# Projeto “Coleta OGU 2013”

## Relatório de Pesquisa

ipea

# Projeto “Coleta OGU 2013”

# Relatório de Pesquisa

ipea

**Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**
**Ministro** Marcelo Côrtes Neri

**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**
Sergei Suarez Dillon Soares

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**
Rogério Boueri Miranda

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**
Fernanda De Negri

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto**
Carlos Henrique Leite Corseuil

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**
Renato Coelho Baumann das Neves

**Chefe de Gabinete**
Ruy Silva Pessoa

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Controladoria-Geral da União

GOVERNO FEDERAL BRASIL PÁTRIA EDUCADORA

**Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União**
Jorge Hage Sobrinho

**Secretário-Executivo**
Carlos Higino Ribeiro de Alencar

**Secretário Federal de Controle Interno**
Valdir Agapito Teixeira

**Ouvidor-Geral da União**
José Eduardo Romão

**Corregedor-Geral da União**
Waldir João Ferreira da Silva Júnior

**Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas**
Sérgio Nogueira Seabra

Trabalho realizado no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica 01/2014, celebrado entre a União, por intermédio da Controladoria-Geral da União – CGU, e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, cujo extrato foi publicado no Diário Oficial da União de 08 de janeiro de 2014.

Ouvidoria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ouvid)/Ipea e Ouvidoria-Geral da União (OGU)/CGU

# Projeto “Coleta OGU 2013”

# Relatório de Pesquisa

ipea

Rio de Janeiro, 2015

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Controladoria-Geral da União

**FICHA TÉCNICA**

**Equipe Técnica**
Ronald do Amaral Menezes (elaboração do relatório final)
Antonio Semeraro Rito Cardoso
Fernando Cardoso Lima Neto
Elton Luiz da Costa Alcantara

**Equipe Técnica**
Paulo Marcello Fonseca Marques
Edgar Platino Bacelar
Paulo André Caminha Guimarães Filho
Janayna Lau Araujo
Fernanda Maria Pereira Mendes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SUMÁRIO

RESUMO
1 INTRODUÇÃO ..... 7
2 METODOLOGIA ..... 8
3 RESULTADOS DA PESQUISA ..... 9
4 CONCLUSÃO ..... 67
5 REFERÊNCIAS ..... 68
APÊNDICE ..... 69

## RESUMO

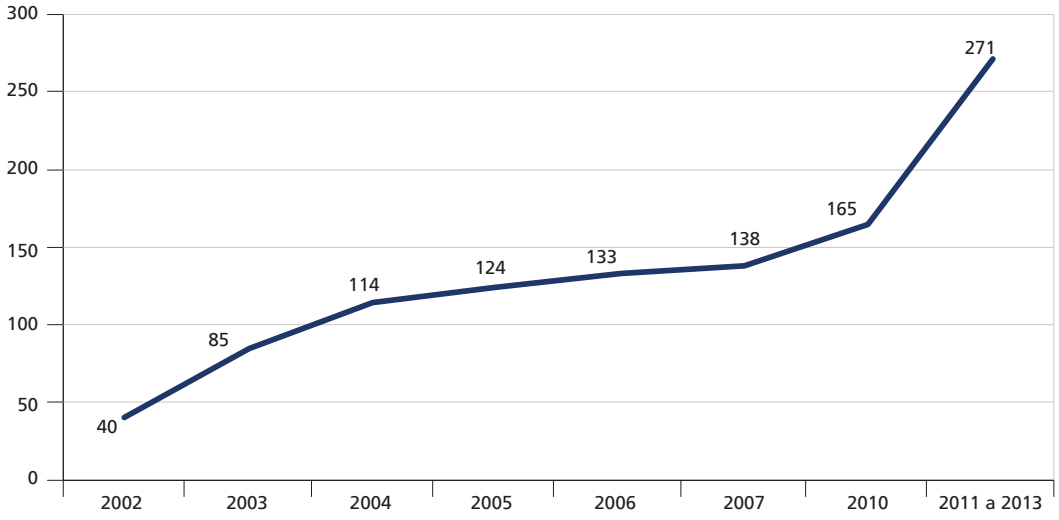
Este relatório apresenta os resultados do Projeto Coleta OGU 2013, da Controladoria-Geral da União (CGU), que teve como objetivo aprofundar conhecimentos sobre as características da atuação das ouvidorias públicas brasileiras. A pesquisa contou com a participação de 97 ouvidorias de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, abrangidas todas as regiões do país. O trabalho busca traçar um quadro mais preciso sobre as ouvidorias públicas brasileiras e seu grau de institucionalização. Busca, ainda, suscitar reflexões com vistas ao aperfeiçoamento desses institutos, bem como à elaboração de proposta normativa que regulamente a atuação das ouvidorias brasileiras e à formulação de políticas para o segmento.

**Palavras-chave**: ouvidorias públicas; participação social; democracia; Ouvidoria-Geral da União.

## 1 INTRODUÇÃO

Ao lado de outros institutos de participação e controle social, as ouvidorias públicas surgem com maior vigor no esteio do processo de redemocratização do Estado, cujo marco mais significativo foi a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988. Ao final de 2013, já somavam 271 ouvidorias públicas de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, contra quarenta em 2002, o que representa um aumento de 578% em onze anos. O gráfico 1 apresenta a evolução no número de ouvidorias do Executivo Federal no período 2002-2013.

GRÁFICO 1
**Ouvidorias do Poder Executivo Federal (2002-2013)**




Fonte: Ouvidoria-Geral da União (OGU).

Nesse contexto, o projeto-piloto Coleta OGU 2013, parte integrante de um conjunto de ações da OGU, tem por objetivo conhecer as características da atuação das ouvidorias públicas, em especial aquelas vinculadas aos órgãos e entidades do Executivo Federal. Esse conhecimento é de fundamental importância para que a OGU exerça, adequadamente, o conjunto de competências atribuídas pelo Artigo 14 da Estrutura Regimental da Controladoria-Geral da União (CGU), aprovada pelo Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013.

Assim, a equipe da Coordenação-Geral de Orientação e Acompanhamento de Ouvidorias da OGU elaborou um conjunto de quesitos e os estruturou em um formulário, cuja primeira versão foi divulgada por ocasião da III Reunião-Geral de Ouvidorias Públicas, ocorrida em 21 e 22 de março de 2013, de modo a se obter contribuições, em especial quanto ao conteúdo.

Em decorrência das contribuições recebidas, e com o apoio da Diretoria de Sistemas e Informação da CGU, elaborou-se nova versão do formulário, desta vez em formato eletrônico, disponibilizado em endereço reservado na internet para testes de usabilidade por um conjunto de ouvidorias selecionadas aleatoriamente.[1]

Superada a fase de testes, o endereço do formulário eletrônico foi divulgado por *e-mail*, em 15/4/2013, para o conjunto de ouvidorias públicas que então integravam a base de dados da OGU, de modo que as informações fossem preenchidas até 26/4/2013. A fim de obter um conjunto de informações mais representativo das ouvidorias públicas, em especial daquelas pertencentes ao Executivo Federal, o prazo foi estendido até 3/5/2013.

Ao apresentar os resultados decorrentes da participação de ouvidorias de órgãos e entidades públicos no Coleta OGU 2013, este relatório busca traçar um quadro mais preciso sobre as ouvidorias públicas brasileiras e seu grau de institucionalização. Busca, também, suscitar reflexões que possam resultar em ações rumo ao aperfeiçoamento desses institutos, bem como a reunião de subsídios para a constituição do Sistema Federal de Ouvidorias Públicas e para a formulação de políticas para o segmento.

## 2 METODOLOGIA

O universo da pesquisa abrangeu aproximadamente 250 ouvidorias públicas que, na época, integravam a base de dados da OGU. A participação efetiva no Coleta OGU 2013, por sua vez, definiu a amostra da pesquisa: 97 ouvidorias de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, abrangidas todas as regiões do país.[2]

Os sujeitos da pesquisa foram os titulares das unidades de ouvidoria participantes do Coleta OGU 2013 ou pessoas por eles designadas para o aprovisionamento das informações.

Tendo por base a tipologia de pesquisa apresentada por Vergara (2013), quanto aos fins, o Coleta OGU 2013 apresenta características das pesquisas exploratória e descritiva, já que se propõe a, simultaneamente, reunir e sistematizar conhecimentos sobre as ouvidorias públicas, bem como descrever características da população e estabelecer correlações entre variáveis. Quanto aos meios, apresenta características de pesquisa de campo por coletar dados diretamente das ouvidorias públicas.

Os dados foram coletados por meio de formulário eletrônico estruturado segundo blocos de informação que buscavam avaliar os seguintes aspectos das ouvidorias:

- identificação;
- perfil do ouvidor;
- estrutura organizacional;

1. Participaram dos testes a Ouvidoria da Secretaria de Políticas para as Mulheres, a Ouvidoria do Serviço Florestal Brasileiro, a Ouvidoria do Servidor e a Ouvidoria-Geral da Previdência Social (OGPS).

2. Das 97 ouvidorias participantes do Coleta OGU 2013, 91 pertencem ao nível federal, quatro ao nível estadual, uma ao nível distrital e uma ao nível municipal.

- trabalhadores na ouvidoria;
- atendimento na ouvidoria;
- gestão da ouvidoria;
- Lei de Acesso à Informação (LAI);
- dados das manifestações recebidas;
- pesquisa de satisfação e avaliação dos resultados; e
- repercussões das ações da ouvidoria.

Os dados foram tratados quantitativa e qualitativamente, por meio de elementos de estatística descritiva, no apoio a interpretações de natureza subjetiva. Nesse contexto, as análises foram realizadas segundo segmentação adotada pela OGU para as ouvidorias públicas e por ente federativo (ouvidorias federais e ouvidorias dos demais entes).

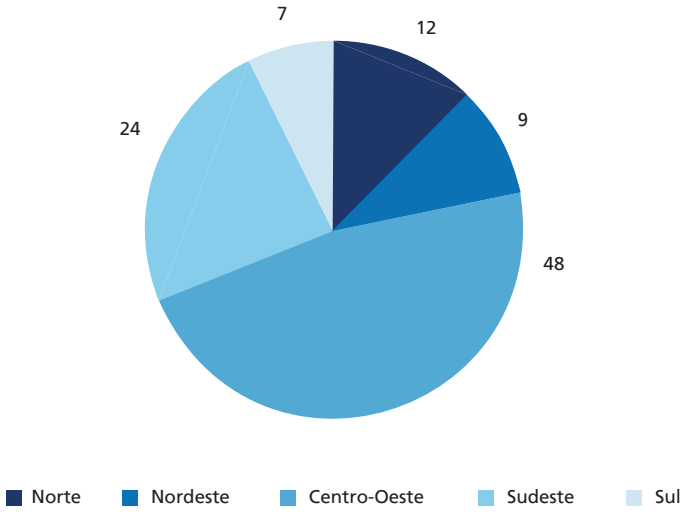
Por fim, no que tange às limitações do método, é possível que a amostra não seja a mais representativa para o universo considerado, a despeito de abranger todos os segmentos de ouvidoria.

## 3 RESULTADOS DA PESQUISA

### 3.1 Identificação

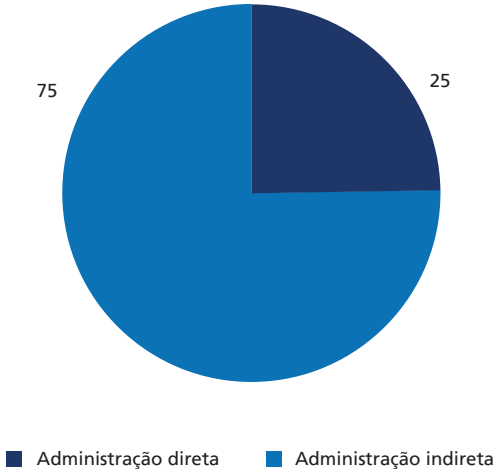
Os gráficos 2, 3 e 4 apresentam, respectivamente, a distribuição global dos participantes sob os aspectos regional, da organização administrativa do Estado brasileiro e das esferas de governo.

GRÁFICO 2
**Participação quanto à distribuição regional**
(Em %)



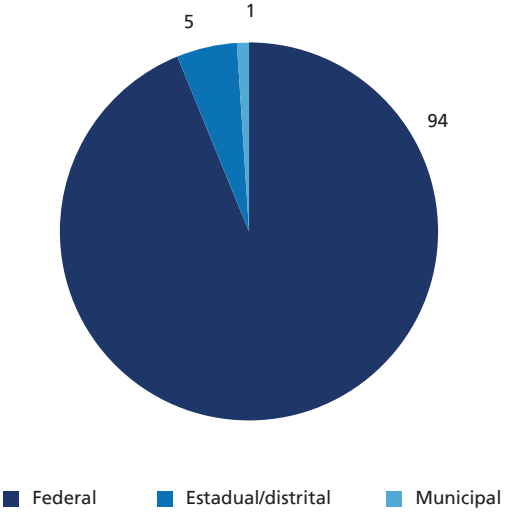

Elaboração do autor.

GRÁFICO 3
**Participação quanto à organização administrativa do Estado**
(Em %)




Elaboração do autor.

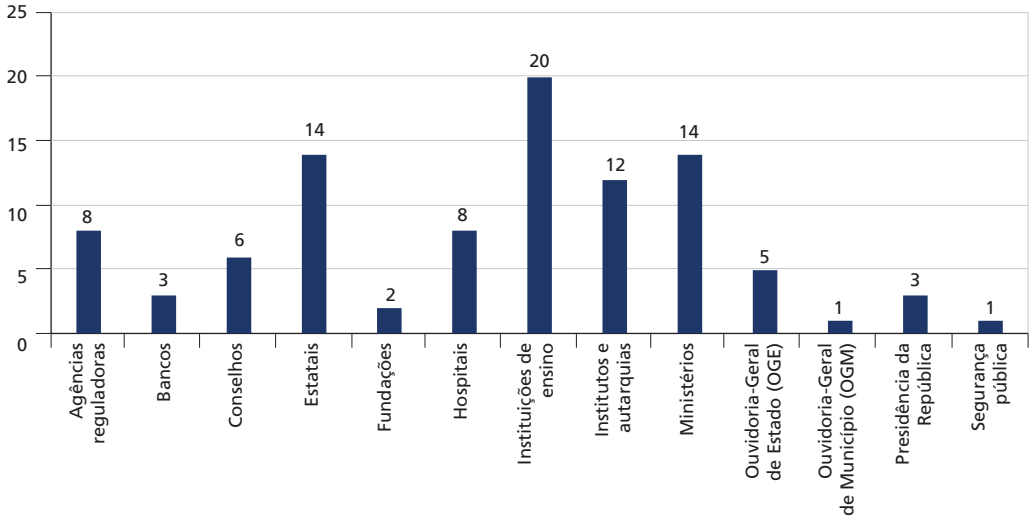
GRÁFICO 4
**Participação quanto às esferas de governo**
(Em %)




Elaboração do autor.

Por fim, o gráfico 5 apresenta a distribuição dos participantes segundo a segmentação adotada pela OGU para as ouvidorias públicas.

GRÁFICO 5
**Segmentação das ouvidorias participantes**




Elaboração do autor.

Analisando as espécies normativas que determinaram a criação das ouvidorias federais participantes da pesquisa, verifica-se a natureza infraconstitucional das normas em 33% dos casos.[3] No âmbito das ouvidorias dos demais entes federativos que participaram do Coleta OGU 2013 esse índice alcança 100%.

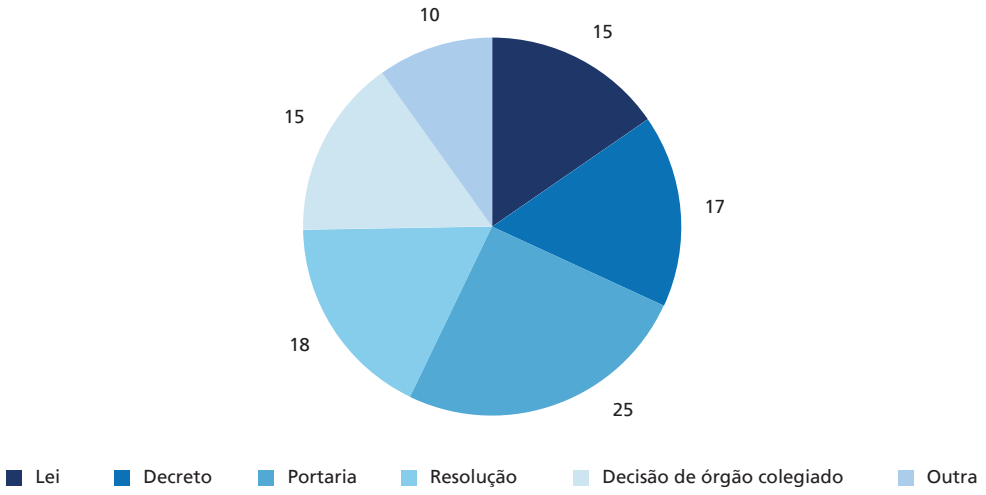
Na condição de atos normativos primários, as leis, os decretos e as MPs retiram seu fundamento de validade diretamente de normas constitucionais. Conferem, portanto, maior solidez ao instituto da ouvidoria, já que, por uma questão de hierarquia das normas, não se submetem àquelas de natureza infralegal, tais como portarias, resoluções administrativas, decisões de órgãos colegiados e instruções normativas (INs), espécies normativas que determinaram a criação das demais ouvidorias.

Importante ressaltar que a pesquisa estabeleceu seu foco no ato normativo que determinou a criação de cada ouvidoria. Assim, não captou situações de ouvidorias que foram criadas por meio de normas de hierarquia inferior e que, posteriormente, se beneficiaram de um arcabouço normativo mais sólido.[4] O gráfico 6A apresenta a distribuição das ouvidorias federais segundo as espécies normativas que determinaram a sua criação. Por sua vez, o gráfico 6B apresenta a mesma informação relacionada às ouvidorias dos demais entes.

3. A Ouvidoria da Agência Nacional de Cinema (Ancine) foi criada pela Medida Provisória (MP) nº 2.228-1/2001, de 6 de setembro de 2001. Tendo em vista a sua edição ter sido anterior à publicação da Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 11 de setembro de 2001, continua em vigor até que a MP ulterior a revogue explicitamente ou até a deliberação definitiva do Congresso Nacional. Assim como as leis e os decretos, as MPs têm natureza infraconstitucional.

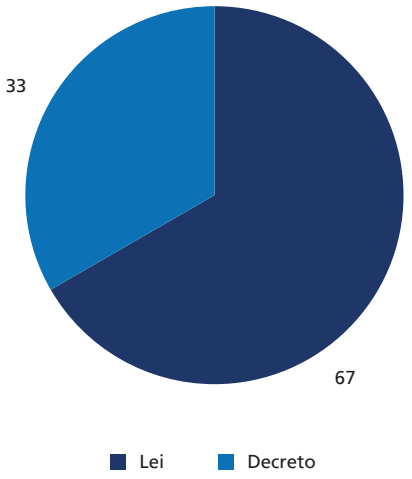
4. Esse é o caso da Ouvidoria do Ipea, criada por meio da IN nº 3, de 12 de maio de 2004 e, posteriormente, estabelecida em ato normativo infraconstitucional como órgão seccional do Instituto.

GRÁFICO 6A
**Espécies normativas de criação das ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

GRÁFICO 6B
**Espécies normativas de criação das ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)




Elaboração do autor.

A tabela 1 apresenta uma visão segmentada das espécies normativas que determinaram a criação das ouvidorias participantes da pesquisa. Percebe-se a prevalência de normas de natureza infraconstitucional dispondo sobre a criação, sobretudo, das ouvidorias das agências reguladoras, dos institutos e autarquias e dos ministérios, além das ouvidorias-gerais dos estados da Federação.

TABELA 1
**Espécies normativas de criação da ouvidoria**

| | Lei | Decreto | Portaria | Resolução | Decisão de órgão colegiado | Outra |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Agências reguladoras | 7 | – | – | – | – | 1 |
| Bancos | – | – | – | 1 | 1 | 1 |
| Conselhos | – | – | 6 | – | – | – |
| Estatais | 1 | – | – | 3 | 8 | 2 |
| Fundações | – | 1 | 1 | – | – | – |
| Hospitais | – | – | 4 | 1 | 2 | 1 |
| Instituições de ensino | 1 | – | 6 | 11 | 2 | – |
| Institutos e autarquias | 4 | 4 | 2 | – | 1 | 1 |
| Ministérios | 1 | 7 | 4 | – | – | 2 |
| OGE | 3 | 2 | – | – | – | – |
| OGM | 1 | – | – | – | – | – |
| Presidência da República | – | 2 | – | – | – | 1 |
| Segurança pública | – | 1 | – | – | – | – |
| **Total** | **18** | **17** | **23** | **16** | **14** | **9** |

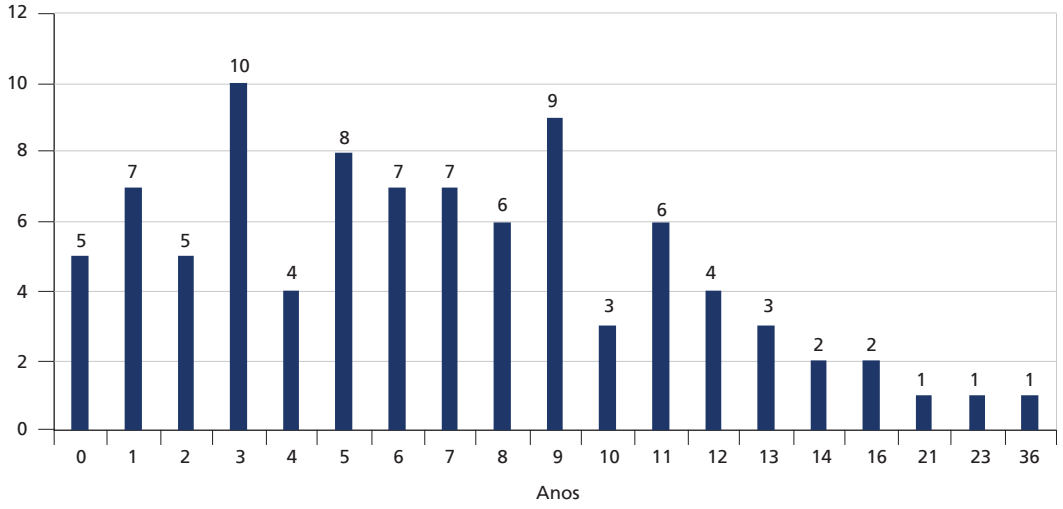
Elaboração do autor.

Tendo como base a data de 26 de abril de 2013, estabelecida inicialmente pela OGU como limite para a submissão das respostas ao questionário, verifica-se, entre as ouvidorias federais que participaram da pesquisa, um tempo médio de existência de 7,5 anos. A análise dos quartis dessa amostra revela que 75% das ouvidorias pesquisadas haviam sido constituídas há mais de 3,4 anos e 50% há, pelo menos, 6,9 anos.[5] Se, por um lado, essas informações apontam para o caminho da consolidação das ouvidorias nas respectivas organizações, por outro lado, não se pode determinar o grau de maturidade desses institutos. Para isso, seriam necessários estudos específicos com o suporte de modelos teóricos de ciclo de vida organizacional, tal como realizado por Cardoso (2011) ao apresentar, com base no modelo situacional elaborado por Lippitt (1969), uma análise dos estágios de desenvolvimento da Ouvidoria do Ipea.

O gráfico 7A apresenta a distribuição das ouvidorias federais por tempo de criação e o gráfico 7B, a mesma informação para as ouvidorias dos demais entes. O gráfico 8, por sua vez, fornece uma visão por segmento, com base no tempo médio de criação das ouvidorias. Nesse contexto, destaques para as ouvidorias das agências reguladoras e dos hospitais que, respectivamente, se apresentam como aquelas que, em média, possuem maior e menor tempo de criação.

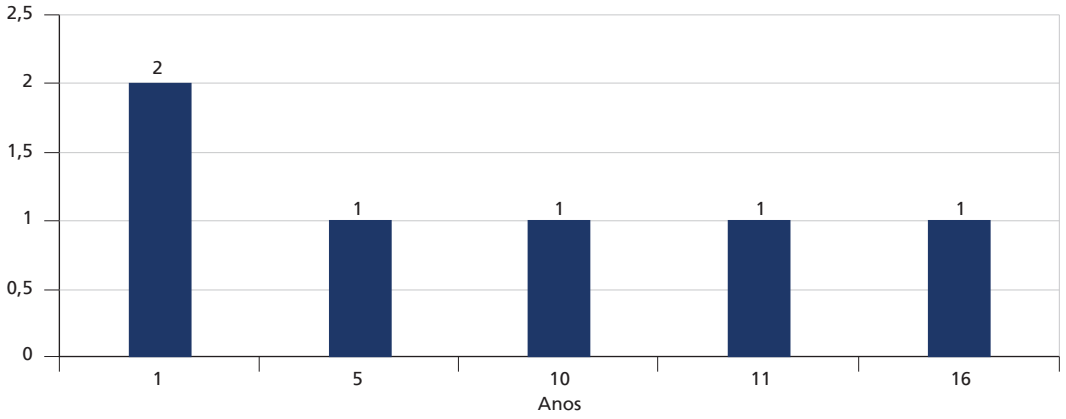
5. Entre as ouvidorias estaduais, distrital e municipal que participaram do Coleta OGU 2013, o tempo médio de existência foi de 7,7 anos.

GRÁFICO 7A
**Tempo de criação das ouvidorias federais**



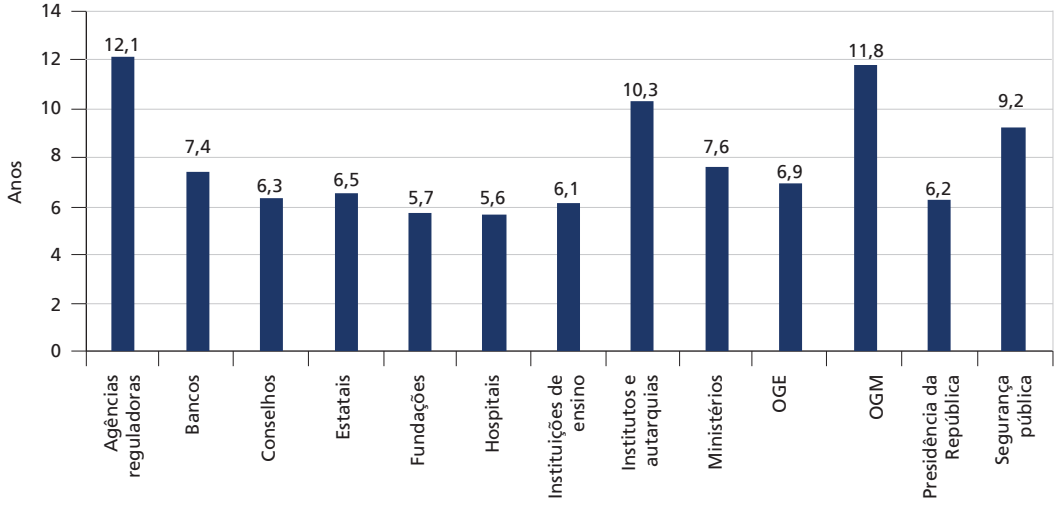

Elaboração do autor.

GRÁFICO 7B
**Tempo de criação das ouvidorias estaduais, distrital e municipal**




Elaboração do autor.

GRÁFICO 8
**Tempo médio de criação da ouvidoria por segmento**

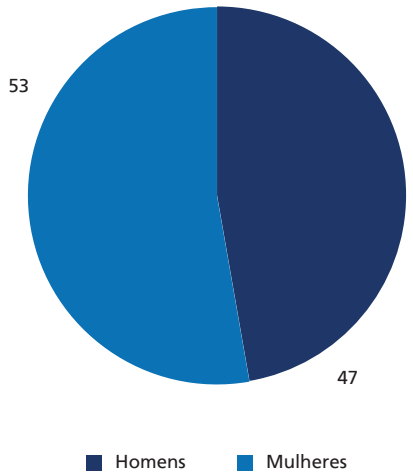



Elaboração do autor.

## 3.2 Perfil do ouvidor

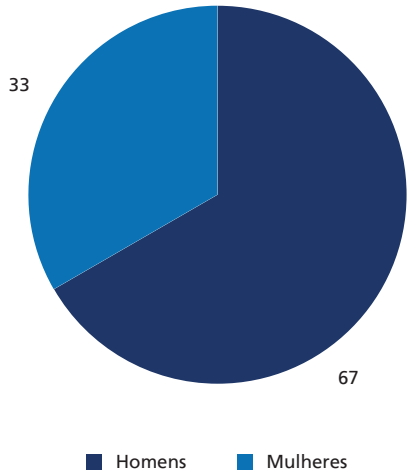
Ao analisar o perfil sociodemográfico dos titulares das ouvidorias federais que compõem a amostra, verifica-se a preponderância do gênero feminino, que representa 53% dos pesquisados (gráfico 9A). Em contrapartida, nas ouvidorias estaduais, distrital e municipal participantes, prevalece o gênero masculino, com 67% (gráfico 9B).

GRÁFICO 9A
**Perfil sociodemográfico dos titulares das ouvidorias federais: gênero**
(Em %)




Elaboração do autor.

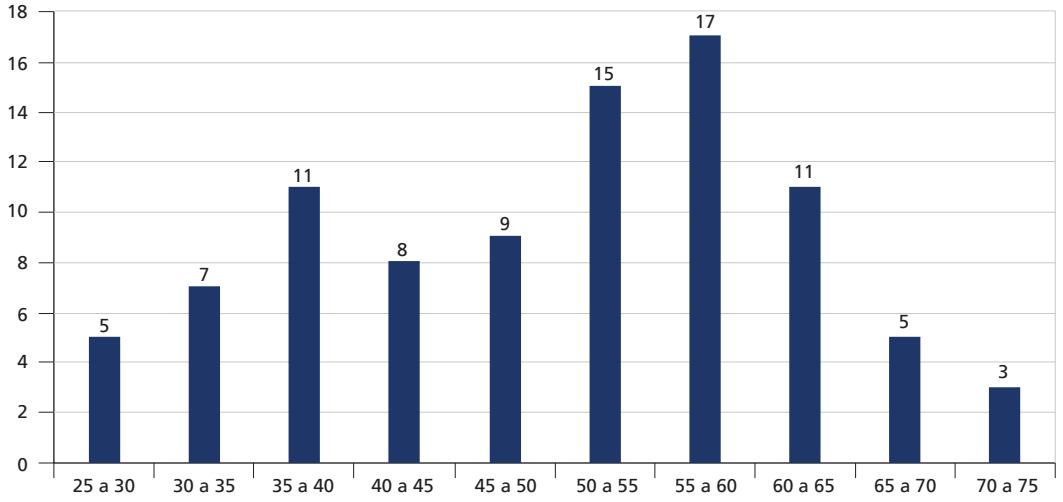
GRÁFICO 9B
**Perfil sociodemográfico dos titulares das ouvidorias estaduais, distrital e municipal: gênero**




Elaboração do autor.

