CAPÍTULO 7

A IMPORTÂNCIA DA OUVIDORIA PARA O SERVIÇO PÚBLICO: O CASO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Francisco Assis Santos Mano Barreto

"A Ouvidoria é um instrumento essencial, imprescindível, para o funcionamento das instituições republicanas. O trabalho é 'espinhoso', mas Ouvidoria é algo muito sério. É um dos principais canais que temos para ouvir a voz do cidadão, que, no nosso caso, é principalmente o segurado. As manifestações com o povo nas ruas serviram para reforçar ainda mais a importância desses canais e, no âmbito da Previdência, esse trabalho está sendo realizado."

Garibaldi Alves Filho

1 APRESENTAÇÃO

O serviço público brasileiro, ao longo das últimas décadas, vem se modernizando e procurando atender às necessidades daqueles que o buscam. No entanto, muitas vezes essa modernização não tem sido na velocidade esperada, tampouco com a qualidade desejada. No caso da Previdência Social, essa modernização se deu pela imprescindibilidade de mudar a imagem perante a opinião pública. Lembro-me bem que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) era sinônimo de longas filas e que as pessoas precisavam chegar às portas das agências da Previdência de madrugada.

Alguns benefícios previdenciários demoravam bastante tempo para ser concedidos. Muitas vezes, pela dificuldade de análise da documentação dos segurados, bem como pela existência de sistemas corporativos precários.

Hoje o cidadão não precisa pegar fila, basta agendar o atendimento por um dos canais disponíveis e comparecer à agência escolhida meia hora antes do atendimento marcado. Os benefícios são concedidos em trinta minutos. Para isso, basta que os dados da vida profissional do trabalhador estejam no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

Nesse contexto, a ouvidoria tem um papel fundamental, haja vista que ela é um canal de comunicação direto entre o cidadão e o Estado. De forma imparcial,

ela busca solucionar conflitos e responder às mais diversas manifestações oriundas da sociedade brasileira.

A ouvidoria da Previdência Social atua como um instrumento de participação e controle social, além de ser uma importante ferramenta de gestão, pois por meio de seus relatórios é possível que os gestores identifiquem os problemas e as deficiências. Desse modo, é possível promover as mudanças necessárias para ajustar o serviço público à qualidade desejada e pleiteada pelos segurados. Cabe ressaltar que os relatórios são emitidos com base nas manifestações registradas pela sociedade no sistema de ouvidoria e visam aperfeiçoar o serviço público e, por que não dizer, o Estado brasileiro.

2 HISTÓRICO

Em 1998, a Previdência Social desenvolveu o Programa de Melhoria de Atendimento (PMA), com o objetivo de aperfeiçoar o atendimento ao cidadão em relação aos serviços previdenciários prestados. Algumas ações – como a transformação dos antigos postos do INSS em agências da Previdência Social, lançamentos do PREVmóvel, do PREVCidade, do PREVFone, do PREVCidadão e do PREVNet, bem como a criação da Ouvidoria-Geral da Previdência Social (OUGPS) – se destacaram durante a execução desse programa.

Assim, em agosto de 1998, foi criada a OUGPS, com a fundamentação legal na Lei nº 8.213/1991, alterada pela Lei nº 9.711/1998, que prevê essa criação e tinha como objetivo tornar a OUGPS um instrumento de controle das ações do PMA. A Previdência Social teria como medir a qualidade dos serviços prestados pela visão do cidadão, em que a OUGPS exerceria o papel de controle social.

Em 2000, a OUGPS conquistou prêmios importantes, como o 1º lugar nos prêmios *Ideias inovadoras da Previdência Social* e *Destaque em gestão empreendedora* e o 5º lugar no *Concurso de inovações na gestão pública federal*, promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). A OUGPS também foi reconhecida pela iniciativa de criação de uma ouvidoria na administração pública federal com o Prêmio Hélio Beltrão.

