

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO**  
**Mestrado em Administração Pública**

**Mariana da Silva Rodrigues**

**OUVIDORIAS PÚBLICAS E CANAIS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ:**  
**análise da contribuição das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs)**  
**para os meios de interlocução disponibilizados à população**

**Belo Horizonte**  
**2018**

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO**  
**Mestrado em Administração Pública**

**Mariana da Silva Rodrigues**

**OUVIDORIAS PÚBLICAS E CANAIS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ:**  
**análise da contribuição das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs)**  
**para os meios de interlocução disponibilizados à população**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**Belo Horizonte**  
**2018**

R696o Rodrigues, Mariana da Silva.  
Ouvidorias públicas e canais de participação cidadã [manuscrito] : análise da contribuição das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para os meios de interlocução disponibilizados à população / Mariana da Silva Rodrigues. – 2018. [13], 159 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientadora: Simone Cristina Dufloth  
Bibliografia: f. 141-162

1. Ouvidoria geral. 2. Administração pública. 3. Participação popular. 4. Tecnologia da informação. I. Dufloth, Simone Cristina. II. Título.

CDU 351.9(815.1)

**Mariana da Silva Rodrigues. Ouvidorias públicas e canais de participação cidadã: análise da contribuição das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para os meios de interlocução disponibilizados à população**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:

---

Profa. Dra. Simone Cristina Dufloth – Fundação João Pinheiro (Orientadora)

---

Profa. Dra. Flávia de Paula Duque Brasil – Fundação João Pinheiro

---

Profa. Dra. Maria Celeste Reis Lobo de Vasconcelos – Faculdade Pedro Leopoldo

Belo Horizonte, 9 de março de 2018

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por sempre me dar forças e indicar os melhores caminhos.

Ao meu marido, Simão Pedro, pelo apoio, pela compreensão nos momentos de ausência e pelo incentivo.

Aos meus amados pais, Antônia e Marçon, por todo amor, preocupação, dedicação e estímulo em todos os momentos da minha vida. Agradeço às minhas irmãs, Marcela e Mayra, pelo companheirismo, por sempre me encorajarem a buscar a minha melhor versão e serem minha fonte de energia. À Aira, que mesmo antes de chegar já enche minha vida de alegria! Agradeço a todos os demais familiares e amigos que torcem por mim e pela concretização dos meus sonhos.

Agradeço ao Hayslam Nicacio por todo amparo nos momentos de desespero, por me dar forças para continuar e por contribuir para meu processo de autoconhecimento através das longas e profundas conversas. Gratidão!

Agradeço a minha orientadora, Professora Simone Cristina Dufloth, pela orientação contínua, paciente e enriquecedora. Obrigada pela dedicação, pelos conselhos e ensinamentos que tornaram possível a realização deste trabalho. Agradeço aos demais professores da Fundação João Pinheiro pela transmissão de conhecimentos e experiências.

Agradeço aos colegas do mestrado pelos debates, dicas e sugestões que contribuíram para meu amadurecimento acadêmico. Agradeço em especial aos amigos da “panelinha do almoço”, que tornaram essa trajetória mais leve, agradável e feliz! Muito obrigada, Bárbara, Camila, Dalmir, Emilene, Marcos, Thatiana e Thaysa, pelos momentos únicos que compartilhamos. Todos vocês colaboraram de forma singular ao longo desta dissertação e com meu crescimento profissional e pessoal.

Ressalto o agradecimento a minha amiga Thatiana que há anos tem me contagiado com seu otimismo. Obrigada pelos estímulos e parceria!

Agradeço aos colegas de trabalho na UFMG, pelo apoio e assistência durante o desenvolvimento desta dissertação, em especial à diretoria do CAED, pela oportunidade de dedicar ao mestrado e por incentivar o desenvolvimento profissional.

Agradeço a todos que apoiaram e contribuíram para a realização deste trabalho!

*“Temos a obrigação de inventar outro mundo porque sabemos que outro mundo é possível. Mas cabe a nós construí-lo com nossas mãos entrando em cena, no palco e na vida. Atores somos todos nós, e cidadão não é aquele que vive em sociedade: é aquele que a transforma!”*

Augusto Boal, 2009.

## RESUMO

Os progressos advindos das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) favorecem para novas formas de se relacionar entre os cidadãos e os governos. Nesse cenário, as ouvidorias públicas são apontadas pelo Governo Brasileiro como instrumento viabilizador dessa interação e ao longo dos anos foram se aprimorando para facilitar os canais de acesso da população a essas entidades. Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar a atuação das ouvidorias públicas de instituições federais de ensino superior (IFES) na participação cidadã, com o intuito de identificar se essas entidades estão preparadas para ouvir a população e como se organizam nesse sentido. A metodologia proposta tem natureza quali-quantitativa, parte de revisão teórica dos temas centrais da pesquisa, levantamento documental e aplicação de questionário dirigido às ouvidorias públicas das instituições federais de ensino superior em nível nacional. Adotou, também, estudo de caso múltiplo em três ouvidorias de instituições federais de ensino superior, com simulação de atendimento das manifestações por canal e realização de entrevistas com os ouvidores responsáveis. Os resultados do estudo demonstram que as ouvidorias das instituições federais de ensino superior, apesar de apresentarem algumas semelhanças de processos e de diretrizes, ainda necessitam de normas que padronizem as regras de atuação, além de fiscalização do que já existe nesse sentido, a fim de assegurar condições similares de atendimento e estímulo à participação. Ademais, os dados revelaram que as TICs amplificam o acesso dos cidadãos que desejam interagir com o Estado através da ouvidoria, porém, para que essas entidades possam efetivamente propiciar espaço de participação cidadã, ainda se fazem necessários investimentos, por parte do poder público, em estrutura, normas e divulgação do papel das ouvidorias públicas. Com isso, espera estimular a construção de uma cultura de participação mais proativa e despertar na população interesse de cooperar com a administração pública.

**Palavras-chave:** Participação Cidadã. Mecanismos Participativos. Ouvidorias Públicas. Tecnologia de informação e comunicação.