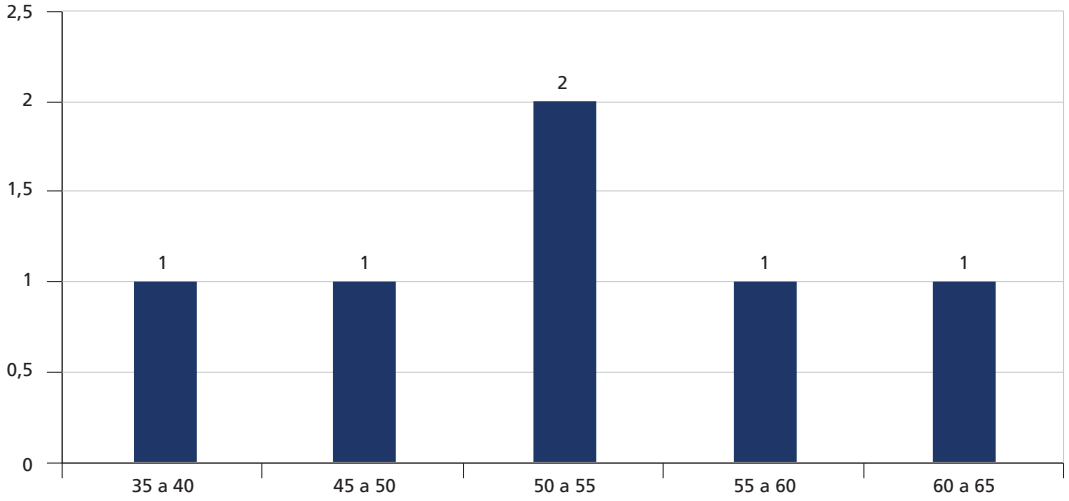
Nas ouvidorias federais, a média de idade dos ouvidores é de 49,7 anos (46 anos entre as mulheres e 53,8 anos entre os homens), o mais jovem com 26 e o mais idoso com 74 anos, quando da realização da pesquisa. Já no caso das ouvidorias dos demais entes federativos, a média de idade é um pouco mais elevada: 51,5 anos (51,8 anos entre os homens e 51 anos entre as mulheres). Os gráficos 10A e 10B apresentam a distribuição dos titulares das ouvidorias por faixa etária, respectivamente, nos níveis federal e estadual, distrital e municipal.

GRÁFICO 10A
**Perfil sociodemográfico dos titulares das ouvidorias federais: idade**




Elaboração do autor.

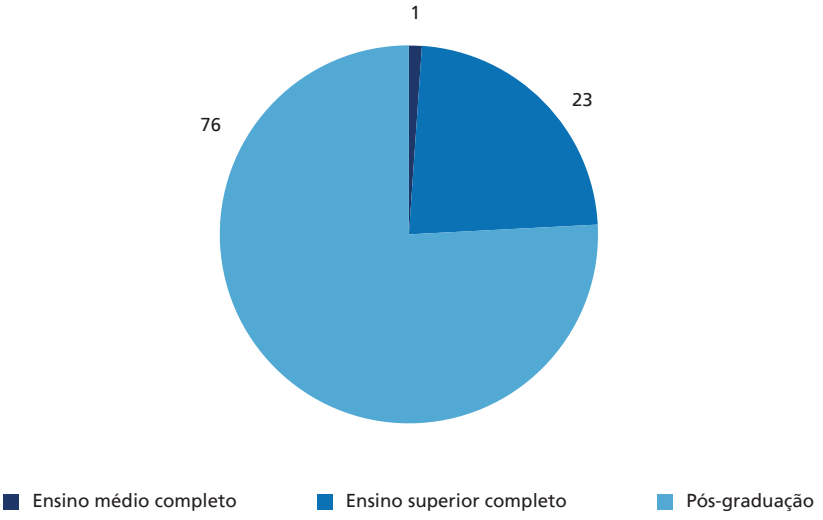
GRÁFICO 10B
**Perfil sociodemográfico dos titulares das ouvidorias estaduais, distrital e municipal: idade**




Elaboração do autor.

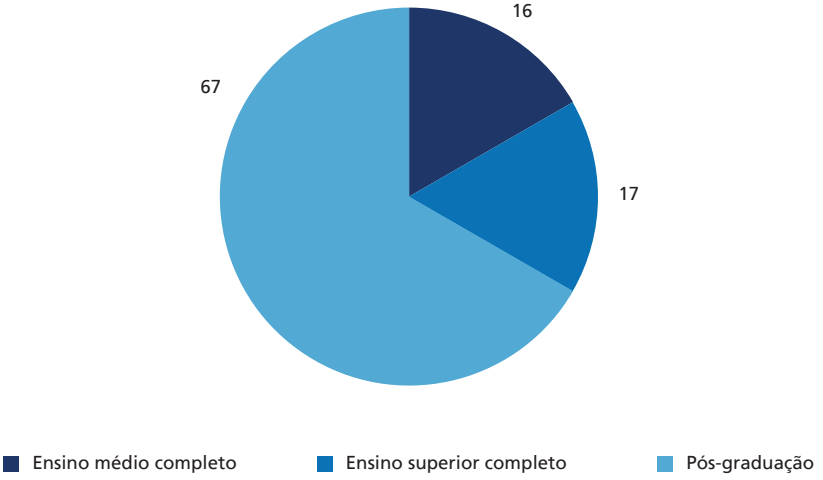
No que tange à escolaridade, 99% dos titulares das ouvidorias federais possuem ao menos graduação, sendo que, desses, 76% são pós-graduados. Apenas 1% dos ouvidores não tem curso superior (gráfico 11A). Nas ouvidorias estaduais, distrital e municipal, 84% têm pelo menos a graduação (67% são pós-graduados); e 16%, o ensino médio completo (gráfico 11B). A despeito de a pesquisa ter revelado elementos que apontam para formação e especialização de ouvidores nas mais diversas áreas do conhecimento, a análise das informações sobre a escolaridade revela a prevalência das áreas de administração e direito.

GRÁFICO 11A
**Perfil sociodemográfico dos titulares das ouvidorias federais: escolaridade**
(Em %)




Elaboração do autor.

GRÁFICO 11B
**Perfil sociodemográfico dos titulares das ouvidorias estaduais, distrital e municipal: escolaridade**
(Em %)

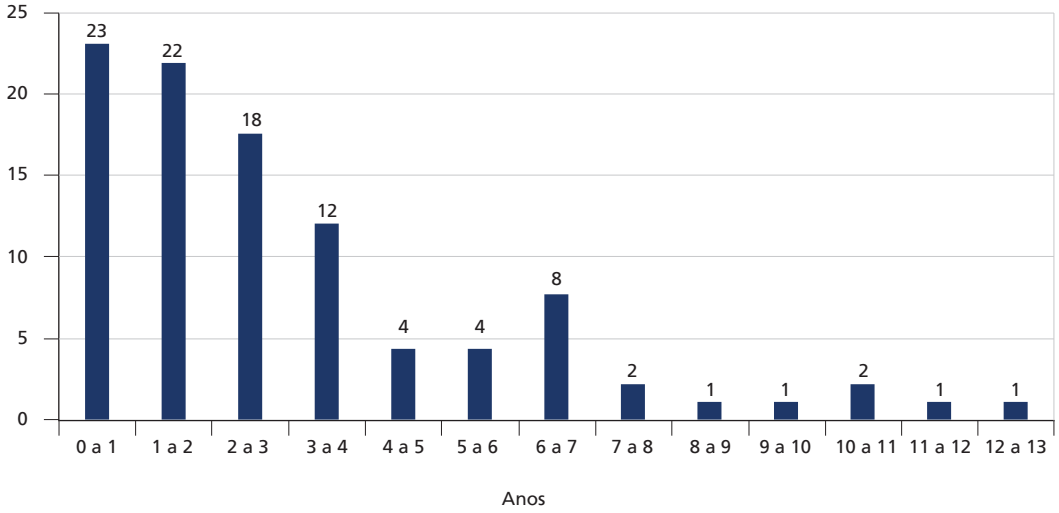



Elaboração do autor.

Ao discorrer sobre as competências requeridas para um ouvidor, Cardoso (2010) ressalta que o sucesso de uma ouvidoria não depende, exclusivamente, de aspectos subjetivos, baseados em uma conduta ilibada e ética do seu titular mas também de aspectos objetivos que requerem, do ouvidor, uma visão global do ordenamento jurídico, conhecimento e sensibilidade em relação às demandas sociais e, finalmente, capacidade de gestão. Não obstante a formação acadêmica ou complementar de grande parte dos ouvidores endereçar questões concernentes aos aspectos objetivos supracitados, não se pode afirmar que esse fato, *per se*, seja um indicativo de que os ouvidores reúnem conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao desempenho, com excelência, de suas atribuições. Uma investigação mais aprofundada sobre os processos de escolha dos ouvidores nas organizações poderá fornecer elementos para a construção de um quadro mais preciso, com os requisitos gerais e específicos desejáveis à investidura no cargo de ouvidor.

A análise da distribuição amostral revela que, no caso das ouvidorias federais, 55% dos ouvidores ocupavam seus cargos há, pelo menos, dois anos, e, 77%, há mais de um ano. No caso das ouvidorias estaduais, distrital e municipal, os percentuais obtidos foram de 66% e 83%, respectivamente. Mesmo que a pesquisa não tenha captado informações sobre exercícios anteriores do cargo, pode-se inferir que boa parte dos ouvidores já possuía alguma experiência na função quando da realização do Coleta OGU 2013. O gráfico 12A apresenta a distribuição dos ouvidores federais de acordo com o tempo no cargo.

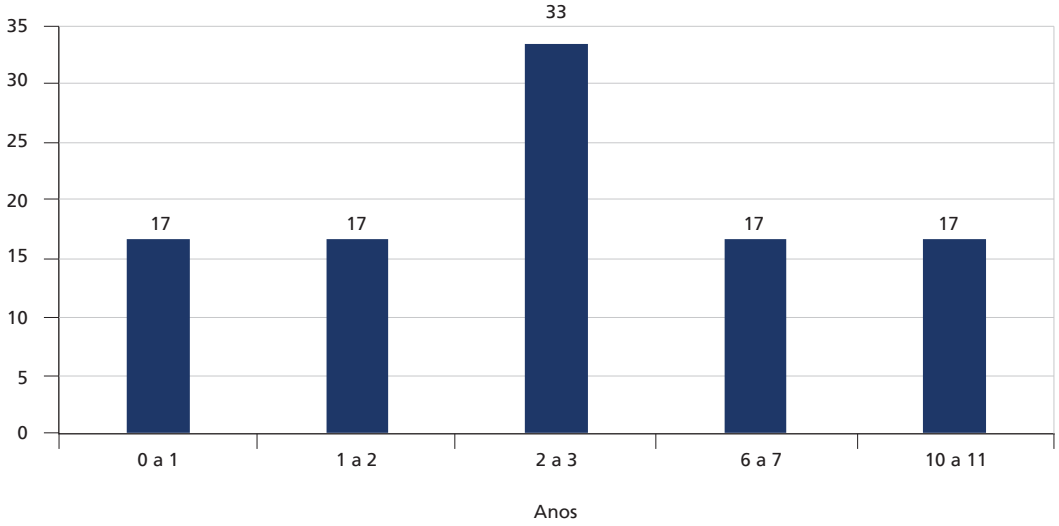
GRÁFICO 12A
**Tempo como ouvidor: ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

O gráfico 12B, por sua vez, apresenta a distribuição das ouvidorias estaduais, distrital e municipal de acordo com o tempo no cargo do ouvidor.

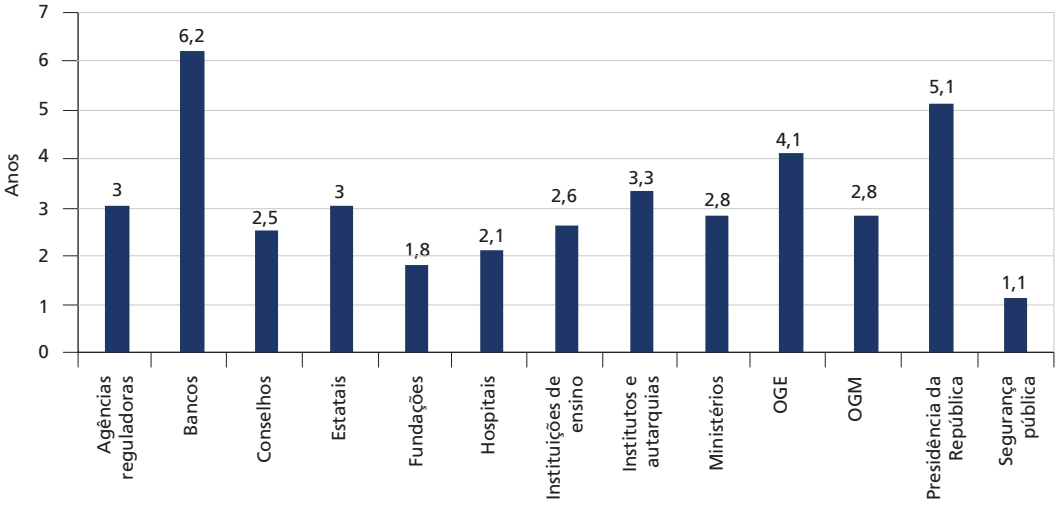
GRÁFICO 12B
**Tempo como ouvidor: ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)




Elaboração do autor.

Por fim, o gráfico 13 apresenta uma visão por segmento do tempo médio do ouvidor em seu cargo.

GRÁFICO 13
**Tempo médio como ouvidor por segmento**




Elaboração do autor.

Importante ressaltar que há indícios de baixa ou nenhuma alternância no cargo de ouvidor em algumas unidades pesquisadas, inclusive em ouvidorias que dispõem do instituto do mandato, o que sugere a ocorrência de reconduções sucessivas e ilimitadas do ouvidor. No caso das ouvidorias federais, há unidades em que seus titulares estão no cargo há mais de uma década. Embora a pesquisa não revele as causas dessa baixa alternância, alguns fatores poderiam contribuir para a sua explicação, entre os quais é possível citar:

- a boa avaliação do trabalho realizado pelos ouvidores à frente de suas unidades;
- a inexistência de quadros na organização;
- a não existência do instituto do mandato atrelado ao limite de reconduções sucessivas; e
- os mecanismos de escolha do ouvidor, muitas vezes baseados em sua indicação e nomeação pelo dirigente máximo do órgão ou entidade, o que pode significar a permanência do ouvidor em seu cargo pelo tempo em que aquele que o nomeou continuar na organização.

## 3.3 Estrutura organizacional

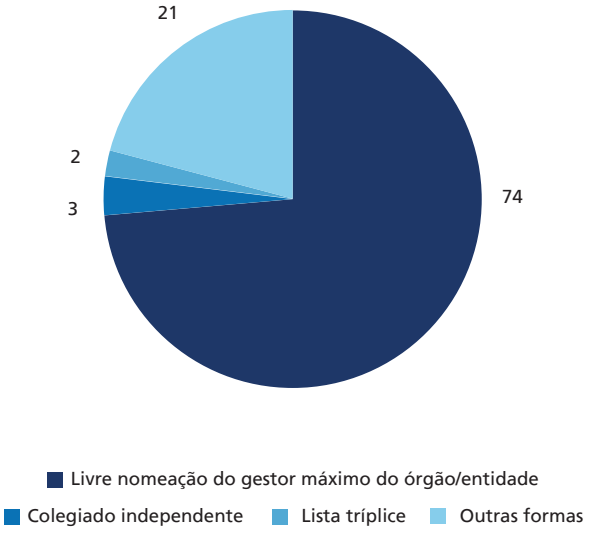
A autonomia de ação é condição fundamental para que as ouvidoras possam cumprir, com excelência, o seu papel no fortalecimento da democracia participativa no Brasil. Em Cardoso, Lima Neto e Alcantara (2013), a autonomia de uma ouvidoria é vista segundo duas dimensões:

- a arquitetura de um ato normativo que permita o livre pensar e agir de seu dirigente; e
- os mecanismos de escolha que possam garantir um dirigente esclarecido e livre.

A despeito de as ouvidorias pesquisadas terem sido concebidas sob a égide de atos normativos de naturezas infraconstitucional e infralegal, não se pode garantir que estes, *per se*, assegurem a atuação isenta de seus ouvidores. No que tange aos mecanismos de escolha no âmbito das ouvidorias federais, em 74% dos casos, o dirigente máximo do órgão ou

entidade é o responsável pela indicação e nomeação do ouvidor (gráfico 14A). Isso, segundo os mesmos autores, pode trazer riscos significativos a uma atuação isenta do ouvidor. A pesquisa revela, ainda, que, em alguns casos, a nomeação é realizada pelo chefe do Poder Executivo; em outros, a indicação é referendada por um colegiado ou a escolha se baseia no mecanismo de lista tríplice.

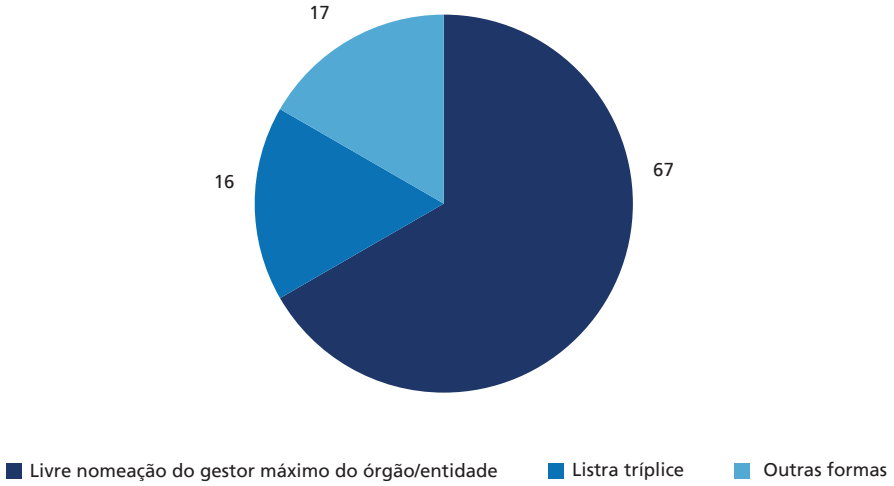
GRÁFICO 14A
**Escolha do ouvidor nas ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

O gráfico 14B apresenta a distribuição das ouvidorias estaduais, distrital e municipal no que tange ao processo de escolha de seus titulares.

GRÁFICO 14B
**Escolha do ouvidor nas ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)




Elaboração do autor.

A tabela 2 apresenta uma visão segmentada de como se dá a escolha do ouvidor nos órgãos e entidades participantes da pesquisa. Nesse contexto, destaque para as ouvidorias das agências reguladoras nas quais, na maioria dos casos, seus titulares são nomeados pelo

presidente da República, um modelo que, segundo os autores supracitados, reforçaria a autonomia de ação dos ouvidores.

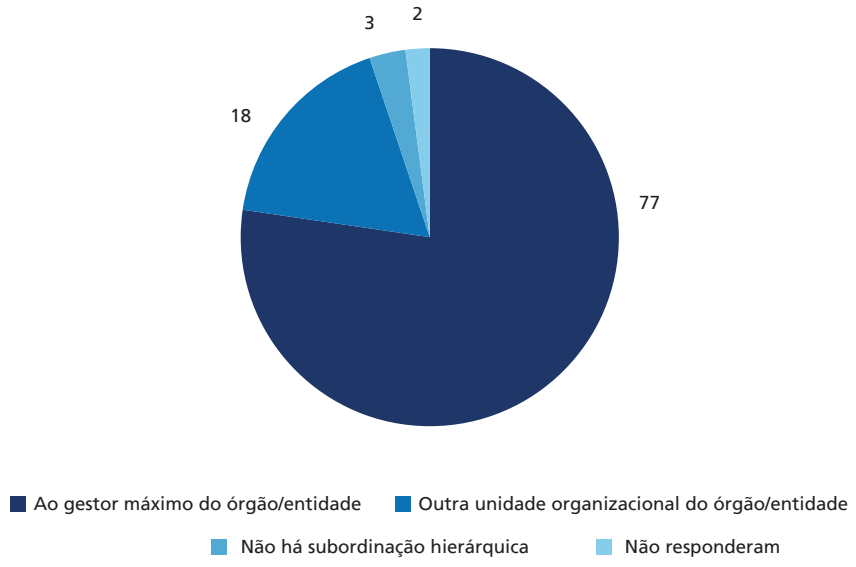
TABELA 2
**Escolha do ouvidor**

| | Livre nomeação pelo gestor máximo | Colegiado independente | Lista tríplice | Outras formas |
|---|---|---|---|---|
| Agências reguladoras | 1 | | | 7 |
| Bancos | 2 | – | – | 1 |
| Conselhos | 6 | – | – | – |
| Estatais | 11 | 1 | – | 2 |
| Fundações | 2 | – | – | – |
| Hospitais | 8 | – | – | |
| Instituições de ensino | 11 | 2 | 2 | 5 |
| Institutos e autarquias | 8 | – | – | 4 |
| Ministérios | 14 | | – | – |
| OGE | 4 | – | – | 1 |
| OGM | | – | 1 | – |
| Presidência da República | 3 | – | – | – |
| Segurança pública | 1 | – | – | – |
| **Total** | **71** | **3** | **3** | **20** |

Elaboração do autor.

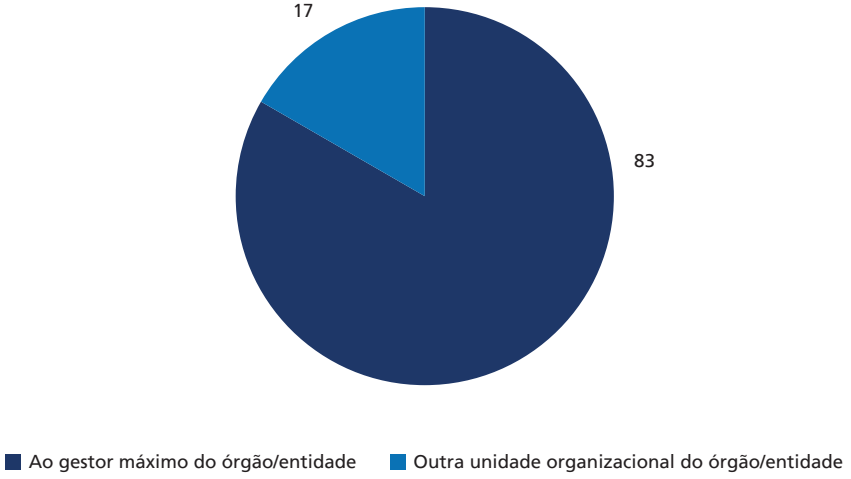
Outro elemento que contribui para a independência das ações da ouvidoria diz respeito à subordinação hierárquica. No contexto das ouvidorias federais, enquanto em 3% das unidades pesquisadas não há subordinação hierárquica, 77% das ouvidorias estão subordinadas ao gestor máximo do órgão ou entidade a que pertencem. Ambos os modelos contribuem para a autonomia de ação do ouvidor. Por fim, 18% das ouvidorias estão subordinadas a outra unidade organizacional do respectivo órgão ou entidade (gráfico 15A). O gráfico 15B apresenta os resultados das questões relacionadas à subordinação hierárquica nas ouvidorias estaduais, distrital e municipal participantes da pesquisa.

GRÁFICO 15A
**Subordinação hierárquica**
(Em %)




Elaboração do autor.

GRÁFICO 15B
**Subordinação hierárquica nas ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)




Elaboração do autor.

A tabela 3 apresenta uma visão por segmento das ouvidorias pesquisadas para a questão da subordinação hierárquica. A destacar, três agências reguladoras – Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) – em que não há subordinação hierárquica e o fato de 50% das ouvidorias dos ministérios participantes da pesquisa se subordinarem a outra unidade organizacional.

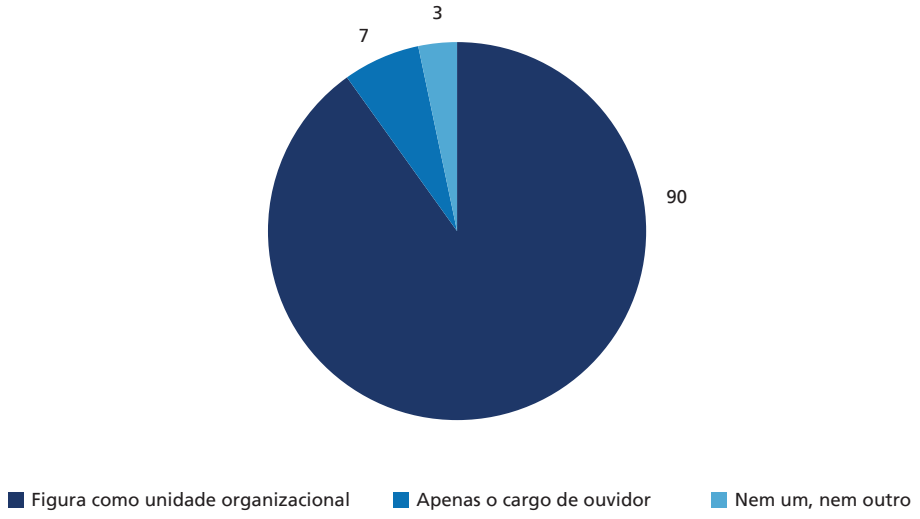
TABELA 3
**Subordinação hierárquica**

| | Gestor máximo | Outra unidade organizacional | Não há subordinação hierárquica | Não responderam |
|---|---|---|---|---|
| Agências reguladoras | 3 | 2 | 3 | – |
| Bancos | 1 | 2 | – | – |
| Conselhos | 6 | – | – | – |
| Estatais | 14 | – | – | – |
| Fundações | 2 | – | – | – |
| Hospitais | 7 | 1 | – | – |
| Instituições de ensino | 17 | 3 | – | – |
| Institutos e autarquias | 10 | 1 | – | 1 |
| Ministérios | 7 | 7 | – | – |
| OGE | 4 | 1 | – | – |
| OGM | 1 | – | – | – |
| Presidência da República | 2 | – | – | 1 |
| Segurança pública | 1 | – | – | – |
| **Total** | **75** | **17** | **3** | **2** |

Elaboração do autor.

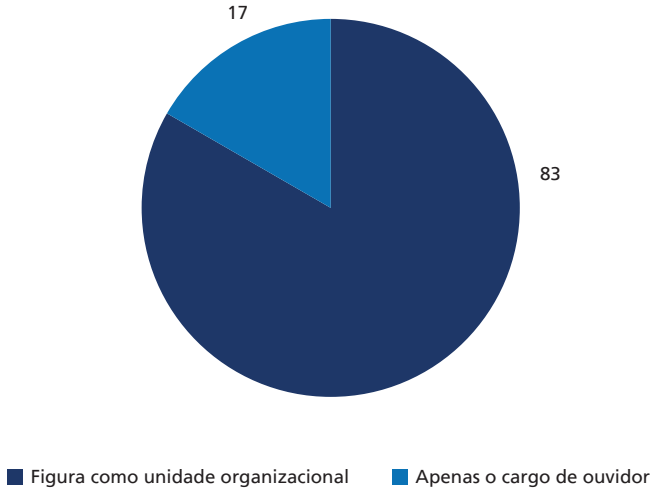
Ainda relacionado ao grau de institucionalização das ouvidorias, a pesquisa revela que 90% das ouvidorias federais figuram como unidades organizacionais em seus respectivos órgãos/entidades. Em apenas 7% dos casos só existe a figura do ouvidor (gráfico 16A). Em contrapartida, nas ouvidorias estaduais, distrital e municipal, os percentuais obtidos foram de 83% e 17%, respectivamente (gráfico 16B).

GRÁFICO 16A
**Representação das ouvidorias federais na estrutura organizacional dos respectivos órgãos e entidades**
(Em %)




Elaboração do autor.

GRÁFICO 16B
**Representação das ouvidorias estaduais, distrital e municipal na estrutura organizacional dos respectivos órgãos**
(Em %)




Elaboração do autor.

Na tabela 4, é apresentada uma visão segmentada para a questão da representação das ouvidorias na estrutura organizacional dos respectivos órgãos e entidades.

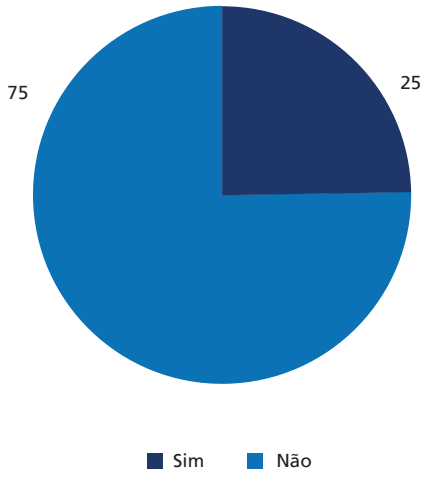
TABELA 4
**Representação na estrutura organizacional**

| | Figura como unidade organizacional | Apenas o cargo de ouvidor | Outra |
|---|---|---|---|
| Agências reguladoras | 7 | – | 1 |
| Bancos | 3 | – | – |
| Conselhos | 6 | – | – |
| Estatais | 13 | – | 1 |
| Fundações | 2 | – | – |
| Hospitais | 6 | 2 | – |
| Instituições de ensino | 19 | 1 | – |
| Institutos e autarquias | 10 | 1 | 1 |
| Ministérios | 12 | 2 | – |
| OGE | 4 | 1 | – |
| OGM | 1 | – | – |
| Presidência da República | 3 | – | – |
| Segurança pública | 1 | – | – |
| **Total** | **87** | **7** | **3** |

Elaboração do autor.

Grande parte das ouvidorias federais pesquisadas (75%) não possui unidades a elas vinculadas, como pode ser visto no gráfico 17A.

