

OS DEZ ANOS DA OUVIDORIA DO IPEA

Ronald do Amaral Menezes
Antonio Semeraro Rito Cardoso

1 INTRODUÇÃO

O Ipea é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Desde sua criação, em 1964, vem se dedicando ao aprimoramento das políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas. Por sua relevância, passou a ser conhecido como a entidade que tem o papel de “pensar o Brasil”.

O ano de celebração do Jubileu de Ouro do Ipea também marca as comemorações dos dez anos de sua ouvidoria, criada por meio de ato emanado da presidência do instituto, em 12 de maio de 2004. Nas palavras do então presidente do Ipea, Glauco Antônio Truzzi Arbix:

com a criação da Ouvidoria estamos cumprindo o art. 37 da Constituição Federal que estabelece à administração pública o dever de obedecer ao princípio da eficiência e de permitir a participação do cidadão no atendimento às reclamações relativas à prestação de serviços. Ao mesmo tempo, a instalação da Ouvidoria tem um sentido especial para todos nós que respeitamos e zelamos pelo interesse público. Trata-se de um avanço institucional enorme no sentido da melhoria dos mecanismos de regulação, controle e fiscalização de um instituto de pesquisa como o nosso (Ipea, 2004b, p. 2).

Ao longo de sua existência, a ouvidoria tem buscado – por meio de uma ação pautada em autonomia, independência e transparência – mediar as relações entre os cidadãos e a gestão do Ipea. O esforço empreendido ao longo dos anos na promoção e na defesa de direitos, bem como na viabilização do controle e da participação social, tem sido premiado com o reconhecimento de sua relevância por parte dos destinatários de sua ação.

Este trabalho descreve a trajetória da Ouvidoria do Ipea ao longo dos seus dez anos de existência, a partir de modelo de ciclo de vida organizacional que, para cada estágio, estabelece preocupações críticas e questões-chave que devem subsidiar a ação gerencial. Também faz uso de modelo típico-ideal para

caracterizar elementos relacionados a estrutura, função, racionalidade e organicidade, buscando adequá-los significativamente às espacialidades jurídica e estatal em que se situam. Por fim, apresenta os principais números da ouvidoria no decurso de sua existência.

2 ANÁLISE DO CICLO DE VIDA ORGANIZACIONAL

A análise dos estágios que compreenderam o desenvolvimento da Ouvidoria do Ipea ao longo dos seus dez anos de existência fez-se à luz do modelo de ciclo de vida organizacional proposto por Lippitt (1969). Nas palavras de Cavalcanti, o modelo baseia-se, em parte, na ideia de que:

As organizações têm estágios de crescimento potencial em seus ciclos vitais, e que, em cada um deles, experimentam crises e situações que demandam certas respostas gerenciais e organizacionais indispensáveis, caso a organização pretenda atingir seu próximo estágio de desenvolvimento (Cavalcanti, 1979, p. 61).

O modelo, apresentado no quadro 1, estrutura-se a partir de três estágios de desenvolvimento: nascimento, juventude e maturidade. Para cada estágio, o autor estabelece preocupações críticas e questões-chave que devem ser objeto de consideração e superação pelas organizações, sob pena de sofrerem consequências indesejáveis que poderão inviabilizar a consecução de objetivos preestabelecidos.

QUADRO 1
Estágios do desenvolvimento organizacional

Estágio de crescimento	Preocupação crítica	Questão-chave	Consequências, caso o objetivo não seja alcançado
Nascimento	Criar nova organização	O que arriscar?	Frustração e inatividade
	Sobreviver como um sistema viável	O que sacrificar?	Morte da organização
Juventude	Adquirir estabilidade	Como se organizar?	Organização reativa, rigidez e ineficiência Enfraquecimento da organização
	Adquirir reputação e desenvolver o orgulho próprio	Como fazer revisões e avaliar?	Dificuldade em atrair talentos Criação de uma imagem distorcida, inadequada e francamente agressiva
Maturidade	Adquirir singularidade e capacidade de adaptação	Quando e como mudar?	Resistência a mudanças Estagnação, subutilização de capacidades e dispersão de energia Dificuldades para a retenção de talentos
	Contribuir para a sociedade	Quando e como partilhar?	Perda de legitimidade e morte da organização

Fonte: Cavalcanti (1979).

Nos termos do modelo supramencionado, tem-se que o estágio de nascimento da Ouvidoria do Ipea compreende os três primeiros anos de sua existência e é marcado por duas preocupações críticas: a primeira – relacionada à criação da ouvidoria em si – e a segunda – associada à sua sobrevivência, mediante o provimento das condições que lhe assegurassem o desempenho autônomo, eficiente, eficaz e efetivo de suas atribuições.

A questão-chave que marcou o processo de gênese da Ouvidoria do Ipea relacionava-se à assunção dos riscos inerentes, categorizados por Grant (1991) como financeiros, físicos, humanos, tecnológicos, organizacionais e de reputação. Não considerar esta questão poderia comprometer total ou parcialmente o empreendimento em razão de inatividade ou prestação inadequada de serviços, o que geraria frustrações, desperdício de recursos e descrença. Vencida a preocupação concernente à criação do instituto, inicia-se nova fase marcada pela preocupação crítica de a ouvidoria sobreviver como sistema viável. Para tal, muitas vezes se faz necessário impor limites ao escopo de atuação da unidade, com vistas à prestação de um serviço de qualidade. Respostas gerenciais inadequadas ao problema da sobrevivência da ouvidoria poderiam significar seu esvaziamento e, por fim, sua morte por descrédito.

Para o enfrentamento dessas questões, buscou-se, inicialmente, o apoio da administração e, em seguida, a institucionalização da Ouvidoria do Ipea, por meio de norma de caráter infralegal que dispusesse sobre suas finalidades e competências. Assim, a Instrução Normativa (IN) nº 3, de 12 de maio de 2004, estabelece os procedimentos relativos à atividade de ouvidoria no âmbito do Ipea, com vistas à criação de instância de promoção e defesa de direitos, bem como de participação e controle social da *res publica*, atuando na mediação das relações entre os cidadãos e o núcleo gestor do instituto (Ipea, 2004a).