## ABSTRACT

The progress in Information and Communication Technologies (ICTs) favors new ways of relating between citizens and governments. In this scenario, the public ombudsmen are pointed by the Brazilian Government as an instrument to enable this interaction and over the years have been improving to facilitate the channels of access of the population to these entities. Therefore, the objective of this study is to analyze the performance of the public ombudsman of federal higher education institutions (IFES) in the citizen participation, in order to identify if these entities are prepared to listen to the population and how they organize themselves in this sense. The proposed methodology has a quali-quantitative nature, starts from a theoretical review of the central themes of the study, documentary survey and application of a questionnaire addressed to the public ombudsman of the IFES at the national level. It was also adopted a multiple case study in three ombudsman of IFES, with simulation of attendance of the manifestations by channel and interviews with the responsible ombudsmen. The results of the study show that IFES public ombudsman, despite presenting some similarities of processes and guidelines, still need norms that standardize the rules of action, as well as oversight of what already exists in this sense, in order to ensure similar conditions of attendance and encouragement of participation. In addition, the data revealed that ICTs amplify the access of citizens who wish to interact with the State through the public ombudsman, but in order for these entities to effectively provide space for citizen participation, it is still necessary to invest in the structure, standards and dissemination of the role of public ombudsman by the public authority. With this, it is expected to stimulate the construction of a culture of more proactive participation and to arouse in the population interest to cooperate with the public administration.

**Keywords:** Citizen Participation. Participatory Mechanisms. Public Ombudsman. Information and Communication Technologies.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Instrumentos de participação previstos na Constituição de 1988.....	26
Quadro 2 – Mapeamento das aplicações de governo eletrônico.....	60
Quadro 3 – Classificação dos tipos de manifestações aceitas pelo sistema e-Ouv .....	68
Quadro 4 – Critérios analisados no teste de atendimento das ouvidorias dos estudos de casos – 2017 .....	76
Quadro 5 – Síntese das características dos casos das instituições federais de ensino superior pesquisadas em 2017 .....	94

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do número de ouvidorias do Poder Executivo federal no período de 2002 a 2017 .....	46
Gráfico 2 – Percentual de ouvidorias do Poder Executivo federal por segmento em 2017 .....	46
Gráfico 3 – Número de ouvidorias dos órgãos do Poder Executivo federal que usaram o sistema e-Ouv nos anos de 2014 a 2017 e quantitativo de manifestações .....	70
Gráfico 4 – Comparativo entre número total de ouvidorias das instituições federais de ensino superior do Brasil em relação ao número de ouvidorias que responderam o questionário, por unidades da federação – Brasil – 2017 .....	75
Gráfico 5 – Percentual de ouvidorias respondentes em relação aos canais de comunicação disponibilizados à população em 2017.....	80
Gráfico 6 – Percentual de manifestações atípicas recebidas pelas ouvidorias de instituições federais de ensino superior respondentes – 2017 .....	81
Gráfico 7 – Percentual das ouvidorias de instituições federais de ensino superior respondentes em relação às categorias de público atendido – 2017.....	82
Gráfico 8 – Síntese das principais particularidades do processo de atendimento das ouvidorias das instituições federais de ensino superior respondentes – 2017 .....	83
Gráfico 9 – Percentual de ouvidorias respondentes em relação ao prazo de atendimento relatado acerca das manifestações recebidas – 2017.....	84
Gráfico 10 – Percentual de ouvidorias das instituições federais de ensino superior respondentes que realizam e não realizam pesquisa de satisfação do atendimento – 2017.....	85
Gráfico 11 – Número de respostas sobre o grau de concordância em relação ao impacto da atuação da ouvidoria na instituição, de acordo com os respondentes – 2017.....	86

Gráfico 12 – Número de respostas sobre o grau de concordância em relação à contribuição das TICs para participação no âmbito das ouvidorias federais de ensino superior – 2017 .....	87
Gráfico 13 – Número de respostas sobre o grau de concordância em relação ao reconhecimento da ouvidoria pública como mecanismo de participação – 2017 .....	87

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de manifestações recebidas pela ouvidoria da IFES 1 no período de 2015 a 2017, detalhada por tipo.....	90
Tabela 2 – Número de manifestações recebidas pela ouvidoria da IFES 2 no período de 2010 a 2017, detalhada por tipo.....	91
Tabela 3 – Número de manifestações recebidas pela ouvidoria da IFES 3 em 2017, detalhada por tipo.....	93
Tabela 4 – Detalhamento da pontuação atribuída para os critérios avaliados na pesquisa a partir dos testes /simulações de atendimento de demandas das ouvidorias estudadas por canal de interlocução – 2017.....	96
Tabela 5 – Percentual do grau de atendimento (PGA) de demandas por instituição e por canal de interlocução pesquisados – 2017 .....	99

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>17</b>
2.1	O conceito de participação .....	17
2.2	O contexto histórico da participação no Brasil .....	22
2.3	Instituições participativas .....	27
<b>3</b>	<b>OUVIDORIAS PÚBLICAS: PRINCIPAIS CONCEITOS, ORIGENS E EVOLUÇÃO.....</b>	<b>32</b>
3.1	O ombudsman e a origem da ouvidoria .....	32
3.2	Ouvidorias públicas no Brasil.....	36
3.2.1	O papel e as características das ouvidorias públicas brasileiras.....	39
3.3	Ouvidorias públicas do Poder Executivo federal.....	43
3.3.1	Ouvidorias nas instituições federais de ensino.....	47
<b>4</b>	<b>CONTRIBUIÇÕES DAS TICs PARA OS MEIOS DE INTERLOCUÇÃO DISPONIBILIZADOS À POPULAÇÃO COMO ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.....</b>	<b>52</b>
4.1	Propagação das tecnologias da informação e comunicação na administração pública.....	52
4.2	Aspectos conceituais de governo eletrônico.....	56
4.3	Dimensões da e-participação.....	60
4.4	O Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv).....	66
<b>5</b>	<b>PERCURSO METODOLÓGICO.....</b>	<b>71</b>
<b>6</b>	<b>OUVIDORIAS PÚBLICAS FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E SEUS PRINCIPAIS CANAIS DE INTERLOCUÇÃO NO ATENDIMENTO AS MANIFESTAÇÕES POPULARES.....</b>	<b>79</b>