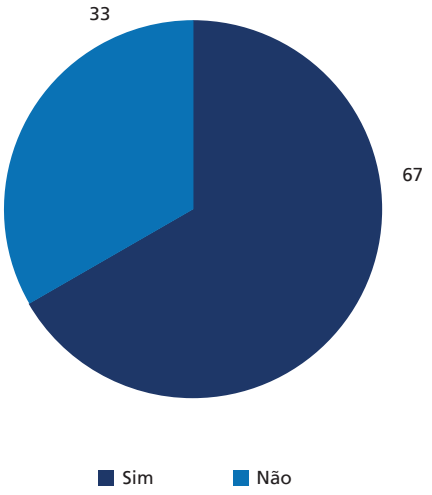
GRÁFICO 17A
**Ouvidorias federais com outras ouvidorias/representações a elas vinculadas**
(Em %)




Elaboração do autor.

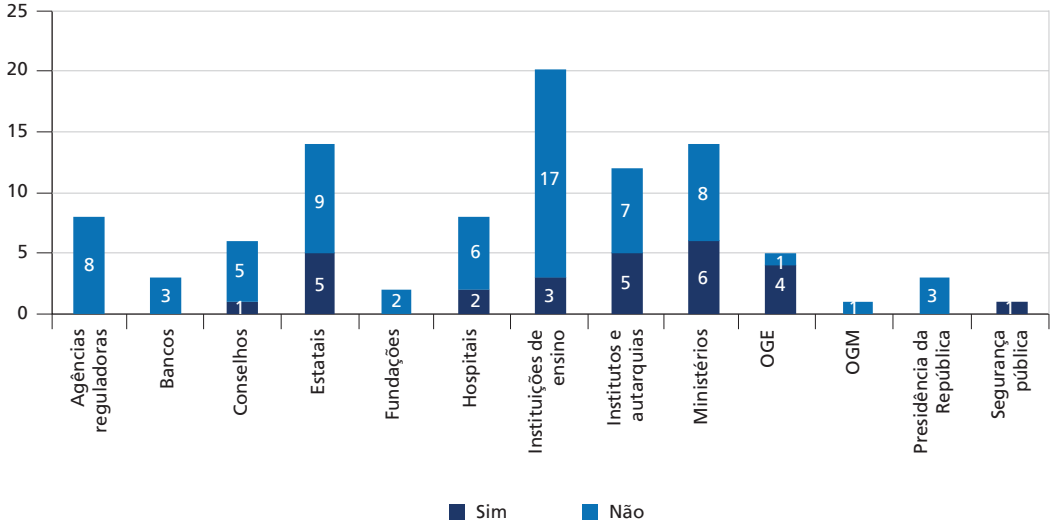
Por outro lado, entre as ouvidorias estaduais, distrital e municipal participantes do Coleta OGU 2013, grande parte possui outras unidades vinculadas (gráfico 17B). Por fim, o gráfico 18 apresenta uma visão por segmento de ouvidoria para essas mesmas questões.

GRÁFICO 17B
**Ouvidorias estaduais, distrital e municipal com outras ouvidorias/representações a elas vinculadas**
(Em %)




Elaboração do autor.

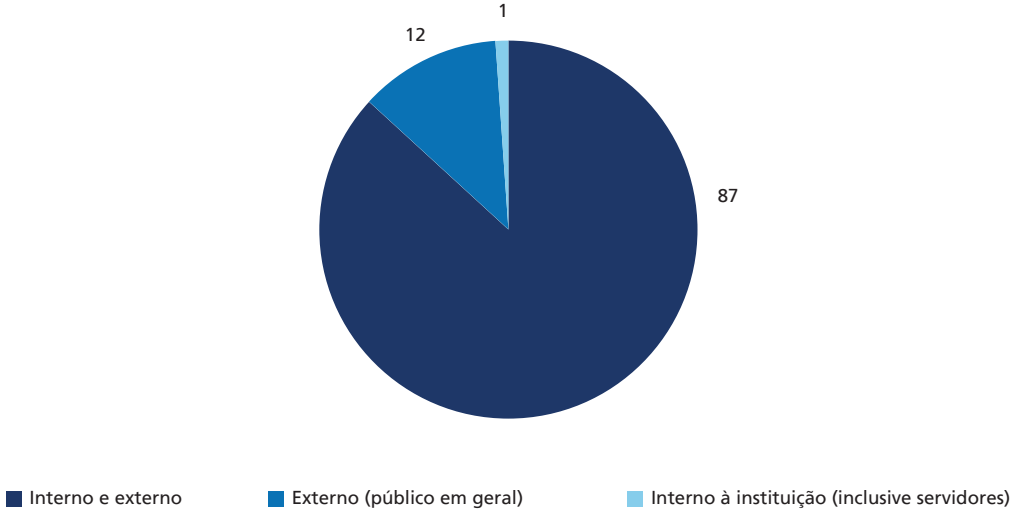
GRÁFICO 18
**Ouvidorias com outras unidades a ela vinculadas**




Elaboração do autor.

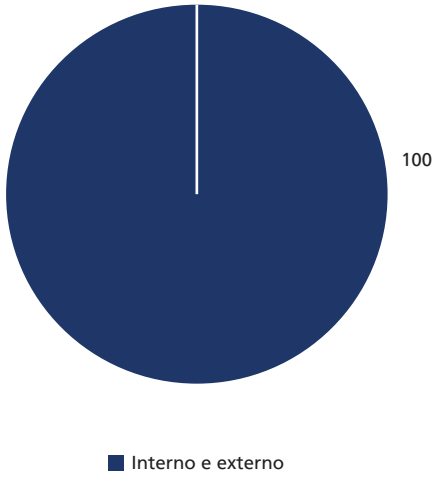
O gráfico 19A mostra que uma parcela significativa das ouvidorias federais pesquisadas (87%) está voltada ao atendimento a manifestações advindas de colaboradores internos, bem como do público externo; 12%, exclusivamente, ao público externo e, por fim, 1% somente ao público interno. Em contrapartida, todas as ouvidorias estaduais, distrital e municipal participantes da pesquisa estão voltadas aos públicos interno e externo (gráfico 19B).

GRÁFICO 19A
**Público-alvo das ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

GRÁFICO 19B
**Público-alvo das ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)




Elaboração do autor.

A despeito dos elementos de dependência e subordinação supramencionados, o instituto do mandato é um poderoso instrumento que reforça a autonomia do ouvidor. De acordo com Lyra (2009a), a atribuição de um mandato ao ouvidor é indispensável para que este tenha condições de exercer o seu múnus com um mínimo de independência e de credibilidade.

Contudo, observa-se que, nas ouvidorias federais, o ouvidor possui mandato em apenas 37% dos casos e, em geral, de dois anos. Não há informações sobre a possibilidade de recondução do ouvidor para novos mandatos consecutivos, mas, em 38% das ouvidorias nas quais é assegurado ao seu titular um mandato, o tempo dos ouvidores na função sugere essa possibilidade. Naquelas em que não há mandato, o tempo médio dos ouvidores no cargo supera os três anos. Já em relação às ouvidorias estaduais, distrital e municipal, apenas 17% dos seus titulares possuem mandato.

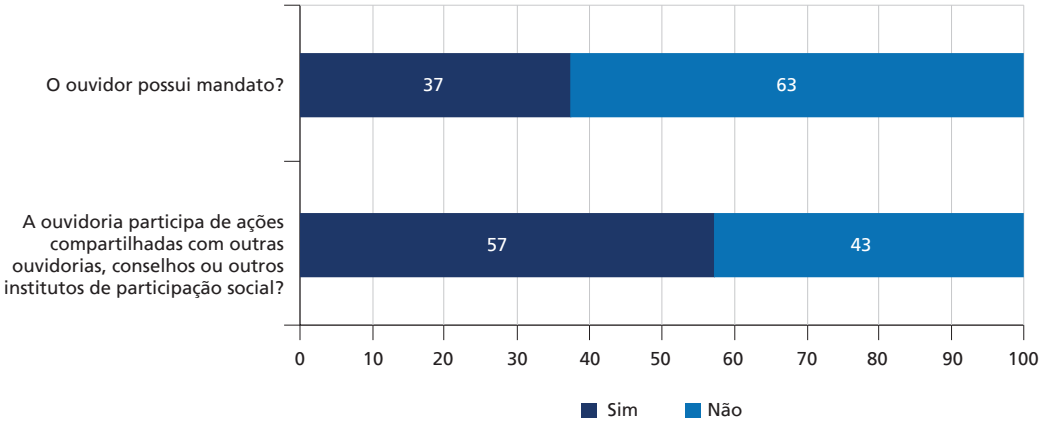
A participação cidadã na gestão do Estado brasileiro se assenta em quatro institutos básicos: as consultas populares, o orçamento participativo, os conselhos gestores e de fiscalização de políticas públicas e as ouvidorias (Lyra 2009b). Nesse contexto, as ouvidorias desempenham papel de destaque, já que, não raras vezes, uma demanda individual aponta para uma expressão ou problema coletivo. Assim, pode representar uma janela de oportunidade para o desencadeamento de processos que culminem no aperfeiçoamento da administração pública e na valorização da cidadania. Dessa forma, é fundamental que as ouvidorias estejam integradas não apenas entre si mas também aos demais institutos e, por meio de processos colaborativos nos quais todos se beneficiem, constituam um verdadeiro sistema integrado de participação social.

Em relação à participação das ouvidorias em ações compartilhadas com outras ouvidorias, conselhos ou institutos de participação social, a pesquisa revela a necessidade de avanços – apenas 57% das ouvidorias federais pesquisadas realizam ações conjuntas e, mesmo assim, prevalece o caráter geográfico e/ou setorial nessas relações de cooperação. Já no caso das ouvidorias estaduais, distrital e municipal, a participação nesses tipos de ações é um pouco mais expressiva (67%). Decerto, os mencionados avanços poderão ser atingidos com a constituição do Sistema Federal de Ouvidorias, cujas diretrizes, apresentadas em CGU e OGU (2012), estão descritas a seguir.

1) Estabelecer um processo democrático de participação das ouvidorias na gestão das políticas públicas.
2) Articular e implantar ações que promovam a interação das ouvidorias com as demais instâncias de participação social, destacando seu papel estratégico nesse processo.
3) Promover o intercâmbio entre ouvidorias para a formação de servidores, viabilizando a cooperação técnica entre ouvidorias e também com outros institutos de promoção de direitos.
4) Criar instrumentos de gestão para acompanhamento e avaliação da efetividade das ações do conjunto de ouvidorias que compõem o Sistema Federal de Ouvidorias.

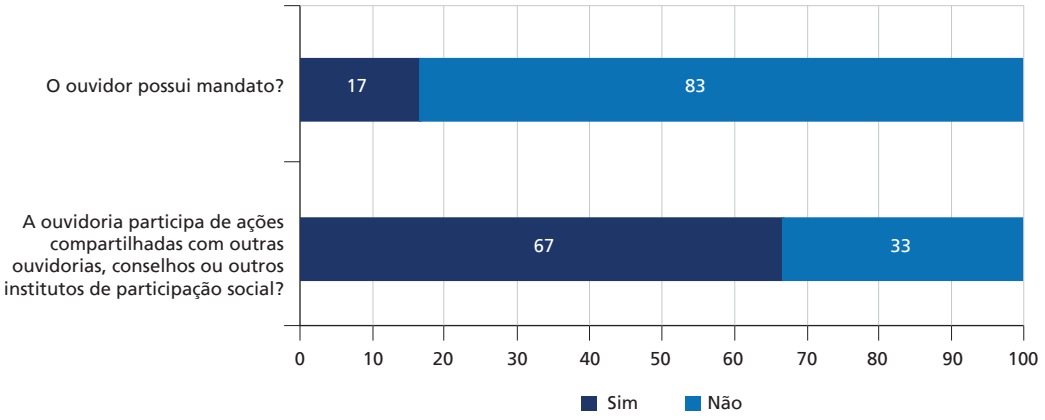
Por fim, vale ressaltar que a pesquisa não permitiu coletar informações sobre a eficiência, a eficácia e, sobretudo, a efetividade dessas relações. Os gráficos 20A e 20B apresentam os resultados da pesquisa para as questões de mandato e de participação em ações compartilhadas, respectivamente, nas ouvidorias federais e nas ouvidorias dos demais entes federativos.

GRÁFICO 20A
**Mandato e participação em ações compartilhadas: ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

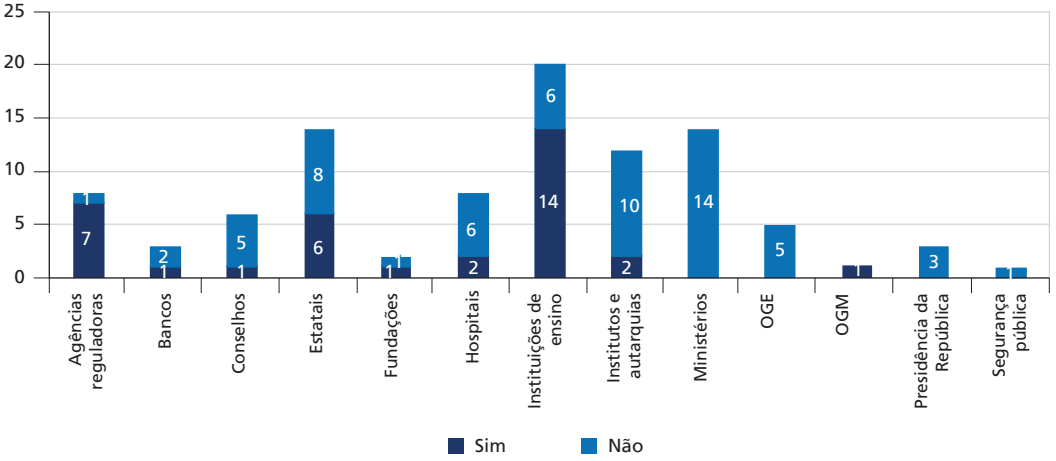
GRÁFICO 20B
**Mandato e participação em ações compartilhadas: ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)




Elaboração do autor.

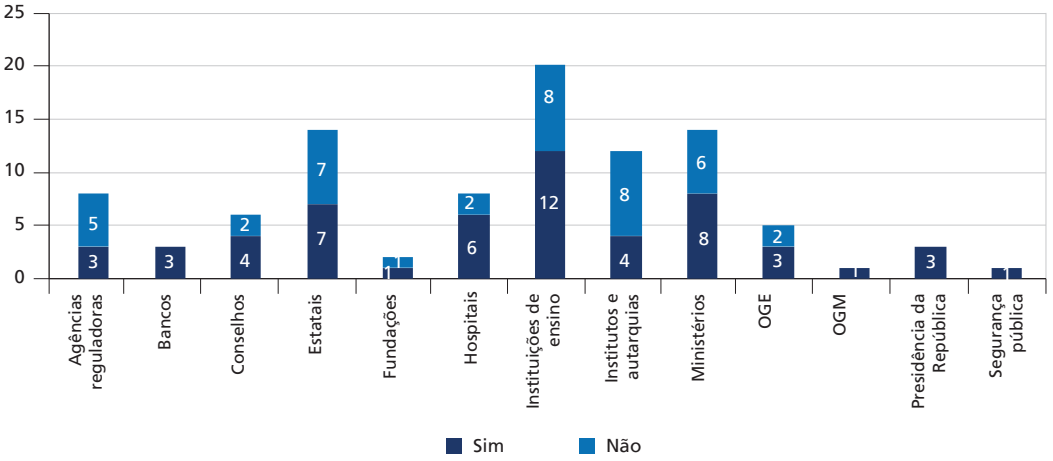
Os gráficos 21 e 22, por sua vez, apresentam uma visão segmentada das mesmas questões de mandato e de participação de ações compartilhadas com outros institutos de participação social.

GRÁFICO 21
**Mandato**




Elaboração do autor.

GRÁFICO 22
**Ações compartilhadas**

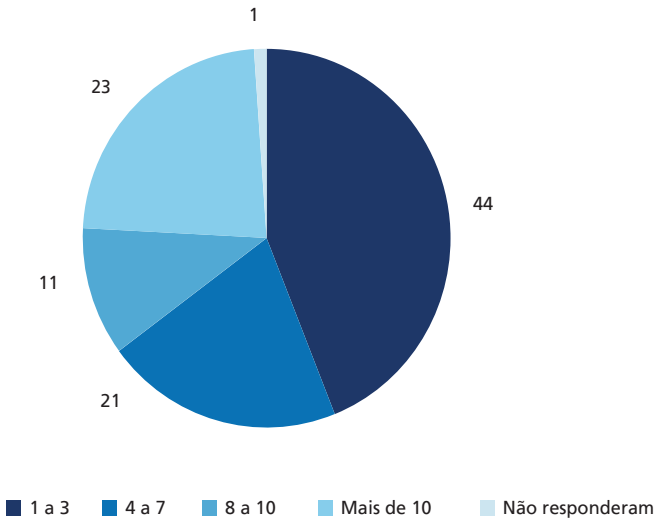



Elaboração do autor.

## 3.4 Trabalhadores na ouvidoria

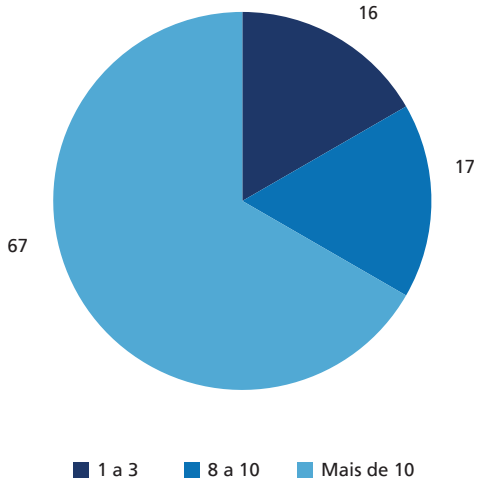
No que tange à força de trabalho à disposição das ouvidorias federais, 76% das unidades dispõem de até dez trabalhadores, entre servidores/empregados, terceirizados, estagiários e demais colaboradores, sugerindo, em princípio, a existência de estruturas enxutas de pessoal (gráfico 23A) nas quais, em 60% dos casos, o número de servidores/empregados supera o dos demais colaboradores. Em contrapartida, em 67% das ouvidorias estaduais, distrital e municipal, o número de trabalhadores é superior a dez (gráfico 23B).

GRÁFICO 23A
**Trabalhadores nas ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

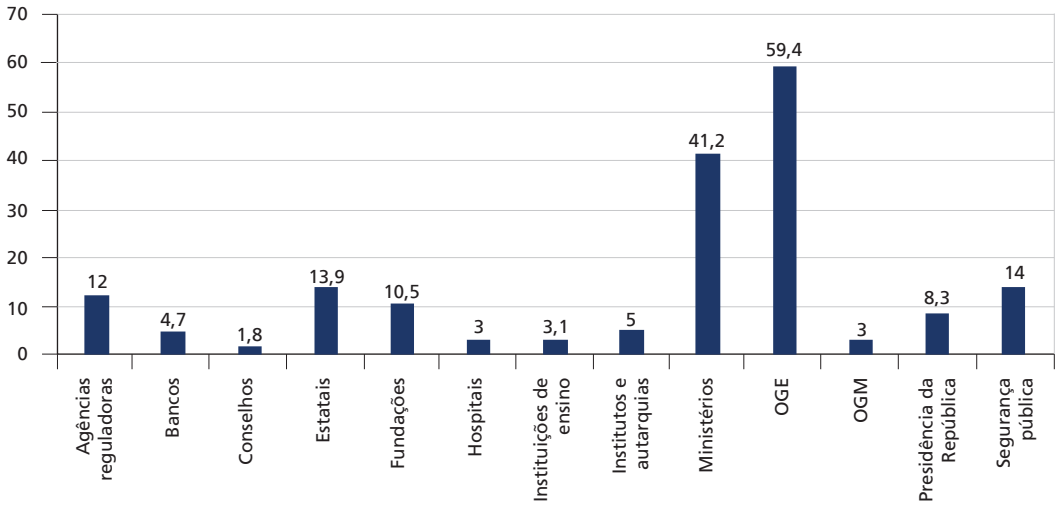
GRÁFICO 23B
**Trabalhadores nas ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)




Elaboração do autor.

O gráfico 24 apresenta a média de trabalhadores das ouvidorias por segmento, com destaques para os ministérios e OGEs (maior número de colaboradores) e para as ouvidorias dos conselhos de fiscalização profissional (menor número de trabalhadores).

GRÁFICO 24
**Trabalhadores na ouvidoria**




Elaboração do autor.

As informações relacionadas à formação apontam que, em grande parte das unidades pesquisadas, há prevalência de nível superior ou pós-graduação entre servidores/empregados e demais colaboradores (84% nas ouvidorias federais e 67% nas ouvidorias dos demais entes). A tabela 5 traz a distribuição média da escolaridade por segmento de ouvidoria. Vale ressaltar que os dados da pesquisa não permitem determinar a adequação da estrutura de pessoal diante das necessidades de cada ouvidoria.

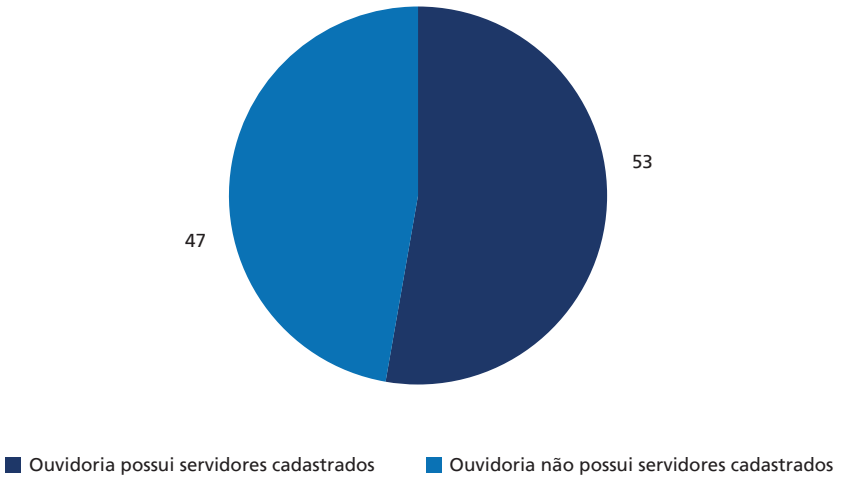
TABELA 5
**Escolaridade**
(Em %)

| | Fundamental | Médio | Superior | Especialização | Mestrado | Doutorado |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Agências reguladoras | - | 15,7% | 57,9 | 24,0 | 1,0 | 1,4 |
| Bancos | - | - | 59,5 | 13,1 | 27,4 | - |
| Conselhos | - | 10,0% | 53,3 | 36,7 | - | - |
| Estatais | 3,4 | 20,0 | 41,1 | 31,9 | 1,1 | 2,5 |
| Fundações | 8,3 | 32,7 | 29,8 | 10,7 | 14,9 | 3,6 |
| Hospitais | - | 22,7 | 27,5 | 39,0 | 8,8 | 2,0 |
| Instituições de ensino | - | 9,3 | 23,7 | 41,2 | 18,4 | 7,4 |
| Institutos e autarquias | 0,0 | 16,5 | 49,3 | 19,7 | 14,5 | - |
| Ministérios | 0,5 | 35,7 | 52,2 | 6,1 | 3,8 | 1,7 |
| OGE | 0,7 | 33,9 | 39,7 | 24,9 | 0,8 | - |
| OGM | 5,0 | 32,5 | 55,0 | 7,5 | - | - |
| Presidência da República | 3,7 | 24,1 | 50,0 | 22,2 | - | - |
| Segurança pública | 23,5 | 11,7 | 35,3 | 11,8 | 11,8 | 5,9 |

Elaboração do autor.

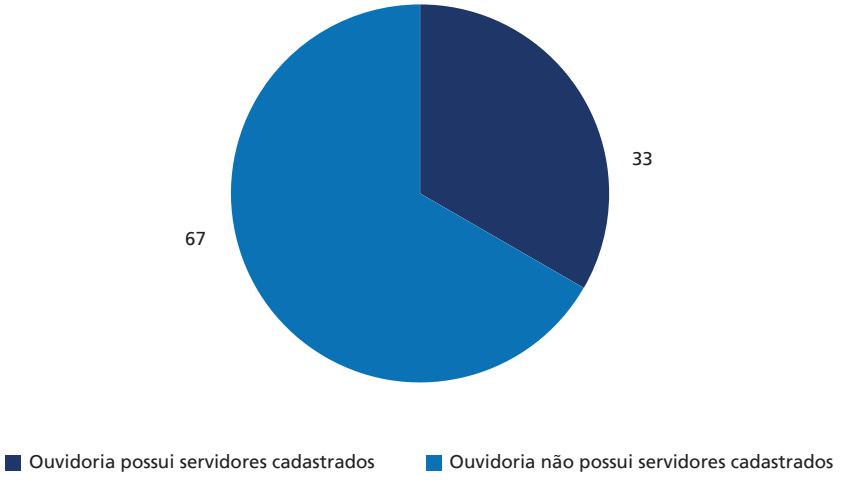
Os resultados obtidos apontam para a necessidade de uma participação maior das ouvidorias federais na Política de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco), já que apenas 53% das ouvidorias possuem servidores/empregados cadastrados na referida política, como apresentado no gráfico 25A. Esse percentual é ainda menor nas ouvidorias estaduais, distrital e municipal participantes da pesquisa (gráfico 25B).

GRÁFICO 25A
**Cadastramento na Profoco: ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

GRÁFICO 25B
**Cadastramento na Profoco: ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)

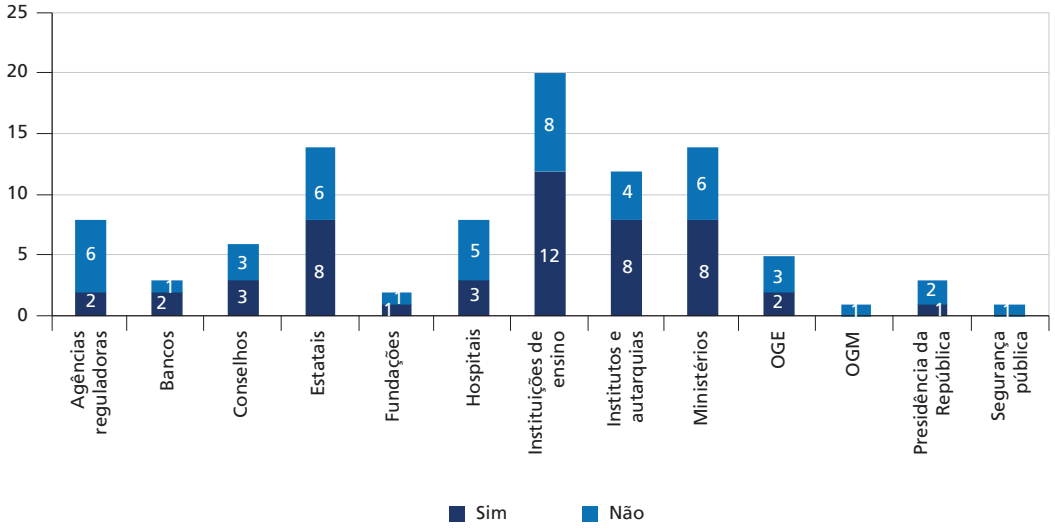



Elaboração do autor.

Importante ressaltar que o cadastramento na política não significa a participação em atividade de capacitação. Assim, a pesquisa não traz informações sobre colaboradores capacitados no âmbito da Profoco e sobre os resultados auferidos. Ao longo do primeiro ciclo (segundo semestre de 2012 e primeiro semestre de 2013), a participação nas atividades de capacitação esteve restrita a servidores e empregados públicos federais vinculados a ouvidorias públicas. A partir do segundo ciclo, previu-se a abertura de vagas aos demais colaboradores dessas ouvidorias.

O gráfico 26 apresenta informações relacionadas ao cadastramento na Profoco por segmento de ouvidoria.

GRÁFICO 26
**Cadastramento na Profoco**

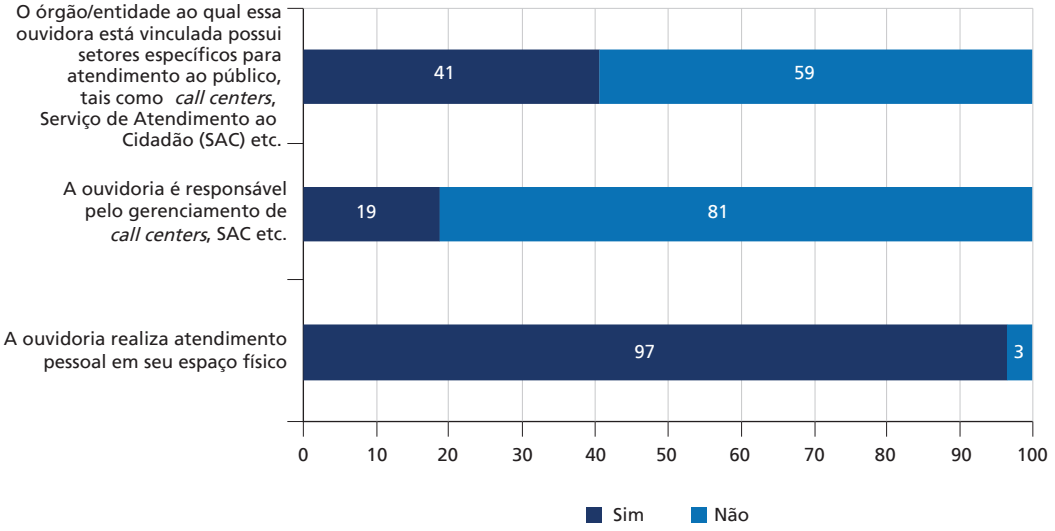



Elaboração do autor.

## 3.5 Atendimento na ouvidoria

Em relação ao atendimento nas ouvidorias federais, 41% dos respondentes sinalizaram a existência, em seus órgãos/entidades, de serviços de atendimento ao cidadão. Nesse contexto, é importante frisar que ouvidorias públicas não devem ser confundidas com serviços de atendimento ao cidadão. Para Romão (2012, p. 132), "as ouvidorias públicas surgem como novas expressões institucionais do Estado Democrático de Direito, com a finalidade precípua de realizar a mediação indispensável entre expectativas e direitos, legitimidade e legalidade". Viabilizam o controle e a participação sociais, contribuindo, dessa forma, para a valorização da cidadania, na medida em que possibilitam a superação dos limites da democracia representativa. Sua ação, ao contrário do que ocorre com os serviços de atendimento ao cidadão, tem caráter estratégico e não rotineiro; muitas vezes, origina-se a partir de situações de conflito, demandando análises e interações qualificadas de naturezas intra e até mesmo interinstitucional. Acredita-se que, por conta dessa distinção entre os institutos, apenas 19% das ouvidorias federais sejam responsáveis pelo gerenciamento de serviços de atendimento ao cidadão. Por fim, 97% das ouvidorias federais pesquisadas realizam atendimento pessoal em suas dependências. A possibilidade do estabelecimento de um contato face a face entre demandante e demandado contribui sobremaneira para a maior humanização do acolhimento às manifestações recebidas pelas ouvidorias. O gráfico 27A apresenta os resultados da pesquisa sobre questões relacionadas ao atendimento no âmbito das ouvidorias federais e respectivos órgãos ou entidades.

