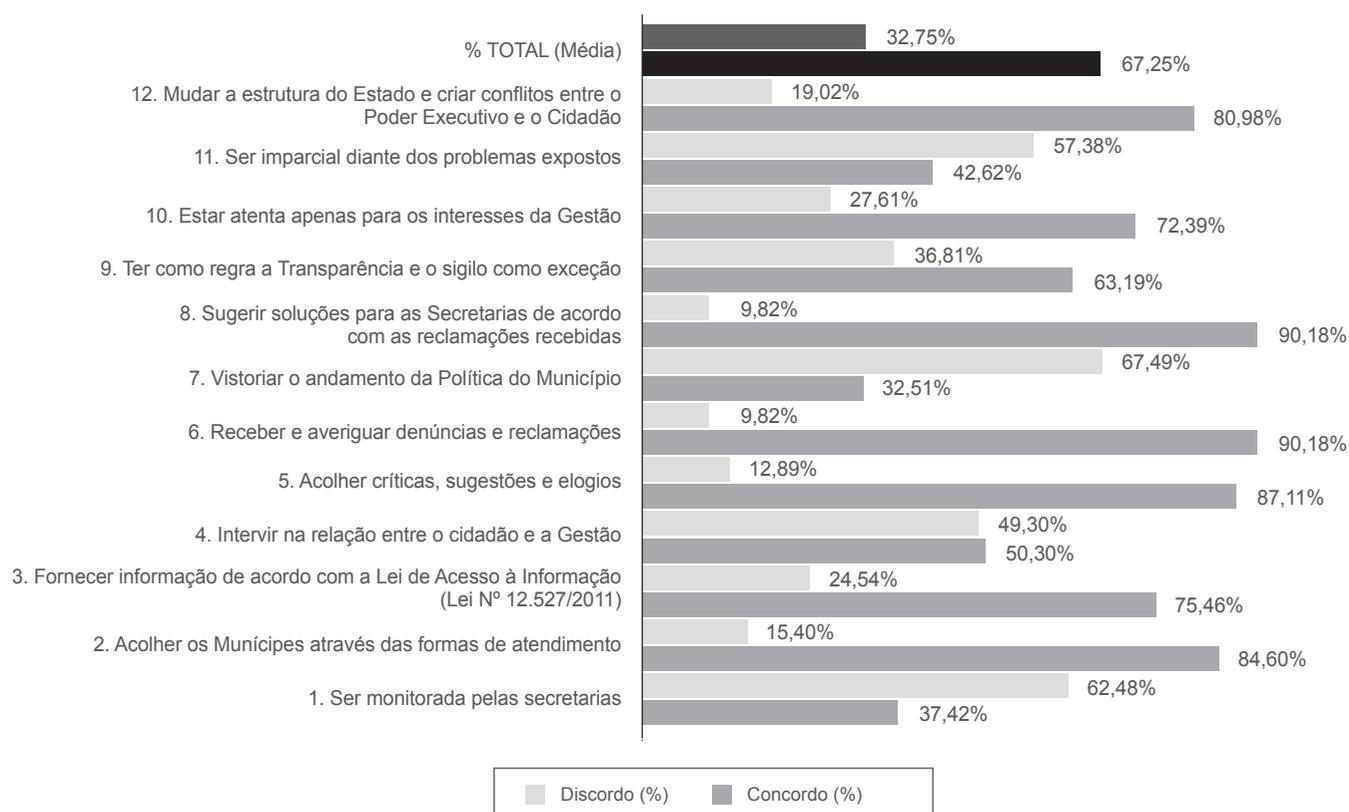
FIGURA 1 – Questionário (Escala de Thurstone)

Assinale nas colunas da direita se você concorda ou discorda de cada uma das afirmações a seguir em relação a Ouvidorias Públicas		
AFIRMAÇÃO	CONCORDO (%)	DISCORDO (%)
Ser monitorada pelas secretarias	37,42%	62,48%
Acolher os munícipes através das formas de atendimento	84,60%	15,40%
Fornecer informações de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)	75,46%	24,54%
Intervir na relação entre o cidadão e a Gestão	50,30%	49,30%
Acolher críticas, sugestões e elogios	87,11%	12,89%
Receber e averiguar denúncias e reclamações	90,18%	9,82%
Vistoriar o andamento da política do Município	32,51%	67,49%
Sugerir soluções para as Secretarias de acordo com as reclamações recebidas	90,18%	9,82%

Ter como regra a transparência e o sigilo como exceção	63,19%	36,81%
Estar atenta apenas para os interesses da Gestão	72,39%	27,61%
Ser imparcial diante dos problemas expostos	42,62%	57,38%
Mudar a estrutura do Estado e criar conflitos entre o Poder Executivo e o cidadão	80,98%	19,02%
% Total (média)	67,25%	32,75%

Os estudantes do 3º ano do ensino médio demonstraram em sua maioria (90,18% de concordância) que a Ouvidoria Pública deve receber e averiguar denúncias e reclamações e dessa forma sugerir soluções para as secretarias de acordo com as reclamações acolhidas. Outro índice alto foi o de sugerir soluções para as secretarias de acordo com as reclamações recebidas (90,18% de concordância); acolher crítica, soluções e elogios (87,11% de concordância); acolher os munícipes através das formas de atendimento (84,60% de concordância). Os casos de discordância, ficando claro o teor de entendimento, pois esses resultados indicam que não é realizado, o discordar é afirmar que não é feito como deveria, então os índices mais altos foram: Vistoriar o andamento da política do município (67,49% de discordância) e que eles não têm como saber se essas Ouvidorias são monitoradas pelas secretarias às quais fazem correlação (62,48% de discordância). Como o resultado gráfico mostra, a média aritmética das concordâncias foi de 67,25% e as discordâncias somam 32,75%, ou seja, a distância razoável de 34,5% pode ser mais bem visualizada a seguir:

FIGURA 2 – Análise gráfica



Alguns dos principais destaques vistos na pesquisa realizada por meio dos questionários foram: a Ouvidoria recebe reclamações e denúncias, sugere soluções para tais problemas e para melhorar o funcionamento da Administração Pública.

Nota-se na pesquisa que os questionados reconhecem a importância da Ouvidoria em intervir nos conflitos e ter como função acolher a sociedade de diversas formas de atendimento, mudando a estrutura do Estado sem criar conflitos entre os cidadãos e a Gestão. Os alunos consideram que a Ouvidoria não deve atentar apenas para os interesses da Gestão, mas sim mediar da melhor forma os conflitos existentes e encaminhar para a secretaria competente o problema e acompanhar sua solução para sanar problemas e tornar eficazes os trabalhos administrativos.

As funções atribuídas à Ouvidoria mais destacadas pelos estudantes enfatizam a tarefa de acolher, sendo empática com os cidadãos, e encaminhar as situações sugerindo muitas vezes soluções e acompanhando cada problema. Para os estudantes, a Ouvidoria em síntese funciona como um importante canal de fiscalização e participação entre a sociedade e a Gestão.

3 CONCLUSÕES

O intuito foi de saber o que os jovens pré-universitários sabem e pensam sobre essa importante e fundamental ferramenta para os Cidadãos e para a Gestão. O objetivo também foi despertar os alunos para essa discussão que permite à sociedade a intervenção na Administração Pública, contribuindo com soluções, denunciando irregularidades e favorecendo o crescimento social. Além disso, esses objetivos desempenham um relevante processo educativo, pois atuam numa perspectiva informativa, fazendo conhecer os direitos assegurados por lei de que todos os cidadãos devem ter acesso à informação sobre os comandos da Gestão e participar para a efetividade de tais trabalhos, haja vista que não é só direito, mas também uma responsabilidade.

A Ouvidoria é indubitavelmente uma grande e importante ferramenta da Gestão pública e um canal essencial de participação dos cidadãos para fiscalizar, participar e colaborar dessa forma na Administração Pública. Tal implantação é um avanço na área da gestão democrática, existindo desafios a serem ultrapassados e passos a serem dados para melhor intervenção da sociedade nos rumos de seus municípios e de tudo o que rege seu funcionamento.

A Ouvidoria enfatiza que não basta apenas votar, é preciso participar e contribuir para a execução das políticas de todas as áreas, garantindo aos cidadãos o direito a saúde, educação, segurança e oportunidade de crescimento, com uma sociedade mais participativa e conhecedora de seus direitos e deveres.

Com os resultados apresentados, nota-se que os alunos do 3º ano do ensino médio das escolas estaduais do município em pesquisa reconhecem a ferramenta da Ouvidoria, contudo este artigo propicia discutir a participação da sociedade no meio administrativo, sabendo-se que há muito a fazer e mais ainda a demonstrar sobre este meio que serve ao cidadão e à Gestão, mas é pouco usado, que deve ainda ser muito trabalhado e indicado, por sua importância e eficácia.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Lindijane de S. Bento. A questão da participação na gestão municipal de Mossoró–RN. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009, Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2009.
- BACHERO, M. Construindo outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n. 21, p. 83-108, nov. 2003.
- BRASIL. Constituição de 1988. Disponível em: www.ouvidorias.gov.br.
- CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- FEDOZZI, Luciano et al. Participação, cultura política e cidades. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 14-44, 2012.
- KLEBA, M. E., WENDHAUSEN, A. Empoderamento: Processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. *Saúde e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 733-743, 2009.
- MATIAS PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais*. 2. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2009.
- MELUCI, Alberto. Juventude, tempo e movimentos sociais. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 5/6, p. 5-14, set./dez. 1997. (Juventude e Contemporaneidade, n. esp.)
- MORIN, E. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2001.
- OLIVEIRA, T. M. V. Escalas de mensuração de atitudes: Thurstone, Osgood, Stapel, Likert, Guttman, Alpert. *Fecap*, v. 2, n. 2, 2001.
- PAULINO, Fernando Oliveira; SILVA, Luiz Martins da (Org.). *Comunicação Pública em debate: Ouvidoria e rádio*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2013.
- SALLES, Helena da Motta. *Gestão democrática e participativa*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2010.
- SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 373-407.

ANEXO

PRÉ-PROJETO: LEVANDO A OUVIDORIA PARA AS ESCOLAS

QUESTIONÁRIO SOBRE OUVIDORIA

Ouvidoria é:

Ser monitorada pelas Secretarias.

Certo () Errado ()

Acolher os Municípios através das formas de atendimento.

Certo () Errado ()

Fornecer informação de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Certo () Errado ()

Intervir na relação entre o Cidadão e a Gestão.

Certo () Errado ()

Acolher críticas, sugestões e elogios.

Certo () Errado ()

Receber e averiguar denúncias e reclamações.

