

## PROJETO COLETA OGU 2014: UM RETRATO DAS OUVIDORIAS FEDERAIS BRASILEIRAS

Ronald do Amaral Menezes

### 1 INTRODUÇÃO

Ao lado de outras instâncias e mecanismos de participação social, as ouvidorias públicas federais surgem no contexto do processo de redemocratização do país. O conceito de ouvidoria pública federal adotado pela Ouvidoria-Geral da União (OGU) dá a exata dimensão da importância desse instituto:

Considera-se ouvidoria pública federal a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública (OGU, 2014).

Entre as competências regimentais da OGU, destaca-se a responsabilidade pela coordenação técnica das atividades de ouvidoria do Executivo federal (Brasil, 2013). Assim, no intuito de oferecer aos cidadãos não apenas escutas qualificadas de seus problemas, mas, sobretudo, formas eficazes de realização de seus direitos, institui, em 2013, o projeto-piloto Coleta OGU. Objetivava conhecer as características da atuação das ouvidorias públicas, em especial daquelas vinculadas a órgãos e entidades do Executivo federal, e reunir subsídios para a constituição do Sistema Federal de Ouvidorias Públicas e para a formulação de políticas para o segmento. O relatório com os resultados da pesquisa, elaborado em parceria com o Ipea, foi apresentado no Fórum de Ouvidorias Públicas e Privadas, realizado no período de 18 a 20 de março em Brasília (Menezes *et al.*, 2015a).

Os resultados auferidos no âmbito do projeto-piloto que contou com a participação de 91 ouvidorias federais, e as contribuições recebidas da comunidade de ouvidores subsidiaram o planejamento de uma nova edição no ano subsequente: o Coleta OGU 2014, também realizado em parceria com o Ipea.

O universo da pesquisa abrangeu todas as ouvidorias públicas que, na época, integravam a base de dados da OGU, tendo registrado um aumento de participação da ordem de 79% em comparação à edição anterior do projeto. Os dados foram coletados por meio de formulário eletrônico, com questões sobre estrutura, gestão, atendimento e repercussão das ações das ouvidorias. Também era objetivo

da pesquisa coletar informações sobre participação social, além da inserção dessas ouvidorias nas questões relacionadas à Lei de Acesso à Informação (LAI).

Este trabalho apresenta uma síntese dos principais resultados obtidos no âmbito do projeto Coleta OGU 2014.<sup>1</sup> Dessa forma, espera-se contribuir para a compreensão da realidade das ouvidorias do Executivo federal e para a emergência de reflexões e ações com vistas ao aperfeiçoamento desses institutos em benefício da sociedade brasileira.

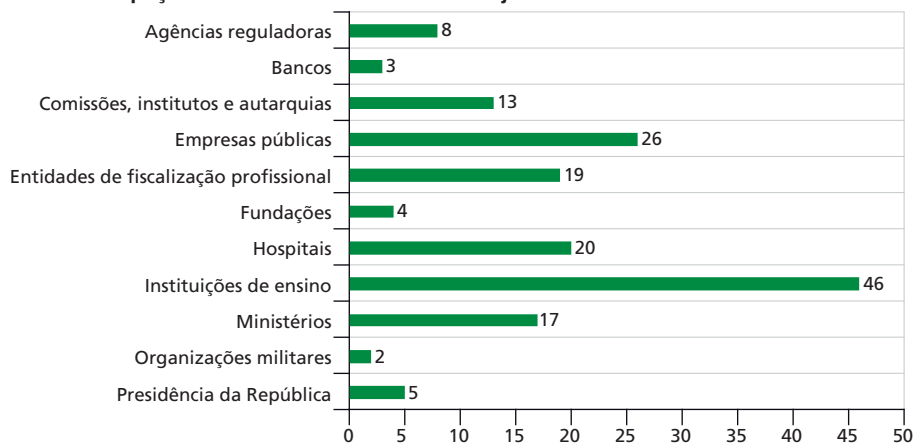
## 2 RESULTADOS DA PESQUISA

### 2.1 Sobre as ouvidorias federais participantes

O projeto Coleta OGU 2014 contou com a participação de 163 ouvidorias de órgãos e entidades do Executivo federal de todas as regiões brasileiras, sendo 85% da administração indireta e 15% da administração direta. O gráfico 1 apresenta a distribuição dos participantes de acordo com a segmentação adotada pela OGU.