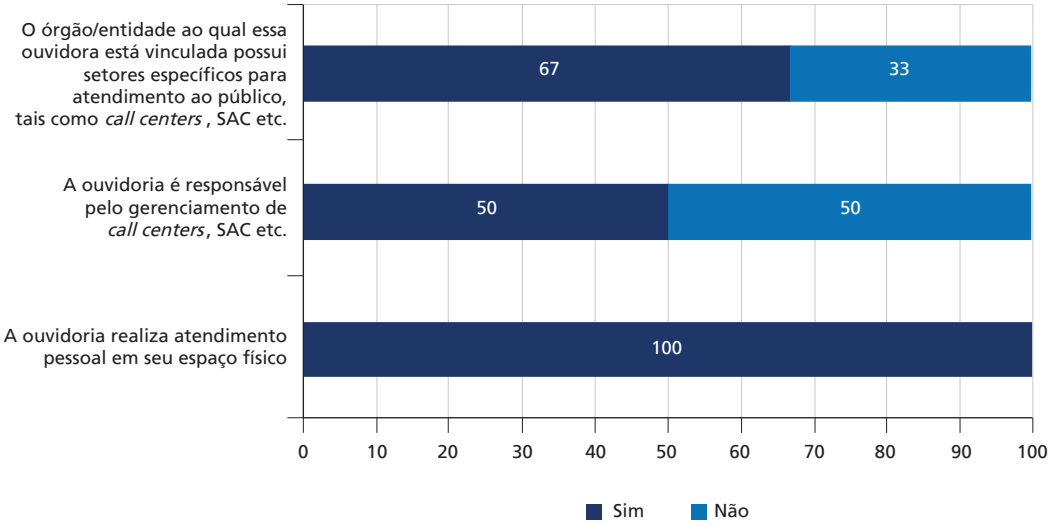
GRÁFICO 27A
**Atendimento nas ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

O gráfico 27B, por sua vez, apresenta os resultados sobre o atendimento nas ouvidorias estaduais, distrital e municipal que participaram da pesquisa. Como destaques: *i)* 67% dos órgãos aos quais essas ouvidorias se vinculam possuem setores específicos para atendimento ao público; e *ii)* 50% das ouvidorias pesquisadas são responsáveis pelo gerenciamento de *call centers*, SAC etc.

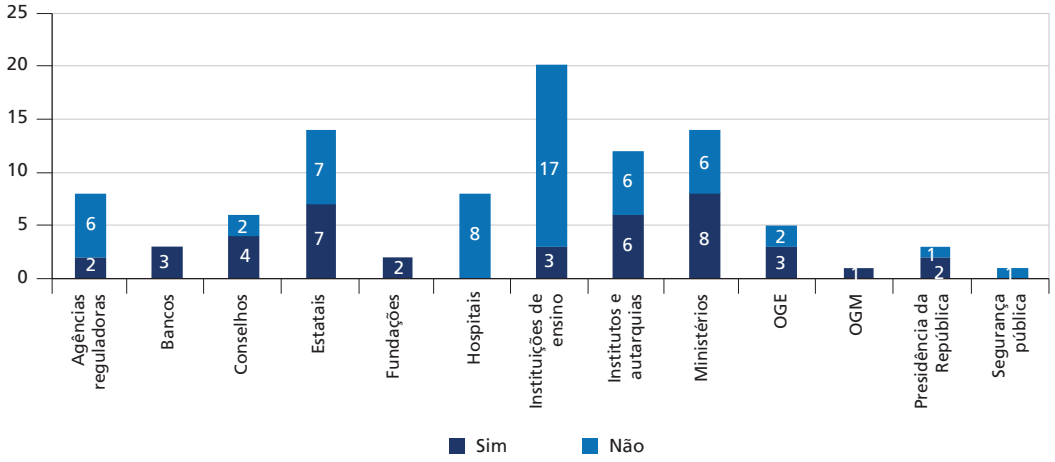
GRÁFICO 27B
**Atendimento nas ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)




Elaboração do autor.

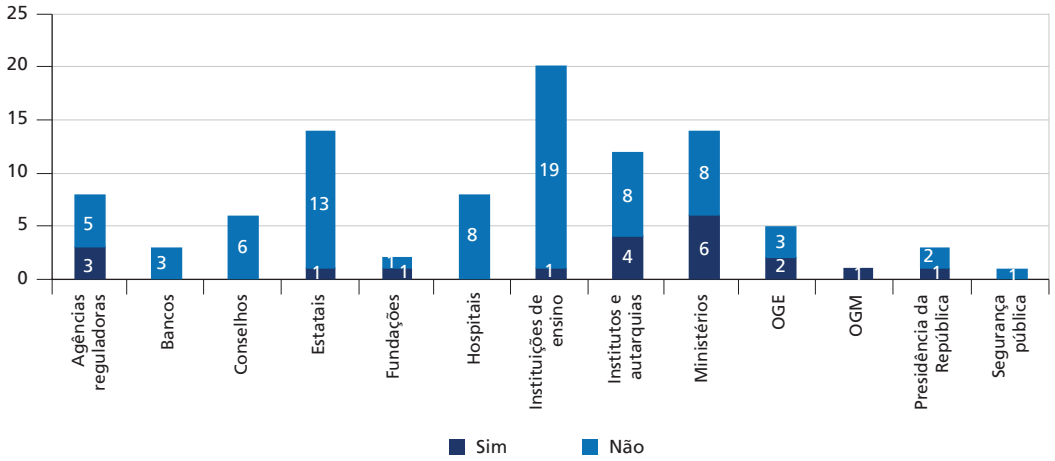
Os gráficos 28, 29 e 30 apresentam, de maneira segmentada, os resultados da pesquisa sobre questões relacionadas ao atendimento no âmbito das ouvidorias e respectivos órgãos ou entidades.

GRÁFICO 28
**Órgão/entidade com setores específicos para atendimento**



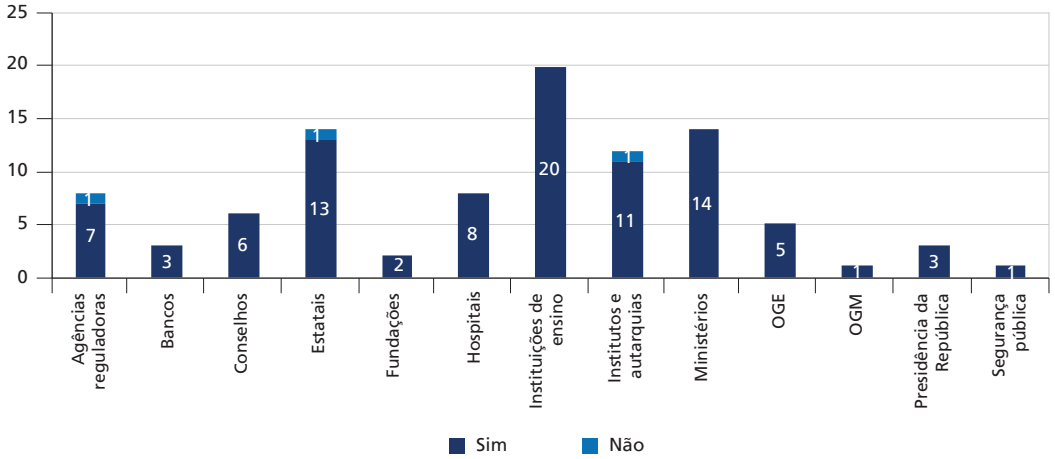

Elaboração do autor.

GRÁFICO 29
**Ouvidoria gerencia *call centers*, SAC etc.**




Elaboração do autor.

GRÁFICO 30
**Ouvidoria realiza atendimento em seu espaço físico**




Elaboração do autor.

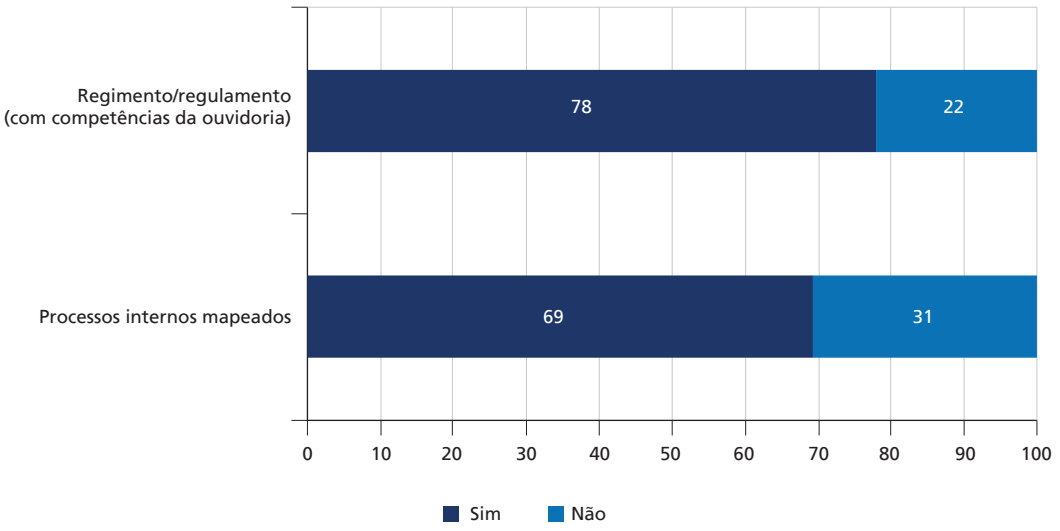
## 3.6 Gestão da ouvidoria

O princípio expresso da eficiência, introduzido no ordenamento jurídico pátrio por meio da EC nº 19/1998 ao *caput* do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) se coaduna com a noção de administração gerencial, cujo foco é o resultado. Além disso, o que se quer da ação administrativa é que seja também eficaz e efetiva, para que possa atingir seus fins e ir ao encontro dos interesses e das necessidades legítimas dos cidadãos. No que tange às ouvidorias públicas, a observação dos aspectos relacionados à gestão de suas atividades se torna elemento central para que desempenhem, com excelência, suas atribuições. Nesse contexto, a pesquisa buscou coletar informações sobre alguns aspectos relacionados à gestão desses institutos. Entre as ouvidorias federais pesquisadas, 78% dispõem de regimento/regulamento interno, instrumento de fundamental importância que lhes permite estabelecer formal e publicamente sua competência, organização e funcionamento. Entre as ouvidorias estaduais, distrital e municipal participantes, o percentual obtido foi de 100%.

Grande parte dessas ouvidorias federais (69%) tem seus processos internos mapeados, o que lhes possibilita uma visão ampla dos fluxos de trabalho, atividades, recursos e atores envolvidos. Com isso, é possível dispor de elementos para o aperfeiçoamento dos processos, mediante a eliminação de falhas e gargalos, o que poderá incidir positivamente sobre a qualidade do serviço prestado. Resultado semelhante foi obtido junto às ouvidorias dos demais entes (67%).

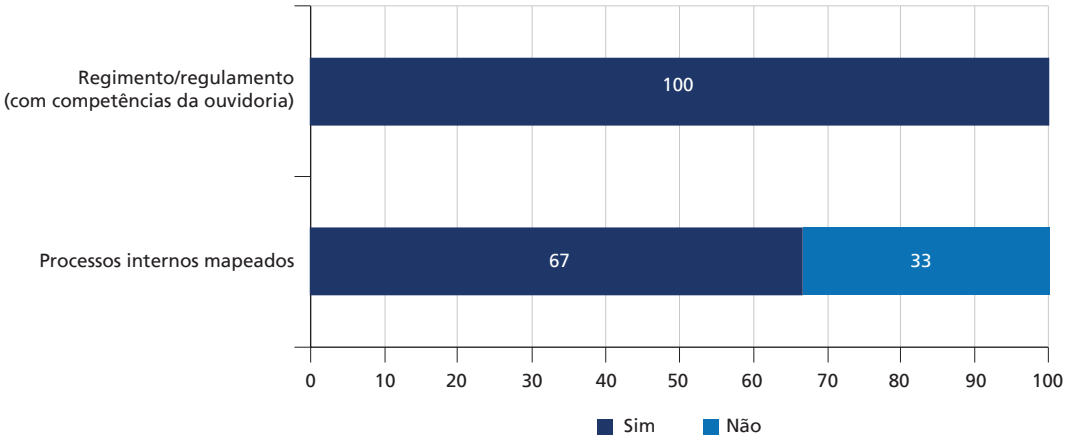
O gráfico 31A apresenta uma visão consolidada das ouvidorias federais no que tange aos aspectos de gestão relacionados à existência de regimento/regulamento interno definidor de suas competências e ao mapeamento de seus processos internos. O gráfico 31B, por sua vez, apresenta as mesmas informações para as ouvidorias dos demais entes federativos.

GRÁFICO 31A
**Gestão nas ouvidorias federais: regimento interno e mapeamento de processos**
(Em %)




Elaboração do autor.

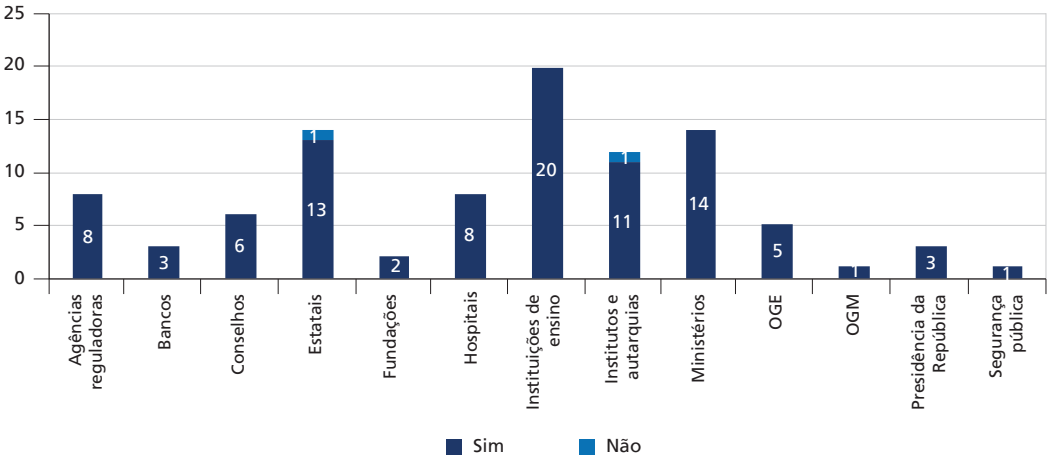
GRÁFICO 31B
**Gestão nas ouvidorias estaduais, municipal e distrital: regimento interno e mapeamento de processos**
(Em %)




Elaboração do autor.

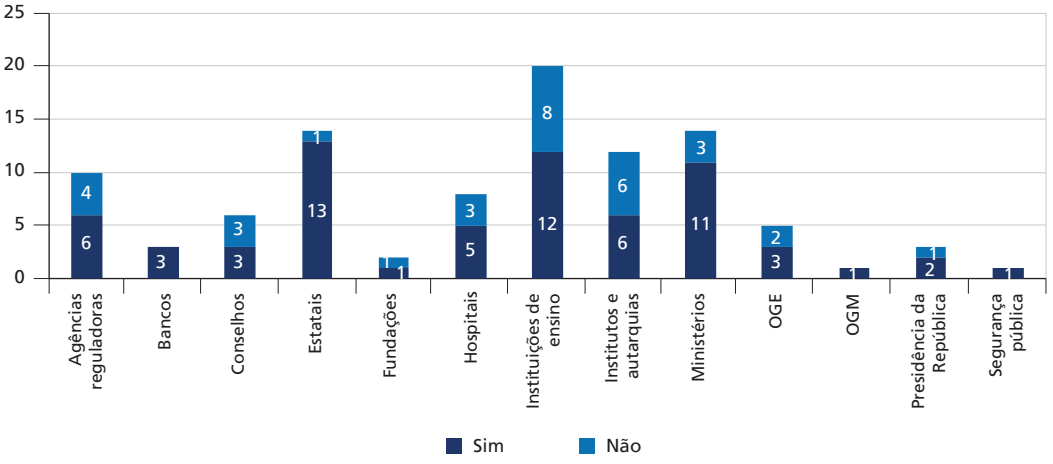
Já os gráficos 32 e 33 apresentam uma visão por segmento das mesmas questões.

GRÁFICO 32
**Regimento/regulamento (com competências da ouvidoria)**




Elaboração do autor.

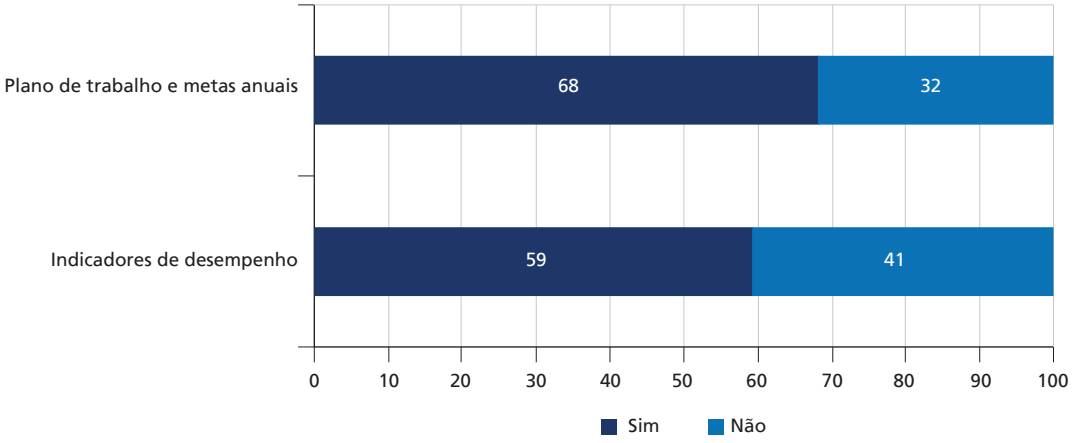
GRÁFICO 33
**Processos internos mapeados**




Elaboração do autor.

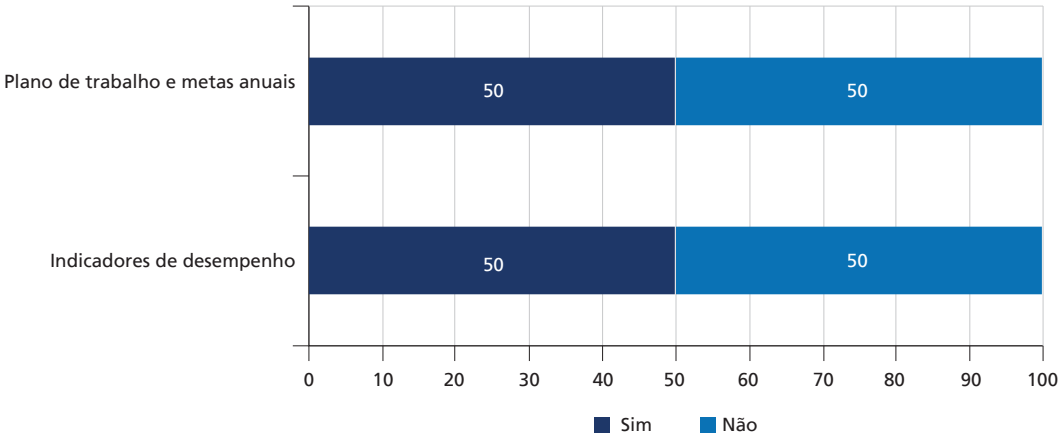
Não obstante a importância de as ouvidorias estruturarem sua ação por meio de planos de trabalho anuais e públicos que reflitam o que será realizado rumo à consecução dos objetivos preestabelecidos, é necessário o estabelecimento de metas e indicadores para fins de avaliação do desempenho. Entre as ouvidorias federais participantes, 68% fazem uso de planos de trabalho e metas anuais e 59% adotam indicadores de desempenho (gráfico 34A). Conclui-se que, embora algumas ouvidorias estruturem sua ação por meio de metas, não fazem uso de indicadores, o que, certamente, compromete a avaliação de desempenho. Esse fenômeno não se verificou nas ouvidorias dos demais entes (gráfico 34B).

GRÁFICO 34A
**Gestão nas ouvidorias federais: plano de trabalho, metas, indicadores**
(Em %)




Elaboração do autor.

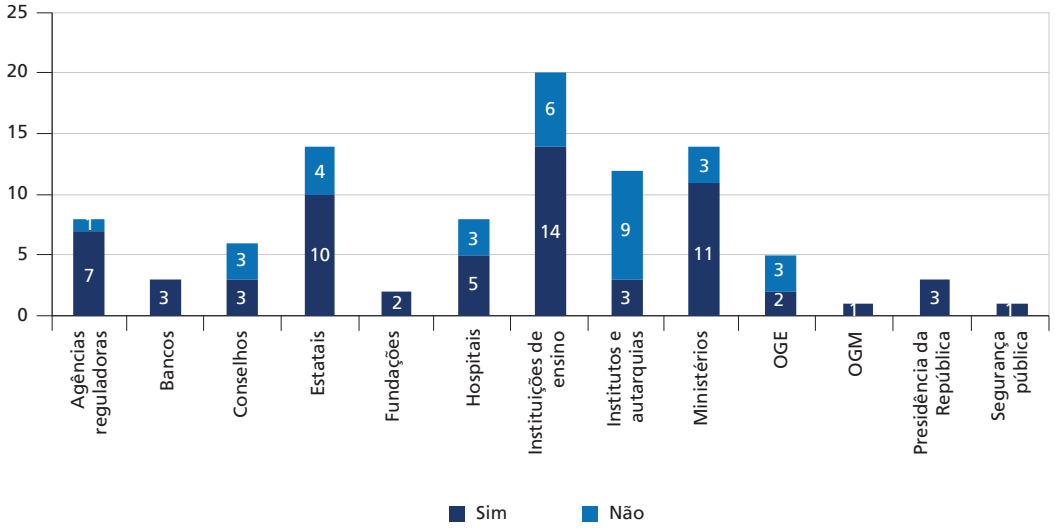
GRÁFICO 34B
**Gestão nas ouvidorias estaduais, distrital e municipal: plano de trabalho, metas, indicadores**
(Em %)




Elaboração do autor.

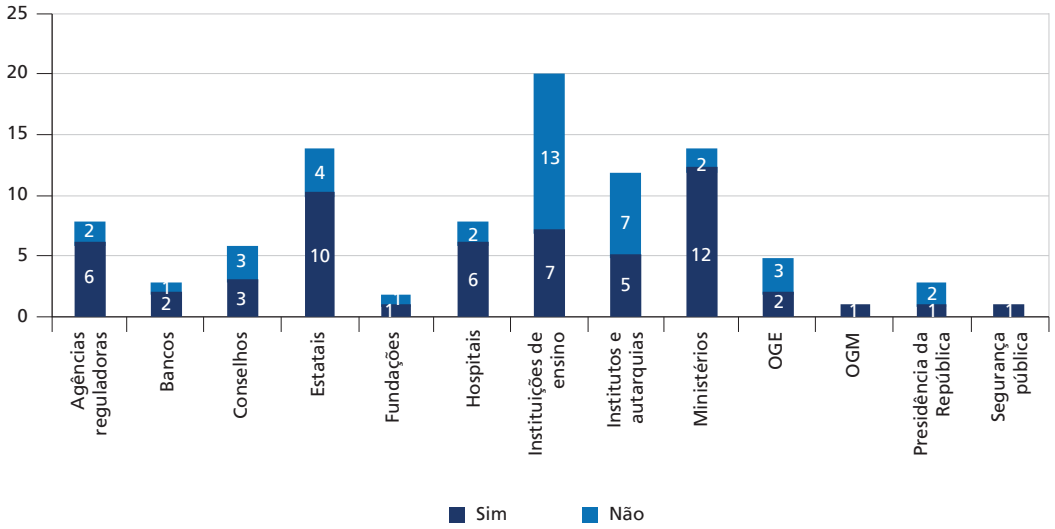
Nos gráficos 35 e 36 são apresentados, de maneira segmentada, os resultados da pesquisa relacionados à definição de planos de trabalho e metas anuais e de indicadores de desempenho, respectivamente. Como destaques, 75% das ouvidorias dos institutos e autarquias pesquisados não elaboram planos de trabalho e estabelecem metas anuais. Por fim, 65% das ouvidorias das instituições de ensino e 58% das ouvidorias dos institutos e autarquias não fazem uso de indicadores de desempenho.

GRÁFICO 35
**Planos de trabalho e metas anuais**




Elaboração do autor.

GRÁFICO 36
**Indicadores de desempenho**



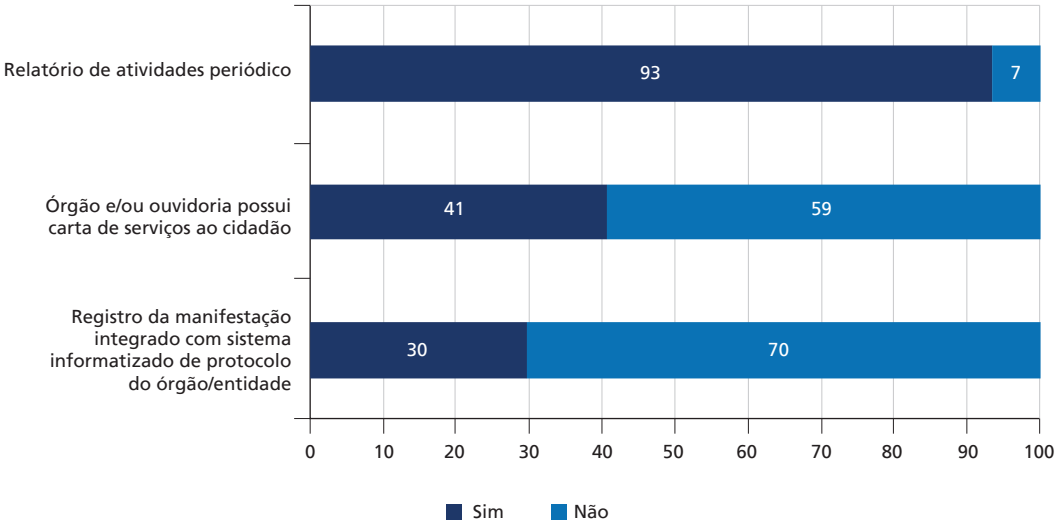

Elaboração do autor.

Entre as ouvidorias federais participantes, 93% publicam, periodicamente, relatórios de atividades. No caso das ouvidorias estaduais, distrital e municipal, esse percentual é bem mais baixo: 67%. O relatório de atividades é um instrumento cuja finalidade é apresentar à sociedade o resultado das ações empreendidas ao longo do período, permitindo determinar o grau de realização em relação ao que foi originalmente previsto e, ao mesmo tempo, atender aos requisitos de transparência da administração pública.

O Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, estabelece, em seu Artigo 11, que cabe aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que porventura prestem serviços diretamente ao cidadão elaborar e divulgar *Carta de serviços ao cidadão* no âmbito de sua esfera de competência. Assim, os cidadãos serão informados sobre os serviços prestados, as formas de acesso a esses serviços e os respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. Entre as ouvidorias federais que participaram da pesquisa, apenas

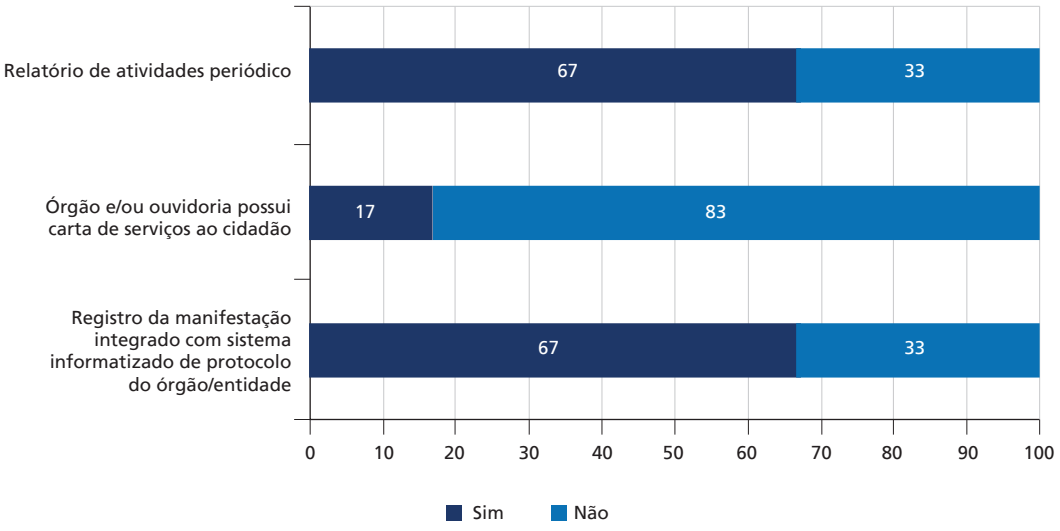
41% informaram a existência da *Carta de serviços ao cidadão*, seja no âmbito das próprias ouvidorias, seja no âmbito dos respectivos órgãos e entidades. Entre as ouvidorias estaduais, distrital e municipal, apenas 17%. Por fim, em apenas 30% das ouvidorias federais há integração entre o registro de manifestações e o sistema informatizado de protocolo do órgão ou entidade. Esse percentual é bem maior nas ouvidorias dos demais entes federativos (67%). Os gráficos 37A e 37B apresentam uma visão consolidada dos aspectos de gestão supramencionados, tendo por base, respectivamente, as ouvidorias federais e as ouvidorias estadual, distrital e municipal. Já os gráficos 38, 39 e 40 referem-se às mesmas questões, porém, por segmento de ouvidoria.