6.1	Características e peculiaridades dos canais de atendimentos das ouvidorias públicas no âmbito nacional: resultados quantitativos .....	79
6.2	Características e peculiaridades dos canais de atendimentos das ouvidorias públicas no âmbito dos casos estudados: resultados quantitativos e qualitativos .....	88
6.2.1	Apresentação dos casos estudados.....	88
6.2.2	Análise comparativa do atendimento às manifestações nos casos estudados: teste de diferentes canais de interlocução .....	94
6.2.3	Análise comparativa das ouvidorias pesquisadas no uso dos canais de interlocução com o propósito de participação cidadã .....	101
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>133</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>141</b>
	<b>APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido.....</b>	<b>163</b>
	<b>APÊNDICE B – Questionário .....</b>	<b>165</b>
	<b>APÊNDICE C – Roteiro de entrevista semiestruturada.....</b>	<b>169</b>
	<b>APÊNDICE D – Estrutura da grelha de análise de conteúdo .....</b>	<b>172</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Após o advento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs)<sup>1</sup>, a humanidade vivenciou grandes avanços nos seus diversos segmentos que impactaram e remodelaram profundamente a sociedade. Como consequência de desenvolvimentos tecnológicos, a sociedade experimentou grandes alterações, uma vez que os meios de comunicação intensificaram as trocas de informações instantâneas e isso encurtou a distância entre as pessoas (GELATTI; SOUZA; SILVA, 2015). Em especial, com relação à administração pública, segundo Pacheco, Kern e Steil (2007, p. 71), “a sociedade tem demandado que o acesso a serviços e informações públicas seja cada vez mais facilitado, integrado, racional e menos oneroso”. Nesse contexto, com a evolução do uso dos computadores, dos meios de comunicação e da infraestrutura da internet, definiram-se novas formas para o modelo de relacionamento governo-sociedade, cada vez mais baseadas nas TICs.

Segundo Medeiros e Guimarães (2004, p. 49), a partir da “sociedade em rede”, emergem novas demandas ao setor público afetando seu funcionamento e conseqüentemente são aperfeiçoadas as interações entre população e governo. Ferguson (2002, p. 103) afirma que a “difusão da nova tecnologia no cotidiano do cidadão moderno está forçando os governos a utilizá-la em todos os aspectos possíveis de atendimento e administração pública”. Sendo assim, as TICs teriam capacidade de desenvolver uma relação baseada em diálogos e serem propulsoras para uma “administração pública mais eficiente, democrática e transparente” (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2004, p. 50). Nesse sentido, Märker (2000, p. 10 *apud* OLIVEIRA, 2008, p. 160) diz que os serviços públicos *on-line*:

[...] se configuram como uma importante alternativa, pois oferecem um ambiente onde cidadãos e gestores públicos têm a oportunidade de dialogar sem a presença de outros agentes envolvidos no processo, auxiliando em questões que dependam diretamente, ou indiretamente, da participação do cidadão.

Assim, torna-se necessário que os governantes desenvolvam estratégias eficientes para utilização das TICs, gerando benefícios e estreitando a relação do

---

<sup>1</sup> “As tecnologias da informação e comunicação (TICs) atrelam-se aos recursos tecnológicos e computacionais para a geração e uso da informação” (REZENDE; ABREU, 2003, p. 76). Castells (1999) inclui entre as TICs o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (*hardware, software*), telecomunicações/rádiodifusão e optoeletrônica.

governo com os seus fornecedores, com os cidadãos e com ele próprio, nas suas esferas municipais, estaduais e federal. O uso das tecnologias pelas instituições governamentais contribui para a aproximação entre Estado e sociedade, viabilizando a participação popular e a oferta de serviços públicos de forma mais democrática (VIEIRA; SANTOS, 2010).

Aliado à revolução tecnológica, o discurso democrático evolui, uma vez que a expansão da participação popular introduz novas perspectivas às teorias contemporâneas de democracia. Conforme Santos e Avritzer (2002, p. 51), essa mudança perpassa a “ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e do entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia”. A partir desse cenário, novos movimentos por parte de atores da sociedade, de entidades e de associações reivindicam uma maior atuação popular nas decisões das arenas políticas.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, reconhece, estabelece e formaliza a participação política dos cidadãos no Estado brasileiro, assegurando vários direitos de cidadania. A partir da nova Carta Magna ocorre uma associação do regime democrático à lógica de participação cidadã. Dessa forma, de acordo com Lyra (2005), democracia e participação foram percebidas como fenômenos mutuamente constituintes. Para Alexandrino e Paulo (2012), citados por Menezes (2017, p. 9), diversas passagens constitucionais evidenciam as possibilidades da comunidade, direta ou indiretamente, de “verificar a regularidade da atuação da administração pública e impedir a prática de atos ilegítimos, lesivos ao indivíduo ou à coletividade, ou provocar a reparação dos danos deles recorrentes”.

Segundo Menezes (2017), na base do processo de redemocratização do Estado brasileiro, foram instituídas várias modificações na forma de lidar com a população, surgindo instâncias, instituições e mecanismos de participação social, “criando condições para que os cidadãos exerçam o controle social e influenciem os processos decisórios governamentais” (MENEZES, 2017, p. 10). Na tentativa de solidificar a participação popular no aparato governamental, tem-se “empreendido ações rumo à instituição de instâncias permanentes de diálogo e ao incentivo à participação da sociedade na concepção, na execução e no acompanhamento das políticas públicas” (MENEZES, 2017, p. 10).