No âmbito da referida norma, são atribuições da Ouvidoria do Ipea: *i)* receber, dar tratamento e responder às sugestões, aos elogios, às solicitações, às reclamações e às denúncias, apresentados por cidadãos e servidores; *ii)* assegurar direito de resposta às demandas interpostas, informando seus autores das providências adotadas; *iii)* recomendar a anulação ou a correção de atos praticados em desconformidade com a legislação ou com as regras da boa administração; *iv)* propor à autoridade competente a instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar, na forma da lei em vigor; *v)* propor a edição, a alteração ou a revogação de ato normativo, objetivando o aprimoramento técnico ou administrativo da instituição; *vi)* sugerir a adoção de medidas visando ao aperfeiçoamento e ao bom funcionamento da instituição; *vii)* representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder; *viii)* prestar, quando solicitado, informações e esclarecimentos ao presidente, a seu gabinete e aos diretores; *ix)* apresentar e divulgar relatório semestral das atividades da ouvidoria; *x)* realizar e promover estudos e pesquisas sobre temas relacionados às áreas de atu-

ação da ouvidoria; e *xi*) exercer, na pessoa de seu titular, as atribuições contidas no art. 40 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

A excelência no cumprimento de tais atribuições e, em última análise, a própria sobrevivência da Ouvidoria do Ipea dependiam intimamente da capacidade de o ouvidor exercer o seu múnus com autonomia e independência. Com vistas a assegurar e reforçar a autonomia do ouvidor, editou-se um normativo de vanguarda, com inspiração em Lyra (2004), no que tange aos requisitos de ordem política e administrativa para o exercício autônomo da atividade de ouvidoria.

No campo político, no âmbito da relação de poder que se estabelece entre o titular da ouvidoria e a instituição a que se vincula, emergem os requisitos associados aos processos de escolha do ouvidor, ao instituto do mandato e à subordinação hierárquica.

Os mecanismos mais adequados para a escolha de um ouvidor autônomo são, sem dúvida, aqueles nos quais o processo se dá de forma independente do dirigente máximo do órgão ou da entidade a que se vincula e à luz de critérios éticos. No Ipea, embora a norma disponha que cabe ao presidente do instituto nomear o titular da ouvidoria, há certo grau de compartilhamento decisório, na medida em que tal decisão deve ser referendada pelo Conselho de Diretores do Ipea.

O mandato contribui para que o ouvidor exerça suas atribuições com maior independência e credibilidade, e o resguarda de eventuais pressões. Defende-se, pois, que os titulares das ouvidorias públicas detenham mandato certo, afastada, portanto, a possibilidade de exoneração *ad nutum*. Assim, a norma estatui que o ouvidor do Ipea terá mandato certo, de um ano, renovável por igual período. A possibilidade de renovação do mandato por apenas um período – vedando-se, portanto, reconduções sucessivas – foi a solução encontrada para o *trade-off* que se verifica entre reconhecer e criar as condições para a continuidade do trabalho quando bem realizado, e a natural e salutar alternância no cargo. Por sua vez, é desejável a normatização de situações que ensejem a perda do mandato, sobretudo quando se faz necessário resguardar a organização da desvirtuação do exercício do mandato, pelo ouvidor. Vale ressaltar que se trata de recurso extremo, que deve ser revestido do caráter democrático e assegure o contraditório e a ampla defesa. No Ipea, o afastamento do ouvidor no curso de seu mandato poderá ocorrer: *i*) a pedido; *ii*) em caso de perda do vínculo com a instituição; ou *iii*) mediante decisão da diretoria, devidamente justificada, e que deverá ser objeto de aprovação de comissão especial. A subordinação hierárquica é um importante elemento relacionado à autonomia política das ouvidorias públicas. Os modelos baseados em não subordinação ou em subordinação ao dirigente máximo dos respectivos órgãos e entidades públicos contribuem para maior autonomia. A Ouvidoria do Ipea é um órgão seccional do Ipea, e seu titular, diretamente subordinado ao presidente do instituto.

Outros requisitos, de ordem administrativa, também são indispensáveis para a autonomia do ouvidor. De acordo com Lyra (2009, p. 76), “é necessário que o ato normativo que rege a ouvidoria garanta a obrigação do dirigente da instituição em que atua o ouvidor de responder, em prazo curto, à interpelação do ouvidor, sob pena de responsabilidade”. No âmbito do normativo que dispõe sobre competências e funcionamento da Ouvidoria do Ipea, o art. 6º combinado com o art. 7º endereçam esta questão:

Art. 6º É dever dos dirigentes e servidores da Instituição atender, com presteza, pedidos de informação ou requisições formuladas pela Ouvidoria.

Art. 7º Pedidos de informação ou requisições deverão ser atendidos em até 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por mais 5 (cinco), mediante justificativa circunstanciada apresentada ao Ouvidor (Ipea, 2004).

A garantia de sigilo (reserva de identidade) é outro elemento importante no âmbito da autonomia administrativa. Assegurar ao manifestante o sigilo quanto à sua identidade é uma forma de resguardá-lo contra eventuais represálias. Na Ouvidoria do Ipea, o sigilo é assegurado quando expressamente solicitado pelo manifestante ou quando, a juízo do ouvidor, tal providência se faça necessária.

Também é fundamental que as ouvidorias públicas tenham acesso prioritário e irrestrito a pessoas e a informações na organização. No caso da Ouvidoria do Ipea, a norma estabelece que o ouvidor terá livre acesso a qualquer dependência ou colaborador da instituição, bem como a informações, registros, processos e documentos de qualquer natureza considerados necessários ao exercício de suas atribuições.