Certo () Errado ()

Vistoriar o andamento da Política do Município.

Certo () Errado ()

Sugerir soluções para as Secretarias de acordo com as reclamações recebidas.

Certo () Errado ()

Ter como regra a Transparência e o sigilo como exceção.

Certo () Errado ()

Estar atenta apenas para os interesses da Gestão.

Certo () Errado ()

Ser imparcial diante dos problemas expostos.

Certo () Errado ()

Mudar a estrutura do Estado e criar conflitos entre o Poder Executivo e o Cidadão.

Certo () Errado ()

CONSELHO DE CLIENTES HOPE – EXEMPLO DE ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA

Cristiane Hazin Cordeiro de Melo Cardim¹

Resumo

Este artigo tem por objetivo apresentar o Conselho de Clientes, ideia inovadora implantada pelo HOPE – Hospital de Olhos de Pernambuco, e ressaltar a importância dessa iniciativa como ferramenta de participação efetiva dos clientes no processo de melhoria contínua, trazendo a visão de quem está de fora e contribuindo para elevar a qualidade do serviço prestado, evidenciando a percepção da qualidade desse serviço pelos clientes. A proposta do Conselho não é atuar como simples canal de relacionamento, mas como ferramenta de fidelização da marca. Dessa forma, a administração do hospital entende que o bom relacionamento gera boa reputação, que por sua vez gera demanda e faturamento, conferindo sustentabilidade ao negócio e cumprindo assim o seu propósito. Com o Conselho, a Ouvidoria passa a atuar como instrumento de gestão ao contar com a participação efetiva de quem consome o serviço e/ou produto. Não se pode perder de vista que o horizonte almejado é, invariavelmente, a satisfação e, nesse sentido, o Conselho de Clientes HOPE configura-se como poderosa ferramenta de transformação institucional, favorecendo mudanças e ajustes nas atividades e processos, e conseqüentemente o aprimoramento contínuo do serviço oferecido pelo hospital. A existência desse espaço aberto e permeável revela o nível de maturidade de uma instituição e configura grande diferencial por permitir a participação efetiva dos clientes em processos de melhoria contínua dentro da organização, influenciando de forma positiva os demais usuários do serviço ofertado pelo HOPE. A metodologia aplicada para desenvolver este trabalho foi Estudo de Caso do Conselho de Clientes HOPE e Revisão Bibliográfica.

Palavras-chave: Conselho de Clientes. Percepção. Clientes. Qualidade. Satisfação.

1 Graduada em Fonoaudiologia pela Universidade Católica de Pernambuco e pós-graduada em Gestão de Ouvidorias pela Escola Superior de Relações Públicas. Certificada no Curso Oficial de Ouvidoria pela Associação Brasileira de Ouvidores - Seccional/PE. Membro do Conselho de Ética da ABO Seccional/PE. Ouvidora do HOPE – Hospital de Olhos de Pernambuco. (crishazin@hotmail.com)

Abstract

This article aims to present the Client Council, an innovative idea implemented by the HOPE – Eye Hospital of Pernambuco, and highlight the importance of this initiative as a tool for effective participation of customers in the process of continuous improvement, bringing the vision of who is outside and contributing to raise the quality of the service provided by highlighting the perception of the quality of this service by customers. The Board's proposal is not to act as a simple relationship channel, but as a brand loyalty tool. Thus, the hospital administration understands that a good relationship generates a good reputation, which in turn generates demand and revenues, giving sustainability to the business and thus fulfilling its purpose. With the Council, the Ombudsman's Office acts as a management tool by counting on the effective participation of those who consume the service and/or product. It should not be overlooked that the desired horizon is invariably satisfaction, and in this sense, the HOPE Client Council is a powerful tool for institutional transformation, favoring changes and adjustments in activities and processes, and consequently continuous improvement of the service offered by the hospital. The existence of this open and permeable space reveals the level of maturity of an institution and sets great differential for allowing the effective participation of customers in continuous improvement processes within the organization, positively influencing other users of the service offered by HOPE. The methodology applied to develop this work was HOPE Client Council Case Study and Bibliographic Review.

Keywords: Client Council. Perception. Customers. Quality. Satisfaction.

1 INTRODUÇÃO

O Hospital de Olhos de Pernambuco – HOPE está sempre em busca da excelência no que faz. Por isso, investe em novas tecnologias, equipamentos de ponta, profissionais altamente qualificados que buscam o conhecimento de forma constante, tudo isso com o objetivo de oferecer aos seus clientes/pacientes a melhor experiência.

Com o entendimento de que esse público deve ser o foco de seus investimentos, a instituição decidiu chegar mais perto e ouvir o que ele tem a dizer, fazendo também com que tomasse conhecimento do quanto a instituição dedica-se a oferecer sempre o melhor e ter nos clientes seus maiores aliados.

Foi esse o objetivo da diretoria e da Ouvidoria ao criar o Conselho de Clientes HOPE, instituído oficialmente em 30 de julho de 2018. O ponto de partida foi trabalhar com alguns clientes que utilizassem nossa gama de serviços, com visitas constantes ao HOPE e senso crítico para poder representar os demais clientes, contribuindo com ideias e melhorias. O propósito foi manter o foco na excelência da prestação do serviço em saúde e, ainda, no relacionamento mais estreito com os pacientes. Essa aproximação cliente/instituição não só forneceu informações às áreas administrativas competentes, como também demonstrou os esforços da instituição em oferecer qualidade.

O resultado não poderia ser diferente. Ao empoderarmos aquele grupo de clientes e tratá-los como parte dos processos, extraímos suas impressões sobre a forma como nos comunicávamos com eles. Os setores de Atendimento, Assistência, Recursos Humanos, Marketing, Supervisão Administrativa, entre outras áreas internas, foram integrados ao processo e se apropriaram das sugestões do Conselho, que proporcionaram o crescimento conjunto por meio de uma série de ações resultantes da atuação dos clientes-conselheiros, como intensificação de treinamentos envolvendo a cordialidade e acolhimento ao cliente, ações voltadas à redução do tempo de espera para atendimento e conscientização da equipe de atendimento sobre a importância das informações repassadas ao cliente.

Fica cada vez mais claro que, mesmo mantendo investimentos em fortes diferenciais tecnológicos e de estrutura, é o relacionamento com o cliente que distingue a empresa de excelência da empresa mediana. E, na área de saúde, a importância desse relacionamento é ainda mais evidente.

Este trabalho apresenta a criação do Conselho de Clientes como um divisor de águas, ao tornar o entendimento da excelência no atendimento ao cliente em diretriz institucional. É uma ideia inovadora no serviço de saúde e desperta a importância, cada vez mais imperiosa, da voz do cliente como coautor no processo de melhoria contínua, na busca pela excelência e, principalmente, como “promotor” das instituições, favorecendo o crescimento sustentável do negócio.

Hoje eu venho para o HOPE com outros olhos. Eu venho olhando, perguntando, sugerindo. Me sinto uma pessoa colaboradora. (G.L.Q. membro do Conselho de Clientes HOPE)

2 FORMAÇÃO DO CONSELHO

O primeiro passo para compor a formação do Conselho de Clientes HOPE foi identificar clientes

assíduos. Por isso, eram elegíveis os clientes em tratamento quimioterápico, visto que precisam comparecer ao hospital quase mensalmente, utilizando os serviços ambulatoriais, de diagnóstico e cirúrgicos, com possibilidade de avaliar todo o atendimento.

Também era muito importante que o Conselho fosse composto por clientes com diferentes perfis econômicos e sociais. Após análise do perfil de cada um, foram selecionados formadores de opinião que iriam propagar as ideias debatidas nas reuniões com o maior número de pessoas. Um critério bastante relevante foi que o futuro conselheiro tivesse realizado registros na Ouvidoria, demonstrando postura participativa na busca por melhorias do serviço.

Definido o perfil e selecionados aqueles que seriam os potenciais conselheiros, foram enviados e-mails convite. Esse era um ponto de atenção, pois foi necessária uma amostra bem extensa para que se conseguisse captar um pequeno grupo de interessados. O ideal era um grupo de até quinze membros, para que todos pudessem interagir, pois grupos muito extensos não favorecem a participação efetiva. O Conselho de Clientes HOPE foi composto por nove membros que permaneceram atuantes até junho de 2019, em mandato de um ano. Com as atividades do primeiro Conselho encerradas, a ideia é captar novos membros para compor o 2º Conselho de Clientes HOPE. O período de um ano foi definido para renovar e oxigenar o projeto.

2.1 As Reuniões

Escolhidos os membros, foi marcado um primeiro encontro para apresentação do projeto. Foi explicado o objetivo do Conselho e esclarecida a importância da assiduidade às reuniões. O Código de Ética do Conselho de Clientes foi entregue e assinado pelos conselheiros, com o compromisso de manterem sigilo das informações, uma vez que seriam debatidos assuntos da instituição.

Com duração máxima de três horas, as reuniões são trimestrais, pois o hospital precisa de tempo para estudar as pautas debatidas em cada assembleia, bem como analisar as recomendações discutidas e apresentar os resultados das reuniões anteriores. Mas também não se pode espaçar demais esse período, pois a opinião do consumidor tem data de validade e é preciso acompanhar o cliente para poder identificar mudanças de humor; ou seja, é necessário acompanhar por meio dos conselheiros o mínimo sinal que indique uma decisão, ação ou situação que impacte negativamente a satisfação dos clientes, levando-os a uma postura detratora.

Todas as reuniões são gravadas e filmadas, para que o registro das manifestações e discussões seja o mais fiel possível ao que transcorreu. São conduzidas pela Ouvidora do HOPE, que de modo imparcial apresenta os temas que serão trabalhados e instiga o máximo possível debates acerca do tema proposto, com o cuidado de evitar que assuntos diferentes da abordagem tratada sejam colocados à mesa. Quando isso acontece, é necessário que o representante da Ouvidoria tenha uma postura gentil, porém firme, para recusar o tema destoante e, se for o caso, informar que será tratado em outro momento. Se não for demonstrada firmeza para trazer de volta o foco para o assunto pré-definido, tópicos diversos serão abordados e a captação de informações sobre o tema central da reunião será bastante comprometida.

As atividades começam sempre com a apresentação das informações coletadas na reunião

anterior e das proposituras de ações. São colocadas algumas questões relacionadas com o tema a ser tratado no encontro. Se o tema é atendimento, por exemplo, são feitas perguntas sobre diferenças de tratamento nas diferentes recepções, sobre a cordialidade médica, se existem fatores que mudariam sua opinião em relação a um determinado atendimento. Assim é construída a percepção de cada um em relação aos temas abordados.