GRÁFICO 1

#### Participação das ouvidorias federais no Projeto Coleta OGU 2014



Fonte: Projeto Coleta OGU 2014.  
Elaboração do autor.

No que tange ao grau de institucionalização das ouvidorias no âmbito dos respectivos órgãos e entidades, os resultados apontam que 99% das ouvidorias federais participantes do projeto atuam sob a égide de atos normativos que dispõem sobre suas finalidades e competências. Dessas, apenas 15% têm sua ação amparada por atos normativos de natureza infraconstitucional; as demais são amparadas por normas de natureza infralegal. Importante destacar que as normas infraconstitucionais retiram

1. A íntegra dos resultados da pesquisa está disponível em Menezes *et al.* (2015b).

seu fundamento de validade diretamente das normas de hierarquia constitucional (normas originárias, emendas constitucionais e tratados sobre direitos humanos aprovados segundo o trâmite de emendas constitucionais). Portanto, conferem 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, entre outras. Importante ressaltar que, em algumas situações, a norma não ampara integralmente a ação das ouvidorias federais: 9% relataram que novas atribuições foram incorporadas sem que isso se refletisse na norma que dispõe sobre competências e funcionamento da unidade. Há, ainda, relatos pontuais de ouvidorias sobre resistências ou descumprimentos, em relação ao que se estabelece na norma, por parte das unidades por elas demandadas.

Em relação à estrutura organizacional que oferece suporte às atividades de ouvidoria nos órgãos e entidades do Executivo federal, 84% dos participantes informaram que suas ouvidorias não dispunham de unidades descentralizadas, seja sob a forma de unidades formais de ouvidoria, seja sob a forma de meras estruturas de interlocução.

As ouvidorias públicas se estabelecem como *loci* privilegiados de ausculta dos cidadãos sobre a eficiência, eficácia e efetividade das políticas e serviços públicos. Assumem, portanto, um papel de extrema relevância para a valorização da cidadania, na condição de instâncias de promoção e defesa de direitos, viabilizando a participação e o controle social e assegurando o fim público da ação administrativa. A ação qualificada na mediação das relações entre cidadãos e administração possibilita a identificação de janelas de oportunidade para o aperfeiçoamento da gestão pública. Segundo Lyra (2009), uma característica intrínseca e que as diferencia dos demais institutos da administração pública brasileira é a unipessoalidade, já que as ouvidorias não possuem poderes administrativos e dependem, em larga escala, de sua força institucional e das prerrogativas conferidas aos seus titulares. Para Gomes (1987, p. 1), “a unipessoalidade do órgão permite que a instituição alcance maior unidade e coerência, ao mesmo tempo em que transfere para seu titular autoridade e prestígio, conferindo-lhe singular importância e força moral que caracteriza suas intervenções junto ao poder público”.

No âmbito dos resultados da pesquisa, a análise do perfil sociodemográfico dos titulares das ouvidorias federais revelou que 69% dos ouvidores eram pós-graduados e que 97% possuíam, ao menos, graduação. Apesar de a pesquisa revelar um quadro de formações e especializações em diferentes áreas do conhecimento, constata-se a prevalência de cursos nas áreas de administração e direito. Ainda que reconhecida a importância de uma sólida formação acadêmica e complementar, Lyra (2009) destaca a necessidade do exercício, pelo ouvidor, da “magistratura de persuasão”. Esta se constrói a partir de elementos como credibilidade, reputação ilibada, competência técnica, senso de justiça e compromisso com os valores democráticos e

com o exercício da cidadania. Cardoso (2010) também destaca a necessidade de o ouvidor possuir uma visão global do ordenamento jurídico e capacidade de gestão.