Por sua vez, as ouvidorias públicas têm o dever de prestar contas de sua ação à sociedade, em conformidade com os requisitos de transparência da administração pública. No Ipea, a norma endereça esta questão ao estabelecer que apresentar e divulgar o relatório anual de atividades faz parte das atribuições da ouvidoria.

Para Lyra (2009), deve-se garantir aos titulares das ouvidorias públicas a possibilidade de realizar investigações preliminares, permitindo-lhes que requeiram aos órgãos competentes das respectivas instituições a realização de sindicâncias quando da existência de indícios de irregularidades administrativas ou de ilegalidades. São atribuições da Ouvidoria do Ipea: *i*) propor à autoridade competente a instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar, na forma da lei em vigor; e *ii*) representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Decorridos três anos desde sua criação – e superadas as preocupações críticas que marcaram seu nascimento –, a Ouvidoria do Ipea, já sob a gestão de novo ouvidor, ingressa no segundo estágio do modelo de Lippitt (1969): a juventude. Nesta nova etapa que compreenderia os próximos quatro anos, o foco da ação concentrou-se em duas preocupações críticas: *i*) adquirir estabilidade; e *ii*) adquirir reputação e desenvolver o orgulho próprio.

A questão-chave associada à aquisição de estabilidade diz respeito a como se organizar. De acordo com Cavalcanti (1979, p. 64), nesta fase “aumentam as exigências quanto a definições mais explícitas em relação a processos, estruturas, mecanismos de motivação e compensação, alocação de recursos e meios de coordenação e de solução de conflitos”. Neste contexto, dificuldades na superação desta preocupação crítica poderiam significar para a ouvidoria a assunção de postura fundamentalmente reativa em prejuízo de sua autodeterminação, além da rigidez e da ineficiência que contribuiriam para seu enfraquecimento.

Assim, no âmbito da Ouvidoria do Ipea, adquirir estabilidade pressupunha, em primeiro lugar, a instituição de ações em prol do aperfeiçoamento de sua gestão interna, com vistas à melhoria da qualidade dos serviços prestados. Neste contexto, destaque para as iniciativas relacionadas ao mapeamento de processos, que possibilitaram o desenvolvimento de visão ampla e precisa dos fluxos de trabalho, atividades, recursos e atores envolvidos, bem como permitiram a identificação e a eliminação de falhas e gargalos. Igualmente importante, o processo de revisão do Estatuto do Ipea – que resultou na publicação do Decreto nº 7.142, em 29 de março de 2010 – representou oportunidade singular para o reforço da autonomia e da estabilidade da ouvidoria, tendo-se em vista sua formalização, por meio de norma de natureza infraconstitucional, como órgão seccional do instituto.

A preocupação crítica referente à aquisição de reputação e desenvolvimento de orgulho próprio possui estreita ligação com a relação que se estabelece entre organização e *stakeholders*. Neste contexto, surge como ponto-chave a questão da avaliação e de seus reflexos para a construção de uma boa reputação, para a melhoria do clima organizacional e, por fim, para o aperfeiçoamento dos serviços prestados. Problemas nesta fase podem resultar em dificuldades na atração de pessoal qualificado e significar dispêndio de energia e criatividade na promoção de uma imagem distorcida, em detrimento de ações concretas em prol do aperfeiçoamento de suas atividades.

Portanto, para a Ouvidoria do Ipea, era fundamental coletar as impressões de seus demandantes sobre sua relevância, eficiência, eficácia e efetividade. Assim, ainda em 2007, instituiu a pesquisa de satisfação; instrumento que, desde então, tem mostrado sua importância na oferta de subsídios ao aperfeiçoamento da ação da ouvidoria. Dois anos mais tarde, foi instituída outra pesquisa, destinada a servidores e demais colaboradores do Ipea, com vistas a identificar o grau de visibilidade da Ouvidoria do Ipea. Basicamente, a pesquisa objetivava aferir o grau de conhecimento deste público quanto à existência da Ouvidoria, bem como quanto a suas atribuições e canais de comunicação para encaminhamento de manifestações. Também foram instituídas ações com vistas à melhoria da comunicação da ouvidoria com seus

demandantes, por meio de aperfeiçoamentos em questões de estrutura e conteúdo de seu sítio na internet. Particularmente, a criação das seções Notícias e Espaço Acadêmico objetivou fazer da Ouvidoria do Ipea referência na disseminação de conhecimentos sobre temas atinentes à ação das ouvidorias no Brasil.

Vencidas as preocupações críticas da juventude, a Ouvidoria do Ipea – ao completar oito anos de existência – ingressa na maturidade, último estágio do modelo de Lippitt (1969), também caracterizado por duas preocupações críticas, quais sejam: *i*) adquirir singularidade e capacidade de adaptação; e *ii*) contribuir para a sociedade.

A chave do enfrentamento da preocupação crítica relacionada à aquisição de singularidade e adaptabilidade são as mudanças que tornarão a organização única, diferenciada de organizações congêneres. Entre os riscos associados, destacam-se a resistência a mudanças pelo apego aos sucessos do passado e o temor quanto a eventuais fracassos no caminho da inovação. Por sua vez, não atentar para o fato de que a organização se insere em ambiente em constante transição pode resultar em estagnação, desperdício de energia, subutilização de suas capacidades e perda de pessoal qualificado. Finalmente, o alcance do estágio de maturidade – sobretudo no caso de uma organização pública – traz consigo a necessidade de reforço de sua contribuição para a sociedade, sob pena de perda de legitimidade e, no limite, morte da organização.

A necessidade de a Ouvidoria do Ipea adquirir capacidade de adaptação decorria não apenas das transformações ocorridas em seus ambientes interno e externo, mas também de modelo gerencial que privilegiava a identificação de janelas de oportunidade rumo à singularidade de sua ação. Não obstante a complexidade dos novos desafios – que, muitas vezes, significavam a incorporação de novas atribuições e responsabilidade –, era imperativo que a ouvidoria buscasse qualificar ainda mais sua ação em prol da sociedade brasileira, enquanto instância de controle e participação social, no aperfeiçoamento da administração pública no Brasil.