Os principais pontos de colaboração do grupo foi a melhoria no atendimento; agilidade e clareza nas informações. (K. C. membro do Conselho de Clientes HOPE)

Foram convidados também gestores de algumas áreas de impacto do hospital para falar sobre cada setor, criando a oportunidade para esclarecer dúvidas e apreciar observações dos Conselheiros.

Em cada reunião, é entregue uma atividade a ser realizada externamente e tratada no próximo encontro. Se a reunião seguinte vai abordar o tema cordialidade, por exemplo, é solicitado que cada um observe se a qualidade está presente em todos os pontos de contato, ou seja, se ao marcar a consulta o operador de marcação foi cordial, se demonstrou interesse em oferecer os exames em dia e horário mais convenientes, se o operador teve paciência ao fornecer as informações necessárias. Ao chegar no HOPE, como foi recepcionado pelo *concierge*, se ele chamou o elevador, perguntou a qual serviço estava se dirigindo? Em resumo, é solicitado observar todos os pontos de atendimento, desde a chegada até o momento em que deixa o HOPE, observando não somente o atendimento ofertado a ele, mas também aos demais clientes. São também distribuídas perguntas a serem feitas aos familiares e amigos, com o propósito de levar ao conhecimento de um universo amplo que o HOPE tem o cliente/paciente no centro de seus cuidados. Por isso busca incessantemente, pelos olhos deles, conhecer os desafios sistêmicos a superar.

Ao fim de cada encontro, todos os dados e informações coletados são compilados e entregues à diretoria e às áreas envolvidas para tomada de ações e melhorias.

3 SÓ O CONSELHO BASTA?

É importante compreender que as informações coletadas representam o modo de pensar dos clientes, construídas a partir de suas experiências, vivências e observações dos serviços por eles utilizados. São na verdade conhecimentos empíricos, que devem ser analisados pela instituição de forma crítica, para posterior definição de conduta. Por isso é fundamental conhecer a percepção do maior número possível de clientes. Dessa forma, a Ouvidoria do HOPE coleta diariamente informações a respeito do serviço utilizado e transforma a percepção em indicadores de qualidade que norteiam estrategicamente a tomada de decisões.

Para sintetizar informações coletadas, surgiram no mercado diversos modelos de pesquisa e métricas. Atualmente, a métrica NPS – Net Promoter Score, criada por Fred Reichheld, nos EUA, com o objetivo de realizar a mensuração do Grau de Lealdade dos Consumidores de qualquer tipo de empresa, tem feito grande sucesso entre os especialistas da área. A métrica foi apresentada em um artigo da *Harvard Business Review* em 2003 (Revista da Universidade de Harvard – EUA) e vem sendo utilizada pelo HOPE desde 2017. Passamos então a analisar de forma mais profun-

da as ressalvas dos clientes que respondiam à pesquisa. Estava claro que, embora com grande percentual de promotores e com satisfação de 93%, em 2017 o hospital tinha percentual considerável de neutros (21%) e detratores (5%) que, em suas ressalvas, deixavam claro os pontos de melhorias a serem trabalhados. Dessa forma, foram desenvolvidas ações voltadas para a melhoria da infraestrutura e preço do estacionamento; de sistemas; de investimento em treinamento para melhoria da cordialidade e acolhimento; e meios para monitorar o tempo médio de permanência do cliente na instituição e assim poder agir mais efetivamente, reduzindo as insatisfações por demora no atendimento. Todas as ações acima contribuíram para o aumento da satisfação e fidelidade do cliente, comprovado por meio da evolução do NPS que, durante o período de vigência do Conselho, aumentou quatro pontos percentuais.

Os insumos produzidos pela métrica representam valioso material usado como norteador das atividades do Conselho de Clientes, o qual permite construir relacionamentos e demonstra que as oportunidades de melhoria estão relacionadas ao fortalecimento do nível de atenção, às preocupações do cliente/paciente, ao acolhimento e humanização, ressaltando que o sucesso não pode ser focado apenas nos processos e burocracias. Eficiência é importante, controlar indicadores de desempenho e traçar ciclos de melhoria de processos são passos fundamentais, mas não podem ser o foco, pois, se analisados de forma isolada, o resultado não irá considerar a satisfação do cliente. De outro modo, a empresa que pauta o atendimento na cortesia conseguirá não só a eficiência dos processos, mas garantirá a perenidade do negócio, assegurando de forma pensada, planejada e estruturada que o cliente seja surpreendido além de suas expectativas.

Na sociedade em que hoje vivemos, com todo arsenal tecnológico e, conseqüentemente, com a velocidade das informações, os clientes/pacientes estão muito mais atentos aos seus direitos e lutam por eles, valendo-se da internet como maior aliado. Buscam atitudes pautadas na ética, no respeito e na transparência das ações. Ao acompanhar a expectativa desse cliente e mensurar por meio de indicadores sua experiência em relação ao serviço prestado, e melhor, apresentar a eles, mesmo que para um pequeno grupo, os dados coletados e buscar em conjunto embasamento para tomada de decisões, fica patente o nível de amadurecimento da instituição, cujos valores se pautam na ética, transparência, respeito e valorização profissional, promovendo uma verdadeira administração participativa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia para a criação do Conselho de Clientes HOPE foi trazer o cliente – seu ativo mais valioso – para dentro da instituição, de forma participativa. Ouvir de verdade suas críticas e sugestões, bem como entender o que agrega valor para eles. Assim, alinhando as informações garimpadas pelo grupo e confrontando com o compilado da pesquisa mensal, fica garantido material consistente para direcionar decisões que causem impactos positivos na percepção dos clientes e, conseqüentemente, resultem em maior rentabilidade para o negócio.

Durante o período de atuação do primeiro grupo, observou-se que, embora muitas manifestações e sugestões pertinentes tenham sido apresentadas por eles, os conselheiros se tornaram

os maiores promotores do HOPE. Ao tomar conhecimento dos bastidores da instituição, de todo o trabalho desenvolvido para atendê-los, passam a influenciar os demais clientes e até a modificar a postura de alguns insatisfeitos; propagam em seu ambiente social, repercutindo positivamente sobre a forma como o HOPE busca a excelência do serviço; passam a ter sentimento de pertencimento, que resulta em envolvimento, propagação positiva, preocupação com a imagem e a busca por novos clientes (indicação do hospital em ambientes de trabalho, escolas e círculos de amizades). Tudo isso corrobora a afirmação de que a experiência positiva do cliente é diferencial estratégico para a instituição.

Para o empresário alemão Karl Albrecht, autor do livro *Revolução nos serviços*, a administração de serviços é um enfoque organizacional global, que faz da qualidade, tal como sentida pelo cliente, a principal força motriz do funcionamento da empresa. Assim, podemos afirmar que o investimento no atendimento ao cliente visa a trazer serviços diferenciados, sendo a cordialidade e a superação de expectativas fundamentais, o que pode ser considerado estratégico nas instituições.

Diante da experiência positiva, o Conselho de Clientes do HOPE será mantido, com a expectativa de que a nova formação de conselheiros possa contribuir com percepções diferentes, tornando-os agentes atuantes e reunindo dados para embasar reestruturações e reforçar impactos positivos nos demais clientes.

REFERÊNCIAS

ALBRECHT, Karl. *Revolução nos serviços*: como as empresas podem revolucionar a maneira de tratar os seus clientes. São Paulo: Pioneira, 1992.

CLIENTESA. *E aí, vai um conselho?* Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/marketing/seis-sigma-a-qualidade-percebida/20187/>>. Acesso em: 29 maio 2019.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Conselho de clientes enriquece prestação de serviço na saúde pernambucana. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2019/05/conselho-de-clientes-enriquece-prestacao-de-servico-na-saude-pernambuc.html>>. Acesso em: 07 maio 2019.

DIÁRIO DO COMÉRCIO. O que levar em consideração ao criar um conselho de clientes. Disponível em: <<https://dcomercio.com.br/categoria/gestao/o-que-levar-em-consideracao-ao-criar-um-conselho-de-clientes-://www.scielo.br/pdf/raeel/v4n2/v4n2a02.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2019.

TOTAL GESTÃO. Satisfação dos Clientes: A garantia da continuidade do seu negócio. Disponível em: <<http://www.totalgestao.com.br/site/2013/04/satisfacao-dos-clientes-a-garantia-da-continuidade-do-seu-negocio/>>. Acesso em: 14 maio 2019.

A IMPORTÂNCIA DE UMA OUVIDORIA PÚBLICA PARA A GESTÃO DE UM ESTABELECIMENTO DE SAÚDE

Francisco Ionário Nunes de Sousa¹

Resumo

A proposta desta pesquisa tem como objeto identificar em que perspectiva uma Ouvidoria Pública da saúde contribui como instrumento de gestão da Administração Pública. Para tanto, torna-se necessário entender a origem e a evolução histórica da Ouvidoria. Nesse sentido, pretende-se perceber quais as informações recebidas por uma Ouvidoria e de que forma esses registros são utilizados para gerar resultados satisfatórios para a sociedade. Dessa forma, busca-se contribuir para a sistematização teórica a respeito do tema proposto e uma reflexão aprofundada no que tange à garantia de direitos e à participação social, algo que se constitui em desafio para estabelecimentos de saúde, assistência, entre outros. O estudo pretende ampliar o arcabouço teórico em relação a uma Ouvidoria Pública como ferramenta que auxilia o gestor na tomada de decisão e na melhoria das rotinas de trabalho de um estabelecimento público.

Palavras-chave: Ouvidoria. Cidadania. Políticas públicas. Gestão.

¹ Especialista em Gestão Pública. Especialista em Gestão em Saúde. Formado em Gestão Hospitalar. Instituto de Saúde Hospitalar (ISGH). Fortaleza, Ceará. (yorrnan500@yahoo.com.br.)

Abstract

The purpose of this research is to identify the perspective in which a Public Health Ombudsman contributes as a management tool for public administration. Therefore, it is necessary to understand the origin and the historical evolution of the Ombudsman's Office. In this sense, it is intended to perceive the information received by an Ombudsman and in what form these records are used to generate satisfactory results to society. In this way, we seek to contribute to the theoretical systematization regarding the proposed theme and an in-depth reflection regarding the guarantee of rights and social participation, something that constitutes a challenge for health care establishments, assistance, among others. The study intends to broaden the theoretical framework in relation to a Public Ombudsman's Office as a management tool that assists the manager in the decision-making process and in the improvement of the work routines of a public establishment.

Keywords: Ombudsman. Citizenship. Public policies. Management.