Sobre a experiência dos ouvidores federais na função, a pesquisa revela que 19% possuíam ao menos cinco anos de experiência. Esse número aumenta para 57%, se considerarmos os que possuíam ao menos dois anos de experiência. Por fim, 79% dos ouvidores pesquisados possuíam ao menos um ano no exercício de suas atribuições. Importante destacar que 90% dos ouvidores pesquisados não haviam exercido o cargo de ouvidor em outras oportunidades. Tomando por base os que informaram não terem ocupado o cargo de ouvidor em outras ocasiões, 17% dos ouvidores federais possuíam pelo menos cinco anos de experiência no cargo. Esses números sugerem uma baixa alternância no cargo de titular de algumas ouvidorias federais, inclusive naquelas que dispõem de mandato, o que indica a possibilidade de reconduções sucessivas e ilimitadas de seus titulares.

A unipessoalidade, que caracteriza as ouvidorias públicas, de maneira alguma significa a desnecessidade de estruturas de pessoal que ofereçam o suporte necessário à ação do ouvidor no cumprimento de suas atribuições. Nesse contexto, os resultados da pesquisa revelam que grande parte das ouvidorias federais possui estruturas bastante enxutas: 68% das ouvidorias com até cinco colaboradores e 88% com até dez. Quanto à formação, grande parte possui, ao menos, o nível de graduação: 38% graduados e 42% pós-graduados. Importante ressaltar que, para 46% das ouvidorias federais, suas estruturas de pessoal são apropriadas, seja em termos quantitativos, seja em termos qualitativos. Ainda relacionado ao desenvolvimento das pessoas, somente 48% das ouvidorias federais participantes informaram a existência de servidores ou empregados cadastrados na Política de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco). A Profoco foi instituída pela OGU com o objetivo de desenvolver atividades de capacitação e formação em ouvidoria por intermédio de cursos, oficinas e outros eventos, nas modalidades presencial e a distância. Vale ressaltar que o mero cadastramento na Profoco não significa a participação em atividade de capacitação. Assim, a pesquisa não traz informações de servidores e empregados efetivamente capacitados no âmbito da política, tampouco dos resultados decorrentes desse processo.

Não obstante a importância das questões supramencionadas, o sucesso das ouvidorias no cumprimento de suas atribuições depende intimamente da autonomia de ação dos seus titulares. Nesse contexto, um dos requisitos identificados por Lyra (2009) tem caráter político e se relaciona com o processo de escolha desses ouvidores. Entende-se que os mecanismos mais adequados para a escolha de um ouvidor autônomo são aqueles nos quais o processo, pautado em critérios técnicos, se dá de maneira independente do dirigente máximo da organização a que o ouvidor se vincula.

No entanto, essa parece não ser a realidade retratada pelo Coleta OGU 2014: em 78% das ouvidorias federais, o processo de escolha dos ouvidores se dá a partir de nomeação pelo gestor máximo do órgão ou entidade a que se vinculam. Em outras situações, ainda que o processo de escolha se dê no âmbito da própria organização, há maior compartilhamento decisório, como ocorre nos casos em que a escolha se dá a partir de lista tríplex ou por meio da participação de colegiado interno independente. Finalmente, em algumas situações, o processo é externo, tal como ocorre, por exemplo, com algumas agências reguladoras, nas quais o titular da ouvidoria é nomeado pelo presidente da República.

## 2.2 Gestão e comunicação nas ouvidorias federais

O princípio constitucional da eficiência na administração pública, introduzido ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal (CF) pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (Brasil, 1998), tem suas origens no modelo de administração gerencial, cujo foco é o resultado. No entanto, espera-se que a ação administrativa pública seja, ainda, eficaz e, sobretudo, efetiva, na medida em que se oriente à realização do interesse público.

Em relação às ouvidorias federais, a boa gestão é fator crítico para que cumpram, com excelência, o papel que delas se espera enquanto instâncias de controle e participação social. Por essa razão, a pesquisa buscou coletar informações relacionadas à gestão desses institutos.

Nesse contexto, os resultados obtidos revelaram que 63% das ouvidorias federais possuíam processos internos mapeados. O mapeamento de processos é uma ferramenta gerencial analítica e de comunicação que proporciona um melhor entendimento dos fluxos de trabalho, atividades, recursos e atores envolvidos, tornando possível a identificação e eliminação de falhas e gargalos, e, por conseguinte, o desempenho organizacional. Setenta e quatro por cento das ouvidorias informaram que seus processos são periodicamente analisados, com vistas à sua melhoria e ao seu realinhamento.