Em 2008, foi criada uma versão *web* para o sistema de ouvidoria, permitindo que os cadastros das manifestações também fossem realizados pelo *site* da Previdência Social, finalizando os contatos por meio do correio eletrônico.

Em 2010, foi criado o índice interno de tempo médio de análise e processamento da demanda, que mede em dias quanto tempo a OUGPS utiliza para tomar a primeira decisão no tratamento da manifestação, ou seja, se encaminha ou responde diretamente ao cidadão. Atualmente, esse índice é denominado de índice médio de tratamento das manifestações.

Em 2010, foi lançada a primeira edição da Carta de Serviços ao Cidadão, atendendo ao art. 11 do Decreto nº 6.932/2009. Nesse mesmo ano, foi publicada a Portaria Conjunta MPS/INSS/Dataprev nº 328/2010, disciplinando sobre as denúncias e ameaças contra a integridade física e a vida dos agentes públicos da Previdência Social.

Em 2011, foi publicado o primeiro relatório de atividades da OUGPS, que apresentou o resumo das ações executadas de 2008 a 2010 da ouvidoria-geral. Após essa publicação, anualmente, a OUGPS publica seus relatórios de atividade para manter a sociedade, os órgãos e as entidades da Previdência Social informados sobre as atividades exercidas durante o ano.

Em 2012, a ouvidoria-geral iniciou o projeto de elaboração de uma nova versão do sistema de registro e análise das manifestações, com objetivo de otimizar o processo de trabalho da ouvidoria e das áreas técnicas solucionadoras, facilitando também a vida do cidadão que busca esses serviços. Essa nova versão permitirá a interação com os sistemas corporativos e o banco de dados da Previdência Social, agilizando os procedimentos de tratamento das demandas e tornando o cadastro de novas manifestações, por parte do cidadão da Central de Atendimento 135, mais célere. Nesse ano, foi lançada a 2ª edição da Carta de Serviços ao Cidadão, em três versões – livreto, fôlder e cartaz.

Em 2013, foi realizada uma ação conjunta com a finalidade de redução de demandas com mais de noventa dias encaminhadas às áreas técnicas solucionadoras.

Em 2014, a OUGPS executou grupos de trabalho em algumas áreas solucionadoras para ajudá-las a diminuir a quantidade de manifestações encaminhadas que estavam pendentes de retorno, obtendo reduções significativas no tempo de resposta ao cidadão. Isso foi possível porque a ouvidoria possui em seus quadros servidores que trabalharam nas agências da Previdência Social, bem como nas gerências executivas, acumulando conhecimentos no atendimento ao público e no pós-atendimento, no caso da ouvidoria.

Desde sua criação, a ouvidoria-geral teve três ouvidores gerais: Neiva Renck Maciel (de agosto de1998 a junho de 2007); Paulo Marcello Fonseca Marques (de junho de 2007 a junho de 2011); e Francisco Assis Santos Mano Barreto (junho de 2011 – em exercício).

2.1 Estrutura e funcionamento

A OUGPS faz parte da estrutura organizacional do gabinete do ministro de Estado da Previdência Social, possuindo três divisões e um serviço para exercer as competências de ouvidoria estipuladas no regimento interno, disciplinado pela Portaria nº 751/2011.