De acordo com Rodrigues (2017), a institucionalização da participação propicia a criação de novas entidades abertas a atuação popular com desenhos e finalidades

distintas. Nessa trajetória de estímulo à cooperação institucionalizada surgem as ouvidorias públicas, identificadas anteriormente por Lyra (2004) como instituições de participação cidadã. Com visão similar, a Ouvidoria-Geral da União (OGU) conceituou as ouvidorias públicas como instâncias de controle e participação social, já que, por intermédio delas, “os cidadãos podem manifestar-se a respeito do Estado e propor melhorias” (CGU, 2015, p. 9).

Dentro do cenário de desenvolvimento da participação social fortalecido pelo processo de institucionalização de instâncias de aproximação do governo com a sociedade, as ouvidorias públicas apresentam-se e buscam, de acordo com as possibilidades oferecidas pelas novas TICs, a ampliação do seu papel junto à sociedade. O Governo Federal passa, então, a estabelecer uma série de medidas para facilitar o acesso às ouvidorias, como o desenvolvimento de um sistema informatizado de recebimento e encaminhamento de manifestações, o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv). Através desse canal de relacionamento, são possíveis procedimentos de registros *on-line* de manifestações, consultas e acompanhamento de demandas e recebimento de respostas.

Ao longo dos anos as ouvidorias públicas no Brasil foram se institucionalizando, ganhando destaque e sendo difundidas, porém, tanto no âmbito da produção acadêmica, quanto no âmbito da produção estatal de estatísticas e controle administrativo, ainda são necessários trabalhos e informações que abordam as particularidades desse amplo contexto (NETO; DURÁN, 2016).

Sendo assim, justifica-se a pesquisa por acreditar que o descortinamento desse universo pode contribuir para novas reflexões sobre a atuação das ouvidorias públicas e os canais de participação popular. Encontrou-se na literatura poucas abordagens nesse sentido e, geralmente, as pesquisas com foco em participação têm se voltado para os movimentos e organizações civis, orçamentos participativos, conselhos e conferências de políticas públicas e poucos direcionam para as ouvidorias públicas, que desenvolvem outra dinâmica participativa (QUINTÃO, 2015). Além disso, não foram encontrados estudos que retratassem o sistema e-Ouv e aos demais canais de comunicação disponíveis para o diálogo entre governo e cidadãos nos portais eletrônicos de pesquisa acadêmica consultados<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Os principais portais eletrônicos consultados foram: Scientific Electronic Library Online (SciELO); Google Acadêmico (Scholar); Microsoft Academic Search; Portal de periódicos Capes.

Apesar das iniciativas de institucionalização da participação popular estimuladas pelo uso das TICs, ainda paira a dúvida sobre a efetividade dessa cooperação. Assim, para que a participação cidadã por intermédio das ouvidorias públicas seja, de fato, constatada, faz-se necessário compreender melhor o funcionamento dessas instituições e sua capacidade e preparo para ouvir o cidadão mediante os canais de acesso que o governo disponibiliza. Nessa seara, apresenta-se o seguinte questionamento de pesquisa: *As ouvidorias públicas estão preparadas para ouvir e garantir o bom funcionamento dos canais de participação cidadã?*

Portanto, para responder a essa questão, este estudo tem como objetivo principal analisar a atuação das ouvidorias públicas federais de ensino superior na participação cidadã. Desse modo, os objetivos específicos desta pesquisa são:

- a) identificar a capacidade de atendimento dos principais canais de comunicação utilizados pelas ouvidorias federais para o estreitamento da relação sociedade-governo nas instituições de ensino;
- b) detectar as principais manifestações recebidas pelas ouvidorias das instituições federais de ensino superior analisadas;
- c) investigar as principais diferenças no atendimento às manifestações dos cidadãos dentro dos principais canais de interlocução;
- d) analisar as contribuições dos canais de interlocução utilizados em ouvidorias públicas federais de ensino superior como instrumentos de estímulo à participação cidadã.

Este trabalho está organizado em sete capítulos, partindo-se da introdução. O segundo discorre sobre a participação cidadã na administração pública, percorrendo o conceito e o contexto histórico da participação no Brasil e seus desdobramentos. No terceiro são retratadas as origens, os papéis e as características das ouvidorias públicas, bem como as particularidades das ouvidorias públicas federais e das ouvidorias de instituições de ensino superior. O quarto capítulo expõe as contribuições das TICs como meio de interlocução na gestão pública. Parte-se da propagação da tecnologia nos órgãos governamentais, os aspectos conceituais de governo eletrônico e as dimensões da e-participação. No quinto capítulo são pontuados os procedimentos metodológicos e, enfim, no sexto, são apresentados os resultados e discussões da pesquisa, iniciando pelos achados em nível nacional e aprofundando nos casos específicos do estudo de caso. Logo após, apresenta-se na conclusão a síntese dos principais resultados alcançados com o trabalho.

## 2 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O objetivo deste capítulo é apresentar algumas abordagens sobre o conceito de participação na literatura contemporânea. Será levantado o contexto histórico da participação no Brasil, seus instrumentos identificados na Constituição Federal de 1988 e, em seguida, as instituições participativas que foram emergindo no cenário nacional.

### 2.1 O conceito de participação

A participação cidadã na administração pública é um tema complexo e de grande relevância. A literatura sinaliza que há diferentes abordagens sobre o significado e diversidade desse fenômeno. Conforme resumido por Batista (2013),

nos estudos sobre participação Cortina (1999) e Bobbio *et al.* (2000) discorrem sobre as várias formas de atividade política e como elas se dão. Pateman (1970) discute a democracia participativa e suas manifestações, já Lucas (1975) no livro *Democracia e participação* debate sobre a participação na América e na Europa. Arterton (1987) trata do aperfeiçoamento da democracia por meio do uso político das tecnologias (BATISTA, 2013, p. 63).

A partir de variadas perspectivas do termo “participação” vão emergindo formas que discutem a participação política e a movimentação popular, “inclusive diferenciando a participação eleitoral, a participação nos governos, a participação em partidos políticos, a participação na sociedade civil e a participação na rede” (BATISTA, 2013, p. 63). Assim, a construção do conceito de participação cidadã é considerada complexa devido à especificidade e diversidade do fenômeno, como se manifesta na atualidade, seja em termos de práticas em países democráticos, seja no debate teórico, como alternativas às formas existentes.