Nesse contexto de mudanças, vale destacar a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da Lei do Conflito de Interesses e o protagonismo exercido pela Ouvidoria do Ipea nas questões relacionadas a ambas as leis no âmbito do instituto.

Ao regulamentar o acesso a informações previsto no inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição Federal (CF) de 1988, a LAI contribui – de maneira efetiva – para a consolidação do processo de democratização do Brasil, ao garantir a qualquer cidadão, como regra geral, o acesso a informações produzidas ou custodiadas por órgãos e entidades públicos. Subverte-se, pois, a lógica até então vigente: o acesso passa a ser regra, e o sigilo, exceção.

Por conta disso, em 2013, novas responsabilidades foram atribuídas ao ouvidor do Ipea, em cumprimento ao disposto no art. 67 do decreto que regulamenta a lei. Como decorrência, compete ao ouvidor:

- assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da lei;
- avaliar e monitorar a implementação do disposto naquele regulamento e apresentar ao dirigente máximo da entidade o relatório anual sobre seu cumprimento, encaminhando-o à Controladoria-Geral da União (CGU);
- recomendar medidas para aperfeiçoar as normas e os procedimentos necessários à implementação daquele regulamento;
- orientar as unidades no que se refere ao cumprimento do regulamento supramencionado; e
- manifestar-se sobre reclamação apresentada contra omissão de autoridade competente.

Ainda em relação à LAI, a Ouvidoria do Ipea torna-se a responsável pela gestão do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), criado para atender e orientar o público quanto ao acesso à informação, para informar sobre a tramitação de documentos nas unidades, e para receber e registrar pedidos de acesso à informação. Por fim, cabe a ouvidoria publicar, mensalmente, na internet: *i*) as estatísticas concernentes aos pedidos de acesso à informação, aos recursos interpostos e às reclamações feitas no âmbito da LAI, na modalidade de transparência passiva; e *ii*) as estatísticas referentes aos acessos a informações no âmbito da lei, na modalidade de transparência ativa.

No que tange à Lei do Conflito de Interesses, o ouvidor foi designado o interlocutor do Ipea junto à CGU, cabendo-lhe, ainda, a coordenação do processo de implementação desta lei no âmbito do instituto, bem como a articulação interna com suas demais unidades.

A ouvidoria também tem buscado potencializar sua contribuição ao aperfeiçoamento da gestão pública. Neste sentido, estabelece profícua cooperação com a Ouvidoria-Geral da União (OGU), que resulta em conjunto de ações com vistas a conhecer as características da atuação das ouvidorias públicas, em especial daquelas vinculadas aos órgãos e às entidades do Executivo federal. No âmbito desta parceria, lança-se, em 2012, o Faladória, um espaço virtual para interação entre ouvidores, servidores e funcionários de ouvidorias e a OGU, criado para fomentar o debate acerca de temas de relevância para a constituição do Sistema Federal de Ouvidorias Públicas (SiOuv).

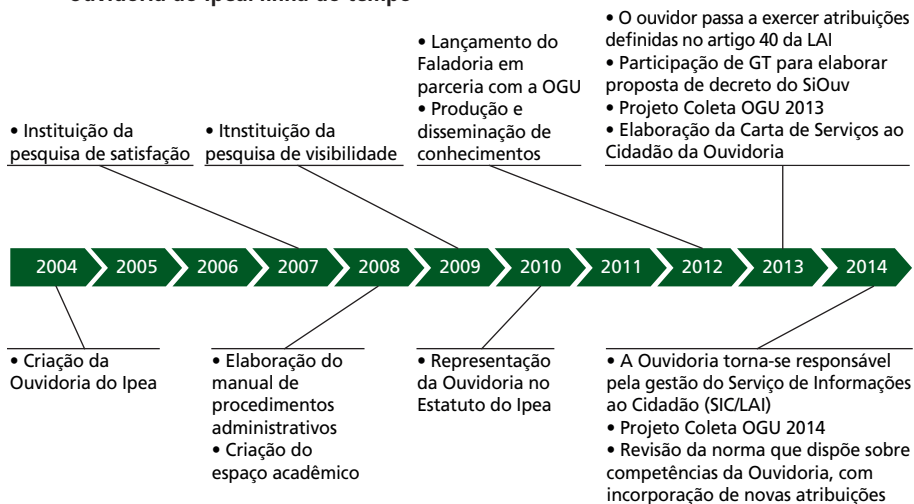
A ouvidoria participa, ainda, do grupo de trabalho (GT) constituído pela OGU, em 2013, com o objetivo de elaborar a proposta final do decreto que estabelece diretrizes e normas a serem observadas pelas unidades de ouvidoria pública de órgãos e entidades do Poder Executivo federal, e que cria o SiOuv. Por fim, é responsável pelas análises e pela produção dos relatórios das pesquisas realizadas no âmbito do Projeto Coleta OGU, em 2013 e 2014. Parte integrante de um conjunto de ações empreendidas pela OGU, o projeto objetivou traçar um quadro sobre a realidade das ouvidorias públicas brasileiras, no intuito de subsidiar reflexões e ações rumo ao aperfeiçoamento destes institutos.

No plano interno, a Ouvidoria do Ipea tem buscado atuar de maneira proativa, ao identificar e oferecer subsídios ao desenvolvimento da instituição, sobretudo no que tange à melhoria de sua gestão. Neste contexto, a ouvidoria cria o instrumento *Notas de Ouvidoria*, uma série que tem como um dos seus objetivos a submissão de proposições ao núcleo gestor do Ipea visando ao fortalecimento institucional.