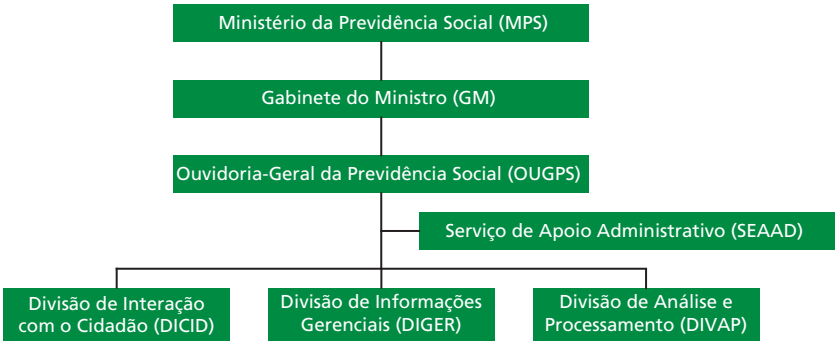
1) Divisão de Análise e Processamento (Divap): compete receber, analisar e revisar as manifestações eletrônicas antes de encaminhar o registro à respectiva área técnica solucionadora e/ou responder aos cidadãos e aos servidores da Previdência Social e às entidades a ela vinculadas. Responsável também por elaborar e atualizar os manuais internos da OUGPS e aprimorar modelos de resposta das manifestações.

2) Divisão de Interação com o Cidadão (Dicid): compete prestar atendimento ao cidadão, de forma presencial ou por telefone, e buscar solução de seus pleitos junto à Previdência Social. Quando há presença do segurado, o setor, vendo a necessidade, cadastra e gera um protocolo da manifestação solicitada. Também recebe e insere no sistema da ouvidoria as correspondências da população e atende às demandas previdenciárias vindas de órgãos públicos.

3) Divisão de Informações Gerenciais (Diger): compete produzir relatórios, estudos e diagnósticos técnicos e gerenciais a partir das manifestações recebidas pela OUGPS. Acompanha, orienta e avalia o desempenho das áreas técnicas solucionadoras quanto à qualidade e tempestividade das respostas. Além de gerir os sistemas da OUGPS, em conformidade com as unidades competentes, e de subsidiar a manutenção da página eletrônica da entidade.

4) Serviço de Apoio Administrativo (Seaad): compete executar e controlar as atividades relacionadas à administração de pessoal, à gestão de documentos, à comunicação administrativa, à publicação, à administração de material, à informática, ao patrimônio e aos serviços gerais, em conformidade com as unidades competentes.

FIGURA 1
Organograma funcional da Ouvidoria-Geral da Previdência Social (OUGPS)



Fonte: Brasil (2011b).

A OUGPS possui quatro canais formais de atendimento para que os cidadãos possam registrar suas manifestações sobre os serviços previdenciários:

- Autoatendimento: *site* <http://www.previdencia.gov.br/>, na opção ouvidoria;
- Central de Atendimento 135: por telefone, de segunda a sábado, das 7h às 22h;
- PREVcartas: Caixa Postal 09714, CEP 70040-976, Brasília/DF; e
- Atendimento presencial: Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Edifício Anexo, Ala "A" – 1º andar. O atendimento é realizado de segunda a sexta, das 8h às 18h.

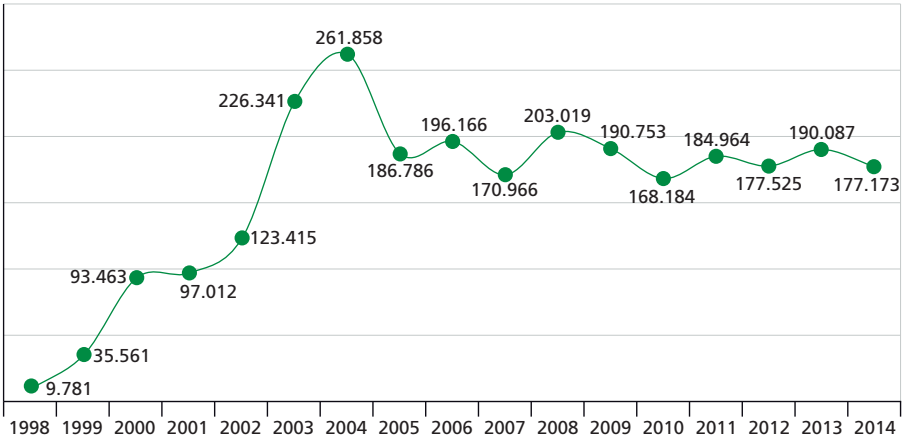
São acolhidos cinco tipos de manifestação: elogios, sugestões, denúncias reclamações e solicitações diversas.