A pesquisa também levantou informações sobre planos de trabalho, metas e indicadores de desempenho. O plano de trabalho é um instrumento de gestão por meio do qual se estruturam as ações a serem empreendidas em um determinado período, tendo em vista os objetivos estabelecidos. É importante que esse instrumento venha acompanhado das metas, que estabelecem e comunicam os níveis esperados de desempenho, possibilitando compreender o esforço necessário às ações estratégicas; e dos indicadores de desempenho, que se destinam a acompanhar o alcance das metas, possibilitando a correção de eventuais desvios. Entre as ouvidorias federais, os resultados obtidos apontam para a necessidade de avanços nas questões de planejamento, já que apenas 68% afirmaram possuir plano de trabalho; 61%, metas anuais; e 55%, indicadores de desempenho.

A avaliação de resultados é outro importante instrumento à disposição das ouvidorias públicas por tornar possível a aferição da consecução dos objetivos previamente traçados e por oferecer subsídios ao aperfeiçoamento de suas ações no futuro. Entretanto, a maior parte das ouvidorias federais não se utiliza desse instrumento: apenas 49% avaliam seus resultados.

Diante dos resultados, é possível depreender que algumas ouvidorias não fazem uso de planos de trabalho, metas e indicadores de desempenho, e também não avaliam seus resultados. Outras, embora elaborem planos de trabalho, não os estruturam a partir de metas e indicadores de desempenho. Há, ainda, casos em que são estabelecidas metas sem os respectivos indicadores de desempenho. Por fim, muitas ouvidorias possuem planos de trabalho, metas anuais e indicadores de desempenho, mas não avaliam seus resultados.

Ainda no contexto de avaliação, a pesquisa de satisfação representa um importante instrumento de gestão. Ao aferir o grau de satisfação dos cidadãos quanto aos serviços prestados pelas ouvidorias, a pesquisa de satisfação revela pontos fortes e fracos, trazendo subsídios ao aperfeiçoamento de suas atividades. Não obstante a relevância do instrumento supracitado, sua utilização é baixa entre as ouvidorias federais, alcançando apenas 35% das pesquisadas.

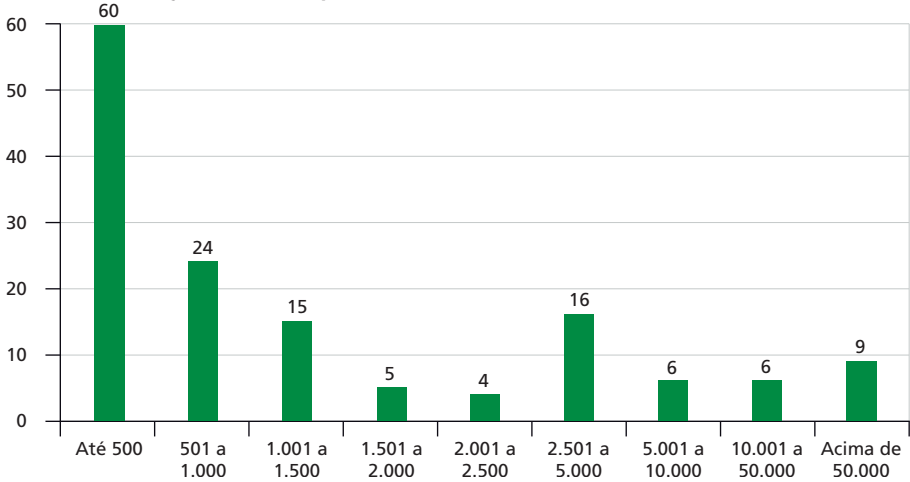
Apenas 40% das ouvidorias federais divulgam periodicamente seus relatórios de atividade em ambiente *web*. Ao prestarem contas de sua ação à sociedade, essas ouvidorias vão ao encontro dos requisitos de transparência da administração pública e, principalmente, oferecem subsídios à participação dos cidadãos na gestão das instituições públicas.