A Constituição de 1988 inaugura nova dimensão na relação entre Estado e sociedade, ao instituir um Estado democrático de direito, que tem na cidadania um dos seus fundamentos, e ao conferir a titularidade do poder constituinte ao povo. Assim – voltando seu foco para os cidadãos e em conformidade com o que dispõe o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 –, a Ouvidoria do Ipea pública, no final de 2013, a *Carta de Serviços ao Cidadão*, que traz, de forma clara e precisa, informações sobre os serviços que presta e as formas de acesso, além de compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. Ainda, ao prestar contas de sua ação à sociedade por meio da publicação do relatório anual de atividades, contribui para o controle social da *res publica* e, ao mesmo tempo, cumpre os requisitos de transparência da administração pública.

Por fim, nos últimos anos, a Ouvidoria do Ipea tem se dedicado ao estudo, à produção e à disseminação de conhecimentos sobre temas que circunscrevem a atuação das ouvidorias públicas; em especial, as questões de autonomia e *accountability*. Cumpre observar que a atribuição de realizar e promover estudos e pesquisas sobre temas relacionados às áreas de atuação da ouvidoria foi positivada na norma que dispõe sobre suas competências e seu funcionamento. A figura 1 apresenta a linha do tempo da Ouvidoria do Ipea e destaca os principais marcos de sua existência.

FIGURA 1

Ouvidoria do Ipea: linha do tempo

Elaboração dos autores.

Obs.: SIC = Serviço de Informações ao Cidadão.

3 EM BUSCA DA EFETIVIDADE

Não obstante a complexidade inerente a uma análise sobre a efetividade¹ da ação da Ouvidoria do Ipea, Cardoso (2010) propõe reflexão no sentido de fomentar e orientar futuras análises sobre a efetividade da ouvidoria. Para tal, recorre, inicialmente, a Manoel Eduardo Camargo e Gomes, primeiro ouvidor público do Brasil, que – apoiado nos conceitos de função social e racionalidade – busca aferir a efetividade social das práticas das ouvidorias públicas no Brasil.

Assim, no que tange ao conceito de função social, Gomes (2006) destaca a existência de três concepções: *i*) teleológica, segundo a qual a função da ouvidoria seria aquela que, efetivamente, a esta se atribui; *ii*) mecanicista, segundo a qual a efetividade da ouvidoria seria medida em função do seu efeito na realidade social; e *iii*) positiva, relacionada à repercussão que a ação da ouvidoria projeta na estrutura social – ou seja, o efeito do efeito. No que concerne ao conceito de racionalidade, o autor trabalha com os tipos formal e material. No primeiro caso, tem-se a razão típica do direito, científica e baseada na previsibilidade. Ouvidorias que atuam sob a égide de racionalidade formal tendem a concentrar suas ações no controle das relações legais e contratuais. A racionalidade material, por sua vez, tem na realidade seu referente objetivo. Volta-se para os valores da sociedade, para

1. Para os propósitos deste trabalho, entende-se por efetividade a capacidade de intervenção e modificação da realidade social.

um universo extrajurídico. Sob esta racionalidade, as ouvidorias são guiadas por valores e buscam – por meio de sua ação – alcançar a equidade social tendo por princípios a moralidade e a economicidade.

Cardoso (2010) traz dois novos elementos à reflexão: estrutura e sistema. No que tange à estrutura, tem-se, de um lado, as ouvidorias com estruturas burocratizadas, entraves para que as demandas fluam de maneira célere e em conformidade com as expectativas dos cidadãos, sem acesso aos centros decisórios organizacionais; de outro, ouvidorias com estruturas flexíveis, orgânicas, responsáveis por fazer com que as demandas dos cidadãos vão rapidamente em direção aos centros de tomada decisão nas organizações. O último elemento tem suas raízes na teoria geral dos sistemas, segundo a qual as organizações são sistemas abertos que influenciam e são influenciadas pelo ambiente no qual se inserem. Assim, no que tange aos seus modelos de gestão, as ouvidorias seriam: *i*) reativas, que só agem mediante provocação, depois de ocorrido o dano social; e *ii*) proativas, aquelas que – atentas às múltiplas relações institucionais e possuindo visão sistêmica – atuam junto ao núcleo gestor das organizações de forma propositiva, com vistas à correção de rumos, e evitam, portanto, a ocorrência do dano.

Acredita-se que a reflexão a partir dos elementos supramencionados possa indicar o grau de resolubilidade das ouvidorias e, assim, oferecer subsídios aos processos de avaliação da efetividade destes institutos. Ainda segundo Cardoso (2010), a pesquisa de satisfação junto aos cidadãos também se traduz em um poderoso instrumento para avaliar a efetividade das ouvidorias, sobretudo quando conjugada ao diagnóstico organizacional realizado a partir dos elementos função social, racionalidade, estrutura e sistema anteriormente mencionados.

Gomes (2000) estabelece modelos típicos-ideais para as ouvidorias públicas brasileiras, construídos a partir de parâmetros estruturo-funcionais da organização e do funcionamento destes institutos, adequados à racionalidade estatal e jurídica preponderante. O autor demonstra a plausibilidade de as ouvidorias públicas brasileiras constituírem-se em espaços de participação e controle social, ainda que inseridas em ambientes em que há prevalência da racionalidade instrumental. O quadro 2 apresenta uma proposta de enquadramento da Ouvidoria do Ipea em relação ao aludido modelo.

QUADRO 2

Ouidoria do Ipea: elementos estrutura-funcionais

Aspectos	Enquadramento
Função teleológica	Controle da administração pública
Função mecânica	Defesa dos direitos e participação dos cidadãos
Função positiva	Legitimação política do Estado e fortalecimento da democracia
Racionalidade preponderante	Material
Princípios jurídicos básicos	Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e interesse público
Natureza	Instrumento de controles interno e externo
Previsão jurídica	Norma infraconstitucional: Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010
Bem jurídico tutelado	Direito e legítimos interesses do cidadão em face da administração pública, nestes incluídos os de participação
Localização institucional	Entidade do Poder Executivo federal
Nível hierárquico	Órgão seccional vinculado à presidência do instituto
Forma de seleção	Nomeação pelo presidente do Ipea referendada pelo conselho diretor do instituto
Requisitos do cargo	Servidor do instituto, que deverá atuar segundo princípios éticos e pautar seu trabalho pela legalidade, legitimidade, imparcialidade, moralidade, probidade e publicidade
Garantias do cargo	Mandato de dois anos
Poderes	Sugestões e recomendações intraorgânicas
Nível de autonomia	Amplo, com independência política, funcional e administrativa
Competência objetiva	Atos praticados pela instituição
Competência em razão das pessoas	Exclusivamente, o Ipea
Instrumentos de atuação	Sugestões e recomendações.
Modo de acesso ao cidadão	Universal, direto, informal e gratuito

Fonte: Gomes (2000).