2.2 Números

A OUGPS, desde sua criação até 2014, recebeu 2.692.987 manifestações dos cidadãos. Em 2014, foram recebidos 177.173 registros, com uma média de 14.764 manifestações por mês. Até o mês de novembro de 2014, a OUGPS solucionou 99,2% de todas as manifestações recebidas de 1998 até o citado mês.

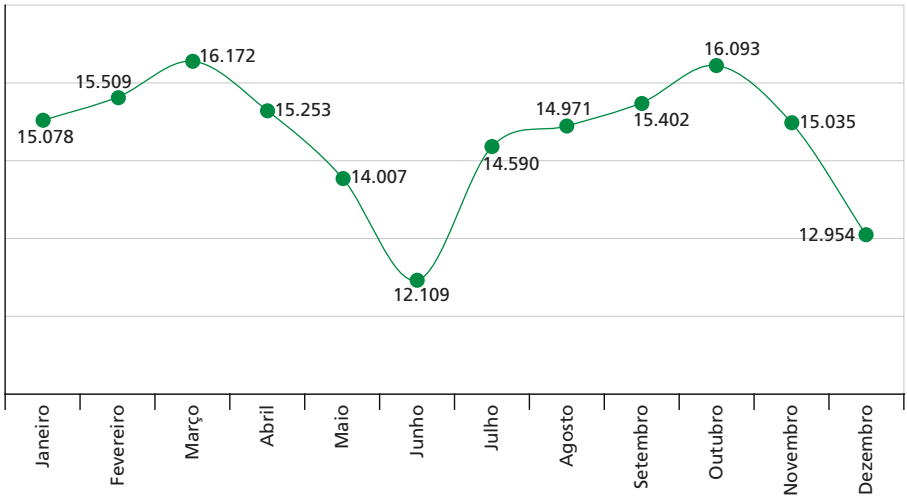
O quadro pessoal da ouvidoria é composto por dezesseis servidores, 95 colaboradores terceirizados, contratados junto a uma empresa especializada, por meio de processo licitatório, além de cinco estagiários.

GRÁFICO 1
Quantitativo de manifestações recebidas (1998-2014)



Fonte: Sistema de Ouvidoria (SOUweb).

GRÁFICO 2
Quantitativo de manifestações recebidas (2014)



Fonte: Sistema de Ouvidoria (SOUweb).

3 DESTAQUES

A Ouvidoria-Geral da Previdência possui dois índices que auxiliam no controle de resolução de suas demandas.

1) Tempo médio de atendimento das manifestações cadastradas: mede em dias o tempo utilizado para tomada da primeira decisão no tratamento da manifestação, encaminha para a área solucionadora ou responde diretamente ao cidadão. Em 2014, até dezembro, a média desse índice foi de *4,13* dias. Em 2013, a média foi de *8,75* dias.

2) Índice de resolubilidade interna: afere a porcentagem de resolubilidade das manifestações cadastradas e solucionadas na ouvidoria-geral sem que o registro seja encaminhado para as áreas técnicas solucionadoras. Em 2013, o índice foi de *50,74%*, ou seja, ela respondeu diretamente ao cidadão mais da metade das manifestações recebidas, baseando-se em consultas aos sistemas corporativos e à legislação da Previdência Social. Em 2014, até dezembro, a média do índice é de *44,56%*.

Como informado anteriormente, a OUGPS possui seu próprio sistema de ouvidoria, versão *web*. Assim, não é preciso instalar nenhum programa nos computadores dos usuários, sendo necessário somente acesso à rede local da Previdência Social, facilitando assim a disseminação do uso desse sistema, visto que sãos muitos agentes públicos que utilizam o sistema para atender às demandas de ouvidoria.