INTRODUÇÃO

O poder emana do povo não somente pela via da democracia representativa (escolha dos representantes políticos), mas também pela participação direta nas questões públicas ao falar em democracia, e, no contexto do SUS, em cidadania enquanto direito a saúde, é preciso ver além do acesso à assistência de saúde. Esse conceito de cidadania pode ser exercido por ações de efetivo controle das decisões da saúde pública. A todo cidadão é garantido expressar a democracia por meio de formas concretas e diretas de participação em favor dos seus direitos. A gestão do SUS pode e deve ser realizada considerando o olhar da sociedade.

Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Parágrafo Único do Artigo 1º da Constituição Federal de 1988)

Atendendo a essa necessidade, foi criado, em 09 de junho de 2013, por meio do Decreto nº 4.726, o departamento de Ouvidoria-Geral do SUS, que compõe a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP) do Ministério da Saúde. Desde então tem sido um meio transformador de estímulo à participação social.

A motivação para estudar a importância de uma Ouvidoria como instrumento de políticas públicas e controle social surgiu a partir da vivência enquanto Ouvidor nas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), especialmente na Assistência de Alta Complexidade do município de Fortaleza (CE). Há três anos, tenho a oportunidade de vivenciar como Ouvidor a difícil missão de mediar conflitos, gerenciar informações e manifestações dos usuários do sistema de saúde da capital cearense, que se apresentam, entre outros fatores, ligados a direitos garantidos pela Constituição. Nesse local de trabalho é possível observar que as informações estão ligadas às necessidades e exigências do usuário, atribuindo a esse o papel de agente de mudança. A Ouvidoria das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) da cidade de Fortaleza tem uma demanda anual acima de 1.400 manifestações, incluindo reclamações, elogios, denúncias, solicitações de informação e sugestões. A observação desses dados fez surgir a reflexão a respeito da importância de uma Ouvidoria como instrumento de gestão.

O objetivo da pesquisa foi identificar em que perspectiva uma Ouvidoria Pública da saúde contribui como instrumento de gestão. Ao adotar as concepções propostas, aprofunda-se a Ouvidoria como um espaço de interação e conhecimento, onde o cidadão conversa a fim de alcançar seu objetivo, na espera de uma mudança e da realimentação de sua iniciativa de interagir, contribuindo, com saberes novos, para a organização. Considerando esse modelo e refletindo a Ouvidoria como canal ascendente de comunicação, é fundamental discuti-la como possibilidade real de instigar relacionamentos com o público e como processo necessariamente unido às pessoas.

DESENVOLVIMENTO

Ao longo dos séculos XVI a XIX ocorre um movimento crescente: a inserção da figura do Om-

budsman em vários países do mundo, com a função de representar a escuta do cidadão nas organizações. Ombudsman é uma expressão de origem sueca que significa “representante do cidadão”. A palavra é formada pela união de “*ombuds*” (representante) e “*man*” (homem). O termo surgiu em 1809, nos países escandinavos, para designar um Ouvidor-Geral do Parlamento, responsável em mediar e tentar solucionar as reclamações da população feitas ao governo. Hoje em dia, o Ombudsman se transformou em uma profissão presente em quase todas as grandes e médias empresas, sejam públicas ou privadas. A função do *búds*, como também é conhecido, é a de enxergar os problemas e pontos negativos de determinada empresa ou instituição, a partir da ótica do consumidor/cidadão, e tentar solucionar as crises de maneira imparcial. Com isso, a Ouvidoria tornar-se um instrumento de transparência e permeabilidade à demanda externa, em observância à crescente densidade organizacional da sociedade civil.

A Ouvidoria pode ser considerada uma função do planejamento estratégico, uma vez que se apresenta como instrumento de transformação permanente – fator que permite projetar o futuro no sentido de reduzir pontos fracos, consolidar pontos fortes, neutralizar ameaças e vislumbrar oportunidades. É um campo de diálogo que se processa nos mais diversos níveis de relacionamento, tanto interno quanto externo, ou seja, um espaço onde usuários do sistema de saúde podem se comunicar, além de os colaboradores também poderem se utilizar dessa ferramenta, portanto a característica de mero serviço ou cortesia adicional pode ser entendida e praticada como modalidade de interlocução. CUSSY (2011) aponta que as organizações já percebem a Ouvidoria como meio de estreitar o relacionamento com o cidadão, por uma via oficial e direta de comunicação, atuando com o objetivo de evitar perda de eficiência e responder de modo satisfatório como instrumento de política pública e participação social.

A garantia do direito à informação e a participação social são de fundamental importância em observância às lutas sociais, porém, além de ter esse direito garantido em uma Ouvidoria, torna-se imprescindível saber o que é feito com a informação, como o agente administrativo usa essa participação e como as informações chegam a influenciar as mudanças nos estabelecimentos públicos. Uma Ouvidoria Pública atua no diálogo entre o cidadão e a Administração Pública e as manifestações decorrem do exercício da cidadania, por isso a preocupação com a análise, coleta, classificação, manipulação, armazenamento, recuperação e disseminação da informação, ou seja, o processo de transformação de dados em conhecimento é de total importância para a contínua melhoria na prestação dos serviços.

A comunicação é uma atitude que deve estar presente na ocupação e na preocupação de todos os que compõem uma dada organização, pelo fato de esses serem representantes dessa organização perante seu público (IASBECK, 2006).

REFERENCIAL TEÓRICO

O Estado vem atravessando diversas mudanças, qualquer reflexão em torno da Administração Pública torna imprescindível a existência da participação e controle social em suas atividades. A sociedade e o agente público devem trabalhar em conjunto, com a finalidade de obter um resultado

mais assertivo no gerenciamento dos recursos. A participação social e o gerenciamento dessas informações muitas vezes são observados sem que lhes seja atribuída real importância, ou seja, em alguns momentos percebemos que locais de participação popular são criados apenas para cumprir uma lei, não sendo dada a devida atenção às demandas e à população. Dessa forma, é importante saber como a participação popular e social influencia na gestão das Unidades de Pronto Atendimento – UPAs.

A Ouvidoria é um local onde o usuário pode exercer seus direitos de participar nas decisões da saúde pública, por isso é imprescindível saber qual o entendimento do gestor público sobre a participação social e, dessa forma, incentivar a ampliação da participação popular. O processo em uma Ouvidoria envolve pessoas, informação, atitude organizacional e exige a mediação para a construção do ser e do saber. Mediação deve ser entendida como uma técnica não adversa de resolução de conflitos, por meio da qual duas ou mais pessoas buscam auxílio de um indivíduo capacitado, neutro e especialmente treinado (BRAGA NETO, 1999).

A instalação de uma Ouvidoria traz a aproximação com os cidadãos, mediante uma comunicação acessível e direta, um relacionamento democrático com a sociedade, a identificação de necessidades dos usuários, entre outros. Muitas instituições públicas adotaram esse mecanismo como ponto de apoio no processo de modernização, buscando captar através de seus usuários o compartilhamento de suas ações com os anseios da sociedade, elevando o seu nível de eficiência e eficácia em meio à recuperação e consolidação da imagem do serviço público. As Ouvidorias Públicas são instrumento de cidadania e pilares fundamentais de sustentação da democracia moderna, devendo trabalhar pela satisfação dos cidadãos, atuando como promotoras e agentes de mudanças em prol de uma gestão pública democrática, transparente, participativa, ética, eficaz e eficiente.

IASBECK (2006), ao discutir Ouvidoria, considera que as pessoas que a ela recorrem são usuários, clientes, consumidores, cidadãos que possuem algum tipo de interesse nos negócios da organização. Esse usuário demonstra estar suficientemente motivado para acionar a organização e, por essa razão, mobiliza-se e oferece a ela diversificadas informações, desde as mais óbvias e explícitas, até outras que podem facilmente ser inferidas. Ao estabelecer como princípio organizativo do Sistema Único de Saúde (SUS) a participação comunitária, a Constituição Federal de 1988 apontou para a relevância da inserção da população brasileira na formulação de políticas públicas em defesa do direito à saúde. Além disso, atribuiu importância a instâncias populares na fiscalização e controle das ações do Estado, considerando as especificidades de cada região brasileira. A parceria entre sociedade civil e governos não apenas contribuiu para a consolidação da democracia como também possibilitou a construção de marcos históricos.

Sabemos que o fato de poder contar com as informações adequadas e oportunas são de grande importância para o sucesso de uma organização e, em consequência, do gestor. Uma Ouvidoria Pública atua no diálogo entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados. Para MAÑAS (2002), as informações e o conhecimento compõem recursos estratégicos essenciais para o sucesso de uma empresa. O conhecimento é o conteúdo comunicado na organização com real efeito para os participantes e edifica a aprendizagem organizacional (BULGACOV; MARCHIORI, 2008). Analisam-se as causas dessa problemática, partindo-se de um não funcio-

namento reconhecido. De forma progressiva, é possível identificar inicialmente os problemas que são superficiais e, depois, os mais complexos. Essa colocação não é muito evidente na maioria dos estabelecimentos públicos e, para ser claramente entendida, é importante ter uma abordagem diferenciada. A informação transformou-se em recurso fundamental em qualquer organização. O que se sente é que um número muito significativo dos responsáveis pelas atividades públicas não está preparado para tratar especificamente da informação como um recurso em si, e menos ainda para gerenciá-la, não a considerando como recurso estratégico. As Ouvidorias buscam afirmar a comunicação entre a sociedade e os órgãos públicos para ampliar a capilaridade e a efetividade das políticas públicas. Para tanto, é necessário divulgar o papel das Ouvidorias, disponibilizar o acesso a elas e imprimir celeridade às suas respostas, assim como exercitar/expor-se à participação, em esforço compartilhado entre Poder Público e sociedade civil.

METODOLOGIA

Com o intuito de identificar a importância de uma Ouvidoria dentro de uma unidade pública de saúde, foi utilizada a natureza qualitativa, que melhor se adequa às exigências metodológicas dessa pesquisa. Assim, a proposta metodológica norteadora foi o enfoque na pesquisa qualitativa exploratória.

Foram aplicadas entrevistas semiestruturadas com os gestores das Unidades de Pronto Atendimento. A pesquisa bibliográfica foi utilizada como fundamentação teórica do objeto de estudo mencionado, para contextualizar a temática a ser abordada e para estabelecer as referências de base teórica, a partir do contato com o que já foi produzido e registrado a respeito desse tema. A pesquisa foi realizada nas UPAs, com agendamento prévio feito com os gestores para a realização da pesquisa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

As falas dos gestores foram analisadas e agrupadas em quatro categorias, a saber: 1) a visão do gestor sobre o trabalho da Ouvidoria; 2) a contribuição da Ouvidoria na melhoria das atividades de gestão; 3) a visão dos gestores sobre a importância da Ouvidoria como ferramenta de gestão participativa; e 4) a indicação da Ouvidoria como canal de participação social. Os entrevistados foram em sua maioria do sexo masculino, num total de 4 gestores e 3 gestoras, sendo 3 enfermeiras, 3 médicos e 1 odontólogo.