Para Lessa (2010) a participação abarca questões como cultura política, circunstância social dos envolvidos no processo de participação e variados atores, tendo como efeito múltiplos contornos e interpretações.

Participação é uma palavra latina cuja origem remonta ao século XV [...] significa “tomar parte em”, compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento. Entendida de forma sucinta, é a ação de indivíduos e grupos com o objetivo de influenciar o processo político (AVELAR, 2007, p. 264 *apud* LESSA, 2010, p. 43).

Alguns autores advogam que, de acordo com a conjuntura e os atores envolvidos, as várias formas de participação podem se manifestar no processo político de modo e níveis diversificados (SOUSA; SOUSA, 2006). No entanto, outros estudiosos, como Pateman (1992), alertam para o uso generalizado do termo “participação”, em referência às diversas situações, sinalizando perda do conteúdo preciso da palavra.

Nos anos 1960, grupos populares, com predomínio de estudantes, iniciaram movimentos que reivindicavam a implementação efetiva de direitos, dando origem ao termo “participação” para esse contexto (QUINTÃO, 2015). Denominado como “Nova Esquerda”, esse movimento era focado nas desigualdades sociais e econômicas do mercado, e a democracia participativa deveria se preocupar com qualquer “empecilho de ampliar a participação da sociedade nos processos decisórios” (HELD, 1987 *apud* QUINTÃO, 2015, p. 25).

Miguel (2017, p. 86) alega que é possível resgatar na teoria analítica enfoques diferenciados sobre a democracia participativa, como os de Macpherson (1978), Poulantzas (2013), Mansbridge (1983), Barber (1984), Dahl (1997), Bachrach e Botwinick (1992), dentre vários outros autores. No entanto, parte-se do conceito de participação com base nos estudos de Carole Pateman (1992)<sup>3</sup> pelo destaque e aprofundamento que sua obra trouxe para a temática (MIGUEL, 2017).

A obra de Pateman (1992) salienta a liberdade que os indivíduos poderiam vir a usufruir a partir do processo de democratização da vida cotidiana, especialmente nos locais de trabalho, conforme sintetiza Miguel (2017):

as pessoas ganhariam maior controle sobre suas próprias vidas, uma vez que, ao menos parcialmente, a alienação própria do trabalho assalariado seria desafiada. Na medida em que procedimentos democráticos fossem estendidos, também às escolas, às vizinhanças etc., haveria uma retomada coletiva da autonomia. É possível ver, na democratização do cotidiano, uma forma de resistir à sua colonização pelo poder e pelo dinheiro (MIGUEL, 2017, p. 86-87).

Para construir sua teoria democrática participativa, Pateman recorre a teóricos clássicos, que de alguma forma haviam discutido o tema, como Rousseau (1757), Mill (1861) e Cole (1919). A autora resgata no livro de Rousseau, *Do contrato social*, de 1757, a proposta de que a teoria política se alicerça:

---

<sup>3</sup> O livro *Participação e teoria democrática*, de Pateman, foi originalmente publicado nos anos 1970, porém a tradução para o português ocorreu em 1992.

[...] na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas (PATEMAN, 1992, p. 35).

Rousseau é considerado por Pateman como o teórico da participação por excelência, e o sistema de participação indicado por ele ganha realce por sugerir que “a participação ocorra como um processo direto na tomada de decisões, e por permitir a proteção dos interesses privados, associando-se, portanto, à ideia do controle político” (QUINTÃO, 2015, p. 26). Outra contribuição de Rousseau é a ideia de que “há uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos; e do argumento relacionado a este, de que a principal função da participação tem caráter educativo” (PATEMAN, 1992, p. 42).

Dando sequência à análise de Pateman, os outros dois autores clássicos seguem a mesma linha de Rousseau, no tocante à participação. Para Mill (1861), a participação gera o efeito educativo nos indivíduos quando o sistema democrático se estabelece a partir de todas as estruturas de autoridade político-econômicas da sociedade, como, por exemplo, nas indústrias, e não apenas no sistema político. “Ele julgava que o direito de voto, por si só, garantiria tal desenvolvimento, defendendo por isso o sufrágio universal, tanto masculino quanto feminino” (MILL, 1861 *apud* MIGUEL, 2017, p. 88).

Por sua vez, o teórico Cole (1919) sugere que, para o indivíduo aprender os instrumentos da democracia, se faz necessário participar na organização e regulação das associações, que deveriam possuir um poder político semelhante. Sendo assim, “as diferenças sociais e de *status* entre os indivíduos atuariam como empecilhos para as pessoas aprenderem a democracia de cunho mais participativo” (QUINTÃO, 2015, p. 27).

Dessa forma, para Pateman (1992), instituições e cidadãos devem ser considerados em conjunto para a teoria democrática participativa, ao invés de serem analisados de forma individual, já que a participação tem uma função educativa. A teoria participacionista democrática de Pateman (1992, p. 61-62) diz respeito à “participação” como um processo igual de tomada de decisões e à “igualdade política”

como igualdade de poder na determinação das consequências e resultados das decisões.

Nos seus estudos, principalmente dando ênfase às atividades laborais, a autora pontuou a existência de três tipos de “participação”: 1) a pseudoparticipação – os empregados são chamados a “participar” da gestão da empresa, mas os proprietários retenham algum tipo de palavra final; 2) a participação parcial – momento em que duas ou mais partes se influenciam mutuamente na tomada de decisões, mas a decisão final pertence somente a uma das partes; e 3) a participação plena – ocorre nos casos em que cada pessoa tem igual poder para determinar o resultado final das decisões (PATEMAN, 1992, p. 96-98).

De acordo com Miguel (2017), a crença de Pateman era que a participação alargaria o conhecimento da população em relação à atividade política e da sociedade em si, ampliando as relações e formas de comunicação com seus representantes políticos e entendendo melhor as possibilidades de controle que podem ser exercidas.