4 A OUVIDORIA DO IPEA EM NÚMEROS

As manifestações encaminhadas pelos cidadãos à Ouvidoria do Ipea são classificadas de acordo com a seguinte tipologia.

- 1) Elogio – Demonstração de apreço, reconhecimento ou satisfação sobre o serviço recebido ou relativo a pessoas que participaram do serviço/ atendimento.
- 2) Denúncia – Comunicação de irregularidades ocorridas no âmbito do Ipea ou apontamento de exercício negligente ou abusivo dos cargos, empregos e funções no âmbito da instituição, como também infrações disciplinares ou prática de atos de corrupção, além de improbidade administrativa, que venham ferir a ética e a legislação.

- 3) Solicitação – Solicitações diversas em que o objeto e o sujeito são claramente definidos, contendo, necessariamente, requerimento de atendimento ou serviço.
- 4) Reclamação – Crítica, manifestação de desagrado ou protesto sobre um serviço prestado, uma ação ou uma omissão da administração ou de servidor/colaborador do Ipea, considerado ineficiente, ineficaz ou não efetivo.
- 5) Sugestão – Manifestação que apresenta uma ideia ou proposta para o aprimoramento dos serviços realizados pelo Ipea.

Após analisadas, as manifestações recebidas são respondidas pelo Ouvidor do Ipea, que, por sua vez, pode solicitar o auxílio de outras unidades do instituto, preservando a identidade dos manifestantes sempre que assim lhe for solicitado ou quando julgar necessário. Até mesmo nos casos de recebimento de manifestações improcedentes, a Ouvidoria do Ipea atua no sentido de orientar os demandantes quanto aos canais mais adequados para a submissão de suas manifestações. Assim, sob a égide dos princípios constitucionais da administração pública, a ouvidoria busca atender seus demandantes de maneira célere, objetiva e imparcial, com qualidade e transparência.

Na tabela 1, tem-se a distribuição, por período² e categoria de manifestação, das demandas recebidas pela Ouvidoria do Ipea ao longo de seus dez anos de existência.

TABELA 1
Manifestações recebidas pela Ouvidoria do Ipea (2004-2014)

	2004-2005	2005-2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Reclamações	46	61	41	65	109	52	62	126	54	33
Denúncias	7	2	1	2	9	7	11	63	11	16
Sugestões	57	63	12	18	25	6	22	11	11	7
Elogios	41	28	7	22	64	40	51	7	14	6
Solicitações	329	192	51	109	193	144	116	78	59	80
Total	480	346	112	216	400	249	262	285	149	142

Elaboração dos autores.

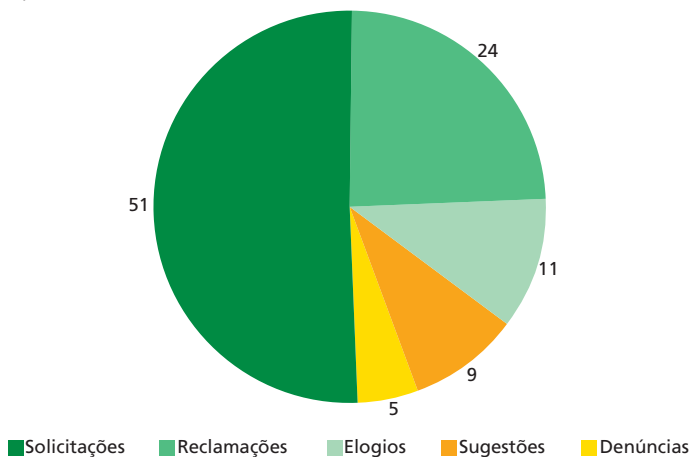
Nesse período, foram recebidas 2.641 manifestações, distribuídas entre reclamações, denúncias, sugestões, elogios e solicitações diversas (gráfico 1).

2. Nos três primeiros anos da Ouvidoria do Ipea, o período considerado para apuração de seus resultados não correspondia ao ano civil.

GRÁFICO 1

Manifestações recebidas pela Ouvidoria do Ipea (2004-2014)

(Em %)



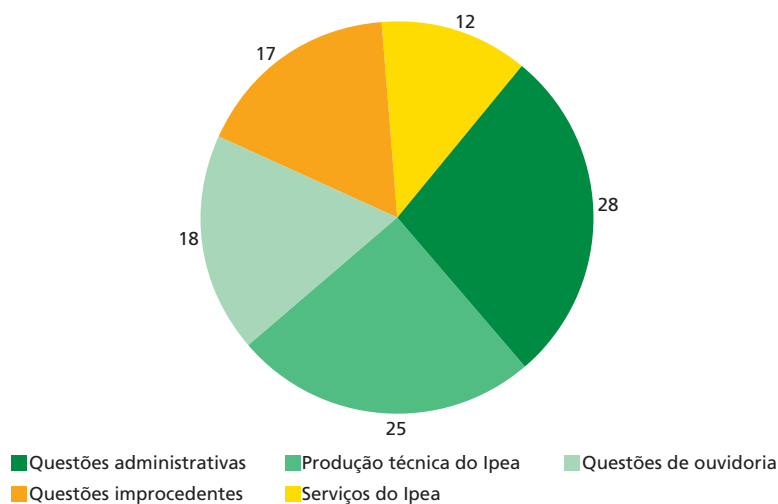
Elaboração dos autores.