A visão do gestor sobre o trabalho da Ouvidoria

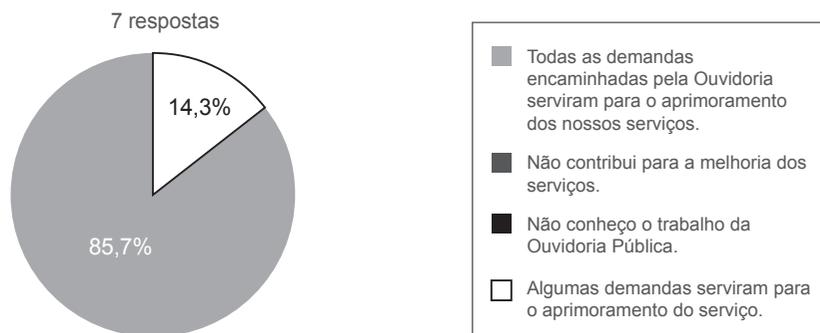
1. Qual sua visão a respeito do trabalho de uma Ouvidoria Pública?



Levando em consideração as três opções de resposta: contribui para o conhecimento sobre o desempenho dos serviços oferecidos à população; não contribui para a melhoria das atividades nas instituições; e não conhecem o trabalho da Ouvidoria Pública, 100% dos gestores apontaram que a Ouvidoria contribui para o conhecimento sobre o desempenho das atividades, mostrando assim que as demandas coletadas pela Ouvidoria e encaminhadas à unidade servem como panorama das atividades, ao localizar, no serviço, os pontos positivos e pontos a melhorar.

A contribuição da Ouvidoria na melhoria das atividades de gestão

2. O trabalho da Ouvidoria já contribui auxiliando-o na melhoria das atividades de gestão?



Nesse ponto, 86% dos gestores afirmaram que as demandas recebidas pela Ouvidoria e encaminhadas à gestão auxiliam na melhoria das atividades, mostrando assim a importância da partici-

pação da população no serviço público, uma vez que o usuário é o maior interessado no produto do serviço ofertado. 14% dos gestores afirmaram que apenas algumas demandas contribuem para a melhoria das atividades de gestão.

A visão dos gestores sobre a Ouvidoria como ferramenta de gestão participativa

3. Na sua visão de gestor, a Ouvidoria é um instrumento de gestão participativa?



Na resposta a essa pergunta, todos os gestores apontaram a Ouvidoria como uma ferramenta de gestão, atribuindo-lhe uma importância estratégica para o gerenciamento das atividades.

A indicação da Ouvidoria como canal de participação social

4. Você indicaria a um usuário a utilização de um canal de Ouvidoria?



Um total de 100% dos gestores afirmou que indicariam uma Ouvidoria como canal de participação dos usuários, portanto podemos considerar que eles levam em consideração a atuação da Ouvidoria e a participação social e dão importância a elas.

Tabela geral das respostas

Demonstrativo de profissionais que alegaram eficiência total da Ouvidoria na Gestão Participativa

Perguntas/ Profissionais	Médico (a)	Enfermeiro (a)	Odontólogo	Total
A visão do gestor sobre o trabalho da Ouvidoria	03	03	01	100%
A contribuição da Ouvidoria na melhoria das atividades de gestão	02	03	01	86%
Ouvidoria como ferramenta de gestão participativa	03	03	01	100%
A indicação da Ouvidoria como canal de participação social	03	03	01	100%

CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que a Ouvidoria é um espaço onde o cidadão interage buscando alcançar seus objetivos, validando a qualidade do serviço ou contribuindo com a melhoria do serviço público.

Ficou evidenciado que, para os gestores das UPAs, a participação do cidadão através de suas manifestações contribui, auxiliando no gerenciamento e na tomada de decisão por parte da gestão, possibilitando analisar o serviço através da experiência do usuário do serviço, ou seja, para aquele cujo equipamento de saúde está destinado, o público-alvo.

Por fim, entendemos a Ouvidoria como canal ascendente de comunicação ao qual se faz necessário incentivar o uso, não só para garantir o direito do cidadão como um dos gestores do serviço público, mas também para a melhoria desses serviços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se adotar a concepção proposta, aprofunda-se a Ouvidoria como um espaço de gestão participativa, no qual o manifestante conversa a fim de alcançar seu objetivo, na espera de uma mudança, contribuindo, com saberes novos, para a organização. Considerando esse modelo e refletindo a Ouvidoria como canal ascendente de comunicação, é fundamental discuti-la como possibilidade real de incentivar relacionamentos com públicos e como processo necessariamente unido às pessoas.

Podemos concluir que a Ouvidoria das Unidades de Pronto Atendimento está estabelecida de forma clara e objetiva para os gestores. Eles apontam grande importância para o gerenciamento dos serviços, destacando a Ouvidoria como ferramenta de gestão. Ficou evidenciado que 86% dos gestores consideram que o setor de Ouvidoria contribui de forma significativa para a melhoria das atividades de gestão, pois traz ao conhecimento deles pontos com oportunidades de melhorias e pontos fortes que precisam ser preservados.

Os gestores foram unânimes ao considerar a Ouvidoria uma ferramenta de gestão participativa, mostrando que existe o entendimento por parte da direção das unidades de que o cidadão é um participante ativo na gestão pública e que o canal de Ouvidoria amplia e facilita essa participação.

Por fim, observa-se a necessidade de estabelecer estratégias de divulgação e orientação para ampliar a participação dos usuários na utilização do serviço da Ouvidoria, já que se trata de uma política nacional e uma mudança de paradigma no atendimento público.

REFERÊNCIAS

A importância do Ouvidor para a sociedade. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/a-importancia-da-ouvidoria-para-a-sociedade-2-publicacao/58261/>>. Acesso em: 11 maio 2016.

A Ouvidoria como processo de construção de conhecimento. Disponível em: <http://www.uel.br/grupo-estudo/gecorp/images/Capitulo_03_Ouvidoria.pdf>.

A política nacional de participação social. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/arenadaparticipacaosocial/a-politica-nacional-de-participacao-social>>. Acesso em: 17 maio 2016.

BLIKSTEIN, I.; ALVEZ, M. A.; GOMES, M. T. Nota técnica: os estudos organizacionais e a comunicação no Brasil. CLEGG, R.; HARDY, C.; NORD, W. (Org.). *Handbook de estudos organizacionais.* São Paulo: Atlas, 2009, p. 126-130, v. 3.

BULGACOV, S.; MARCHIORI, M. O ser e a comunicação dos saberes. In: MARCHIORI, M. (Org.). *Faces da cultura e da comunicação organizacional.* São Caetano do Sul: Difusão, 2008. p. 105-120.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 fev. 2018.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 02 fev. 2018.

_____. Ministério da Saúde/Derac. *Regulação no setor saúde – em direção aos seus fundamentos públicos.* Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

CARDOSO, A. S. R. *Ouvidoria X Mediação: Reflexões sobre um conflito.* Julho 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/images/stories/pdf/artigo003.pdf>>. Acesso em: 9 mai 2011.

CASSARO, A. C. *Sistemas de Informação para a tomada de decisões.* 3. ed. São Paulo: Pioneira Thomson, 2003.

FIGUEIREDO, Nice. Paul Otlet e o centenário da FID. In: *Organização do conhecimento e sistemas de classificação.* Brasília: IBICT, 1996.

IASBECK, L. C. A. *Ouvidoria: Lugar Privilegiado de Comunicação Organizacional.* 2006. Disponível em: <<http://galaxy.intercom.org.br:8180/dspace/bitstream/1904/20148/1/Luiz+Carlos+Assis+lasbeck.pdf>>. Acesso em: 1º maio 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade? *Cad. Saúde Pública*, 93(3), p. 239-262, 1993.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Ouvidoria-geral: um espaço do SUS de cidadania.* 2. ed., Brasília, 2014.

OTICS. Disponível em: <<http://www.otics.org>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

OUVIDORIA. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

SARACEVIC, Tefko. Ciência da informação: origem, evolução e relações. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 4-62, jan./jun., 1996.

FAKE NEWS E AGRESSÕES VIRTUAIS: O PAPEL DAS OUVIDORIAS LEGISLATIVAS

Douglas Stravos Diniz Moreno¹

Resumo

Este estudo investiga o papel das Ouvidorias Legislativas no combate às *fake news* e no tratamento das agressões pelos meios eletrônicos que são produzidas contra o Parlamento e seus agentes públicos. As Ouvidorias representam um modelo bem-sucedido da moderna Administração Pública inspirada nos ideais de boa governança, participação e controle social. Através desse canal, o cidadão sugere, critica, elogia, obtém informações, consegue respostas oficiais às suas demandas no prazo legal; e o mais importante: elas estão aptas juridicamente a produzir seus efeitos. Essa nova condição se distingue da relação informal entre a sociedade e o Poder Público, onde há grande possibilidade dos dados obtidos se tornarem notícias falsas ou *fake news*, por se basearem em fontes inseguras. Por sua vez, o uso do canal da Ouvidoria deve obedecer aos critérios de urbanidade e boa-fé por parte do cidadão, não sendo desejável a realização de reclamações e denúncias ofensivas que venham a configurar crime contra a honra nas suas várias modalidades. Mas o que a Ouvidoria Legislativa deve fazer quando ocorrem essas irregularidades no manuseio da informação e na realização de manifestações ofensivas?

Palavras-chave: Ouvidorias legislativas. *Fake news*. Agressões virtuais. Crime cibernético. Lei de Acesso à Informação. Código de Defesa do Usuário de Serviço Público.

1 Procurador Legislativo e Ouvidor Executivo da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Mestre em Direito Administrativo. Master of Administrative Law (LLM) pela Victoria University of Wellington na Nova Zelândia e ex-bolsista do programa australiano (Professional Development Scholarship Award), com atuação no Ombudsman SA, em Adelaide, Austrália. Conferencista na UNAFEI (United Nations Asia and Far East Institute) em Tóquio, Japão. Especialista em Direito Público e Privado pela Faculdade de Direito de Lisboa. Bacharel em Direito pela UFPE.