GRÁFICO 37A
**Gestão nas ouvidorias federais: relatório de atividades, carta de serviços ao cidadão e integração com sistema de protocolo**
(Em %)



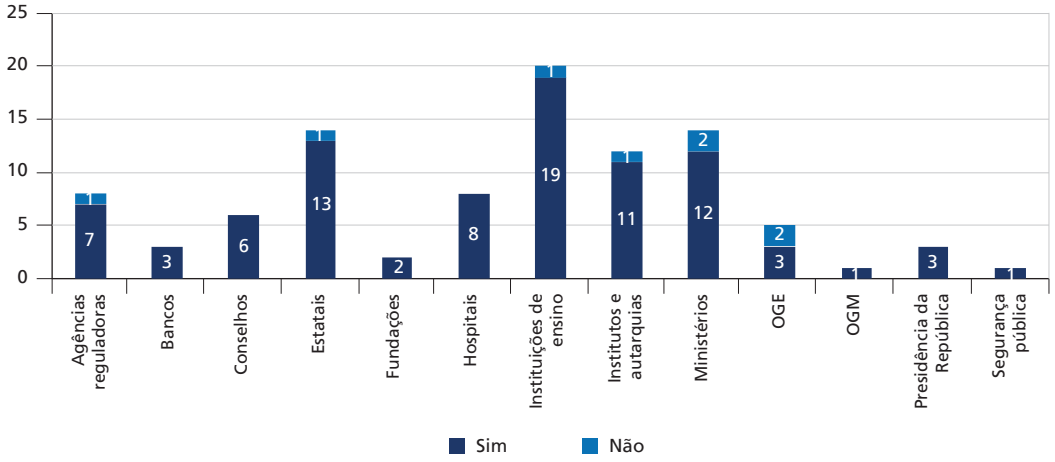

Elaboração do autor.

GRÁFICO 37B
**Gestão nas ouvidorias estaduais, distrital e municipal: relatório de atividades, carta de serviços ao cidadão e integração com sistema de protocolo**
(Em %)



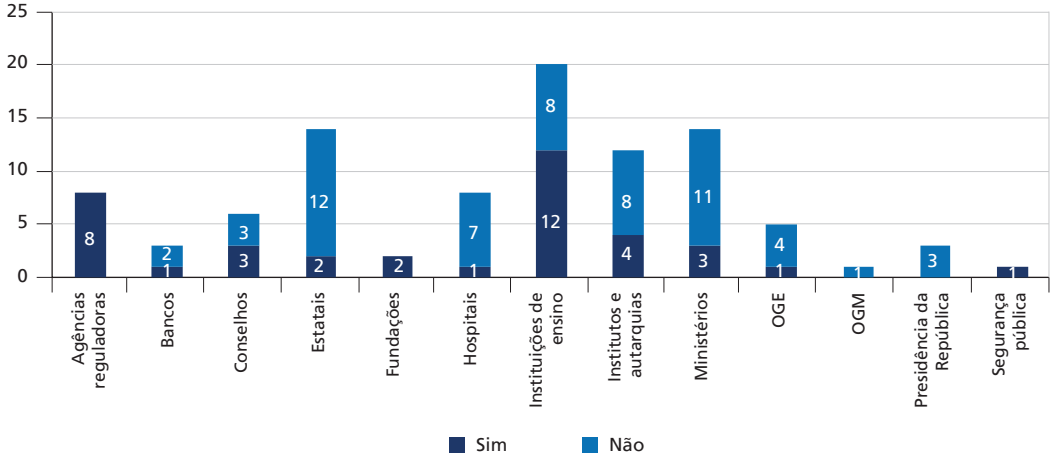

Elaboração do autor.

GRÁFICO 38
**Relatório de atividades periódico**



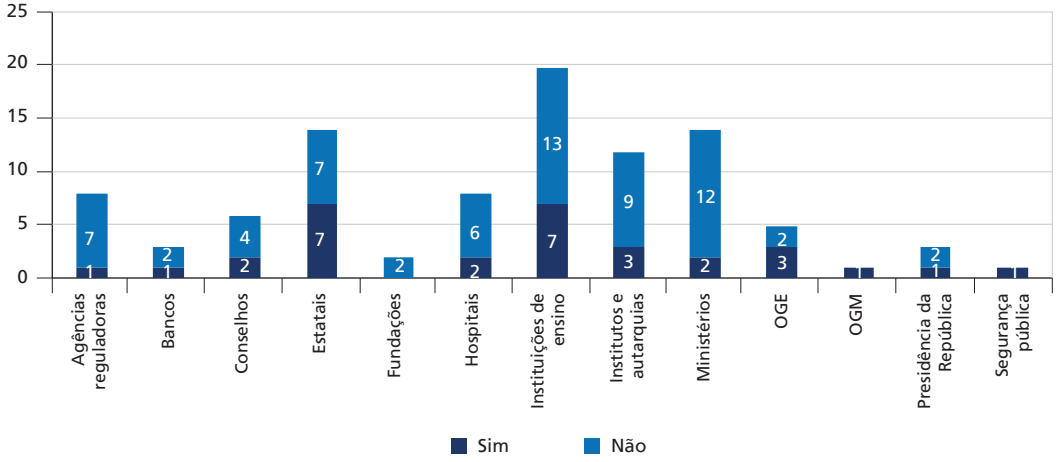

Elaboração do autor.

GRÁFICO 39
**Carta de serviços ao cidadão**




Elaboração do autor.

GRÁFICO 40
**Registro da manifestação integrado com sistema informatizado de protocolo**



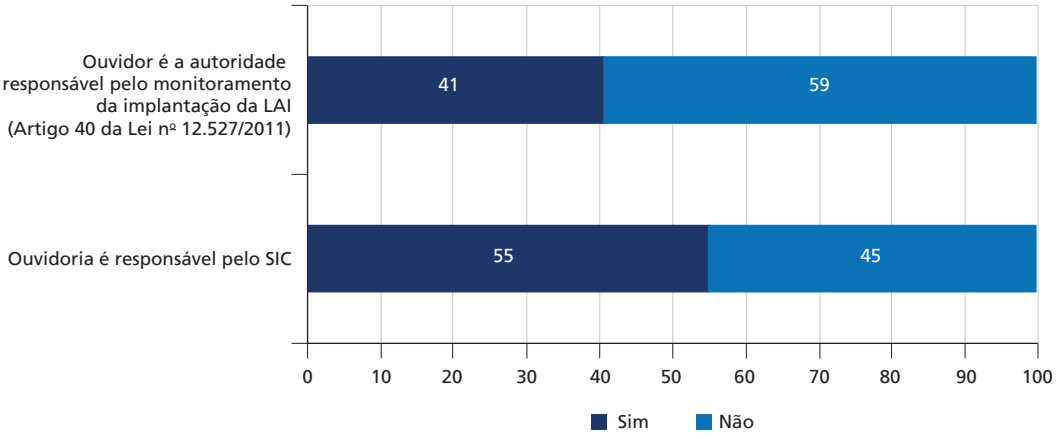

Elaboração do autor.

## 3.7 LAI

A LAI – Lei nº 12.527 – foi sancionada em 18 de novembro de 2011 e tem por objetivo regulamentar o direito de acesso às informações, pelos cidadãos, conforme previsto no inciso XXXIII do Artigo 5º da CF/1988. Em apenas 40% das ouvidorias pesquisadas, seu titular é a autoridade definida nos termos do Artigo 40 da referida lei como responsável, no âmbito do órgão ou entidade, por: *i)* assegurar o cumprimento da lei; *ii)* monitorar sua implementação e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento; e *iii)* emitir recomendações com vistas a sua implementação, cumprimento e aperfeiçoamento e orientar as demais unidades, com vistas ao cumprimento do disposto na lei e regulamentos. Por sua vez, em 55% dos casos, a ouvidoria tem a responsabilidade pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), previsto no Artigo 9º da mencionada lei, com vistas a: *i)* atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; *ii)* informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; e *iii)* protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

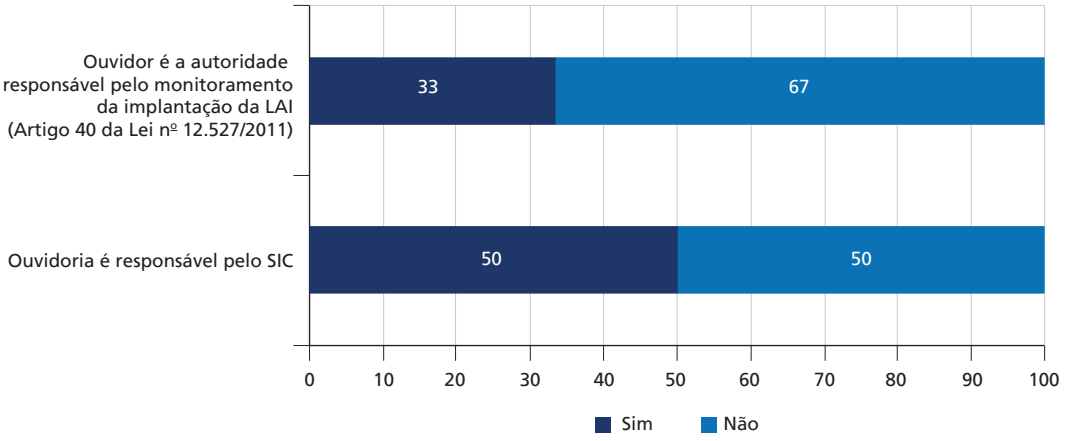
O gráficos 41A e 41B apresentam os resultados da pesquisa relacionados à responsabilidade dos ouvidores no monitoramento da implantação da LAI e de suas unidades sobre as atividades do SIC, respectivamente, para as ouvidorias federais e para as ouvidorias dos demais entes federativos. Finalmente, os gráficos 42 e 43 apresentam as mesmas questões, porém, por segmento de ouvidoria.

GRÁFICO 41A
**LAI: ouvidorias federais**
(Em %)



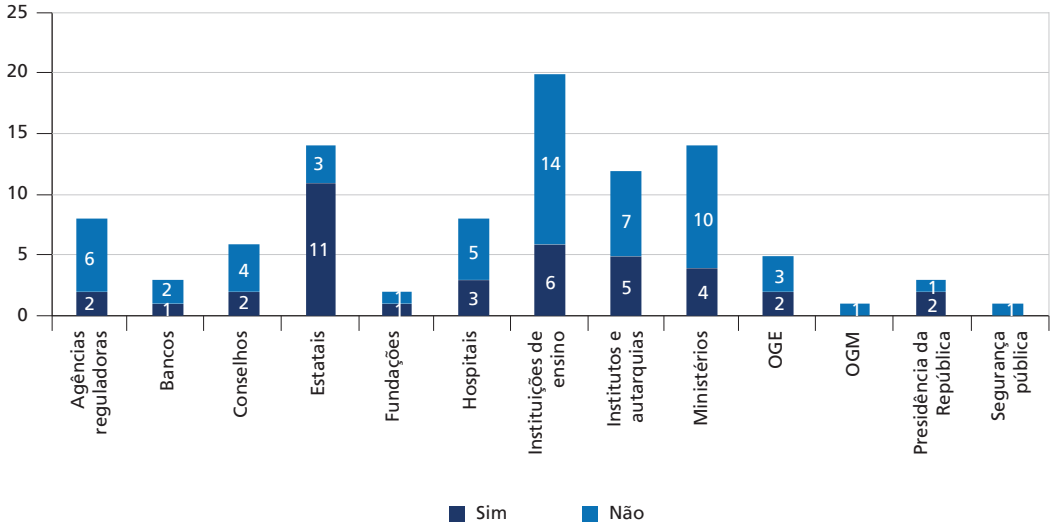

Elaboração do autor.

GRÁFICO 41B
**LAI: ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)



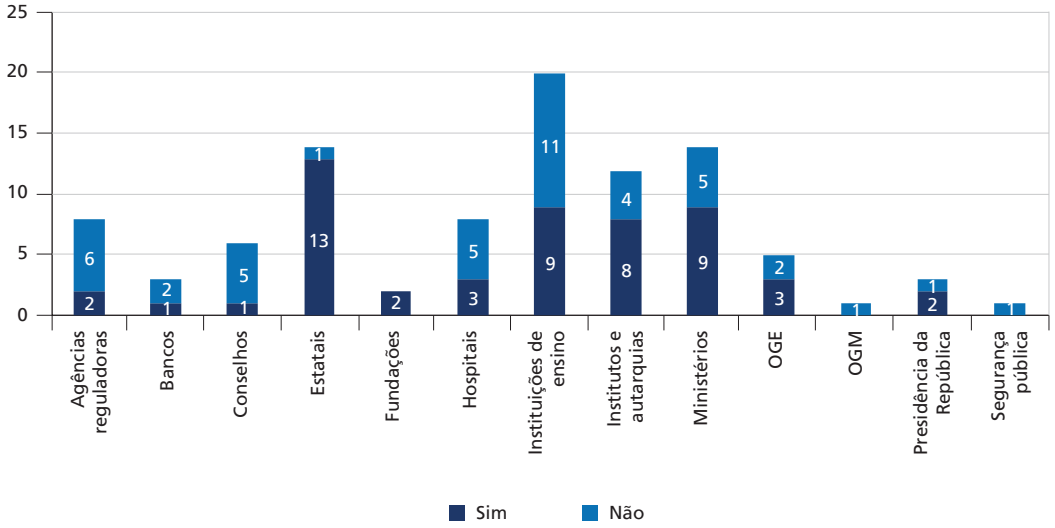

Elaboração do autor.

GRÁFICO 42
**LAI: ouvidor é a autoridade responsável pelo monitoramento da implantação da lei (Artigo 40)**




Elaboração do autor.

GRÁFICO 43
**LAI: ouvidoria é responsável pelo SIC**




Elaboração do autor.

Com base nos resultados apresentados em CGU e OGU (2012), relacionados à posição hierárquica ocupada por cada uma das "autoridades-chave" no processo de implantação da LAI, é possível afirmar o que está disposto adiante.

1) Em 35% dos órgãos e entidades pesquisados, a arquitetura organizacional é centralizada, ou seja, o ouvidor é a autoridade do Artigo 40 da LAI e, ao mesmo tempo, o gestor do SIC. Embora a centralização possa significar maior celeridade no tratamento dos pedidos de informação, também pode ir de encontro aos aspectos de neutralidade e imparcialidade requeridos.

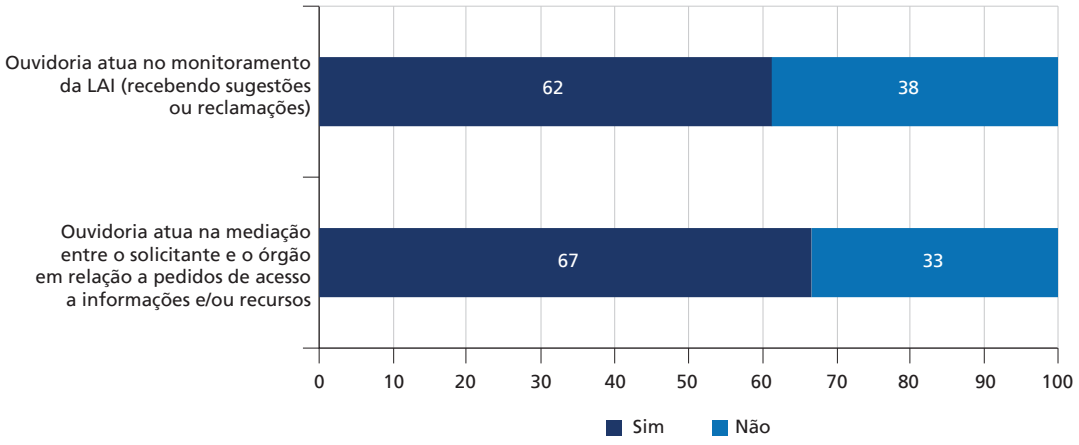
2) Apenas 5% adotam o formato intermediário, com o ouvidor assumindo as responsabilidades definidas no Artigo 40 da LAI, sem, contudo, ser o responsável pelo SIC. Nesse modelo, os benefícios que decorrem de uma isenção maior e do intercâmbio de conhecimentos entre os envolvidos no processo dependem, fundamentalmente, da clareza quanto ao escopo de atuação desses atores.

3) Vinte por cento das ouvidorias têm sob sua responsabilidade a gestão do SIC. Embora essa situação não tenha sido prevista no estudo supramencionado, acredita-se ser mais uma instância do modelo intermediário.

4) Em 40% dos casos, o ouvidor não é a autoridade do Artigo 40 da LAI ou o responsável pelo SIC. Nesses casos, contudo, não se pode afirmar que a arquitetura organizacional seja descentralizada, já que não há elementos que indicam se essas atribuições estão a cargo de pessoas distintas. De qualquer modo, o modelo descentralizado privilegia a isenção e se beneficia das interações entre os diferentes atores, embora perca em celeridade.

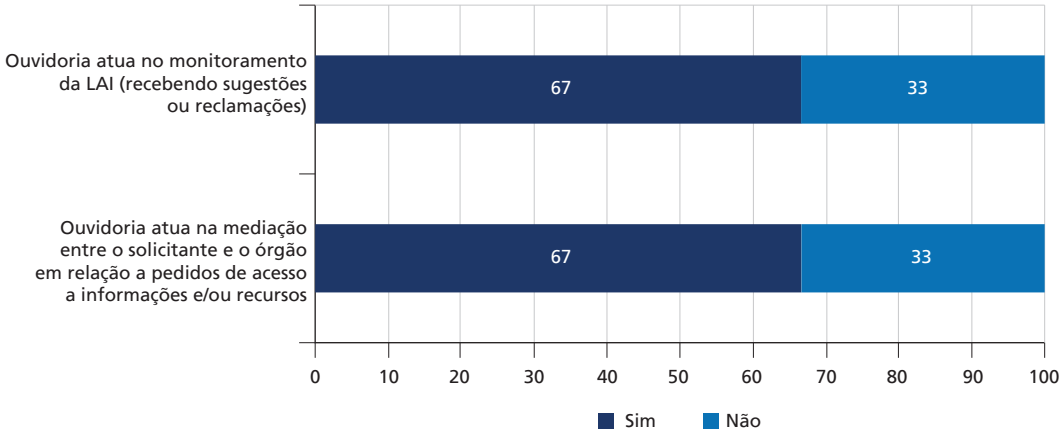
Entre as ouvidorias federais pesquisadas, 62% atuam no monitoramento da LAI, recebendo sugestões ou reclamações, e 67% na mediação entre solicitantes e os respectivos órgãos ou entidades quando dos pedidos de acesso a informações e/ou recursos (gráfico 44A). Por sua vez, 67% das ouvidorias estaduais, distrital e municipal participantes da pesquisa atuam em ambas as questões (gráfico 44B).

GRÁFICO 44A
**LAI: ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

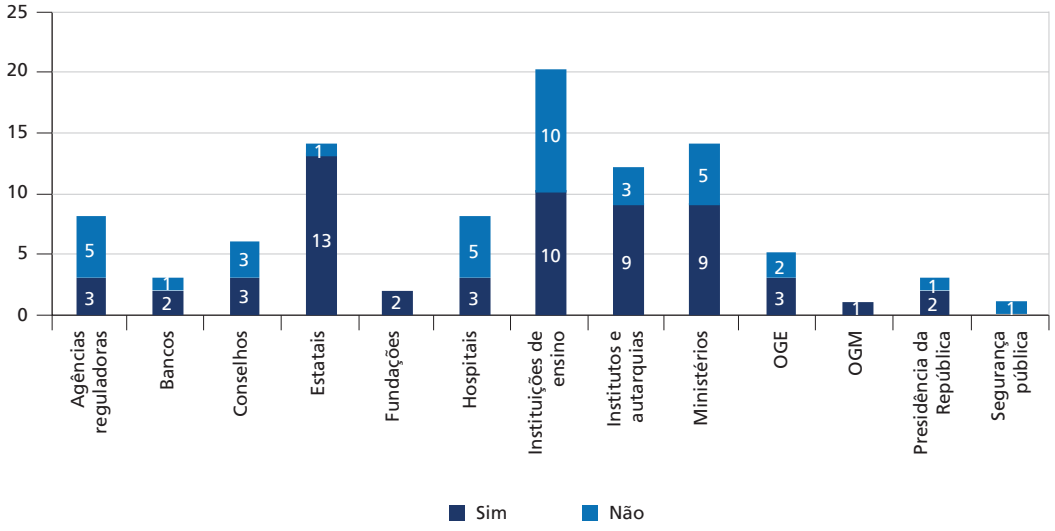
GRÁFICO 44B
**LAI: ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)




Elaboração do autor.

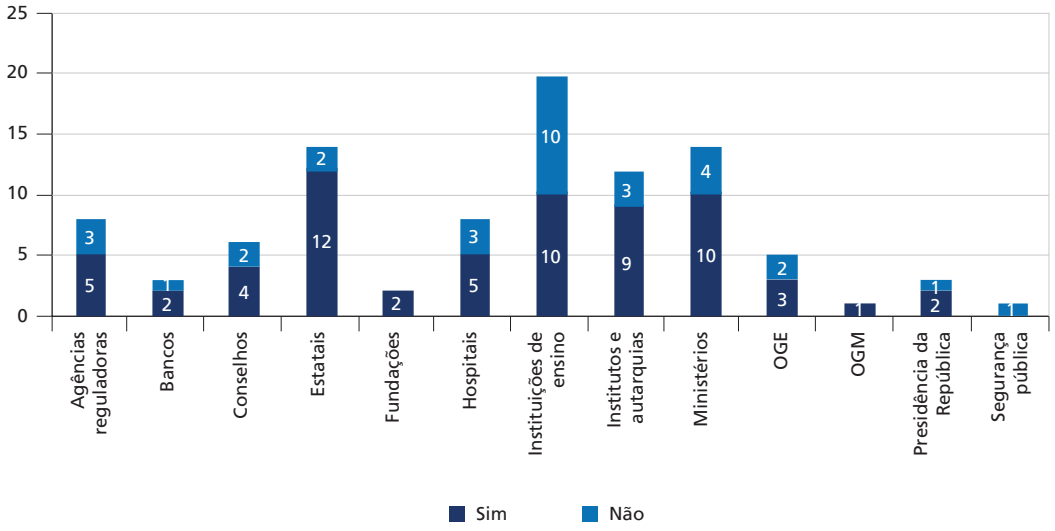
Sobre os resultados anteriormente apresentados, é importante ressaltar que são competências essenciais das ouvidorias públicas o recebimento de sugestões ou reclamações e a atuação na mediação das relações entre os demandantes e os órgãos ou entidades aos quais essas unidades se vinculam. Assim, pode-se inferir que algumas ouvidorias não foram demandadas em questões relacionadas à LAI. Os gráficos 45 e 46 apresentam os resultados para as mesmas questões por segmento de ouvidoria.

GRÁFICO 45
**LAI: ouvidoria atua no monitoramento da lei**




Elaboração do autor.

GRÁFICO 46
**LAI: ouvidoria atua na mediação entre o solicitante e o órgão**



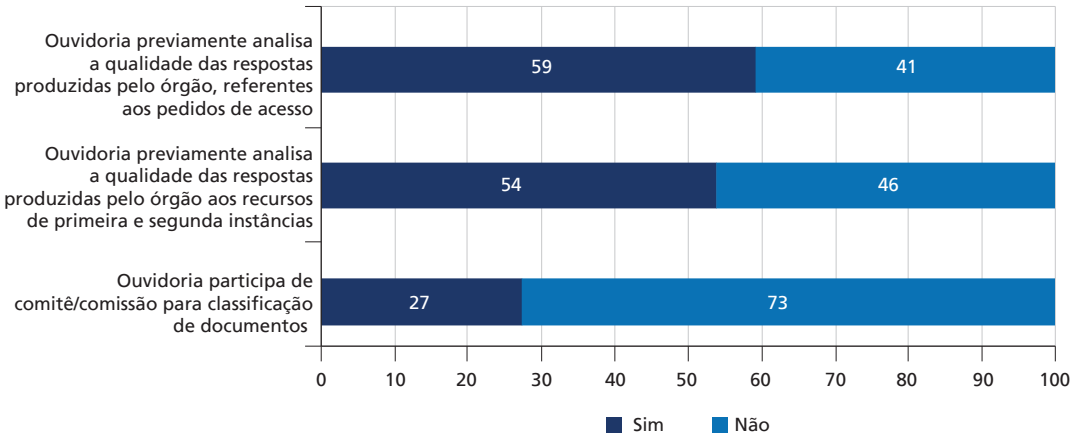

Elaboração do autor.

Ainda no contexto da LAI, muitas ouvidorias federais se envolvem em atividades de análise das respostas produzidas pelos respectivos órgãos ou entidades, sejam aquelas relacionadas aos pedidos de acesso (59%) ou as referentes aos recursos de primeira e segunda instâncias (54%). No caso das ouvidorias estaduais, distrital e municipal, os percentuais obtidos foram, respectivamente, de 50% e 17%. Apenas 27% das ouvidorias federais participam das atividades no âmbito da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos

Sigilosos (CPADS), estabelecida nos termos do Artigo 34 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.[6] Não há qualquer participação das ouvidorias estaduais, distrital e municipal no âmbito da CPADS.

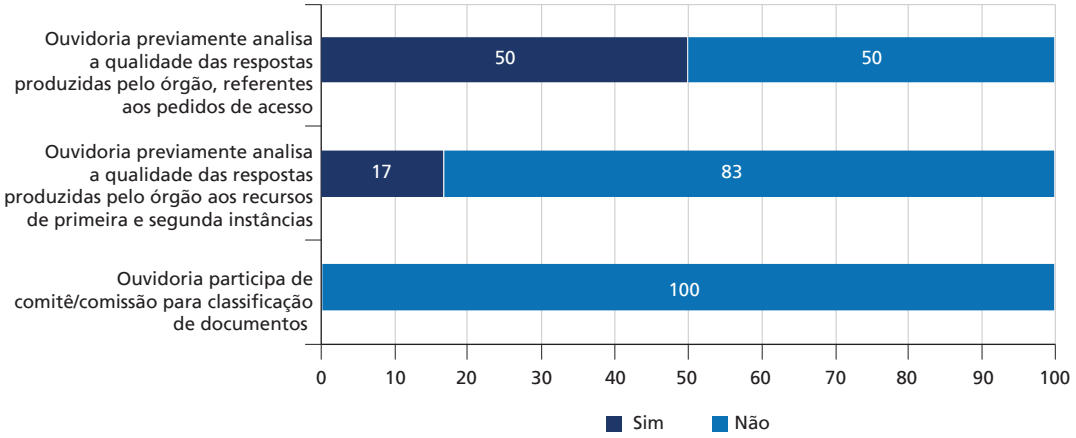
O gráficos 47A e 47B apresentam os resultados da pesquisa relacionados a essas questões, tendo como foco, respectivamente, as ouvidorias federais e as ouvidorias dos demais entes federativos, participantes do Coleta OGU 2013.

GRÁFICO 47A
**LAI: ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

GRÁFICO 47B
**LAI: ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)



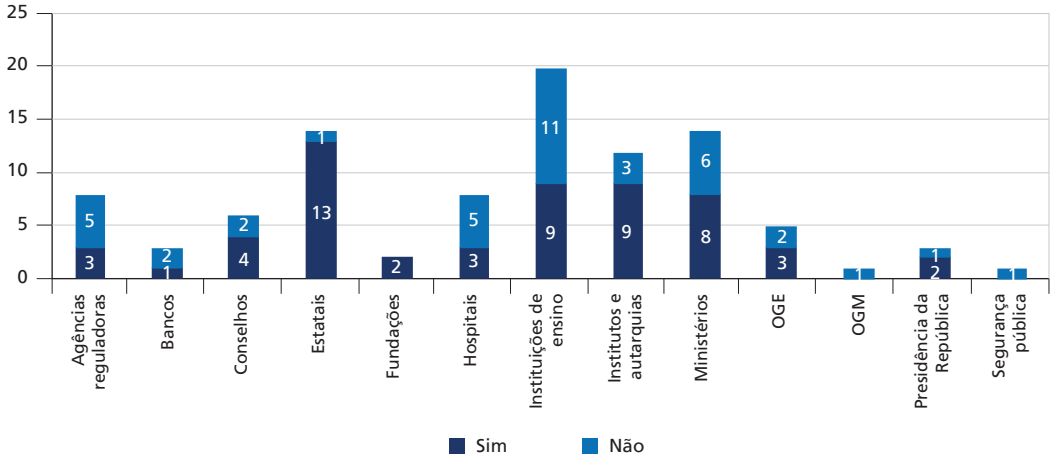

Elaboração do autor.

Nos gráficos 48, 49 e 50, são apresentados, por segmento de ouvidoria, os resultados da pesquisa relacionados à análise da qualidade das respostas referentes a pedidos e recursos, bem como da participação das ouvidorias nas CPADS.

6. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do *caput* do Artigo 5º, no inciso II do § 3º do Artigo 37 e no § 2º do Artigo 216 da CF/1988.

GRÁFICO 48

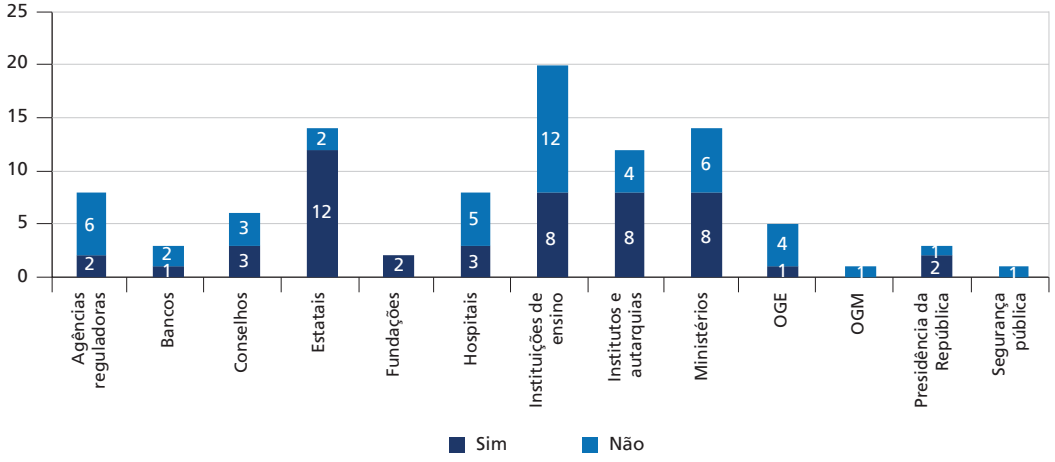
**LAI: ouvidoria previamente analisa a qualidade das respostas produzidas pelo órgão**




Elaboração do autor.