Por sua vez, Quintão (2015) destaca que em 2012 Pateman revisa sua teoria e cita quatro elementos que considera essenciais para se ter democracia participativa:

- 1) a participação se torna possível quando há inter-relação das capacidades, habilidades e características dos indivíduos com as estruturas autoritárias (aspecto educativo da participação);
- 2) democratização da democracia (os cidadãos participam do processo decisório e do sistema político de maneira mais ampla);
- 3) a emergência de uma sociedade participativa que ainda precisa ser criada;
- 4) as mudanças são estruturais, o que significa a reforma das estruturas não democráticas e autoritárias (PATEMAN, 2012, p. 10 *apud* QUINTÃO, 2015, p. 28).

Não há dúvidas de que a teoria participacionista contribuiu para a discussão do conceito de participação, sendo considerada por diversos autores a base do estudo contemporâneo do conceito da participação, possuindo a preocupação de abordar, em vários momentos, as condições de realizá-la na prática. É importante registrar que, independentemente do foco, qualquer alternativa de evolução democrática parece coincidir com a extensão das possibilidades de participação popular direta. “A participação popular direta não é, necessariamente, retorno à democracia direta” (MIGUEL, 2017, p. 111).

Sendo assim, a participação é um terreno profundo que envolve múltiplas perspectivas, conforme bem exposto por Teixeira (1997):

[...] o fenômeno da participação é bastante complexo e não pode ser reduzido a um mero ato eleitoral, episódico, individual, atomizado, mesmo que possa ter efeito aparentemente decisório. É um processo contraditório, o que envolve uma relação multifacetada de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses, valores que se expressam por várias formas, conforme suas capacidades e condições objetivas do regime político em que estão inseridos (TEIXEIRA, 1997, p. 184).

O debate teórico sobre a participação situa o fenômeno entre várias dicotomias: direta ou indireta, institucionalizada ou movimentalista, orientada para a decisão ou para a expressão (COTTA, 1979 *apud* TEIXEIRA, 1997). Cabe destacar a diferença entre a última dicotomia citada: participação orientada para decisão ou expressão. A primeira situação configura a participação da sociedade civil, de forma organizada, no processo decisório, sendo considerada na literatura como componente definidor do conceito. Por sua vez, a segunda é direcionada para a expressão, através de um caráter mais simbólico, podendo impactar o processo decisório, caracterizando-se como uma forma de marcar presença na conjuntura política (TEIXEIRA, 1997).

A participação vem ganhando novos contornos, somando ao conceito aspectos relacionados ao controle social de Estado, em que passa a monitorar as ações e as atividades que são realizadas, reivindicando transparências nos atos e prestação de contas (SOUSA; SOUSA, 2006). Esses autores pontuam ainda que

cada vez mais a sociedade civil vem se conscientizando do direito e necessidade de participação e intervenção nas ações do poder público. A disposição de mecanismos legais de controle, aliados à organização da sociedade civil, constitui-se uma possibilidade de garantia responsável do uso do bem público. Ao participar, a população fiscaliza os serviços públicos, tendendo a influir em sua qualidade (BORDENAVE, 1994 *apud* SOUSA; SOUSA, 2006, p. 3).

Além disso, a participação legitimada deve ser encarada como ação voluntária e espontânea da população para que possa estimular a consciência política. Exigir a participação dos indivíduos ou tentar torná-la atrativa por meio de qualquer processo de troca ou oferta de benefícios afeta o processo de transformação social e política (SOUSA; SOUSA, 2006).

Como já abordado, o conceito de participação pode alcançar significados muito amplos e definições múltiplas. Para Garrossini (2016, p. 341), pode-se entender a participação cidadã como “uma relação social e política, um processo que se dá pela interação recorrente entre os diversos atores que são parte, como o Estado, as instituições políticas e a sociedade, que se articulam num espaço público de tomada

de decisão”. A autora esclarece que, independentemente da forma que se assume, a “participação cidadã significa fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo, de uma atividade pública ou de ações coletivas” (GARROSSINI, 2016, p. 341). Dessa forma, para ocorrer a participação,

não é necessário negar os sistemas já existentes de representação, mas sim aperfeiçoá-los, combinando outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social, exigindo a responsabilização política, o controle social, a transparência das decisões (GARROSSINI, 2016, p. 341).

Assim, este trabalho tomará como referência o conceito de participação cidadã definido por Garrossini (2016), considerando os instrumentos que o governo disponibiliza para que a população possa interagir, se informar e, conseqüentemente, de alguma forma, poder influenciar os processos decisórios.

## 2.2 O contexto histórico da participação no Brasil

Desde os anos 1960, o termo “participação” vem se dissipando no “bojo das reivindicações de atores coletivos quanto à implementação efetiva dos direitos sociais e políticos” (BRASIL, 2007, p. 117). Para essa autora, a participação

integra a estratégia de organismos internacionais, especialmente a partir do final dos anos 1970, sob diversos rótulos e premissas, tais como desenvolvimento de comunidades, planejamento participativo e desenvolvimento participativo (BRASIL, 2007, p. 117).

No Brasil, a partir dos anos 1970, houve um expressivo aumento do associativismo civil. Consoante a isso, Quintão (2015) expõe:

[...] houve um crescimento do associativismo civil no Brasil, em especial das associações comunitárias nos maiores centros urbanos; das associações profissionais de classe média; do novo sindicalismo com maior notoriedade para a região do ABC Paulista; dos movimentos de base ligados à Igreja Católica (Comunidades Eclesiais de Base); e dos movimentos sociais que lutavam pela expansão dos serviços públicos, como o movimento sanitário, que possui extrema relevância para a constituição do Sistema Único de Saúde (SUS); e o movimento pela habitação (direito à moradia) (DOIMO, 1995 *apud* QUINTÃO, 2015, p. 52).