Abstract

This study investigates the role of the Legislative Ombudsman's Office in combating fake news and the treatment of cyber-crime. Ombudsmen represent successful models of good governance practices in the public administration, inspired by the ideals of public participation and social control. Through this channel, citizens are engaged to suggest, praise, criticize, obtain information and answers from the government to their questions in a legal deadline; and the most important: they are legally capable to bind and to be enforced. This new scenario differs from the informal mode of interaction between society and government where information obtained is more vulnerable to be transformed in fake news due to the absence of reliable sources. In turn, citizens must comply with principles of civility and good faith when making complaints against government as it is not acceptable behaviours that can be considered criminal offenses. However, what is the role of the Ombudsmen when official information is distorted and criminal offenses are made?

Keywords: Legislative Ombudsman's Office. Fake news. Virtual attacks. Cyber-crime. Information Access Law. Public Service User Defense Code.

INTRODUÇÃO

Este estudo visa explorar o papel das Ouvidorias Legislativas no tratamento das notícias falsas ou *fake news*, bem como das agressões sob o formato de manifestações que porventura sejam realizadas contra o Parlamento e seus membros.

As Ouvidorias Legislativas, como espécie de Ouvidorias Públicas, possuem atribuições definidas em normativos próprios, com observância das diretrizes contidas na Lei 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário do Serviço Público) e na Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), sendo consideradas como canais de comunicação qualificados entre a sociedade e o Poder Legislativo.

Em que pese existirem os Serviços de Informação ao Cidadão em alguns órgãos do Poder Legislativo que gerenciam os pedidos de informação formulados à luz da Lei de Acesso à Informação, tem sido uma tendência natural a instalação de Ouvidorias Legislativas que acumulam essa atividade prevista na LAI, com o recebimento das manifestações descritas na Lei 13.460/2017, a exemplo das reclamações e denúncias, para que dentro do prazo legal previsto nesses diplomas o cidadão obtenha uma resposta da instituição.

Sem embargo, o presente trabalho irá concentrar as questões aqui tratadas sob o ângulo das Ouvidorias Legislativas que acumulam as duas atividades e que estão instaladas em alguns órgãos do Poder Legislativo, não englobando as dos Tribunais de Contas.

O tema revela-se oportuno para debate, uma vez que, nas últimas eleições realizadas no Brasil, as redes sociais exerceram papel fundamental no debate político e uma verdadeira guerra de notícias falsas e agressões virtuais se instalou nas plataformas digitais, produzindo efeitos jamais experimentados, não se sabendo o que era verdadeiro ou manipulado.

A velocidade da propagação de notícias, sejam elas verdadeiras ou falsas, na internet revelou-se um grande desafio. A TV, o rádio, o jornal impresso deixaram de ser a referência única ou mais relevante de informação. O que circulou nas redes sociais passou a ser o novo termômetro do mundo político e a pauta principal na formação da opinião pública. O risco é que muitas vezes essas informações são disseminadas com base em fontes desautorizadas e não seguras.

Considerando que as Ouvidorias Legislativas atuam como gestoras das informações e canal qualificado das manifestações realizadas pela sociedade, o que será desenvolvido neste estudo será a análise das linhas divisórias de competência entre as Ouvidorias Legislativas e os setores de Comunicação e Procuradorias dessas instituições públicas quando estão diante de *fake news*, assim como nas manifestações ofensivas envolvendo o Parlamento e seus agentes, que tenham reflexos na esfera penal e civil.

1 FAKE NEWS E AS OUVIDORIAS LEGISLATIVAS

1.1 A Informação Obtida Através das Ouvidoria Legislativas como Fonte Legal

A Lei Federal 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário do Serviço Público) e a Lei 12.527/2011,

conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), consolidaram os modelos de Ouvidorias Públicas e Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) como canais de contato qualificados que a sociedade possui para obter do Poder Público um posicionamento formal sobre uma manifestação realizada ou um pedido de acesso à informação.

É importante ressaltar, todavia, que as Ouvidorias Legislativas não são órgãos responsáveis pelo conteúdo técnico da informação que é entregue ao cidadão. Essas Ouvidorias monitoram o prazo de resposta e podem até avaliar se a resposta que foi dada pelo departamento competente corresponde ao pedido ou se é suficiente, devolvendo ao setor para que ela seja complementada, mas elas não estão aptas a informar ou responder sobre aspectos técnicos que não detêm competência, salvo quando se tratar de matéria inerente ao próprio departamento ou que ela possa deliberar a respeito.

As Ouvidorias Legislativas, por exemplo, devem examinar se os critérios legais estão preenchidos para que o pedido de acesso à informação ou manifestação possa ser encaminhado internamente para resposta, entretanto não realizam uma apreciação se os dados técnicos estão certos ou errados nem investigam denúncias que foram protocoladas, nem tampouco podem substituir o órgão ou agente público titular da informação que se persegue.

Desse modo, a informação que é considerada oficial é aquela veiculada através dos canais de acesso colocados à disposição pelas Ouvidorias Legislativas e entregues ao cidadão por esse departamento, mas não necessariamente a que é produzida por elas.

Com fundamento na legislação vigente que consolidou as Ouvidorias no cenário da Administração Pública, para que uma informação ou resposta tenha o *status* oficial, ela precisa ter sido disponibilizada ao cidadão por meio dos mecanismos de transparência ativa e passiva (Ouvidorias e Serviços de Informação ao Cidadão). Esta reflexão é necessária, uma vez que, inadvertidamente, se uma informação ou resposta é dada diretamente ao cidadão por agentes públicos da instituição, sem a supervisão da Ouvidoria, há uma alteração relevante no seu *status*.

De maneira didática, a transparência passiva ocorre quando o cidadão provoca a instituição a emitir informação ou resposta sobre o seu pedido, pois a informação que procura não está ao seu alcance através dos mecanismos de transparência ativa, como é o Portal da Transparência. Isso porque a Lei de Acesso à Informação estabeleceu expressamente que é este o caminho formal para que o cidadão possa interagir formalmente com o órgão público, existindo requisitos necessários, limitações e prerrogativas estabelecidas em lei.

A imprescindibilidade da Ouvidoria na transparência passiva então se revela evidente dentro do novo contexto legal, pois caso a resposta ou informação pudesse ser recebida diretamente dos órgãos internos ou dos agentes públicos da instituição, sem passar pela Ouvidoria, não haveria a necessidade da regulação em comento. Se este disciplinamento ocorre é porque a passagem da manifestação pela Ouvidoria com a obtenção de resposta tem um significado relevante.

Por esse motivo, por exemplo, se alguém objetiva criticar o funcionamento de algum Parlamento ou da atividade exercida pelos seus membros e o faz com base em alguma fonte, há de ser indagado se ela foi obtida através dos mecanismos de transparência ativa ou passiva.

Se por acaso alguma informação ou resposta é obtida diretamente dos agentes públicos e departamentos que integram o Poder Legislativo, sem passar pelo canal de comunicação que é a

Ouvidoria, essa não tem o condão de vincular a instituição em si, responsabilizando-se pela sua integridade e/ou por seu mérito tão somente aquele(a) que a forneceu, salvo se aquele(a) que a disponibiliza diretamente está atuando como representante legal daquele órgão do Poder Legislativo, função naturalmente exercida pelos seus presidentes ou na hipótese, ainda existente, de não haver Ouvidoria Legislativa no órgão (art. 10, § 3º da Lei 13.460/2017).

Portanto, uma vez possuidor da informação ou resposta obtida por intermédio do canal de comunicação que é a Ouvidoria, o cidadão está autorizado a usar a deliberação havida dos órgãos internos do Parlamento com o *status* de informação oficial, ou seja, esse é o posicionamento institucional válido juridicamente, haja vista que ele foi proveniente de uma fonte oficial e segura.

Noutra via, se alguém produz algum comentário que envolva o Parlamento como instituição e divulga nas redes sociais ou em algum *blog* tomando como base uma informação ou resposta fiel obtida por intermédio da supervisão da Ouvidoria Legislativa, essa notícia não pode ser considerada uma *fake new*, pois tem lastro em fonte legal com credibilidade e força jurídica.

1.2 O Papel das Ouvidorias Legislativas na Manutenção da Integridade das Informações e Respostas

É importante que a informação ou resposta obtida pelo canal da Ouvidoria seja utilizada e divulgada com cautela pelo cidadão que a obteve ou que vai divulgá-la, sempre citando a sua fonte e origem. Qualquer manipulação do conteúdo pode caracterizar uma notícia falsa ou *fake new*, passando o usuário a responder pelo seu conteúdo ou pela interpretação pessoal que deu à informação obtida.

Para que não haja essa deturpação, de forma a banalizar a informação qualificada, faz-se necessário um posicionamento mais ativo das Ouvidorias Legislativas na sua missão de gestora das informações públicas. Com o advento da recente legislação que conferiu às Ouvidorias Públicas maior atuação, não resta a menor dúvida que será crescente sua atuação mais proativa na instituição além do zelo como gestora da informação².

Nesse sentido, as Ouvidorias Legislativas, sempre que possível, devem adotar as providências necessárias para que a informação ou resposta que elas disponibilizaram ao cidadão seja preser-

2 Lei 13.460/2017:

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

[...]

IV – auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei; _

[...]

VI – receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula;

Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as Ouvidorias deverão:

I – receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos.

vada, identificando eventual manipulação ilícita ou de má-fé que altere o seu conteúdo, e que o cidadão esteja apontando como se fosse da instituição, inclusive promovendo medidas para advertir ou corrigir qualquer distorção dos seus termos.

Como é sabido, há possibilidade de o cidadão utilizar a informação bruta obtida e manuseá-la dentro do conceito de dados abertos, realizando estudos e cruzamentos, mas o produto dessa alteração, ou seja, eventuais interpretações e conclusões obtidas pelo cidadão que o manipula passam a ser vistas como de responsabilidade e titularidade dele e não da instituição de onde obteve os dados.

De modo a cooperar com a integridade das informações que são veiculadas sobre a instituição e seus agentes, os setores administrativos do Parlamento, notadamente o de Comunicação, podem exercer importante parceria no sentido de alertar a Ouvidoria Legislativa, sempre que haja o uso indevido dessas informações, seja nas plataformas digitais e redes sociais, seja nos *blogs*, rádio, televisão, jornais, entre outros veículos de informação.

Trata-se de uma necessidade essencial: distinguir se uma notícia foi baseada em uma informação ou resposta obtida pelo canal da Ouvidoria ou não. Essa atividade é de fundamental importância para a preservação da imagem do Parlamento e seus integrantes e tende a ser uma prática futura nos debates e discursos dos agentes políticos que o integram.

Por exemplo, quando alguém dispuser de números e estatísticas e citar que os dados foram obtidos através da Ouvidoria ou do Portal da Transparência, a informação obtida nessas condições se constitui importante instrumento para a construção argumentativa e de contestação e empresta credibilidade aos que dela fazem uso.