Entre as ouvidorias federais participantes, apenas 40% informaram sobre a existência de Carta de Serviços ao Cidadão no âmbito dessas próprias unidades e/ou dos respectivos órgãos e entidades, e, nesse grupo, apenas 28% monitoram a efetividade do instrumento. A Carta de Serviços ao Cidadão, instituída pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, tem por objetivo informar os cidadãos sobre os serviços prestados, as formas de acesso a esses serviços, além dos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

### 2.3 A atuação das ouvidorias

No que tange aos resultados concernentes às manifestações recebidas pelas ouvidorias federais em 2013, os quartis da distribuição apontam que 25% das ouvidorias receberam até 259 manifestações; 50%, até 723; e 75%, até 2.516 manifestações (gráfico 2). Nesse período, apenas 36% das ouvidorias federais sinalizaram a ocorrência de picos de manifestações. Entre os fatores que motivaram alterações no padrão de recebimento de manifestações, destacam-se: *i*) realização de concursos públicos; *ii*) problemas na prestação de serviços; *iii*) cobranças indevidas e aumentos em tributos; e *iv*) questões referentes à gestão de pessoas nos órgãos e entidades.

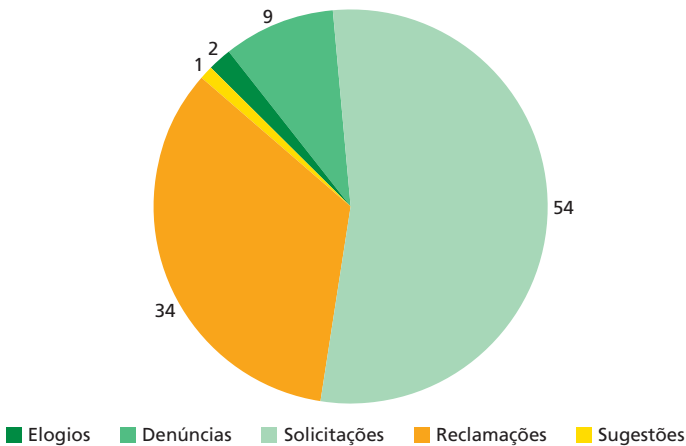
**GRÁFICO 2**  
**Manifestações recebidas pelas ouvidorias federais (2013)**



Fonte: Projeto Coleta OGU 2014.  
Elaboração do autor.

Sobre os tipos de manifestações recebidas, verifica-se a prevalência das solicitações (54%) e das reclamações (34%), conforme apresentado no gráfico 3.

**GRÁFICO 3**  
**Manifestações recebidas pelas ouvidorias federais (2013)**  
(Em %)



Fonte: Projeto Coleta OGU 2014.  
Elaboração do autor.

A tabela 1 apresenta informações sobre o recebimento, pelas ouvidorias federais, das demandas segundo o tipo de manifestação.

**TABELA 1**  
**Recebimento de demandas por tipo de manifestação**  
 (Em %)

Tipo de manifestação	Sim	Não	Não responderam
Elogios	82	7	11
Denúncias	77	12	11
Solicitações diversas	80	9	11
Reclamações	85	4	11
Sugestões	91	9	-

Fonte: Projeto Coleta OGU 2014.  
 Elaboração do autor.

Em relação à resolubilidade das demandas, a tabela 2 sintetiza os resultados obtidos. Importante ressaltar que a pesquisa buscou identificar a existência de estques de manifestações pendentes em 31 de dezembro de 2013, não importando se originadas naquele ano ou em anos anteriores.

**TABELA 2**  
**Resolubilidade das demandas**  
 (Em %)

Tipo de manifestação	Com pendências em 31/12/2013	Sem pendências em 31/12/2013	Não responderam
Denúncias	45	44	11
Solicitações diversas	44	39	17
Reclamações	47	35	18

Fonte: Projeto Coleta OGU 2014.  
 Elaboração do autor.