GRÁFICO 49

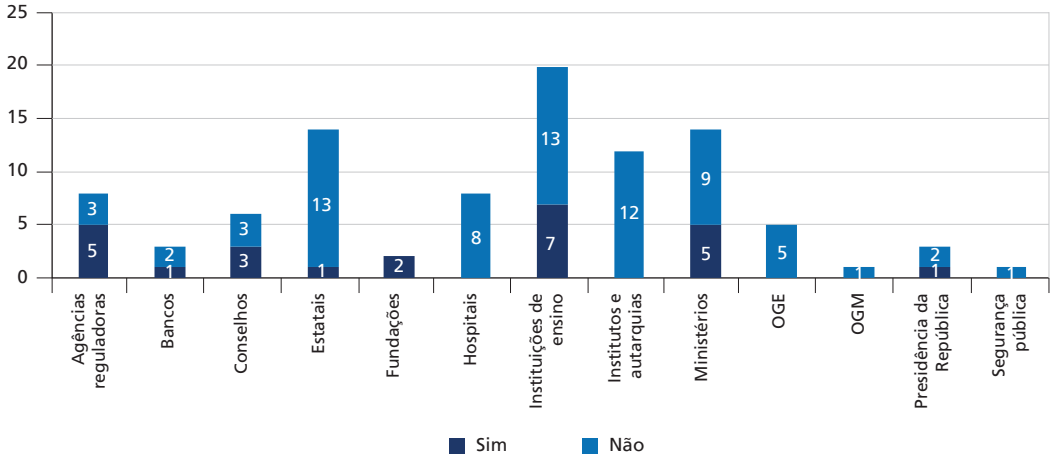
**LAI: ouvidoria previamente analisa a qualidade das respostas referentes aos recursos de primeira e segunda instâncias**




Elaboração do autor.

GRÁFICO 50

**LAI: ouvidoria participa de comitê/comissão para a classificação de documentos**



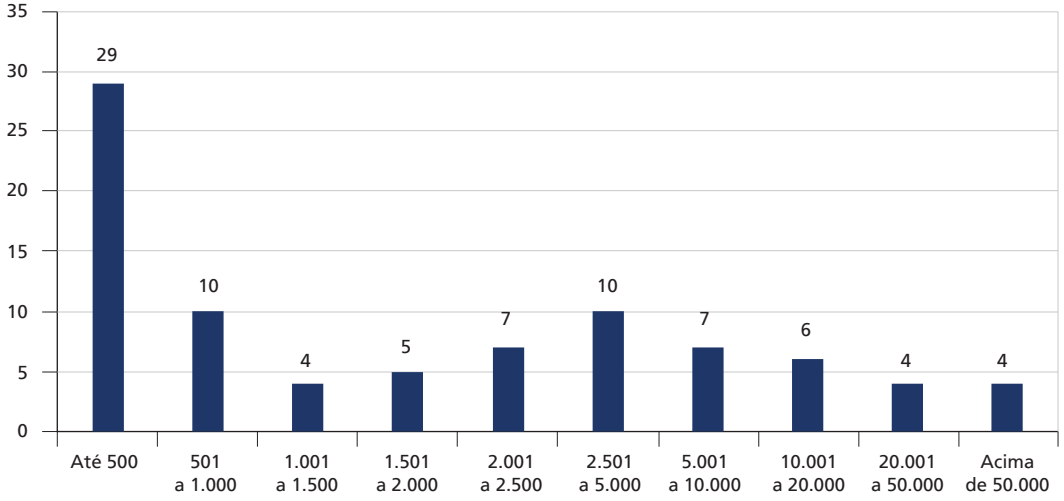

Elaboração do autor.

Importante ressaltar que, ainda que não lhes tenham sido atribuídas responsabilidades concernentes ao disposto no Artigo 40 da LAI e à gestão do SIC, 23% das ouvidorias federais atuam em questões relacionadas a esta lei. Entretanto, 16% dessas ouvidorias não têm qualquer participação em atividades relacionadas à LAI. No caso das ouvidorias dos demais entes, foram obtidos os percentuais de 17% e 33% para as mesmas questões.

## 3.8 Dados das manifestações recebidas[7]

O gráfico 51A apresenta informações sobre o volume de manifestações recebidas em 2012 pelas ouvidorias federais participantes da pesquisa. Analisando os quartis da amostra, 25% das ouvidorias receberam até 285 manifestações; 50%, até 1.488; e 75%, até 4.398. A ouvidoria menos demandada recebeu 55 manifestações em 2012; a mais demandada, 739.300. No que tange especificamente às ouvidorias mais demandadas em 2012, constata-se a provável existência de *outliers*, representados pelas ouvidorias da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) com, respectivamente, 260.841 e 739.300 manifestações. Tendo em vista que ambas as ouvidorias declararam ser responsáveis pelo gerenciamento de *call center*/SAC, é possível que a contabilização das manifestações recebidas tenha considerado ouvidoria e demais serviços de atendimento ao cidadão. O gráfico 51B apresenta as mesmas informações para as ouvidorias estaduais, distrital e municipal participantes da pesquisa.

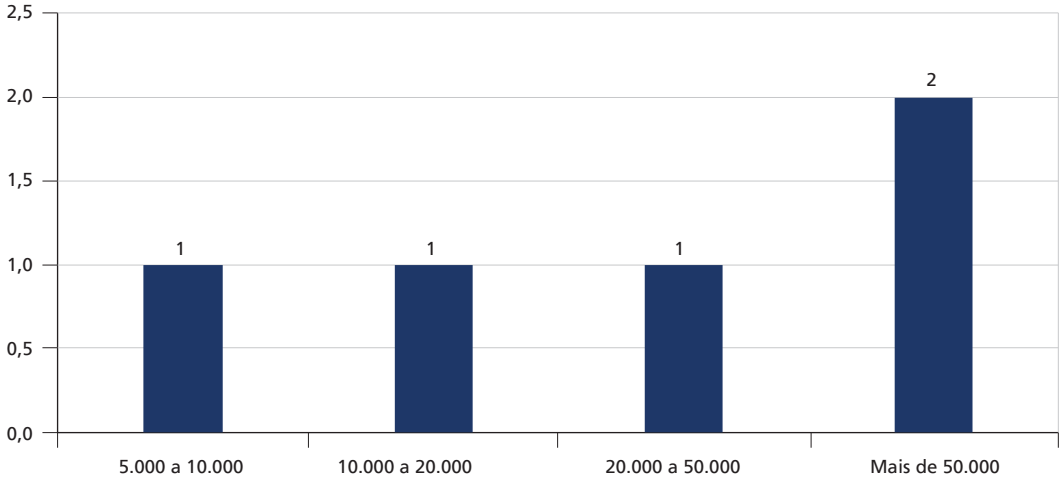
GRÁFICO 51A
**Manifestações recebidas: ouvidorias federais (2012)**




Elaboração do autor.

7. Das 97 ouvidorias que participaram da pesquisa, seis não informaram os dados sobre as manifestações recebidas em 2012 (e nos anos anteriores). Nesse contexto, as ouvidorias do Hospital Universitário do Piauí e da Universidade Federal do Oeste do Pará foram criadas somente em 2013. A OGE do Rio Grande do Sul, embora criada em 2012, ainda não havia iniciado suas atividades quando da realização da pesquisa. Por sua vez, a ouvidoria da Universidade Federal do Pampa, criada em 2011, só iniciou suas atividades em outubro de 2012 e, por essa razão, optou por não informar os dados das manifestações recebidas.

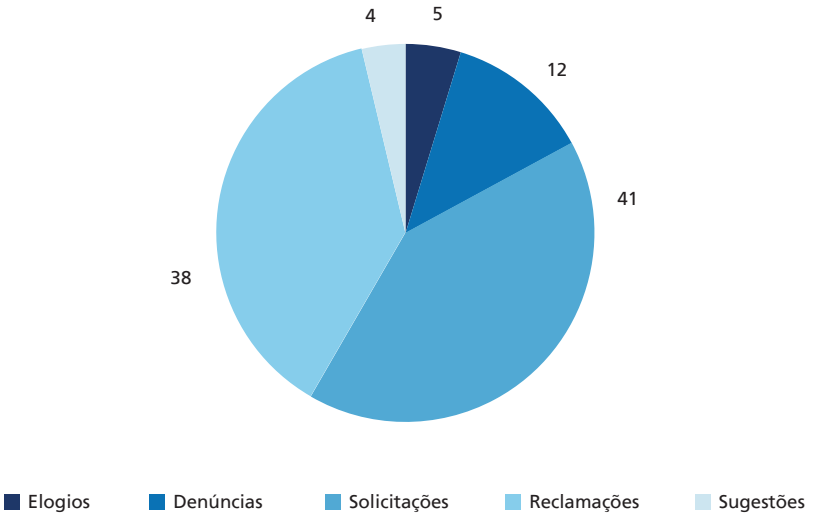
GRÁFICO 51B
**Manifestações recebidas: ouvidorias estaduais, distrital e municipal (2012)**




Elaboração do autor.

Analisando a distribuição média entre os tipos de manifestações recebidas pelas ouvidorias federais, verifica-se a prevalência das solicitações, com 41%, embora os volumes de reclamações (38%) e denúncias (12%) sejam consideráveis. Por fim, completam a distribuição os elogios com 5% e as denúncias com 4% (gráfico 52A).

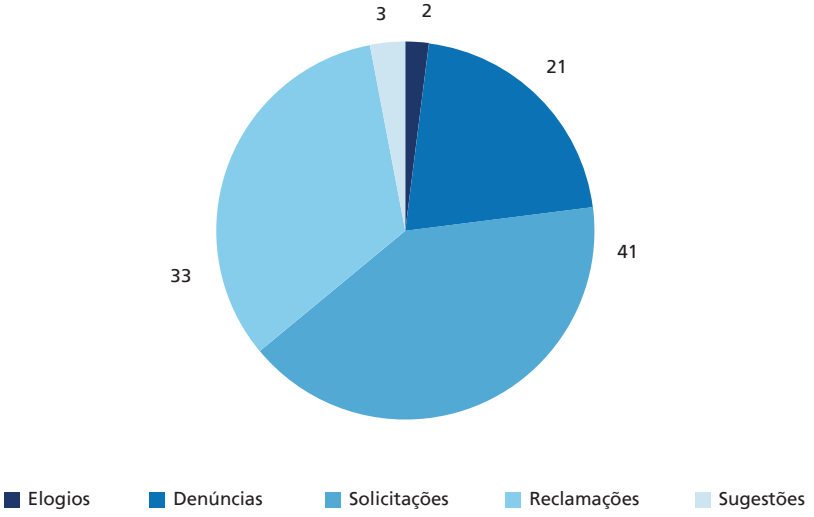
GRÁFICO 52A
**Manifestações recebidas: ouvidorias federais (2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

O gráfico 52B apresenta os resultados para as ouvidorias estaduais, distrital e municipal. Como destaque, observa-se um percentual um pouco mais elevado de denúncias (21%) quando comparado ao percentual de denúncias recebidas em 2012 pelas ouvidorias federais (12%).

GRÁFICO 52B
**Manifestações recebidas em 2012: ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)




Elaboração do autor.

A tabela 6 apresenta a distribuição das manifestações recebidas por segmento de ouvidoria. Como destaques desse recorte, percebe-se a prevalência de reclamações em ouvidorias de bancos, conselhos de fiscalização profissional, empresas estatais, hospitais e OGEs. Nas ouvidorias de órgãos subordinados à Presidência da República e de fundações, prevalecem as denúncias.

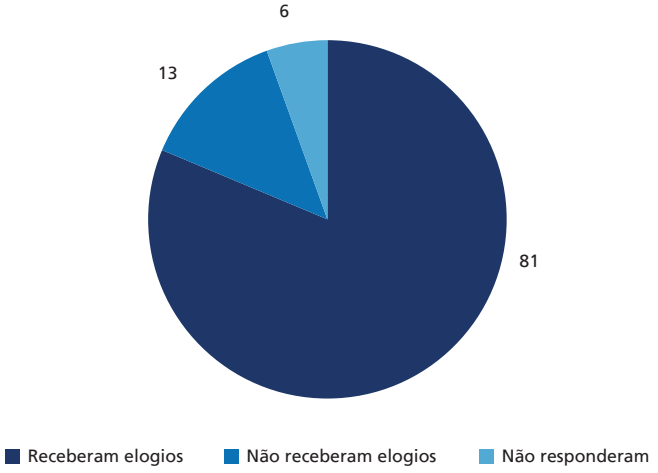
TABELA 6
**Manifestações recebidas (2012)**
(Em %)

| | Elogios | Denúncias | Solicitações | Reclamações | Sugestões |
|---|---|---|---|---|---|
| Agências reguladoras | 0,9 | 4,0 | 60,4 | 34,2 | 0,5 |
| Bancos | 3,1 | 4,5 | 9,6 | 78,0 | 4,8 |
| Conselhos | 1,2 | 5,3 | 36,2 | 53,4 | 3,9 |
| Estatais | 6,2 | 9,8 | 30,5 | 46,0 | 7,5 |
| Fundações | 9,4 | 48,3 | 10,0 | 27,7 | 4,6 |
| Hospitais | 11,6 | 2,1 | 31,4 | 51,4 | 3,5 |
| Instituições de ensino | 5,5 | 12,9 | 42,1 | 34,9 | 4,6 |
| Institutos e autarquias | 1,3 | 13,0 | 61,7 | 20,8 | 3,2 |
| Ministérios | 7,0 | 9,0 | 41,1 | 40,9 | 2,0 |
| OGE | 2,6 | 21,0 | 31,6 | 41,5 | 3,3 |
| OGM | 0,5 | 19,8 | 79,2 | 0,0 | 0,5 |
| Presidência da República | 2,1 | 61,6 | 35,0 | 0,9 | 0,4 |
| Segurança pública | 0,9 | 1,5 | 96,4 | 0,6 | 0,6 |

Elaboração do autor.

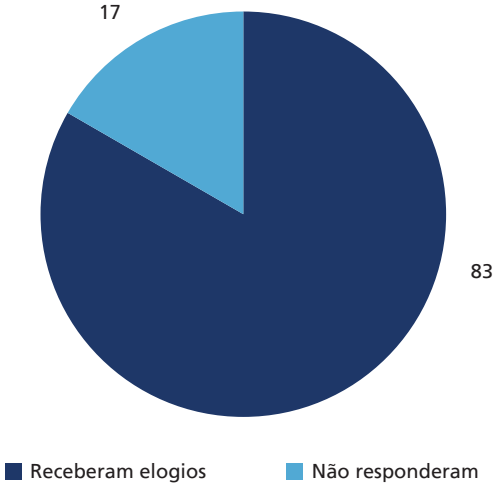
Em relação às manifestações dirigidas às ouvidorias federais em 2012, 81% informaram o recebimento de elogios (gráfico 53A). Analisando os quartis da amostra, 25% das ouvidorias receberam até três elogios, 50%, até dez elogios, e 75%, até 66 elogios. No caso das ouvidorias dos demais entes federativos, todas sinalizaram o recebimento de elogios (gráfico 53B).

GRÁFICO 53A
**Elogios recebidos: ouvidorias federais (2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

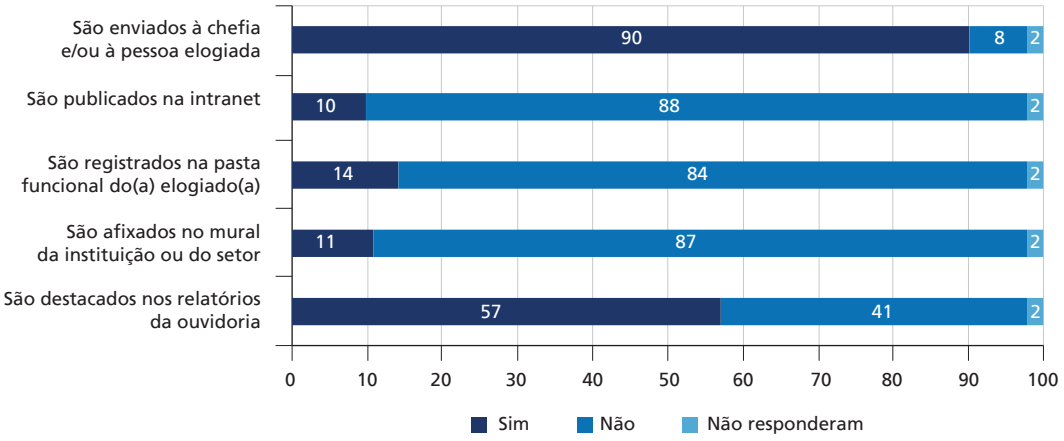
GRÁFICO 53B
**Elogios recebidos: ouvidorias estaduais, distrital e municipal (2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

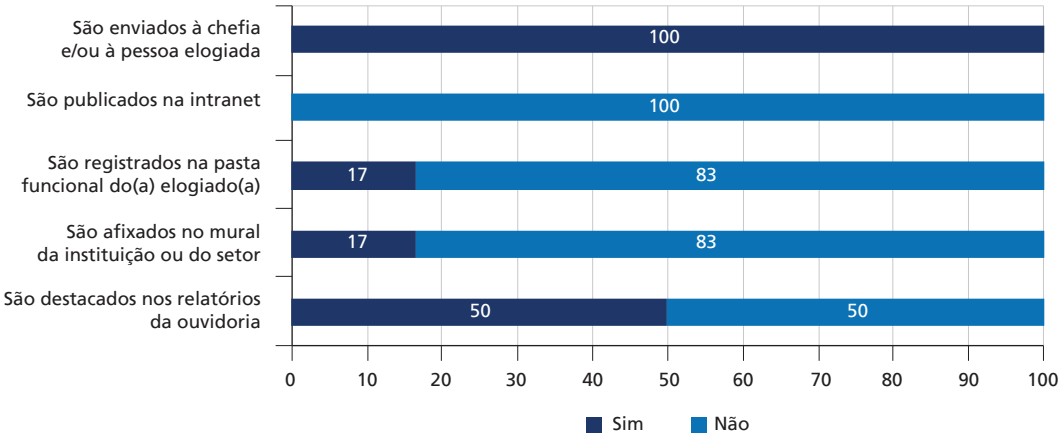
Quanto ao tratamento que é dado aos elogios recebidos pelas ouvidorias federais (gráfico 54A), percebe-se que a grande maioria das ouvidorias (90%) comunica o fato às respectivas chefias e/ou aos elogiados, embora a prática de registrá-los nos assentamentos funcionais não se verifique em boa parte das ouvidorias (84%). Constata-se, também, que há pouca publicidade no âmbito dos respectivos órgãos ou entidades acerca dos elogios recebidos – apenas 10% das ouvidorias sinalizaram a publicação na intranet, e 11%, a afixação no mural da instituição ou do setor. No entanto, a maioria das ouvidorias (57%) costuma destacar esses elogios em seus relatórios. O gráfico 54B apresenta as mesmas questões para os demais entes federativos.

GRÁFICO 54A
**Tratamento dado aos elogios recebidos: ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

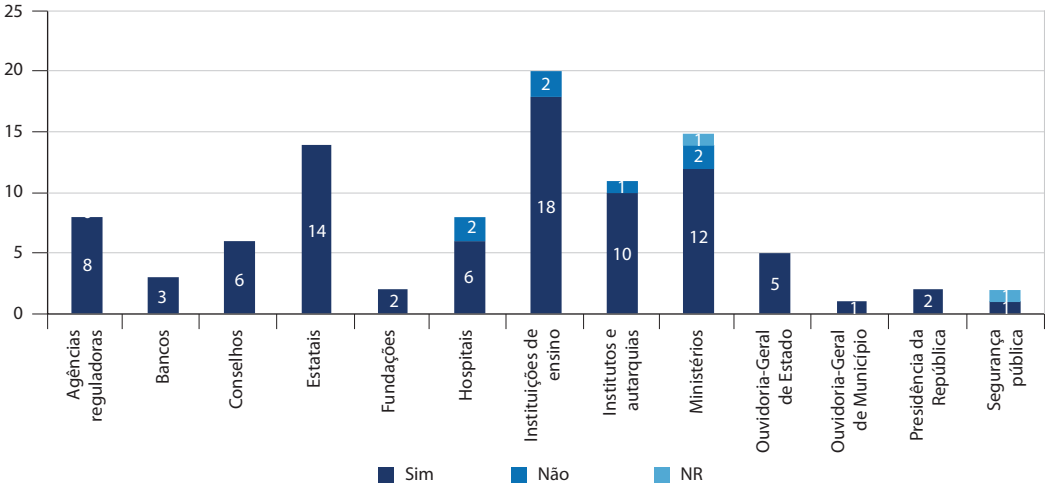
GRÁFICO 54B
**Tratamento dado aos elogios recebidos: ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)




Elaboração do autor.

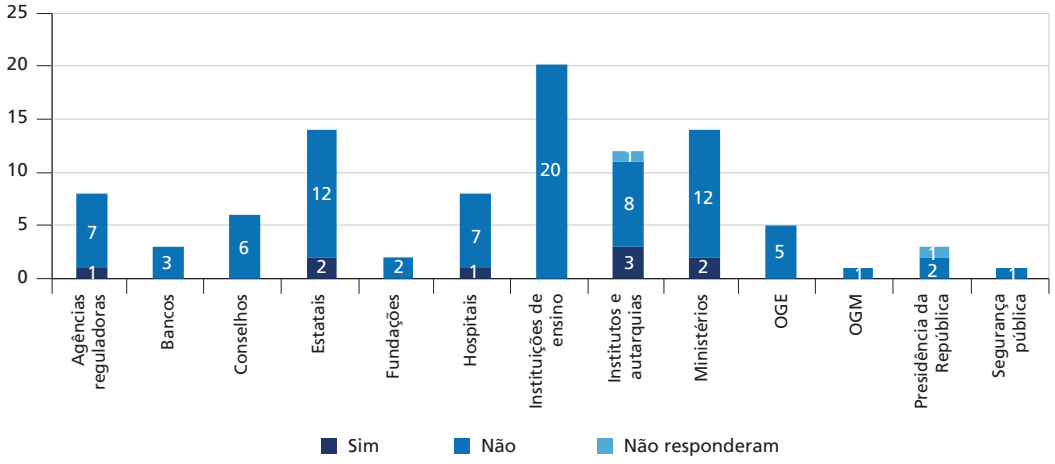
Nos gráficos 55, 56, 57, 58 e 59 são apresentadas as mesmas questões, porém por segmento de ouvidoria.

GRÁFICO 55
**Elogios enviados à chefia e/ou à pessoa elogiada**



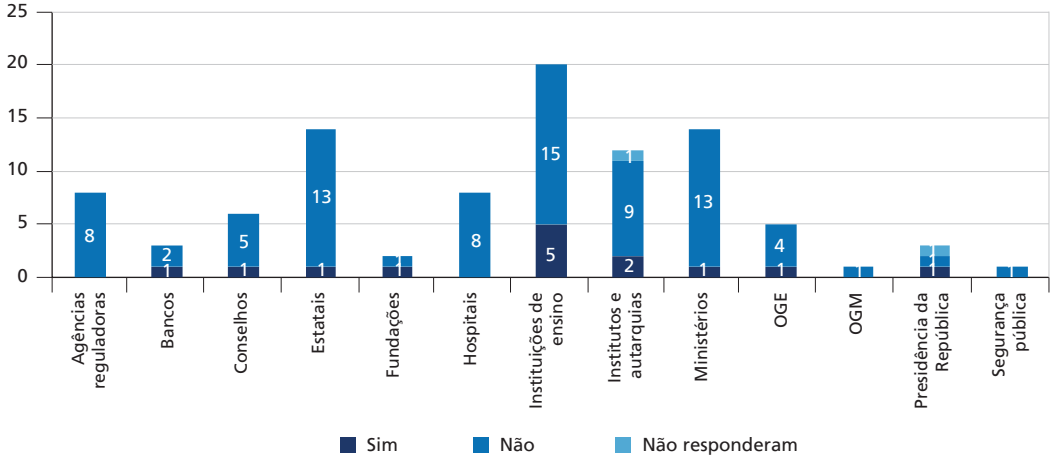

Elaboração do autor.

GRÁFICO 56
**Elogios publicados na intranet**



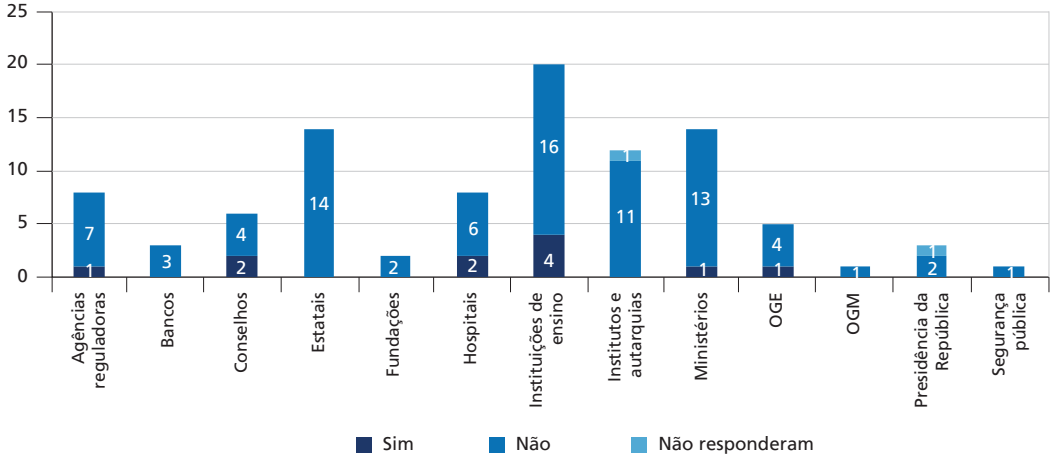

Elaboração do autor.

GRÁFICO 57
**Elogios registrados na pasta funcional do elogiado**



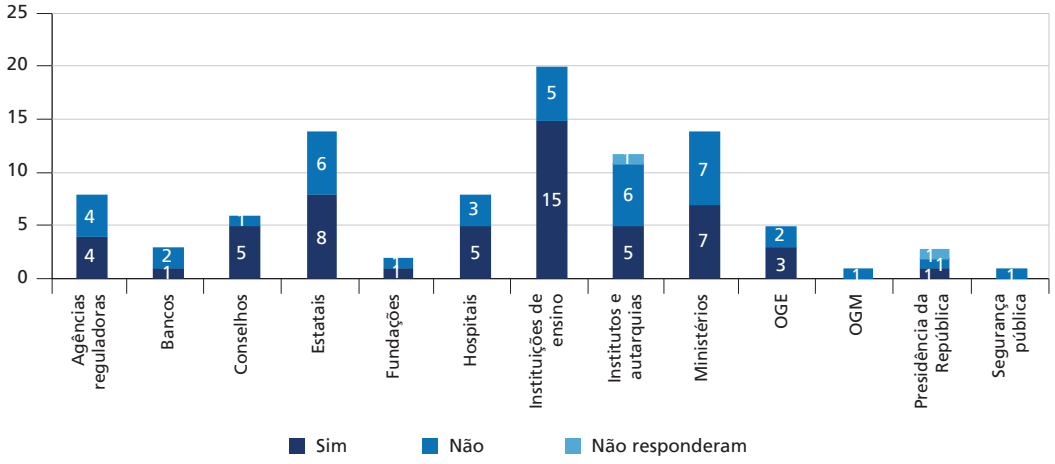

Elaboração do autor.

GRÁFICO 58
**Elogios afixados no mural da instituição ou do setor**




Elaboração do autor.

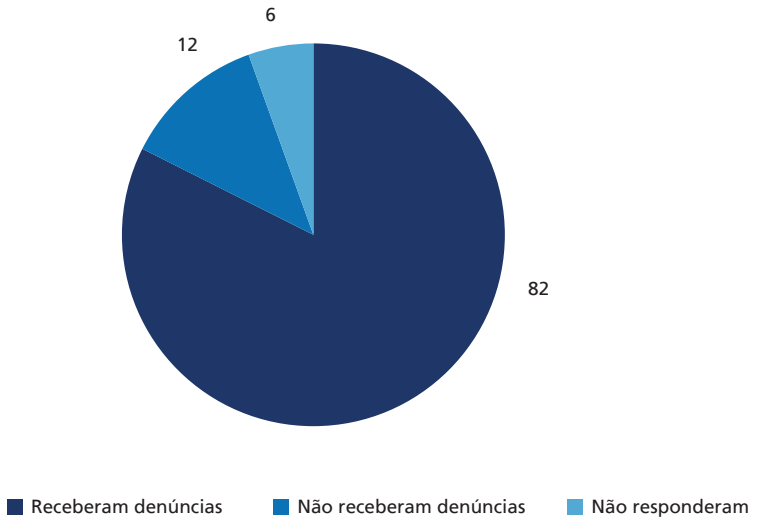
GRÁFICO 59
**Elogios destacados nos relatórios da ouvidoria**




Elaboração do autor.

No que tange às manifestações dirigidas às ouvidorias em 2012, 82% informaram o recebimento de denúncias (gráfico 60A). Analisando os quartis da amostra, 25% das ouvidorias receberam até cinco denúncias, 50%, até 38 denúncias, e 75%, até 165 denúncias.

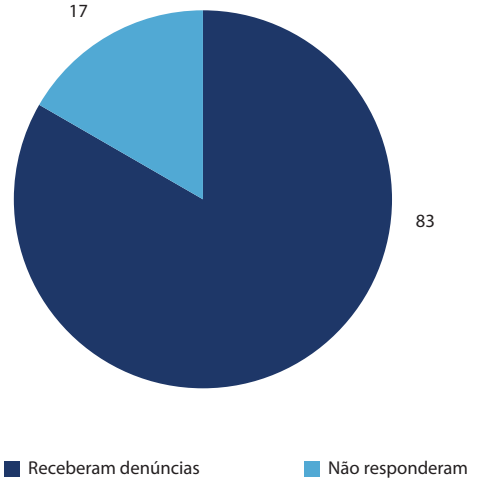
GRÁFICO 60A
**Denúncias recebidas: ouvidorias federais (2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

Conforme apresentado no gráfico 60B, todas as ouvidorias estaduais, distrital e municipal que responderam a este item da pesquisa informaram terem recebido denúncias em 2012.