1.3 Supervisão das *Fake News* pelas Ouvidorias Legislativas

Diversas situações podem ocorrer que desafiam a integridade das informações produzidas e custodiadas em uma instituição pública.

Se um *blog*, por exemplo, resolve difundir uma notícia que uma Assembleia Legislativa realiza gastos com determinada atividade ou que um deputado federal tem empregado parentes em seu gabinete, não se pode emprestar credibilidade se a informação não tem lastro nos mecanismos de transparência ativa e passiva disponibilizados pela Casa Legislativa, podendo configurar uma *fake news*.

O Dicionário de Cambridge conceitua *fake news* como sendo histórias falsas que, ao manterem a aparência de notícias jornalísticas, são disseminadas pela internet (ou por outras mídias), sendo normalmente criadas para influenciar posições políticas, ou ainda como piadas³. O impacto das *fake news* no setor público é preocupante. A desinformação causada pela difusão de notícias falsas prejudica sobretudo a formação do pensamento crítico e a reputação de instituições e agentes públicos.

Outra circunstância bem comum de uso indevido da informação tem sido nos debates políticos ou entrevistas. O uso de estatísticas, percentuais e indicação de montantes financeiros pelos políti-

3 <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/fake-news>

cos tem sido uma estratégia bem utilizada de marketing para causar impressão ao telespectador ou para denotar eficiência de uma gestão ou domínio do assunto por um dos interlocutores. Mas o que garante que elas são verdadeiras? As declarações feitas muitas vezes não são confrontadas para saber se se coadunam com a verdade, o que é um desafio para a Justiça Eleitoral e para as Ouvidorias que atuam no setor.

Assim, por exemplo, se dados são divulgados sobre o Congresso Nacional e/ou sobre vereadores, a exemplo de número de faltas, gastos da instituição, votações, valores de contratos administrativos, entre outros temas, sem que haja remissão à fonte legal dessas informações, como é caso do Portal da Transparência, podemos estar diante de uma *fake new*, e os danos são inevitáveis.

Portanto, é salutar que todos aqueles que vão atuar, tendo como matéria-prima a informação de determinada instituição e seus agentes públicos, sejam instruídos a construir de modo responsável seus argumentos, artigos, estudos, com base nos mecanismos de transparência ativa (Portal de Transparência) ou passiva (Ouvidoria), sob pena de ensejar medidas preventivas e de responsabilidade por ter criado e/ou difundido uma notícia falsa ou *fake news*.

1.4 Medidas a Serem Tomadas

Uma das medidas fundamentais para a prevenção das *fake news* é conscientizar a sociedade e esclarecê-la sobre o que é uma informação ou resposta oficial, distinguindo-a daquelas que são obtidas à margem da lei de acesso à informação.

Às Ouvidorias do Legislativo e aos demais setores de Comunicação do órgão deve ser mais divulgado o papel fundamental que possuem para essa conscientização, ainda que gradativa, da sociedade, no sentido de que o cidadão possa identificar quando uma notícia é baseada em fontes legais e quando ela foi obtida informalmente.

É fundamental ressaltar que a Lei de Acesso à Informação prevê expressamente a responsabilização do cidadão que realiza o uso indevido de informação pessoal obtida e que venha a ferir as liberdades e garantias individuais, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.

Assim sendo, providências importantes, caso seja identificado que a informação ou resposta obtida tenha sido utilizada de forma indevida ou alterada, devem ser tomadas pelas Ouvidorias Legislativas, a exemplo de: (a) esclarecer que aquela informação não é oficial e não vincula a instituição, caso não ratificada; (b) que a parte responsável pela manipulação indevida seja notificada para corrigir a informação distorcida; e d) que seja avaliada eventual ação para apuração de responsabilidades pelas Procuradorias Legislativas e Ministério Público.

2 MANIFESTAÇÕES AGRESSIVAS

2.1 Realizadas Perante as Ouvidorias Legislativas

Uma questão intrigante diz respeito às manifestações que são realizadas perante as Ouvidorias

Legislativas e o tratamento que deve ser dado àquelas de cunho agressivo, ou seja, que apresentam conteúdo difamatório, calunioso, suscetível de responsabilização tanto na esfera penal como na cível.

De acordo com a definição legal, a calúnia se caracteriza por ser uma imputação falsa de um fato criminoso a alguém. A injúria pode ser qualquer ofensa à dignidade e a difamação representa a imputação de ato ofensivo à reputação de alguém. Outra manifestação realizada que pode ser enquadrada nos tipos penais de crimes contra a honra é o crime de denúncia caluniosa quando se provoca a abertura de processo quando se sabe que o denunciado é inocente⁴.

Estes tipos penais estão previstos no Código Penal e são considerados crimes contra a honra, inclusive podendo ser vítima a pessoa jurídica, mas dependem de representação, queixa-crime de iniciativa do ofendido. Outra fonte importante para o enquadramento de condutas ilícitas e penais é o da Lei 12.965 (Marco Civil da Internet), que pode permitir a identificação do autor da manifestação realizada pelas redes sociais e meios eletrônicos.

Importante mencionar que serão tratadas inicialmente neste capítulo as manifestações previstas na Lei 13.460/2017, quais sejam, as reclamações e denúncias que foram formuladas por usuário identificado ou que pediu restrição de acesso à sua identidade, através do canal da Ouvidoria, seja pelo meio eletrônico (e-mail, formulário) ou físico (correspondência, redução a termo).

As Ouvidorias Legislativas, por lidarem essencialmente com manifestações realizadas pelo público, como reclamações e denúncias contra o Parlamento e seus membros, tem se deparado com provocações que exigem a sua atuação, seja para reafirmar a integridade da fonte segura que representa, seja para avaliar a necessidade de encaminhamento desse tipo de manifestação para a adoção das providências legais.

Tem sido muito comum as reclamações e denúncias agressivas realizadas diretamente aos agentes políticos, muitas vezes em lugares públicos, a exemplo de aeronaves, restaurantes, estádios de futebol, sendo inclusive filmadas e disseminadas nas redes sociais. E se essas práticas se repetirem com o uso do canal da Ouvidoria? O que fazer?

A experiência havida com o pleito eleitoral de 2018 e que continua atualmente a produzir efeitos para as instituições públicas e seus integrantes tem provocado intenso debate sobre eventuais medidas que possam ser tomadas para coibir as agressões direcionadas ao mundo político e que não constituam uso regular do direito à liberdade de expressão ou liberdade de imprensa.

Desse modo, indaga-se se uma manifestação, com conteúdo agressivo, protocolada pelo canal das Ouvidorias Legislativas, pode ser recebida e encaminhada ao setor ou agente público para a resposta prevista em lei. Em outras palavras, uma manifestação desse porte, com ofensas, palavrões, pode ser considerada válida para receber o tratamento previsto na Lei 13.460/2017?

4 Art. 138 – Caluniar alguém, imputando-lhe falsamente fato definido como crime.

Art. 139 – Difamar alguém, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação.

Art. 140 – Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro.

Art. 339 – Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente:

§ 1º - A pena é aumentada de sexta parte, se o agente se serve de anonimato ou de nome suposto.

§ 2º - A pena é diminuída de metade, se a imputação é de prática de contravenção.

A questão é importante, uma vez que às Ouvidorias não é dado fazer incursões sobre o mérito do pedido, deixando de remeter uma reclamação ou denúncia por achar descabida ou inadvertida. As Ouvidorias Legislativas realizam um trabalho de filtragem para verificar se a manifestação se refere a atividade desenvolvida pelo Parlamento e seus agentes públicos.

Assim, não tem a Ouvidoria atribuição legal para afirmar se a manifestação é caluniosa ou não, sobretudo quando há tipificação penal específica nesse sentido a ser atribuída por autoridade competente e não lhe cabe examinar se estão presentes os requisitos para a instauração de procedimento criminal contra o usuário.

A despeito das consequências na área penal, não resta dúvida de que uma manifestação que contém em seu bojo um teor agressivo com palavrões, ofensas à reputação e à dignidade de algum agente público ou até mesmo à própria instituição precisa de atenção, pois viola frontalmente o disposto no art. 8º da Lei 13.460/2017⁵.

Desse modo, o recebimento de uma manifestação ofensiva não é compatível com o tratamento de respeito que se espera do usuário ao pretender utilizar o canal de comunicação da Ouvidoria. A Carta de Serviços, que é o documento que regula essa relação, deve trazer em seu bojo a advertência de que a violação dos seus termos pelo usuário pode inviabilizar a obtenção de qualquer direito, pois se não se manifesta com urbanidade não se pode receber resposta da mesma maneira.

A nosso sentir, uma sugestão de procedimento para as Ouvidorias Legislativas, em circunstâncias vexatórias e que não fere os princípios da Lei 13.460/2017, seria devolver a manifestação para que o usuário tenha ciência das consequências que poderão lhe ser imputadas, solicitando uma retificação ou ratificação do conteúdo, caso deseje prosseguir assumindo os riscos de sua demanda.

As advertências são necessárias uma vez que tem sido prática muito comum a instauração de processos ou procedimentos contra agentes políticos, especialmente no período pré-eleitoral, para criar um fato eleitoral ou uma notícia que venha a prejudicar a reputação do candidato, propósito para o qual não pode o canal de Ouvidoria servir como instrumento.

Sem embargo, caso não retificado o seu conteúdo, não resta alternativa senão a Ouvidoria enviar a manifestação para uma possível resposta do que pode ser aproveitado dessa manifestação, dando ciência às Procuradorias Legislativas ou a(às) assessoria(s) do(s) agente(s) político(s) envolvido(s) para que avaliem a necessidade de tomar as devidas medidas judiciais cabíveis contra o usuário ofensor.

2.2 Realizadas Perante as Redes Sociais

Uma questão também delicada diz respeito às manifestações agressivas quando realizadas perante as redes sociais. No Facebook, por exemplo, tem sido comum a veiculação de comentários ofensivos quando é publicada alguma notícia ou atividade do Parlamento em suas páginas oficiais eletrônicas.

5 Art. 8º São deveres do usuário:

I – utilizar

adequadamente os serviços, procedendo com urbanidade e boa-fé; [...]

Há Ouvidorias que ainda não adotaram as redes sociais como ferramenta de comunicação para o recebimento de manifestações do cidadão à luz da Lei 13.460/2017, embora seja uma tendência para o futuro. Enquanto isso não ocorre, as manifestações, apesar de representarem uma reclamação ou denúncia em potencial, não podem ser encaminhadas pelas Ouvidorias Legislativas para os procedimentos internos de resposta, mas sim pelos setores de Comunicação do órgão que gerenciam as redes sociais.