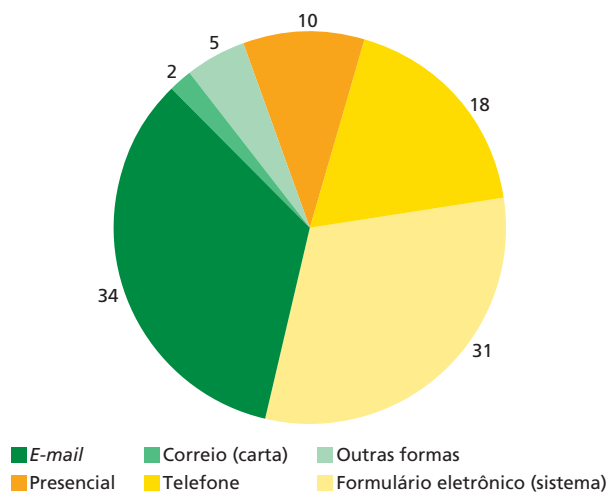
Setenta e três por cento das ouvidorias federais afirmaram receber e tramitar manifestações anônimas. Nesse contexto, é importante mencionar que a Instrução Normativa Conjunta nº 01 CRG/OGU, de 24 de junho de 2014, estabelece em seu art. 2º que, “apresentada a denúncia anônima frente à ouvidoria do Poder Executivo federal, esta a receberá e a tratará, devendo encaminhá-la aos órgãos responsáveis pela apuração, desde que haja elementos suficientes à verificação dos fatos descritos”.

A pesquisa revela que o *e-mail* e o formulário eletrônico (sistema) são os principais canais de entrada das manifestações dirigidas às ouvidorias federais, respondendo, juntos, por 65% das demandas recebidas em 2013, embora também mereça destaque o encaminhamento de demandas por telefone (18%). Dez por cento das manifestações foram recebidas por meio de atendimento presencial, modalidade oferecida por 92% das ouvidorias federais participantes da pesquisa. Vale destacar que o contato face a face que se estabelece entre ouvidor e demandantes tem im-



portância singular no contexto da humanização do acolhimento às manifestações. Consta-se, por fim, que a opção pelos Correios para o envio de manifestações está em desuso, compreendendo apenas 2% dos casos (gráfico 4).

GRÁFICO 4

**Principais canais de entrada das manifestações nas ouvidorias federais (Em %)**

Fonte: Projeto Coleta OGU 2014.  
Elaboração do autor.

A despeito dos expressivos avanços nas tecnologias da informação e comunicação (TICs), 28% das ouvidorias federais ainda não possuíam sistemas informatizados com vistas ao recebimento e tratamento de manifestações. As demais ouvidorias consideraram seus sistemas adequados, embora tenham manifestado a preocupação quanto ao seu aperfeiçoamento contínuo. Sobretudo para o primeiro grupo, o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal (e-Ouv),<sup>2</sup> desenvolvido e disponibilizado em 2015 pela OGU.

Sobre as questões relacionadas à participação social, no que tange ao público atendido pelas ouvidorias federais, 93% recebem demandas oriundas dos cidadãos e 83% de colaboradores dos respectivos órgãos e entidades. Grande parte também se volta para demandas oriundas de pessoas jurídicas: 72% recebem manifestações de organização não governamental (ONG) e entidades sem fins lucrativos; 72%, de empresas em geral; e 48%, da mídia em geral.

Embora seja desejável que ouvidorias públicas busquem conhecer os seus demandantes, os resultados da pesquisa mostram que iniciativas nesse sentido ainda

2. Disponível em: <<https://sistema.ouvidorias.gov.br/>>.

são bastante tímidas no âmbito das ouvidorias federais: apenas 10% afirmaram realizar pesquisas para identificação e classificação de seus públicos-alvo, de suas necessidades e expectativas, e 25% realizam pesquisas, entre outros mecanismos sistematizados, para identificar e avaliar o nível de conhecimento, aprovação e confiabilidade da sociedade, em especial dos seus grupos-alvo. Em verdade, somente 34% informaram sobre a existência de estratégia de comunicação para envolver os cidadãos em suas ações.

Vinte e um por cento das ouvidorias federais pesquisadas se declararam responsáveis pelo gerenciamento do serviço de atendimento ao cidadão (SAC) nos respectivos órgãos e entidades. Importante ressaltar que SAC e ouvidoria não se confundem: enquanto a ação desenvolvida no âmbito do SAC tem caráter operacional, nas ouvidorias, tem cunho estratégico. Muitas vezes, origina-se a partir de situações de conflito, compreendendo análises e interações qualificadas de naturezas intra e, até mesmo, interinstitucionais. Segundo Romão (2012, p. 132), as ouvidorias “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”.