O gráfico 2, por sua vez, apresenta a distribuição das manifestações recebidas entre 2004 e 2014, por categoria de assunto.

GRÁFICO 2

Assuntos das manifestações recebidas pela Ouvidoria do Ipea (2004-2014)

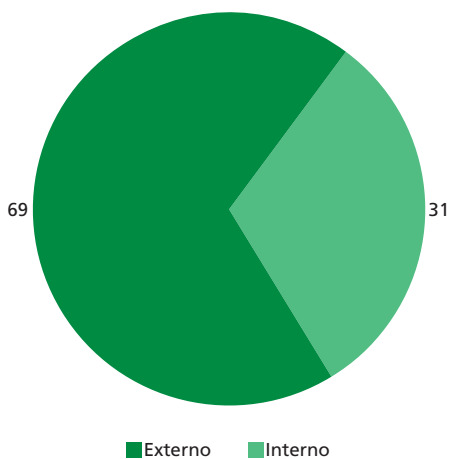
(Em %)



Elaboração dos autores.

A Ouvidoria do Ipea atende os públicos interno, composto por servidores e demais colaboradores do instituto, e externo, composto pelos cidadãos em geral. A análise do gráfico 3 permite constatar a importância da ouvidoria enquanto instituto de participação social. A distribuição das manifestações recebidas segundo categorias de demandantes indica que grande parte das demandas recebidas proveio de cidadãos sem qualquer vínculo laboral com a instituição.

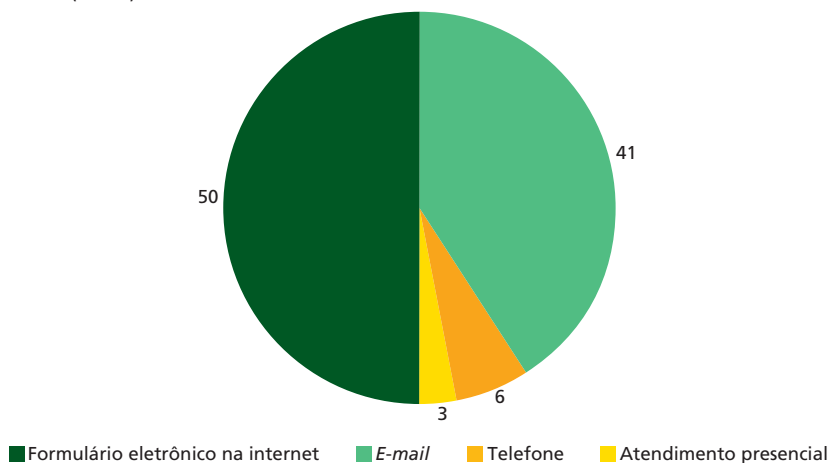
GRÁFICO 3
Público atendido pela Ouvidoria do Ipea (2004-2014)
(Em %)



Elaboração dos autores.

Sobre os canais de entrada das manifestações, atualmente, o formulário eletrônico na internet e o *e-mail* respondem, juntos, por 91% das demandas recebidas pela Ouvidoria do Ipea (gráfico 4).

GRÁFICO 4
Canais de entrada das manifestações (2014)
(Em %)



Elaboração dos autores.

Desde 2007, a Ouvidoria do Ipea tem realizado – seguindo periodicidade anual – a pesquisa de satisfação junto aos que demandaram seus serviços. Esta pesquisa tem se traduzido em importante instrumento para a identificação de pontos fortes e fracos, subsidiando ações com vistas à sua efetividade. As tabelas 2, 3 e 4 apresentam os resultados da pesquisa de satisfação entre 2007 e 2014. Por fim, na tabela 5, são apresentados os resultados da pesquisa de visibilidade que buscou aferir questões associadas à visibilidade, à credibilidade e à confiança do instituto junto a servidores e colaboradores do Ipea, em 2009 e 2011.

TABELA 2
Pesquisa de satisfação: qualidade do atendimento (2007-2014)
(Em %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Excelente	64,7	36,7	49,0	56,9	49,0	36,0	47,0	66,7
Boa	23,5	51,7	37,3	33,8	33,0	39,0	31,0	22,2
Regular	5,9	5,0	3,9	3,1	14,0	3,0	11,0	5,6
Ruim	-	3,3	7,8	6,2	2,0	11,0	7,0	5,5
Péssima	5,9	3,4	2,0	-	2,0	11,0	4,0	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaboração dos autores.

TABELA 3
Pesquisa de satisfação: tempo de resposta (2007-2014)
(Em %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Curto	82,4	45,0	58,0	58,5	37,2	22,6	35,6	50,0
Normal	17,6	35,0	36,0	38,5	58,1	53,2	48,9	44,4
Demorado	-	20,0	6,0	3,0	4,7	24,2	15,6	5,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaboração dos autores.

TABELA 4
Pesquisa de satisfação: intenção de recorrer novamente à Ouvidoria (2007-2014)
(Em %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sim	88,2	95,0	90,2	96,9	86,0	74,2	82,2	100,0
Talvez	-	-	-	-	11,6	12,9	8,9	-
Não	11,8	5,0	9,8	3,1	2,3	12,9	8,9	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaboração dos autores.

TABELA 5
Pesquisa de visibilidade (2009 e 2011)
(Em %)

	2009	2011
Visibilidade	94,8	93,7
Credibilidade	87,0	93,3
Confiança	87,0	82,6

Elaboração dos autores.

O sítio da Ouvidoria do Ipea na internet³ corresponde ao principal canal de comunicação com servidores e colaboradores do Ipea e com a sociedade em geral. Por meio deste, é possível não apenas encaminhar manifestações ao ouvidor, mas também ter acesso a informações sobre a atuação da ouvidoria, notícias e eventos. Por fim, destaque para o Espaço do Conhecimento, seção que reúne conteúdos atinentes à atividade da Ouvidoria do Ipea sob a forma de artigos, trabalhos de conclusão de cursos de graduação, dissertações e teses. Assim, a ouvidoria reafirma seu protagonismo, tendo em seu sítio na internet um importante locus de disseminação de conhecimentos sobre temas que circunscrevem a ação das ouvidorias.

3. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ouvidoria>.

A tabela 6 apresenta a distribuição de acessos ao sítio da Ouvidoria do Ipea entre 2004 e 2014, e tem por base os parâmetros visitantes únicos, visitas e páginas. Em linhas gerais, visitantes únicos são pessoas que efetuaram ao menos um acesso ao sítio da ouvidoria no período de um mês. A contabilização dá-se, portanto, a partir do número de visitantes distintos em cada mês, não importando o número de acessos realizado por cada um nesse período. O número de visitas é estabelecido com base em sessões com duração preestabelecida de uma hora, nas quais os visitantes acessam os conteúdos. Finalmente, o número de páginas contabiliza todas as páginas que foram consultadas durante o período considerado.

TABELA 6
Acessos ao sítio da Ouvidoria do Ipea na internet (2004-2014)

Período	Visitantes únicos	Visitas	Páginas
2004-2005	4.250	5.679	5.679
2005-2006	1.890	3.198	9.764
2007	6.794	11.603	25.632
2008	14.539	20.281	35.351
2009	30.583	34.716	56.649
2010	31.503	36.956	95.882
2011	31.315	38.421	100.512
2012	17.407	23.874	61.590
2013	20.432	29.129	79.639
2014	23.173	38.275	88.831
Total	181.886	242.132	559.529

Elaboração dos autores.

Em relação à LAI, no âmbito da modalidade de transparência passiva, o Ipea recebeu 319 pedidos de acesso à informação, entre maio de 2012 e dezembro de 2014. Nesse mesmo período, foram interpostos 24 recursos à autoridade hierarquicamente superior àquela que adotou a decisão, três à autoridade máxima da entidade e, finalmente, um à CGU⁴ (tabela 7).

TABELA 7
Pedidos de acesso à informação e recursos interpostos no âmbito da LAI

	2012	2013	2014
Pedidos de acesso à informação	79	101	139
Recursos ao chefe hierárquico	8	8	8
Recursos à autoridade máxima	2	1	-
Recursos à CGU	-	1	-
Tempo médio de resposta (em dias)	8,2	4,0	3,9

Elaboração dos autores.

4. Não foram interpostos recursos à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI).

Já no âmbito da modalidade de transparência ativa, registram-se no âmbito dos acessos ao sítio da LAI no Ipea 101.313 visitantes únicos, 145.141 visitas e 381.596 páginas (tabela 8).

TABELA 8
Acessos ao sítio da LAI na internet (2012 e 2014)

Período	Visitantes únicos	Visitas	Páginas
2012 ¹	3.861	4.944	11.982
2013	49.363	65.203	151.127
2014	48.089	74.994	218.487
Total	101.313	145.141	381.596

Nota: ¹ A contabilização dos acessos tem início em novembro de 2012.
Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da Ouvidoria do Ipea ao longo dos seus primeiros dez anos de existência foi marcada por desafios e conquistas. Sob a égide da busca pelo aperfeiçoamento contínuo com vistas à excelência no desempenho de suas atribuições, depara-se – em cada estágio de seu ciclo de vida organizacional – com uma série de preocupações críticas que, caso não corretamente endereçadas, poderiam significar entraves à consecução de seus objetivos.

A correção e a tempestividade que caracterizaram as decisões de gestão foram fundamentais para que a Ouvidoria do Ipea alcançasse a maturidade alicerçada no reconhecimento de sua relevância por parte dos destinatários de sua ação. Neste contexto, destaque para a decisão que resultou na institucionalização da ouvidoria, por meio de normativo que estabelecia suas competências e prerrogativas, bem como assegurava, ao seu titular, o desempenho autônomo de suas atribuições. As decisões relacionadas à melhoria da gestão e à instituição de processos de avaliação junto a seus demandantes também foram fundamentais para a estabilidade, a credibilidade e a efetividade do instituto. Por fim, a incorporação de novas atribuições e o estabelecimento de processos cooperativos com outras ouvidorias têm contribuído para a singularidade da Ouvidoria do Ipea em benefício da sociedade brasileira.

Decerto, novos e importantes desafios apresentar-se-ão e serão superados por meio de ação autônoma e transparente, amparada no apoio institucional. Assim, a Ouvidoria do Ipea seguirá buscando reafirmar e reforçar seu papel na proteção e na promoção de direitos, viabilizando a participação e o controle social da *res publica* e contribuindo para o aperfeiçoamento da democracia e da gestão pública.

REFERÊNCIAS

- CARDOSO, A. S. R. Ouvidoria pública e democracia. *In*: SÁ e SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES. R. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.
- CAVALCANTI, B. S. DO: considerações sobre seus objetivos, valores e processos. **Revista de Administração Pública**, v. 13, n. 2, p. 49-84, abr./jun.1979.
- GOMES, M. E. A. C. **O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras**: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Faculdade de Direito, Florianópolis, 2000.
- _____. Dos mecanismos de controle a equidade social. *In*: SEMINÁRIO DE OUVIDORES E OUVIDORIAS, 2., 2006. Instituto Pró-Cidadania, 22-24 maio 2006.
- GRANT, R. M. The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation. **California Management Review**, v. 33, n. 3, p. 114-135, 1991.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Instrução Normativa nº 3, de 12 de maio de 2004. Estabelece os procedimentos relativos à atividade de Ouvidoria no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Brasília: Ipea, 2004a.
- _____. **Relatório de Atividades da Ouvidoria do Ipea**: maio/nov. 2004. Brasília: Ipea: 2004b.
- LIPPITT, G. **Organization renewal**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1969.
- LYRA, R. P. (Org.). **Autônomas x obedientes**: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Editora UFPB, 2004.
- _____. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. *In*: PINTO, E.; LYRA, R. P. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora UFPB, 2009.