Segundo Moroni e Ciconello (2005), a unidade e a força políticas atribuídas aos movimentos populares ganharam impulso pelos setores progressistas da Igreja

Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Viola e Mainwaring (1987) citados por Moroni e Ciconello (2005) afirmam que:

Durante as décadas de 1970 e de 1980, as CEBs constituíram uma tentativa de criar vínculos bem como fortalecer a autonomia e a organização de grupos e setores populares. As CEBs tornaram-se conhecidas por sua abordagem pedagógica que enfatizava a participação, a comunidade e ideais igualitários. Estima-se que no início dos anos 1980 existiam no Brasil cerca de 80 mil comunidades, reunindo aproximadamente dois milhões de pessoas (VIOLA; MAINWARING, 1987 *apud* MORONI; CICONELLO, 2005, p. 2).

Em decorrência dessas ações, a sociedade civil brasileira impulsionou a formação de grupos e associações comunitárias que defendiam fazer presença na configuração de um país mais justo que considerasse todos os atores (BEZERRA; BARON, 2017). Sobre o mesmo período, Avritzer (2007) relaciona esses movimentos ao surgimento da chamada “sociedade civil autônoma e democrática”, que deu origem a várias formas de participação. Dessa maneira, a organização da população possibilitou reunir, condensar e direcionar as demandas que emergem na sociedade, através da institucionalização comunicativa, para o poder político e administrativo (AVRITZER, 1994; CUNHA, 2009; DAGNINO, 2002; HABERMAS, 1997; QUINTÃO, 2015).

Essa mobilização abriu portas para o fortalecimento do movimento estudantil, como também “a reorganização de associações de diversas categorias profissionais, como arquitetos, engenheiros, médicos, professores e advogados, ao lado do novo sindicalismo, com sindicatos dirigidos pela oposição” (AVRITZER, 2012, p. 387). Nessa conjuntura, iniciaram-se, por parte desses novos atores, reivindicações para maior participação nas decisões políticas almejando que suas demandas pudessem ser percebidas e atendidas pelo governo.

Assim, pode-se dizer que a participação também está vinculada com as transformações que ocorreram no setor público, a partir da reforma administrativa, nas duas últimas décadas. Brasil (2007) aponta que os anos 1980

inauguram um chamado à participação – não circunscrito ao circuito teórico, mas também fundado nas práticas dos atores sociais no bojo dos processos de democratização – como instrumento para o aprofundamento da democracia e para a reivindicação de democracia participativa, em caráter de complementaridade aos mecanismos de representação (BRASIL, 2007, p.117).

Não obstante, cabe destacar que ainda no período militar existem registros do surgimento de políticas participativas como a experiência de Piracicaba (SP) e Lajes (SC), em 1977 e 1982. Nos dois casos o governo procurou ouvir os protestos da população e incluí-la na gestão pública com o objetivo de aumentar as arenas de participação democrática na cidade (SOUSA; SOUSA, 2006).

A expansão das políticas participativas no Brasil, para Sousa e Sousa (2006), foi estimulada por elementos como:

as experiências de gestão pública municipal participativa semelhante, anteriores a democratização; aumento dos recursos municipais como resultado da democratização e o aumento da presença de partidos considerados de esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores (PT), nos governos das grandes cidades (SOUSA; SOUSA, 2006, p. 6).

Como consequência dos movimentos democráticos das décadas de 1970 e de 1980, provocaram-se alterações no nível institucional-legal do sistema político da nação (MORONI; CICONELLO, 2005). Assim, a intensificação e a difusão da participação ocorreram, de fato, a partir da Constituição Federal de 1988, designada como Constituição Cidadã.

Com a promulgação da Carta Magna foram dados largos passos no sentido de fomentar a participação cidadã ao serem destacados em seus dispositivos mecanismos e possibilidades de uma construção partilhada das decisões, favorecendo a atuação de todos os indivíduos, independente de condições sociais. Os autores Carneiro e Brasil (2014) afirmam que a

Constituição Federal promulgada em 1988 – impulsionada por um ciclo de mobilizações e irrigada por propostas dos atores coletivos organizados – constitui um marco da redemocratização do país e de uma nova institucionalidade. Ao lado dos fundamentos da democracia representativa, inclui dispositivos de democracia direta e de democracia participativa. O texto constitucional redesenha as relações entre Estado e sociedade, incorporando a participação cidadã e o controle social nas políticas públicas e gestão pública (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 2).

Logo no começo da Constituição Federal de 1988, no artigo 1º, parágrafo único, já é declarada a possibilidade de participação direta dos cidadãos, ao expressar que o poder originário é proveniente do povo<sup>4</sup> que pode exercê-lo por meio de

---

<sup>4</sup> “Art. 1º, parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

representantes ou diretamente. A Constituição também reconheceu novas atribuições para as organizações da sociedade civil dentro do sistema político brasileiro, destacando o seu papel protagonista na condução da “coisa pública” (RODRIGUES, 2017).

Outros dispositivos constitucionais também pronunciam a participação nos processos decisórios do país, como, por exemplo, o artigo nº 198<sup>5</sup>, inciso III – estabelecendo a participação da sociedade nas ações e serviços públicos de saúde – ou o artigo nº 29<sup>6</sup> – a participação no âmbito das políticas urbanas com a cooperação de associações no planejamento municipal e a iniciativa popular de projetos de leis e programas (RODRIGUES, 2017).

Em uma perspectiva mais abrangente, Reis (2016, p. 97) indica que a Constituição de 1988 estabelece a participação popular através de vários dispositivos constitucionais, quais sejam:

a) a legitimidade do cidadão para a propositura de ação popular; b) a cooperação das associações representativas no planejamento municipal; c) as formas de participação do usuário na administração pública, mediante reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, acesso aos registros administrativos e informações sobre atos de governo e a representação contra o exercício negligente e abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública; d) a legitimidade do cidadão para formular denúncias de irregularidades e ilegalidades perante o Tribunal de Contas; e) a participação nos conselhos de fiscalização das ações e serviços públicos; f) a participação na gestão de fundos; g) a participação no planejamento e execução da política agrícola; h) a iniciativa de ações da sociedade na seguridade social; i) a participação na formulação de políticas e no controle das ações governamentais na área da assistência social; j) a gestão democrática do ensino público; k) a participação descentralizada, em regime de colaboração, no Sistema Nacional de Cultura (REIS, 2016, p. 97).