Perguntadas sobre as principais dificuldades encontradas para que possam promover, efetivamente, a participação social, 21% das ouvidorias federais indicaram a falta de interesse da alta administração para questões de ouvidoria. Trinta e seis por cento das ouvidorias indicaram como dificuldades recursos financeiros e estrutura física insuficientes. A maior parte das ouvidorias federais (53%) destaca questões relacionadas à insuficiência no quadro de pessoal. Problemas relacionados à capacitação de servidores foram apontados por 40% das ouvidorias. Outra dificuldade assinalada por 30% das ouvidorias tem relação com a falta ou imprecisão dos dados por elas coletados. Por fim, 32% sinalizaram dificuldades decorrentes da não participação em fóruns institucionais, tais como conferências, conselhos e comissões de políticas públicas.

No que tange às formas para a superação dessas dificuldades, além das questões relacionadas a recursos, entendidos em sentido amplo, destacam-se, também, questões como o aperfeiçoamento dos processos de comunicação interno e externo, o acesso aos centros de tomada de decisão organizacionais, a articulação em rede com outros institutos de participação social e, finalmente, o apoio da OGU no fortalecimento das ouvidorias.

Ao regulamentar o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CF, a LAI contribui, de maneira singular, para a consolidação do processo de democratização do Brasil. A norma em questão garante a qualquer cidadão, como regra geral, o acesso a informações pro-

duzidas 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.

Nesse contexto, o protagonismo que, no geral, tem caracterizado a participação das ouvidorias federais nas questões relacionadas à referida lei tem sido responsável por fortalecê-las e legitimá-las sobremaneira. Assim, os dados da pesquisa revelam que, em 37% dessas ouvidorias, o seu titular é a autoridade definida nos termos do art. 40 da LAI, a quem compete: *i*) assegurar o cumprimento da lei; *ii*) monitorar sua implementação e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento; e *iii*) emitir recomendações com vistas à sua implementação, cumprimento e aperfeiçoamento, e orientar as demais unidades com vistas ao cumprimento do disposto na lei e regulamentos (Brasil, 2011).

Quarenta e nove por cento das ouvidorias federais são responsáveis pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). Os incisos I a III do parágrafo único do art. 9º do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, dispõem que compete ao referido serviço: *i*) o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação; *ii*) o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterà a data de apresentação do pedido; e *iii*) o encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber (Brasil, 2012).

Ainda, 55% das ouvidorias federais atuam no monitoramento da LAI, recebendo sugestões ou reclamações. Muitas se envolvem em atividades de análise da qualidade das respostas produzidas pelos respectivos órgãos e entidades, seja no âmbito dos pedidos de acesso à informação (52%), seja no âmbito dos recursos de 1ª e 2ª instâncias (47%). Outras (58%) atuam na mediação entre solicitantes e os respectivos órgãos e entidades no que tange a pedidos de acesso a informações e recursos. Finalmente, 27% participam das atividades no âmbito da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS), estabelecida nos termos do art. 34 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (Brasil, 2012).

É igualmente importante que as ouvidorias públicas estejam integradas não apenas entre si, mas, também, aos demais institutos de participação social, constituindo, assim, um verdadeiro sistema. No que tange à participação das ouvidorias em ações compartilhadas com outras ouvidorias, conselhos ou institutos de participação social, a pesquisa revela a necessidade de avanços – apenas 40% das ouvidorias federais pesquisadas realizam ações conjuntas e, mesmo assim, prevalece o caráter geográfico e/ou setorial nessas relações de cooperação. Acredita-se que a constituição de um sistema federal de ouvidorias públicas possa alavancar essas questões.

Por fim, é fundamental que a ação das ouvidorias federais seja revestida da legitimidade e do poder necessários à influência dos processos decisórios organizacionais em prol do aperfeiçoamento da administração pública. Nesse contexto, podem estar inseridas as recomendações feitas por 46% das ouvidorias federais a seus respectivos órgãos e entidades. De acordo com 56% das ouvidorias federais, em 2013, foram implementadas ações decorrentes das manifestações encaminhadas por elas em seus respectivos órgãos e entidades. 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.