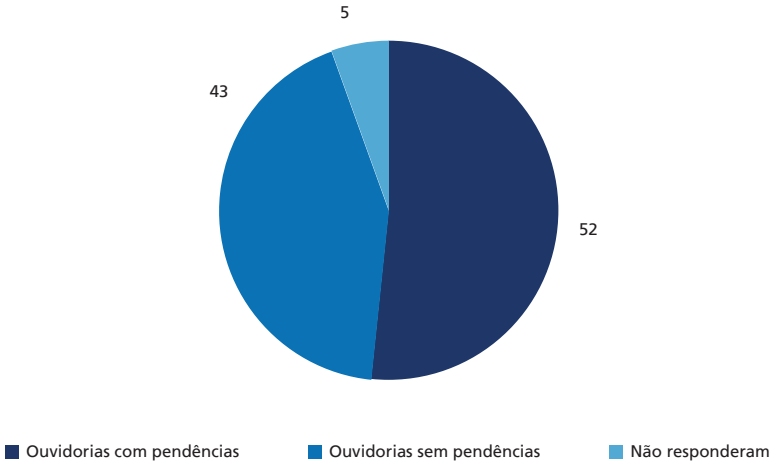
GRÁFICO 60B
**Denúncias recebidas: ouvidorias estaduais, distrital e municipal (2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

Perguntadas sobre a existência de pendências relacionadas a denúncias em 31 de dezembro de 2012, 52% das ouvidorias federais apontaram a existência de pendências (gráfico 61A). Vale ressaltar que a pesquisa solicitou informações sobre denúncias pendentes e concluídas em 2012, ainda que oriundas de manifestações recebidas em anos anteriores. Assim, embora não seja possível determinar um índice médio de conclusão referente apenas às denúncias recebidas em 2012, pode-se constatar que 33% das ouvidorias que receberam denúncias em 2012 não apresentavam qualquer pendência no final do ano.

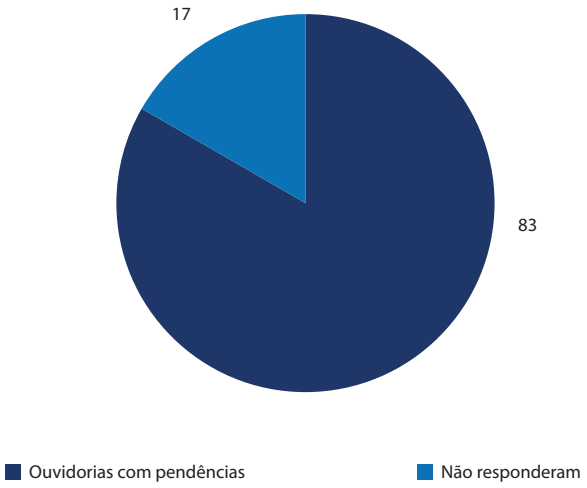
GRÁFICO 61A
**Pendências relacionadas a denúncias: ouvidorias federais (31 de dezembro de 2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

Em relação às ouvidorias dos demais entes federativos, todas apresentavam pendências relacionadas a denúncias no final de 2012 (gráfico 61B).

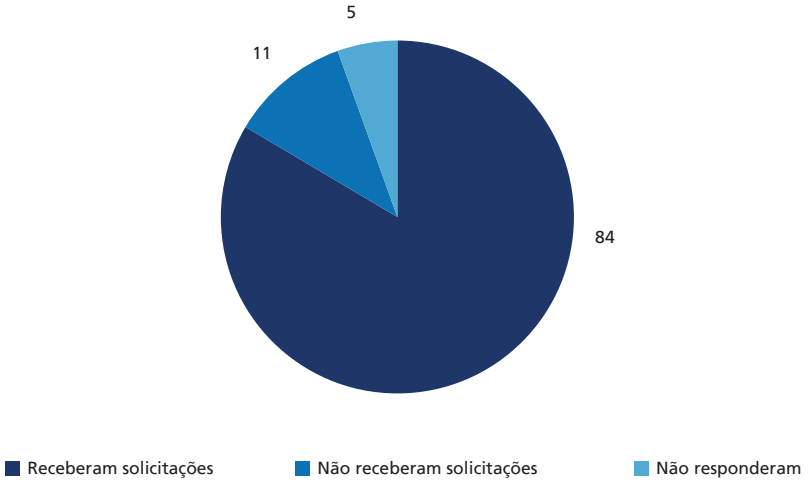
GRÁFICO 61B
**Pendências relacionadas a denúncias: ouvidorias estaduais, distrital e municipal (31 de dezembro de 2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

Entre as ouvidorias federais participantes da pesquisa, 84% informaram terem recebido solicitações diversas (gráfico 62A). Analisando os quartis da amostra, encontra-se que 25% das ouvidorias receberam até 44 solicitações, 50%, até 414, e 75%, até 1.586.

GRÁFICO 62A
**Solicitações diversas recebidas: ouvidorias federais (2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

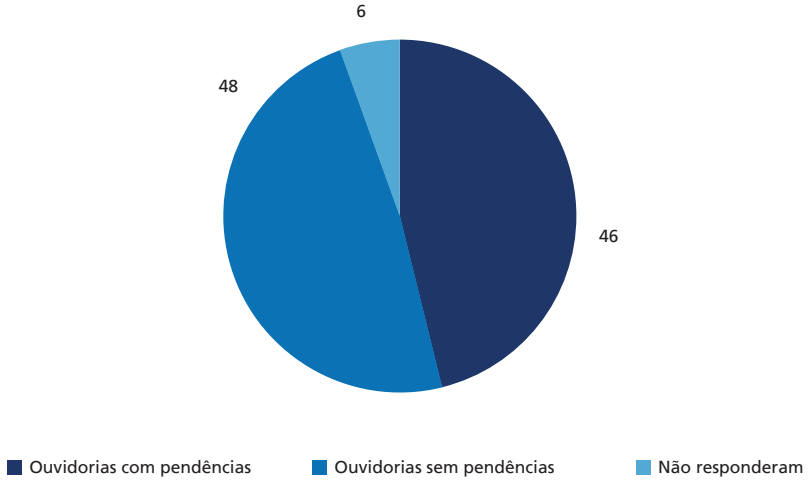
Conforme apresentado no gráfico 62B, todas as ouvidorias estaduais, distrital e municipal que responderam a este item da pesquisa informaram terem recebido solicitações em 2012.

GRÁFICO 62B
**Solicitações diversas recebidas: ouvidorias estaduais, distrital e municipal (2012)**
(Em %)

Elaboração do autor.

Perguntadas sobre a existência de pendências relacionadas a solicitações em 31 de dezembro de 2012, 48% das ouvidorias responderam afirmativamente (gráfico 63A).

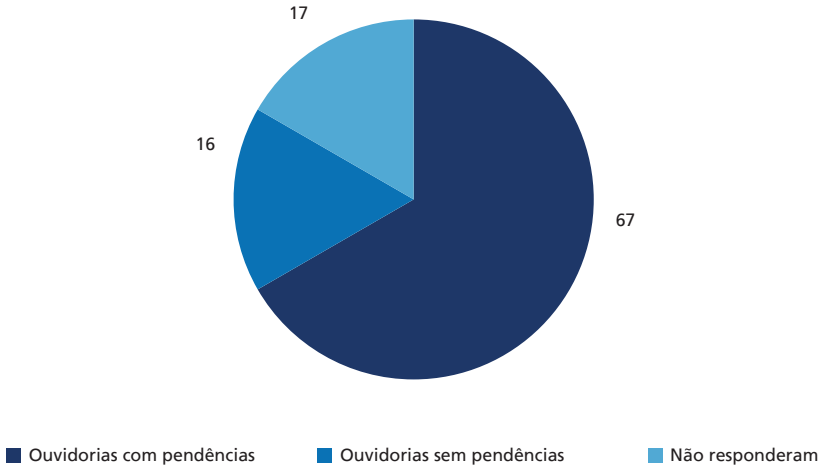
GRÁFICO 63A
**Pendências relacionadas a solicitações: ouvidorias federais (31 de dezembro de 2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a pesquisa requereu informações sobre solicitações diversas pendentes e concluídas em 2012, ainda que estas tivessem sido oriundas de manifestações recebidas em anos anteriores. Mesmo não sendo possível estabelecer um índice médio de conclusão das solicitações recebidas em 2012, tem-se que 40% das ouvidorias não apresentavam qualquer pendência relacionada a solicitações ao final do ano. Por fim, 67% das ouvidorias estaduais, distrital e municipal apresentavam pendências relacionadas a solicitações no final de 2012 (gráfico 63B).

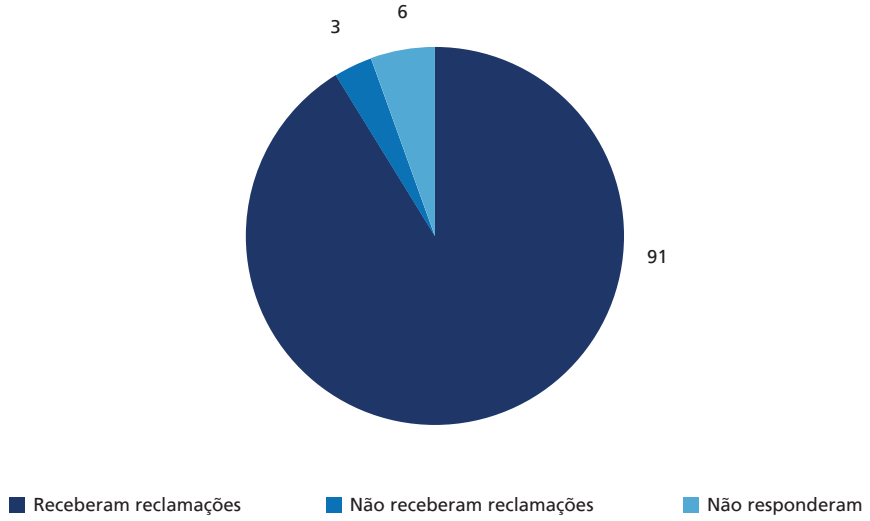
GRÁFICO 63B
**Pendências relacionadas a solicitações: ouvidorias estaduais, distrital e municipal (31 de dezembro de 2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

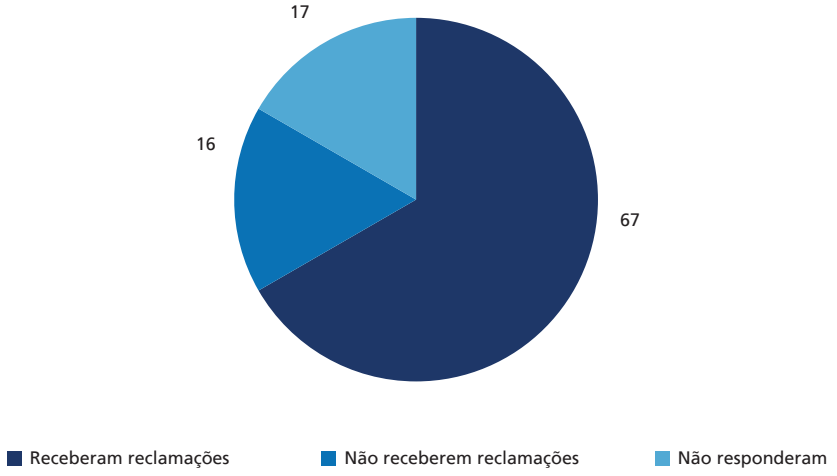
Entre as ouvidorias federais participantes da pesquisa, 91% informaram terem recebido reclamações em 2012 (gráfico 64A). Analisando os quartis da amostra, encontra-se que 25% das ouvidorias receberam até 68 reclamações, 50%, até 253, e 75%, até 1.088. Finalmente, 67% das ouvidorias estaduais, distrital e municipal participantes da pesquisa receberam reclamações em 2012 (gráfico 64B).

GRÁFICO 64A
**Reclamações recebidas: ouvidorias federais (2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

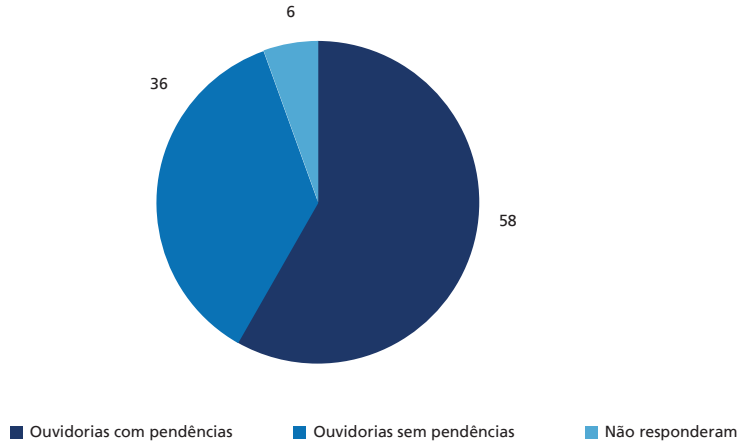
GRÁFICO 64B
**Reclamações recebidas: ouvidorias estaduais, distrital e municipal (2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

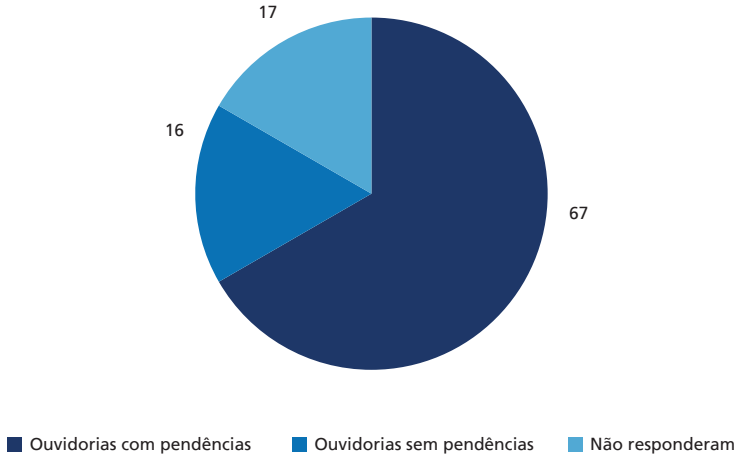
Quando questionadas sobre a existência de pendências relacionadas a reclamações em 31 de dezembro de 2012, 58% das ouvidorias responderam existir pendências (gráfico 65A). Não se pode determinar o índice médio de atendimento às reclamações encaminhadas às ouvidorias em 2012, já que a pesquisa solicitava informações sobre as reclamações concluídas e pendentes no final daquele ano, não importando se originadas em anos anteriores. Mesmo assim, pode-se constatar que 35% das ouvidorias não apresentavam pendências relacionadas a reclamações ao final de 2012. Por fim, 67% das ouvidorias estaduais, distrital e municipal apresentavam pendências relacionadas a reclamações no final de 2012 (gráfico 65B).

GRÁFICO 65A
**Pendências relacionadas a reclamações: ouvidorias federais (31 de dezembro de 2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

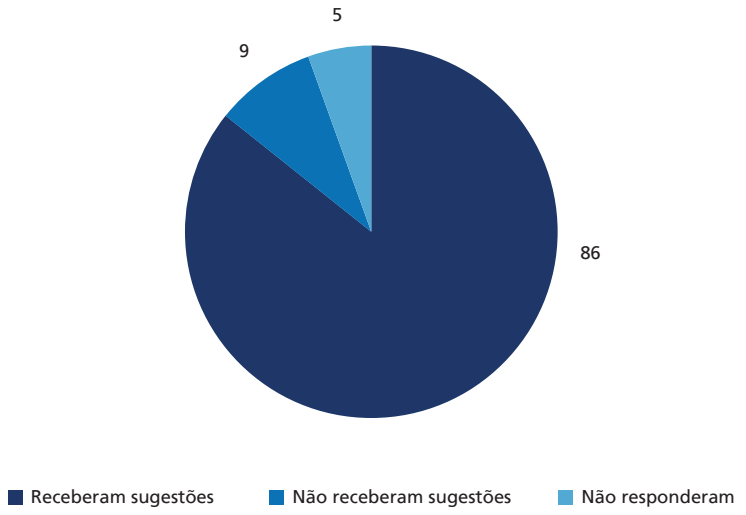
GRÁFICO 65B
**Pendências relacionadas a reclamações: ouvidorias estaduais, distrital e municipal (31 de dezembro de 2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

No âmbito das ouvidorias federais participantes do Coleta OGU 2013, 86% informaram ter recebido sugestões em 2012 (gráfico 66A). Analisando os quartis da amostra, vê-se que 25% das ouvidorias receberam até cinco sugestões, 50%, até 20, e 75%, até 74.

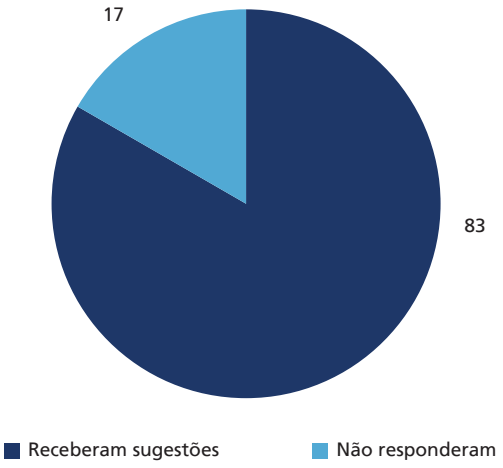
GRÁFICO 66A
**Sugestões recebidas: ouvidorias federais (2012)**
(Em %)




Elaboração do autor.

Conforme apresentado no gráfico 66B, todas as ouvidorias estaduais, distrital e municipal que responderam a este item da pesquisa informaram terem recebido sugestões em 2012.

GRÁFICO 66B
**Sugestões recebidas: ouvidorias estaduais, distrital e municipal (2012)**
(Em %)



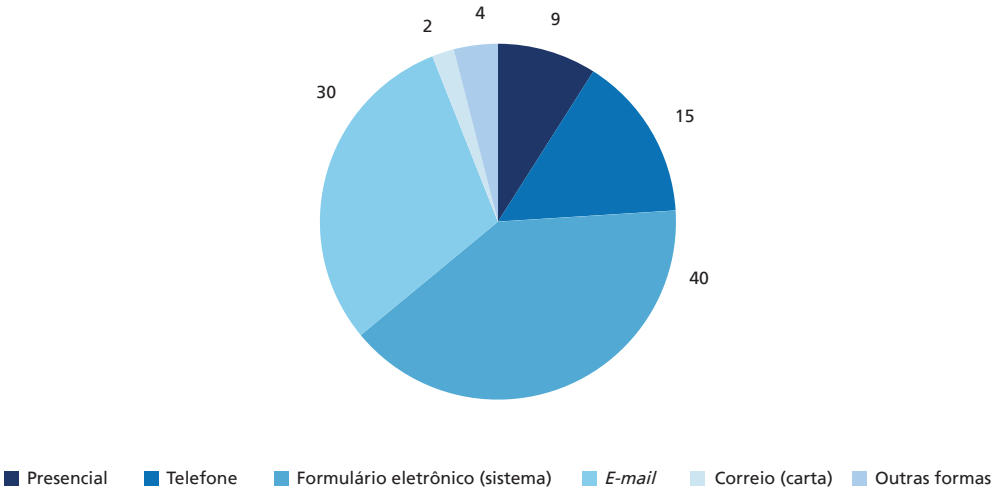

Elaboração do autor.

A título de observação, a pesquisa não permitiu coletar informações sobre as manifestações improcedentes e o tratamento que lhes foi dado, nem sobre a origem das demandas recebidas, ou seja, sua distribuição entre os públicos interno e externo.

No que tange aos principais canais de entrada das manifestações recebidas pelas ouvidorias federais em 2012, observa-se a prevalência dos formulários eletrônicos e do *e-mail*, que, juntos, compreendem 70% das demandas, em conformidade com o estado da arte das tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Ainda assim, o telefone continua sendo um meio bastante utilizado quando da submissão de demandas às ouvidorias (15%), assim como o contato presencial, que responde por 9%. Outras formas, como o fax, por exemplo, respondem por 4% dos casos. Por fim, constata-se que o uso dos Correios para o envio de manifestações sob a forma de cartas impressas/manuscritas está em desuso, compreendendo apenas 2% dos casos.

O gráfico 67A apresenta os resultados da pesquisa quanto aos canais de entrada de manifestações no âmbito das ouvidorias federais.

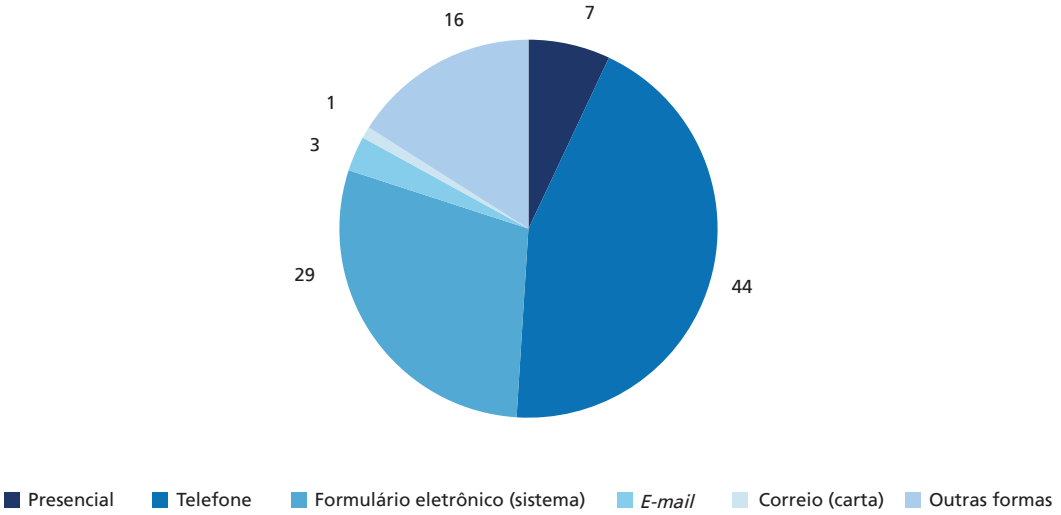
GRÁFICO 67A
**Principais canais de entrada das manifestações: ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

Por sua vez, no âmbito das ouvidorias estaduais, distrital e municipal participantes da pesquisa, o telefone ainda é o principal canal utilizado pelos manifestantes (44%), seguido do formulário eletrônico com 29% (gráfico 67A).

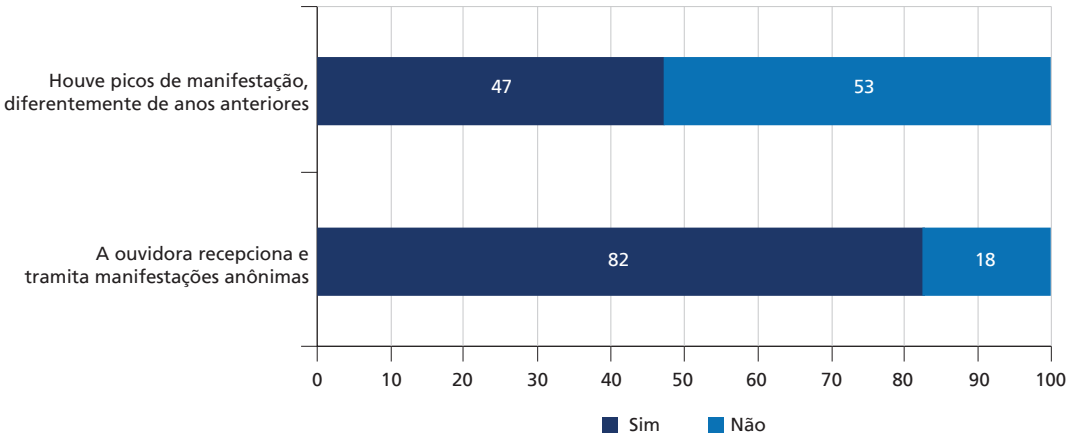
GRÁFICO 67B
**Principais canais de entrada das manifestações: ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)




Elaboração do autor.

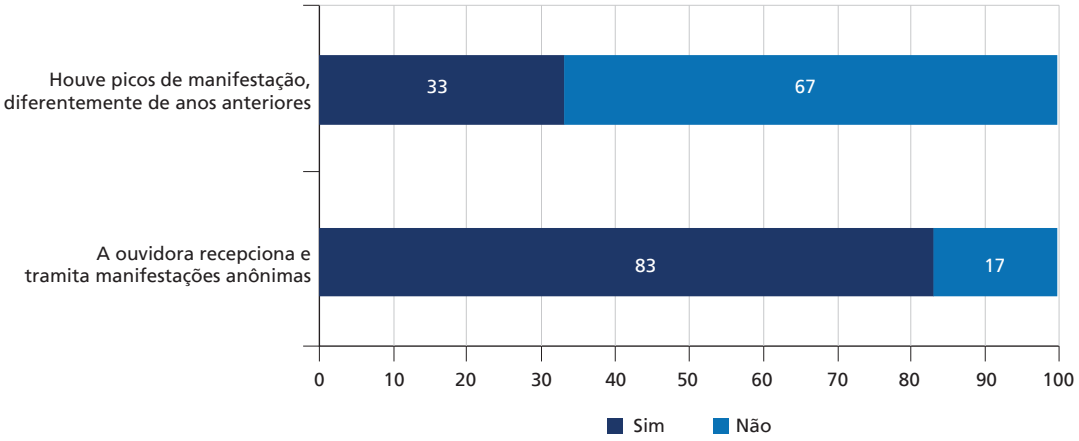
O gráfico 68A mostra que, entre as ouvidorias federais participantes da pesquisa, 47% informaram a ocorrência de picos de manifestações em 2012, contrastando com anos anteriores. Entre os fatores que motivaram essa alteração no padrão das manifestações foram destacados: *i)* problemas nos serviços prestados pelos órgãos e entidades; *ii)* greves; *iii)* maior exposição na mídia; e *iv)* aumento nos valores referentes à contribuição anual devida aos conselhos de fiscalização profissional. Finalmente, 82% das ouvidorias federais pesquisadas informaram que recepcionam e tramitam manifestações anônimas. No caso das ouvidorias estaduais, distrital e municipal, os percentuais obtidos foram 33% e 83%, respectivamente (gráfico 68B).

GRÁFICO 68A
**Picos de manifestações e anonimato: ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

GRÁFICO 68B
**Picos de manifestações e anonimato: ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)



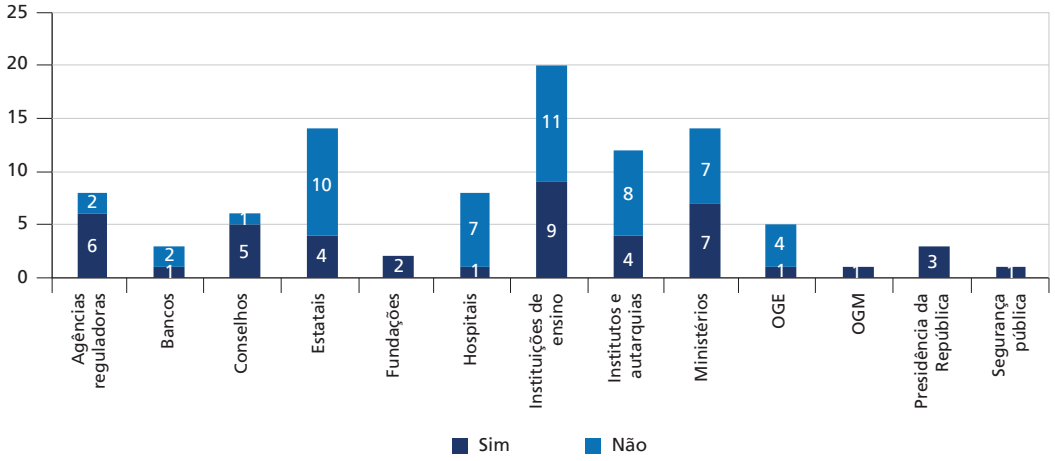

Elaboração do autor.

Importante ressaltar que, em conformidade com as orientações do Ofício-circular nº 52/2008/OGU/CGU-PR:

- nenhuma manifestação anônima pode justificar, isoladamente, a abertura de processo ou procedimento formal na unidade de Ouvidoria;
- poderá ser adotada medida sumária informal de verificação da ocorrência do(s) fato(s) alegado(s). Encontrado elemento de verossimilhança, poderá a unidade de Ouvidoria abrir processo ou procedimento cabível;
- a manifestação anônima não deverá ser conhecida no processo ou procedimento formal da unidade de Ouvidoria (não deve ser juntada aos autos), sendo este baseado tão somente nos fatos efetivamente verificados na ação sumária realizada previamente; e
- manifestação anônima que apenas veicula conteúdo calunioso, difamatório ou injurioso contra agente público deverá ser arquivada de ofício.

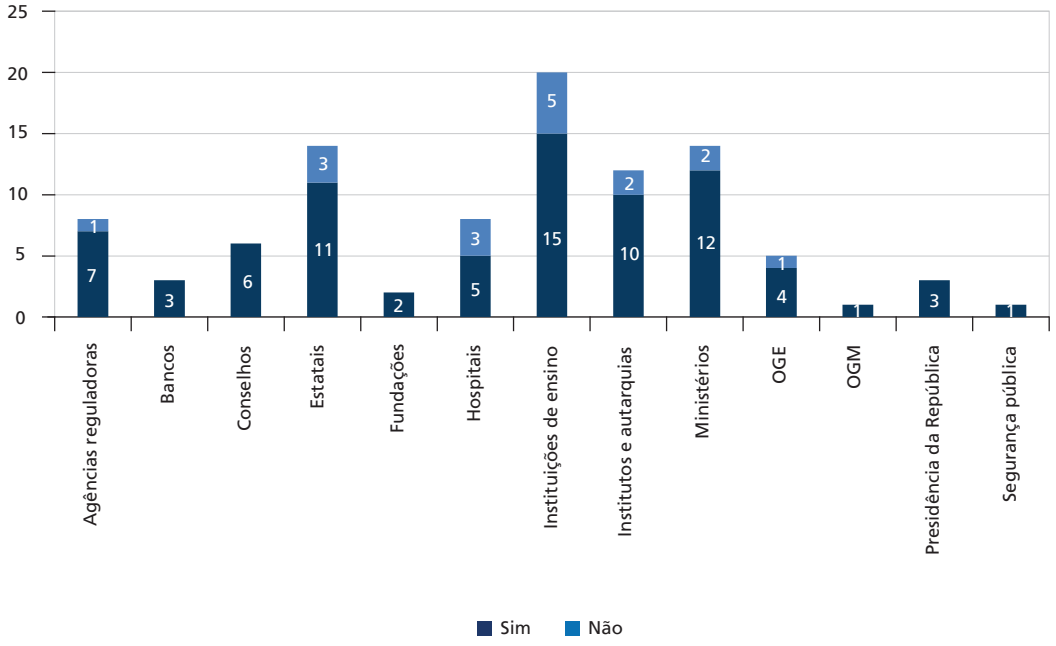
Os gráficos 69 e 70 apresentam os resultados das questões relacionadas ao recebimento de picos de manifestação e recepção e tratamento de manifestações anônimas por segmento de ouvidoria.