Em sua estrutura, a OUGPS possui uma equipe de monitoramento na Diger que auxilia as áreas técnicas solucionadoras no manuseio do sistema, bem como na resolução de algumas demandas que precisam de orientação técnica desta ouvidoria. Essa equipe também produz relatórios gerenciais para informar os órgãos e as entidades da Previdência Social sobre as pendências que suas unidades possuem, atuando como uma importante ferramenta de gestão.

A Previdência Social possui três centrais telefônicas, com seiscentos pontos cada uma, localizadas nas cidades de Caruaru, Salvador e Palmas. Destes pontos de atendimento, quarenta são destinados à ouvidoria, ou seja, eles cadastram as manifestações dos cidadãos que buscam a ouvidoria pelo telefone da Previdência Social, o 135. A ouvidoria capacita e acompanha *in loco* periodicamente esses atendentes para que o atendimento seja sempre realizado com qualidade.

Também são realizadas visitas técnicas nas áreas solucionadoras com o objetivo de ajudá-las na redução das demandas pendentes. A ouvidoria participa, sempre que possível, dos encontros regionais e nacional dos gestores da Previdência Social.

4 LIÇÕES APRENDIDAS E DESAFIOS

Para construir esta seção, inicialmente busquei a colaboração da equipe técnica da OUGPS, pois todos nós aprendemos juntos e cada um poderia contribuir à sua maneira, no entanto, em vários pontos houve consenso, basicamente em todos.

O trabalho na ouvidoria possibilita mais que um aprendizado, possibilita ter uma compreensão melhor do que realmente é ser servidor público, visto que ouvir as pessoas e tentar entender o que elas querem é um desafio diário. E esse é essencialmente um papel do ouvidor, considerando que a ouvidoria é a instituição que reforça o conceito de *serviço* público, isso porque ela é o melhor canal para entender o que o cidadão demanda e espera do serviço público. A busca por melhoria no atendimento à população deve ser constante. A interlocução entre cidadão e serviço prestado é a essência de nosso trabalho.

Foi a partir desse entendimento que começamos a perceber que a Ouvidoria-Geral da Previdência Social não só medeia entre o cidadão e a Previdência Social na resolução dos conflitos, mas também é uma acolhedora de novas necessidades e tendências do setor previdenciário. Essa visão maturou o velho entendimento que tínhamos sobre ouvidoria e nos abriu um leque de possibilidades que buscamos transmitir de forma direta e substancial aos diversos níveis gerenciais da Previdência Social.

Podemos afirmar que o aprendizado é constante, haja vista que as manifestações diárias nos remetem a uma lição nova, como disse Maurício Cruz[1] no seminário *Ouvidorias legislativas, transparência e controle social: os desafios do Poder Legislativo*: "Toda vez que há uma demanda para a ouvidoria, é uma oportunidade de aprendizagem (...) é uma oportunidade que a organização tem de melhorar".

Acreditamos que esse seja um dos grandes desafios da ouvidoria, pois alguns paradigmas precisam ser realmente quebrados no serviço público. O servidor deve entender que o ouvidor não cria demanda para as áreas responsáveis pelas respostas, essas demandas são oriundas, muitas vezes, da insatisfação do usuário com o serviço que lhe é prestado. Ainda podemos observar certa resistência por parte de determinadas áreas em responder às manifestações de ouvidorias que lhes são encaminhadas. Cabe salientar que, no âmbito da Previdência Social, as manifestações são encaminhadas, tratadas e respondidas em um sistema próprio, no qual todos os setores das quatro instituições que compõem a Previdência Social têm acesso, o que facilita bastante o tratamento e o manuseio das demandas.

Outro desafio, e não menos importante, é a falta de uma normatização federal das ações de ouvidoria, uma vez que não existe esse tipo de normatização determinando prazo para resposta, obrigatoriedade no atendimento e sanções pelo não atendimento. Apesar da implementação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), na qual há determinação de prazo de resposta aos pedidos de informações, na prática, a lei não contempla as demandas exclusivas de ouvidorias, como reclamações, denúncias, sugestões, entre outras.