### 3 CONCLUSÃO

O crescimento significativo no número de ouvidorias de órgãos e entidades do Poder Executivo federal verificado, sobretudo, nos últimos anos tornou imperativo para a OGU empreender esforços rumo a uma melhor compreensão desses institutos. Nesse sentido, o Projeto Coleta OGU, em sua edição de 2014, logra êxito, ampliando e aperfeiçoando os resultados alcançados em sua edição do ano anterior. Como consequência, permite que se tenha um quadro mais preciso sobre a realidade das ouvidorias federais no Brasil, e, dessa forma, oferece subsídios à OGU com vistas ao cumprimento de suas atribuições.

Inicialmente, é importante destacar o grau de institucionalização das ouvidorias federais no âmbito dos respectivos órgãos e entidades, que se materializa, sobretudo, no amparo de normas de naturezas infraconstitucional ou infralegal que dispõem sobre competências e atribuições desses institutos. No que tange à ação das ouvidorias federais, cumpre observar um movimento rumo à ampliação do escopo de atuação dessas unidades, mediante a incorporação de novas atribuições. Nesse contexto, o protagonismo, que, no geral, tem caracterizado a participação das ouvidorias federais nas questões concernentes à LAI, tem contribuído para fortalecê-las e legitimá-las ainda mais enquanto instâncias de promoção e defesa de direitos, e de viabilização do controle e da participação social. Igualmente importante tem sido o papel desempenhado pelas ouvidorias federais no aperfeiçoamento da gestão pública por meio de recomendações feitas aos órgãos e entidades a que se vinculam.

Decerto, há espaço para que essas unidades empreendam ações rumo a uma maior eficiência, eficácia e efetividade. Assim, questões relacionadas ao fortalecimento da autonomia, à melhoria da estrutura, ao aperfeiçoamento da gestão, à influência dos processos decisórios organizacionais, à comunicação com seus públicos-alvo e a uma ação mais proativa rumo ao incremento da participação social devem estar na ordem do dia desses institutos. Nesse contexto, a pesquisa traz elementos importantes, não apenas relacionados ao diagnóstico dos principais entraves à atuação das ouvidorias, mas, também, a propostas para sua superação.

Conquanto a pesquisa tenha revelado semelhanças em vários aspectos, também sinalizou importantes diferenças entre as ouvidorias federais brasileiras, fruto, sobretudo, das especificidades dos segmentos que ocupam e dos seus distintos estágios de desenvolvimento. Assim, é fundamental que a OGU, ao formular políticas para o setor, considere tal realidade. Nessa linha, propõe-se a edição de normativos que disponham sobre aspectos de natureza mais geral da organização e do funcionamento das ouvidorias federais. Espera-se, ainda, que a OGU contribua para a organização sistêmica e integração de ação do conjunto das ouvidorias federais, potencializando, assim, o papel desses institutos no aperfeiçoamento da administração pública e na valorização da cidadania.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 106-E, 5 jun. 1998. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 221-A, 18 nov. 2011. Seção 1, p. 1, Edição Extra.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. 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 art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 94-A, 16 mai. 2012. Seção 1, p. 1, Edição Extra.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 181, 18 set. 2013. Seção 1, p. 2.

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Brasília: Ipea, mar. 2010. (Texto para Discussão, n. 1480). Disponível em: <<http://goo.gl/S0ApcB>>.

GOMES, M. E. A. C. A institucionalização do *ombudsman* no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 167, p. 1-22, 1987.

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

MENEZES, R. (Red.). *et al.* Projeto Coleta OGU 2013. **Relatório de Pesquisa IPEA-CGU**. Brasília: Ipea, 2015a.

\_\_\_\_\_. (Red.). *et al.* Projeto Coleta OGU 2014. **Relatório de Pesquisa Ipea-CGU**. Brasília: Ipea, 2015b.

OGU – OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. Instrução Normativa n. 1, de 5 de novembro de 2014. Brasília: OGU, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/xKNRLV>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

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