Assim, compete aos setores de Comunicação dos Parlamentos desenvolverem sistema ou programa de resposta imediata e/ou esclarecimento dos fatos em espaço na própria rede social, realizando as devidas advertências e podendo até indicar o canal da Ouvidoria para que o usuário possa optar por esse meio, se quiser uma resposta formal da instituição.

Esse tipo de atuação é fundamental, pois o uso das redes sociais para espalhar denúncias ou reclamações, sem uma fonte legal válida, se avoluma a cada dia na internet, e a rápida intervenção previne a disseminação das *fake news* e a prática de crimes cibernéticos.

Caso as manifestações tenham conteúdo ofensivo, há necessidade de que seja alertado o usuário infrator sobre possíveis consequências de ordem penal e civil. Caso mantido e difundido o comentário agressivo, o setor de Comunicação deve remeter a situação ao crivo das Procuradorias Legislativas, a fim de investigar a possibilidade de crime cibernético com fundamento no Marco Civil da Internet (Lei Federal 12.965/2014).

Em diversas ocasiões algumas Procuradorias do Legislativo já foram instadas a atuar nesse sentido solicitando a retirada das postagens ofensivas nas redes sociais contra a instituição que elas representam, assim como sugerindo aos agentes públicos atingidos a propositura de queixa crime/ação penal, tendo o Judiciário já se manifestado em diversas ocasiões favoravelmente aos direitos de personalidade em oposição ao direito de liberdade de expressão/impressão.

2.3 Realizadas Perante a Mídia

Muitas manifestações sob a forma de reclamação e denúncia contra o Parlamento e seus membros podem surgir também na mídia tradicional, a exemplo de jornais, rádio e TV e através de *blogs* jornalísticos. Quando exercidas de forma regular, elas representam legítimo exercício da liberdade de expressão e/ou liberdade de imprensa.

Em alguns jornais, por exemplo, disponibiliza-se um espaço para dar voz ao leitor e muitas vezes surgem manifestações que representariam, em potencial, uma reclamação ou denúncia, à luz do Código de Defesa do Usuário do Serviço Público. Do mesmo modo, uma matéria realizada em um *blog* contendo uma denúncia contra um deputado estadual ou uma reclamação contra o Senado em uma entrevista na rádio devem ser examinadas com atenção.

Em que pese não terem sido formuladas nos moldes previstos pela Lei 13.460/2017 para que haja uma resposta oficial, isso não significa que elas devem ser desprezadas. As manifestações realizadas à margem do canal da Ouvidoria não têm o condão de instaurar o rito previsto em lei, entretanto devem ser monitoradas pelos setores que atuam sobre a gestão de informação, que podem dialogar a respeito e verificar quais providências podem ser tomadas.

É fundamental que essas manifestações não sejam desconsideradas de plano, até porque podem ser um sinalizador de uma denúncia consistente, mas por outro lado podem atingir a imagem do Parlamento e seus membros, devendo sempre que possível serem respondidas de maneira adequada e rápida para que o contraditório seja exercido diante de uma crítica ou denúncia infundada, prevenindo a disseminação de uma *fake new*.

Todavia é importante sopesar que há muitos *blogs* e *sites* na internet que procuram, na realidade, visibilidade e número de acessos com notícias escandalosas para que venham a se tornar celebridades no mundo cibernético, devendo ser avaliado até que ponto é necessário, ao responder, dar alguma credibilidade a quem está atuando de má-fé.

Do mesmo modo que nas redes sociais, se há excesso ou abuso da liberdade de expressão e/ou de imprensa, há necessidade de adoção dos mesmos mecanismos de prevenção previstos para o uso ofensivo nas redes sociais, com remessa da manifestação agressiva para as Procuradorias Legislativas para que as medidas judiciais sejam adotadas, garantindo-se o direito de resposta e a punição de eventual crime praticado contra a honra.

2.4 Realizadas Através do Anonimato

A reclamação e/ou denúncia identificada se distingue da chamada comunicação de irregularidade, que tem sido tipificada como aquela mensagem encaminhada às Ouvidorias comunicando a existência de uma ilegalidade ou irregularidade, com ou sem evidências, mas em que não há identificação do autor da manifestação.

Enquanto na denúncia identificada há o dever de serem apreciados os seus termos pelo Parlamento através dos órgãos competentes, a comunicação de irregularidade, apesar de também merecer ser analisada, será tratada de maneira discricionária. Ela será considerada dentro de um contexto com outros indícios e provas, mas diferentemente da denúncia identificada, não há obrigatoriedade de resposta no prazo legal, nem obviamente ciência das decisões adotadas ao denunciante anônimo.

A “denúncia anônima”, como é popularmente conhecida, será avaliada pelos setores administrativos do Legislativo para que realizem uma investigação preliminar sobre o seu aproveitamento ou a instauração de eventual processo que apure o que foi apontado. Essa prática já era adotada por muitas Casas Legislativas, antes mesmo da Lei 13.460/2017, a exemplo dos trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito, quando era muito comum o recebimento de denúncias anônimas, as quais ajudavam nos trabalhos investigativos.

Mas o que acontece se a comunicação de irregularidade ou “denúncia anônima” é realizada através do canal da Ouvidoria pelo meio eletrônico ou divulgada nas redes sociais, contendo ofensa a alguém ou à instituição, configurando-se assim crime contra a honra?

Graças ao avanço da tecnologia, o anonimato eletrônico vem sofrendo intenso combate, e a ideia que ganha força é a de que não haveria possibilidade prática de divulgação de conteúdo anônimo na internet, vez que todos os acessos feitos na rede são passíveis de gerar a locação do responsável por meio dos IPs. Ainda que determinado conteúdo não esteja assinado, seu autor seria sempre identificável.

Portanto, em que pese a Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) ter estimulado a diversidade de opiniões e liberdade de crítica na internet (art. 2º, *caput*) os atos ilícitos praticados no ambiente da internet não são diferentes daqueles que ocorrem no mundo real, razão pela qual seus autores podem ser penalizados civil e criminalmente (art. 7º, I da Lei 12.965/2014).

Na área eleitoral, o artigo 57-D, *caput*, da Lei nº 9.504/97, prescreve que é “vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores – internet, assegurado o direito de resposta (...)”. De acordo com o § 2º desse mesmo artigo, sua violação sujeita o responsável à multa no valor de R\$ 5 mil a R\$ 30 mil.

Na própria tipificação do crime de denúncia caluniosa, o cometimento do ato através do anonimato representa um aumento da pena. Há possibilidade de tipificação penal também quando há a realização de “trote” através do telefone que é disponibilizado ao cidadão pela Ouvidoria.

Logo, apesar de uma comunicação de irregularidade ser considerada para o propósito de estimular a participação e o controle social, o anonimato não pode ser utilizado como escudo para que crimes sejam perpetrados nos meios eletrônicos e redes sociais, disseminando ofensas, pelo que, ocorrendo essa hipótese, tanto a Ouvidoria como o setor de Comunicação podem encaminhar esse tipo manifestação para a Procuradoria do Legislativo, que, em razão de ordem judicial, pode obter dos provedores de conexão e de acesso a aplicações da internet os registros de conexão, além de outras informações que possam contribuir para identificação do usuário ou do terminal.

Em que pesem as limitações e alterações que serão trazidas pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709/2018) quanto ao acesso e tratamento dos dados pessoais nos meios eletrônicos, isso não significa que através de ordem judicial, com a atribuição de sigilo nos autos, essas práticas criminosas não possam ser apuradas⁶.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável que já podem existir fábricas de criação de notícias falsas espalhadas pelo mundo, dentro de uma cadeia de conexões cujo objetivo é viralizar aquela notícia para que ela produza os efeitos desejados pelos seus mentores. Devido ao volume de *fake news* existentes, muitas vezes produzidas para se difundir um só argumento, sem oportunidade para o contraditório, a busca de fontes confiáveis se torna uma grande necessidade na via pública, sobretudo no ambiente político.

Mas qual seria uma fonte confiável para se questionar o Poder Legislativo e seus membros? Sem dúvida, a resposta é a seguinte: a informação que foi obtida nos Portais de Transparência e/ou aquela obtida por intermédio do canal de comunicação disponibilizado pelas Ouvidorias Legislativas.

Essas fontes, desde que utilizadas adequadamente pelo usuário, apresentam um *status* que merece ser acreditado, pelo que a utilização dos canais de transparência ativa e passiva deve ser

6 Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses:

[...]

II – sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para: [...]

d) exercício regular de direitos, inclusive em contrato e em processo judicial, administrativo e arbitral, este último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem); [...]

uma tendência cada dia maior para que a sociedade saiba distinguir uma informação oficial daquela obtida à margem da lei.

Nessa linha de entendimento, faz-se necessário educar as pessoas para que busquem mais essa via de distinção, pelo que os gestores administrativos precisam adotar como prioritária essa nova modalidade de comunicação com a Administração Pública para que as informações produzidas e custodiadas naquele órgão não sofram vazamentos inadequados e manipulação indevida, o que somente vai ocorrer com o fortalecimento do trabalho realizado pelas Ouvidorias Legislativas.

Tanto devem ser combatidas as *fake news*, com a remissão a uma fonte segura como é a do rito monitorado pela Ouvidoria, como as agressões virtuais ou crimes cibernéticos que podem ser direcionados contra o Parlamento e seus membros, devendo a Ouvidoria atuar na sua prevenção e combate, uma vez que, de acordo com o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, o direito de realizar uma manifestação e obter uma resposta, apesar de amplo e protegido pela legislação vigente, com esteio na liberdade de expressão, liberdade de crítica e liberdade de imprensa, obedece a limites de urbanidade, ética e respeito.

Se essas cláusulas constitucionais não são respeitadas com o uso moderado e razoável das manifestações, não resta dúvida de que as ofensas praticadas devem ser combatidas e penalizadas, pelo que as Ouvidorias Legislativas exercem papel de liderança na identificação dessas ofensas. O que não significa dizer que elas estão impedindo a manifestação dos usuários, mas sim conferindo seriedade a esse tipo de atividade para que ela possa produzir os efeitos esperados pelo cidadão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal 13.460 de 26 de junho de 2017. Código de Defesa do Usuário de Serviço Público.

_____. Lei Federal 9.504 de 30 de setembro de 1997.

_____. Decreto-lei 2.848 de 7 de dezembro de 1940, que criou o *Código Penal Brasileiro*.

_____. Lei Federal 12.527 de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação (LAI).

_____. Lei Federal de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

_____. Lei Federal 12.965 de 23 de abril de 2014. Marco Civil da Internet.

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



Associação Brasileira de
Ouvidores/Ombudsman