GRÁFICO 69
**Houve picos de manifestações, diferentemente de anos anteriores**




Elaboração do autor.

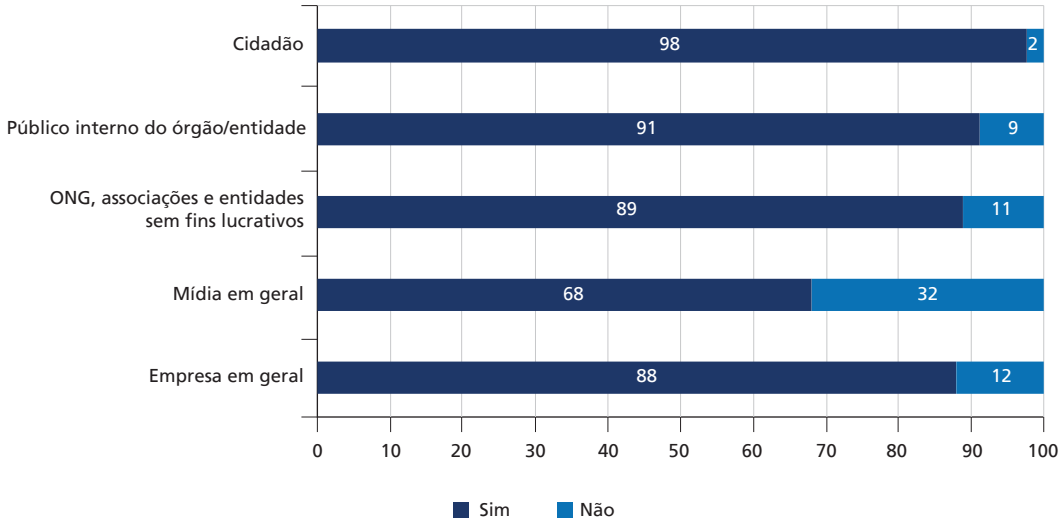
GRÁFICO 70
**A ouvidoria recepciona e tramita manifestações anônimas**




Elaboração do autor.

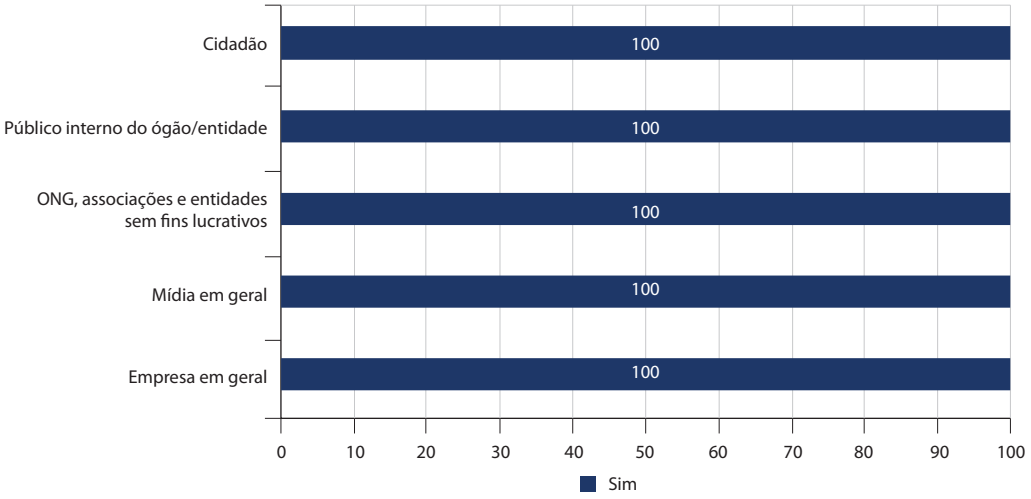
O gráfico 71A mostra que, em relação ao público atendido pelas ouvidorias federais, 98% recebem demandas oriundas dos cidadãos e 91% de colaboradores do próprio órgão ou entidade. Grande parte também se volta para demandas oriundas de pessoas jurídicas: 89% recebem manifestações de organizações não governamentais (ONGs) e associações ou entidades sem fins lucrativos, 88% de empresas e 68% da mídia em geral. Todos esses públicos são alcançados por 100% das ouvidorias estaduais, distrital e municipal que participaram da pesquisa (gráfico 71B).

GRÁFICO 71A
**Público atendido pelas ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

GRÁFICO 71B
**Público atendido pelas ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)

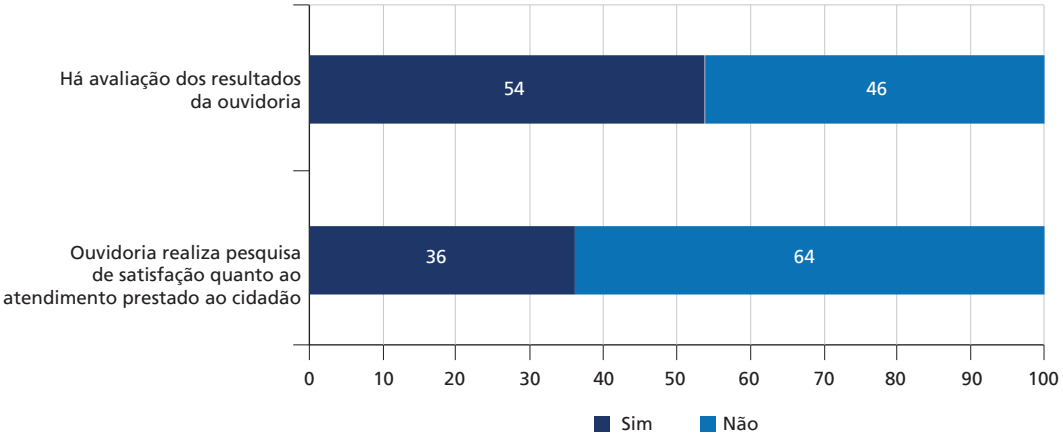



Elaboração do autor.

## 3.9 Pesquisa de satisfação e avaliação dos resultados

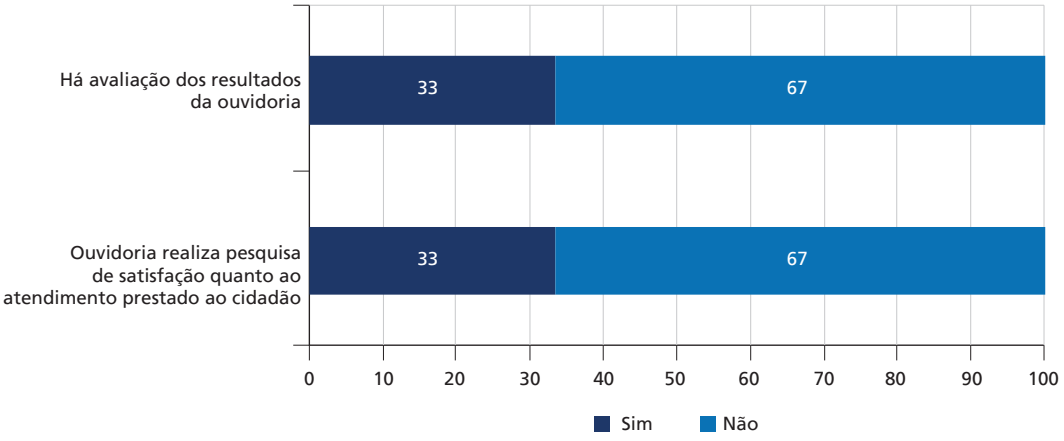
Espera-se que a atuação das ouvidorias seja eficiente, eficaz e efetiva, e que sua ação se dê sob a égide da autonomia, da transparência e da independência, provendo estruturas de *accountability* que contribuam para a valorização da cidadania e viabilizem a inclusão e o controle social. Nesse contexto, a incorporação de uma sistemática de avaliação de resultados provê subsídios para aferição da qualidade e para o aperfeiçoamento dos serviços prestados. Não obstante a importância da avaliação de desempenho, a pesquisa revela que em 46% das ouvidorias federais que participaram da pesquisa não há avaliação de resultados. No caso das ouvidorias estaduais, distrital e municipal, esse índice é ainda maior: 67%. Observa-se, também, um descompasso entre a sistemática de avaliação de resultados e a existência de planos de trabalho e metas anuais, indicando que muitas ouvidorias estabelecem metas, mas não avaliam o seu alcance. Ainda nesse contexto de avaliação, a pesquisa de satisfação é um importante instrumento à disposição das ouvidorias, permitindo-lhes avaliar sua credibilidade e a efetividade dos serviços. A despeito da relevância desse instrumento, seu uso ainda é baixo entre as ouvidorias – apenas 36% das ouvidorias federais e 33% das ouvidorias dos demais entes federativos fazem uso de pesquisas de satisfação junto a seus demandantes. Os gráficos 72A e 72B apresentam os resultados referentes às questões supracitadas.

GRÁFICO 72A
**Pesquisa de satisfação e avaliação dos resultados: ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

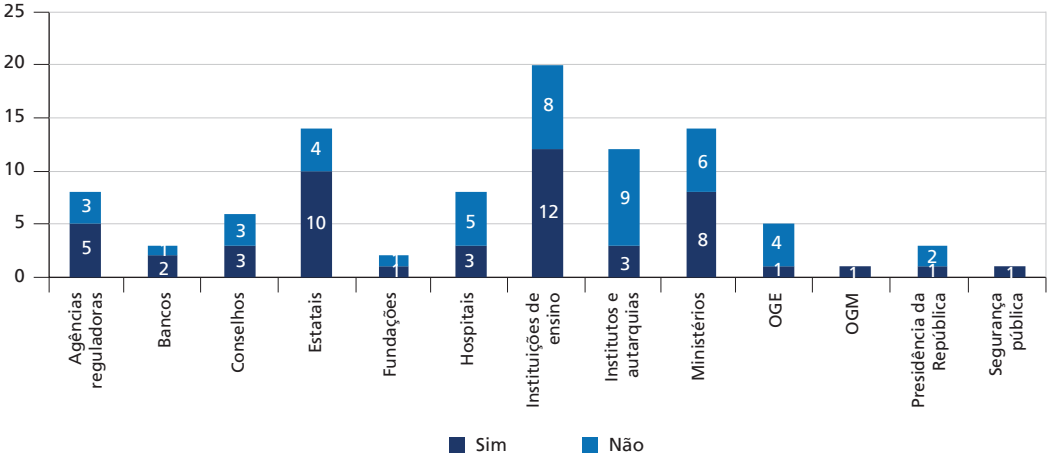
GRÁFICO 72B
**Pesquisa de satisfação e avaliação dos resultados: ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)




Elaboração do autor.

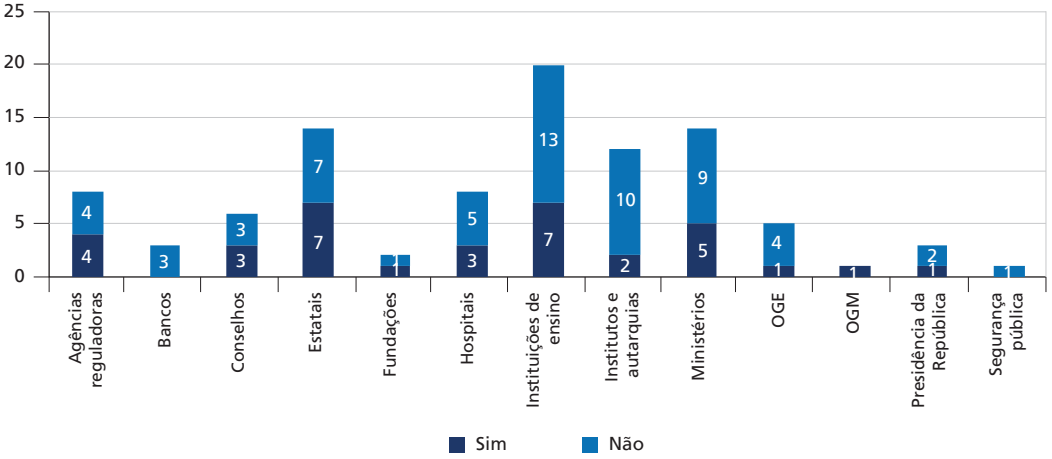
Os gráficos 73 e 74 apresentam os resultados das questões relacionadas à avaliação de resultados e à realização de pesquisas de satisfação por segmento de ouvidoria.

GRÁFICO 73
**Há avaliação dos resultados da ouvidoria**




Elaboração do autor.

GRÁFICO 74
**Ouvidoria realiza pesquisa de satisfação quanto ao atendimento prestado ao cidadão**

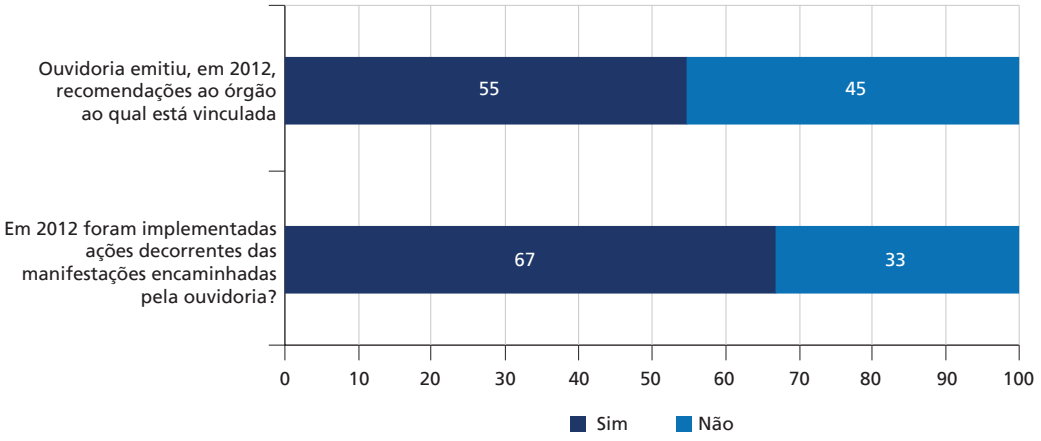



Elaboração do autor.

## 3.10 Repercussões das ações da ouvidoria

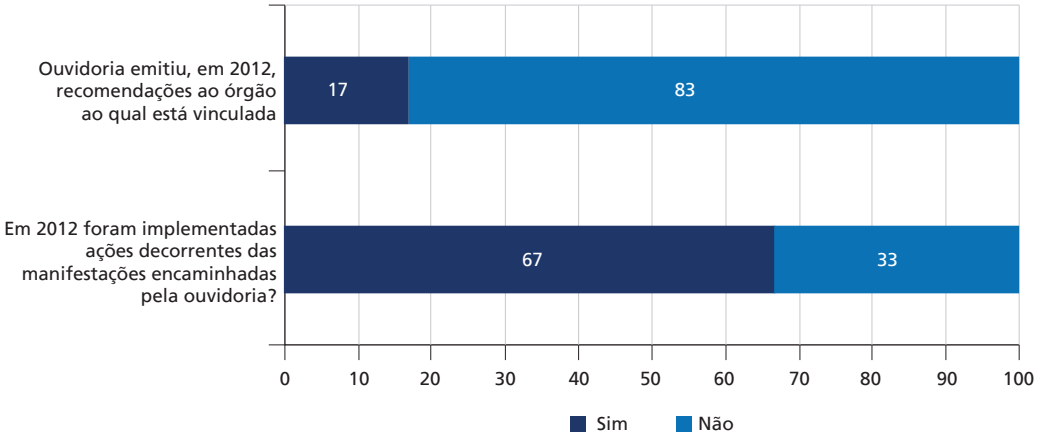
Não obstante a instrumentalidade característica das organizações, decorrente da prevalência da racionalidade derivada da razão voltada aos fins, é fundamental que se busque conciliar as tensões relacionadas aos usos privado e público da razão, este último de características emancipatórias, na medida em que permite o repensar e o aperfeiçoamento das instituições e, por conseguinte, da administração pública brasileira. Nesse contexto, podem estar inseridas as recomendações feitas por 55% das ouvidorias federais aos respectivos órgãos ou entidades e por 17% das ouvidorias dos demais entes federativos aos respectivos órgãos. No entanto, a pesquisa não traz elementos que permitam identificar o grau de adoção das recomendações feitas pelas ouvidorias, bem como os resultados auferidos pelas respectivas organizações. Em 67% das ouvidorias, as manifestações recebidas subsidiaram a implantação de ações no âmbito dos respectivos órgãos e entidades, o que revela a importância desses institutos para a valorização da cidadania e para o aperfeiçoamento da administração pública no Brasil. Os gráficos 75A e 75B apresentam, respectivamente, os resultados concernentes às repercussões das ações das ouvidorias federais e das ouvidorias dos demais entes.

GRÁFICO 75A
**Repercussões das ações das ouvidorias federais**
(Em %)




Elaboração do autor.

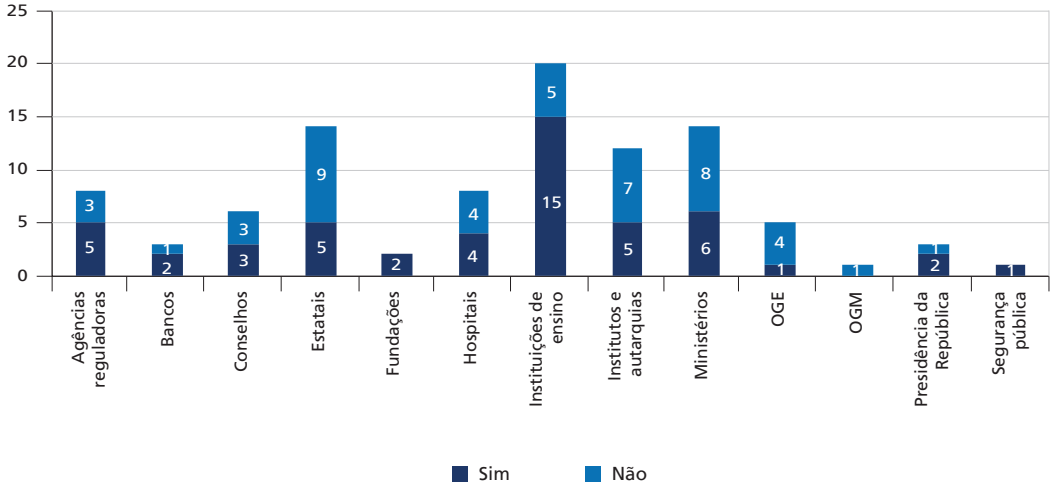
GRÁFICO 75B
**Repercussões das ações das ouvidorias estaduais, distrital e municipal**
(Em %)




Elaboração do autor.

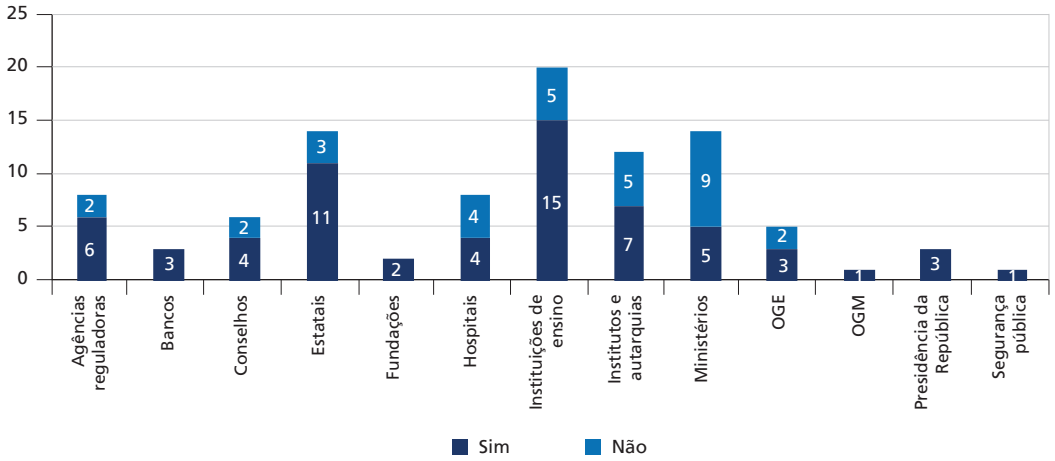
Os gráficos 76 e 77 apresentam os resultados das questões relacionadas às repercussões das ações por segmento de ouvidoria.

GRÁFICO 76
**Ouvidoria emitiu recomendações ao órgão ao qual está vinculada (2012)**




Elaboração do autor.

GRÁFICO 77
**Em 2012, foram implementadas ações decorrentes das manifestações encaminhadas pela ouvidoria?**




Elaboração do autor.

## 4 CONCLUSÃO

A análise dos resultados do Coleta OGU 2013 sinaliza uma consolidação do instituto da ouvidoria no âmbito de órgãos e entidades públicos participantes. Em verdade, o crescimento exponencial no número de ouvidorias públicas no Brasil ao longo dos últimos anos traduz o crescente reconhecimento quanto à importância desse instituto na viabilização do controle e participação social, ao contribuir para a valorização da cidadania e para o aperfeiçoamento da administração pública no Brasil.

Não obstante as particularidades inerentes a cada ouvidoria ou aos segmentos que ocupam, e seus diferentes estágios de desenvolvimento, percebe-se a existência de certo grau de institucionalização desses institutos, que contam com arcabouço normativo, dispondo sobre competências e funcionamento, e, na maioria dos casos, estão representados formalmente na estrutura organizacional dos respectivos órgãos e entidades.

Decerto, há espaço considerável para que essas unidades instituam ações rumo a maior solidez, eficiência, eficácia e efetividade de sua atuação, o que passa pelas já mencionadas questões de ordem normativa ou de estrutura organizacional, mas, também, por aspectos relacionados à autonomia de ação do ouvidor, avaliação de desempenho das ouvidorias e *accountability*.

A despeito dos possíveis avanços no âmbito de cada ouvidoria, fica clara a necessidade de edição de norma de natureza infraconstitucional que disponha sobre a organização e atribuições das unidades de ouvidoria no âmbito da administração pública federal, de forma a trazer uniformidade a alguns aspectos de natureza mais geral, comuns ao conjunto das ouvidorias. Adicionalmente, que seja capaz de proporcionar organização sistêmica e integração de ação ao conjunto das ouvidorias, com vistas à autonomia de ação, a proteção e promoção de direitos, ao aperfeiçoamento da administração pública e à promoção do controle e participação social.

É fundamental, apesar de a amostra considerada abranger diversos segmentos de ouvidoria, que o Coleta OGU, em sua edição de 2014, conte com um número mais significativo de ouvidorias participantes. Ao se confrontar o número de participantes do Coleta OGU 2013 com a relação de ouvidorias em CGU e OGU (2014), verifica-se que há espaço considerável para o incremento da participação das ouvidorias públicas. Será necessário, portanto, um esforço ainda maior da OGU com vistas à sensibilização das ouvidorias públicas para que participem das próximas edições do projeto. Assim, será possível, à OGU, aprofundar conhecimentos sobre a atuação das ouvidorias públicas e reunir subsídios para a constituição do Sistema Federal de Ouvidorias Públicas e para a formulação de políticas para o segmento.

## REFERÊNCIAS

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Brasília: Ipea, mar. 2010. (Texto para Discussão, n. 1.480). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1480.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **Ouvidoria do Ipea**: reflexão crítica do nascimento à maturidade (2004-2010). Brasília: Ipea, mar. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.603). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1603.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2014.

CARDOSO, A. S. R.; LIMA NETO, F. C.; ALCANTARA, E. L. Ouvidoria pública e governança democrática. **Boletim de análise político institucional**, Brasília, n. 3, p. 51-57, 2013.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO; OGU – OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. **Orientações para a implementação da Lei de Acesso à Informação nas ouvidorias públicas**: rumo ao sistema participativo. Brasília: CGU/OGU, 2012.

_____. Relação de ouvidorias do Poder Executivo federal. Brasília: CGU/OGU, 2014. Disponível em <http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/lista-de-ouvidorias>. Acesso em 15 jan. 2014.

LIPPITT, G. **Organization renewal**. Englewood Cliffs-NJ: Prentice-Hall, 1969. p. 27.

LYRA, R. P. A Ouvidoria pública: características e a questão da autonomia. *In*: _____. **Participação e segurança pública no Brasil**: teoria e prática. João Pessoa: Editora UFPB, 2009a. 385 p. p. 65-95.

_____. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. *In*: PINTO, E.; LYRA, R. P. (Org.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa, PB: Editora UFPB, 2009b.

ROMÃO, J. E. A Ouvidoria-Geral da União e o papel das ouvidorias públicas na efetivação do controle social. *In*: CARDOSO, A. S. R.; LYRA, R. P. (Org.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**: terceira coletânea. João Pessoa, PB: Editora UFPB, 2012.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

## APÊNDICE A

## RELAÇÃO DAS OUVIDORIAS PARTICIPANTES DO "COLETA OGU 2013"

QUADRO A.1

| Nível | Segmento da ouvidoria | Órgão/entidade |
|---|---|---|
| Federal | Agências reguladoras | Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) |
| Federal | Agências reguladoras | Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) |
| Federal | Agências reguladoras | Agência Nacional de Cinema (Ancine) |
| Federal | Agências reguladoras | Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) |
| Federal | Agências reguladoras | Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) |
| Federal | Agências reguladoras | Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) |
| Federal | Agências reguladoras | Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) |
| Federal | Agências reguladoras | Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) |
| Federal | Bancos | Banco da Amazônia |
| Federal | Bancos | Banco Central do Brasil (BCB) |
| Federal | Bancos | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) |
| Federal | Conselhos | Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Rondônia (Crea-RO) |
| Federal | Conselhos | Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Tocantins (Crea-TO) |
| Federal | Conselhos | Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (Crea-MG) |
| Federal | Conselhos | Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) |
| Federal | Conselhos | Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea-PA) |
| Federal | Conselhos | Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná (Crea-PR) |
| Federal | Estatais | Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) |
| Federal | Estatais | Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) |
| Federal | Estatais | Empresa Brasil de Comunicação (EBC) |
| Federal | Estatais | Petrobras Transporte S.A. (Transpetro) |
| Federal | Estatais | Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) |
| Federal | Estatais | Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) |
| Federal | Estatais | Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) |
| Federal | Estatais | Companhia Docas do Rio de Janeiro |
| Federal | Estatais | Eletrobras Eletronuclear |
| Federal | Estatais | Petrobras |
| Federal | Estatais | Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) |
| Federal | Estatais | Petrobras Distribuidora S.A. |
| Federal | Estatais | Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel) |
| Federal | Estatais | Eletrobras Eletronorte |
| Federal | Fundações | Fundação Nacional do Índio (Funai) |
| Federal | Fundações | Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) |
| Federal | Hospitais | Hospital Universitário do Piauí |
| Federal | Hospitais | Hospital Universitário-Unidade Dom Bosco |
| Federal | Hospitais | Hospital-Escola São Francisco de Assis (HESFA) |
| Federal | Hospitais | Hospital Universitário Getúlio Vargas (HUGV) |
| Federal | Hospitais | Hospital Universitário Onofre Lopes |
| Federal | Hospitais | Hospital Universitário da Universidade Federal de Grande Dourados |
| Federal | Hospitais | Hospital de Clínicas de Porto Alegre |
| Federal | Hospitais | Hospital Universitário Professor Edgard Santos |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal de Lavras (Ufla) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal do Pampa |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal de Goiás (UFGO) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal de Roraima (UFRr) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal da Paraíba (UFPB) |

(Continua)

(Continuação)

| Nível | Segmento da ouvidoria | Órgão/entidade |
|---|---|---|
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal do Tocantins (UFT) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade de Brasília (UnB) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal do Amazonas (Ufam) |
| Federal | Instituições de ensino | Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) |
| Federal | Instituições de ensino | Instituto Federal de Brasília (IFB) |
| Federal | Institutos e autarquias | Serviço Florestal Brasileiro |
| Federal | Institutos e autarquias | Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) |
| Federal | Institutos e autarquias | Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) |
| Federal | Institutos e autarquias | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) |
| Federal | Institutos e autarquias | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) |
| Federal | Institutos e autarquias | Comissão de Valores Mobiliários (CVM) |
| Federal | Institutos e autarquias | Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) |
| Federal | Institutos e autarquias | Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) |
| Federal | Institutos e autarquias | Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) |
| Federal | Institutos e autarquias | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama) |
| Federal | Institutos e autarquias | Instituto Brasil Resseguros S.A. |
| Federal | Institutos e autarquias | Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) |
| Federal | Ministérios | Ministério da Justiça (MJ) |
| Federal | Ministérios | Ministério do Turismo (MTur) |
| Federal | Ministérios | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) |
| Federal | Ministérios | Ministério das Relações Exteriores (MRE) – Ouvidoria Consular |
| Federal | Ministérios | Ministério da Fazenda (MF) |
| Federal | Ministérios | Ministério de Minas e Energia (MME) |
| Federal | Ministérios | Ministério da Previdência Social (MPS) |
| Federal | Ministérios | Ministério do Esporte (ME) |
| Federal | Ministérios | Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) |
| Federal | Ministérios | Ministério da Saúde (MS) |
| Federal | Ministérios | Ministério da Integração Nacional (MI) |
| Federal | Ministérios | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) |
| Federal | Ministérios | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) |
| Federal | Ministérios | Ministério da Cultura (MinC) |
| Estadual | MGE | do Estado de Santa Catarina |
| Estadual | MGE | do Estado do Amazonas |
| Estadual | MGE | do Estado do Rio Grande do Sul |
| Estadual | MGE | Ouvidoria-Geral do GDF |
| Estadual | MGE | da Bahia |
| Municipal | MGE | de São Paulo |
| Federal | Presidência da República | Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) |
| Federal | Presidência da República | Advocacia-Geral da União (AGU) |
| Federal | Presidência da República | Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) |
| Federal | Segurança pública | Departamento Penitenciário Nacional (Depen) |

Elaboração do autor.

**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## EDITORIAL

**Coordenação**
Cláudio Passos de Oliveira

**Supervisão**
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

**Revisão**
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)
Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

**Editoração**
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

**Capa**
Andrey Tomimatsu

**Livraria**
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m2
Cartão supremo 250g/m2 (capa)
Brasília-DF

**Missão do Ipea**
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL BRASIL PÁTRIA EDUCADORA