O art. 13 do Regimento Interno do Ministério da Previdência Social (MPS), aprovado pela Portaria MPS nº 751, de 29 de dezembro de 2011, prevê que o ouvidor-geral atuará com autonomia e independência, porém a falta de uma norma que estipule prazos de resposta com sansões pelo não cumprimento deixa o ouvidor de *mãos atadas*, restando apenas cobrar e aguardar a resposta. Como o tema foi diversas vezes discutido em encontros de ouvidores, acreditamos que essa dificuldade não é só no âmbito da Previdência Social.

A OUGPS, hoje com dezesseis anos, conquistou um espaço na administração geral do ministério, pois, apesar de muitas dificuldades, temos orçamento próprio, uma boa equipe de servidores e colaboradores, participamos efetivamente do plano de ação integrado do ministério, bem como de reuniões gerenciais em que podemos expressar nossas opiniões com a visão macro que o trabalho na ouvidoria permite. Entretanto, há muitos desafios pela frente.

---

1. Secretário-Executivo da Secretaria Executiva do Desenvolvimento do Modelo de Gestão na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco (Seplag).

5 CONCLUSÃO

No intuito de colaborar com a humanização do serviço público, tornando-o capaz de entender os anseios da sociedade e a real missão do servidor público, vemos na ouvidoria o canal de comunicação transparente e eficaz entre o usuário e o serviço. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu art. 37, § 3º, inciso I, prevê a participação do usuário na administração pública, no entanto, faz-se necessária a normatização de regras para o cumprimento de demandas oriundas das manifestações desses usuários.

No serviço público atual, é inimaginável que exista algum órgão da administração pública direta ou indireta que ainda não tenha instituído a ouvidoria. Não estamos falando de uma sala com uma placa na porta dizendo ouvidoria. É necessário dar condições de trabalho àqueles que vão escutar a voz do povo. O papel da ouvidoria vai muito além de urnas espalhadas pelo órgão com formulários pré-estabelecidos, nos quais o cidadão é conduzido a preenchê-los, o seu papel é fazer parte da gestão, com seus relatórios e com sua visão a partir das manifestações registradas em sistemas confiáveis, nos quais o cidadão possa expressar suas impressões do serviço que lhe é prestado.

É preciso que os gestores tenham a compreensão de que a ouvidoria é uma ferramenta de gestão e que podemos auxiliá-los nas tomadas de decisão, na busca do aperfeiçoamento da máquina pública e no melhoramento permanente do atendimento ao público.

Por fim, acreditamos que a importância das ouvidorias seja reconhecida e a autonomia dos ouvidores seja concretamente estabelecida em todos os órgãos, assim como está sendo no âmbito da Previdência Social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <http://goo.gl/p11iSs>.

_____. Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998. Dispõe sobre a recuperação de haveres do Tesouro Nacional e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a utilização de Títulos da Dívida Pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, na quitação de débitos com o INSS, altera dispositivos das Leis nºs 7.986, de 28 de dezembro de 1989, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e 9.639, de 25 de maio de 1998, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1998. Disponível em: <http://goo.gl/3upGND>.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, Distrito Federal, n. 221-A, 18 nov. 2011a. Seção 1, p. 1, Edição Extra.

_____. Ministério da Previdência Social. Portaria MPS nº 751, de 29 de dezembro de 2011. Braília: MPS, 2011b. Disponível em: <http://goo.gl/cehSiu>.

_____. Ministério da Previdência Social; INSS – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL; DATAPREV – EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Portaria Conjunta MPS/INSS/Dataprev n. 328, de 25 de junho de 2010. Brasília: MPS; INSS; Dataprev, Disponível em: <http://migre.me/rp9ZE>.