Na mesma direção, Cosenza (2015) resume os principais os instrumentos de participação encontrados na Constituição de 1988 no Quadro 1.

---

<sup>5</sup> “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III - participação da comunidade” (BRASIL, 1988).

<sup>6</sup> “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, tendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado [...]” (BRASIL, 1988).

Quadro 1 – Instrumentos de participação previstos na Constituição de 1988

<b>Instrumento</b>	<b>Previsão constitucional</b>	<b>Âmbito de aplicação</b>
Descentralização da gestão administrativa da seguridade social	Art. 194, VII	Poder Executivo
Participação da população nas políticas de assistência social	Art. 204, II	Poder Executivo
Gestão democrática do ensino na área de educação	Art. 206, VI	Poder Executivo
Participação da comunidade para a proteção do patrimônio histórico e cultural	Art. 216, § 1º	Poder Executivo
Participação do usuário na administração direta e indireta	Art. 37, § 3º	Poder Executivo
Cooperação das associações representativas no planejamento municipal	Art. 29, XII	Poder Executivo
Participação cidadã por meio da ação popular	Art. 5º, LXXIII	Poder Judiciário

Fonte: COSENZA, 2015, s.p.

A partir desses artigos a participação foi ganhando espaço e sendo institucionalizada nas legislações posteriores de diversos assuntos. Além disso, mecanismos e instâncias de participação foram sendo criados ou reconfigurados na tentativa de colocar em prática as diretrizes constitucionais, conforme relacionado por Pires e Vaz (2014):

uma variedade de formas de interação entre órgãos do Poder Executivo e atores sociais diversos tem sido institucionalizada e mobilizada na produção de políticas públicas – indo desde fóruns públicos de participação e debate, como os conselhos, conferências e audiências públicas, a formas mais individualizadas ou mediadas por tecnologias de informação, como as ouvidorias e as consultas públicas, incluindo ainda reuniões, grupos de trabalho, mesas de negociação, comissões e comitês específicos envolvendo representantes do governo e da sociedade (PIRES; VAZ, 2014, p. 61).

Nesse sentido corroboram Gonçalves, Brasil, Carneiro (2014, p. 5), narrando que a Constituição de 1988 ajustou “um tecido amplo e heterogêneo de instituições participativas com variados desenhos institucionais, bem como de amplitude e alcance diferenciados”. Segundo Santos e Avritzer (2002), essa mudança decorre da “ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e do entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 51).

Sendo assim, com o processo de ampliação do relacionamento da sociedade civil com o Estado, surgiram as denominadas instituições participativas, entendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Conforme Quintão (2015), a presença da sociedade civil, por meio da reivindicação e envolvimento político, foi crucial para a concepção das instituições participativas. Além disso, o autor realça que essas instituições podem ser diferenciadas conforme desenho, organização da sociedade civil e vontade política do governo em implementar a atuação popular.

Devido à relevância das instituições participativas para a compreensão das formas de participação estabelecidas a partir desse instrumento, a próxima seção irá aprofundar na definição e nos tipos de instituições participativas.

### **2.3 Instituições participativas**

Ao longo do século XX, o Brasil sofreu alterações consideráveis no que se refere às condutas locais de participação, passou de “um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda em um dos países com o maior número de práticas participativas” (AVRITZER, 2008, p. 44).

Aos poucos foram surgindo novas instituições alicerçadas na cooperação social, excedendo as oportunidades provenientes das eleições representativas. É um momento de ampliação da democracia, percebido como

a criação institucional que vai além da promulgação de formas de participação cidadã direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, onde se articulam modalidades contínuas – não extraordinárias – de incidência social sobre o poder público e seu aparato administrativo, incluindo o próprio sistema político (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011 *apud* FEDOZZI; MARTINS; 2012, s.p.).

A partir do advento dessas arenas participativas e democráticas, as demandas da população passam a ter brecha nas decisões governamentais, resultando em empoderamento de grupos sociais historicamente suprimidos (QUINTÃO, 2015). Para esse autor, as referidas arenas democráticas ganharam várias denominações entre os pesquisadores:

As principais expressões são: instituições participativas (AVRITZER, 2008, 2009; CORTES, 2011; PIRES; VAZ, 2010); minipúblicos (FUNG, 2003, 2004, 2006); públicos participativos (WAMPLER; AVRITZER, 2004); inovações democráticas (SMITH, 2009); espaços públicos (DAGNINO, 2002, 2004); esferas participativas (CORNWALL; COELHO, 2007); dentre outros (QUINTÃO, 2015, p. 40-41).

Independente da nomenclatura atribuída, a busca desses conceitos é a mesma: estreitar a relação sociedade-governo, possibilitando a troca, discussão pública e atuação dos cidadãos no processo decisório. Dessa forma, a participação institucionalizada é constituída por meio de novos marcos legais endereçados à democratização do Estado acarretando em uma multiplicidade de novas instituições participativas com desenhos e finalidades distintas, tais como conselhos, orçamentos participativos, conferências, reuniões entre grupos de interesse, fóruns, ouvidorias, audiências, consultas públicas, dentre outros.

Neste trabalho, elegeu-se a nomenclatura instituições participativas para aprofundamento do termo, que Fung e Wright (2001) conceituaram como “instâncias aperfeiçoadas da esfera pública, que reúnem cidadãos em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente” (FUNG; WHIGHT, 2001 *apud* OLIVEIRA JUNIOR *et al.*, 2016, p. 51). Por sua vez, Krusser Primo (2017) denomina as instituições participativas como instrumentos que viabilizam o envolvimento constante de cidadãos com o governo, por meio de representantes ou diretamente.

A reconfiguração dessas relações sociedade-Estado leva à percepção da “construção de interações cooperativas com os governos como favoráveis à influência na agenda política, ao atendimento de suas demandas históricas e ao acesso aos órgãos públicos” (CARLOS, 2011, p. 345 *apud* MIGUEL, 2017, p. 107). Com essas instituições a sociedade consegue melhor se organizar para interagir com os atores estatais, estruturando as demandas que necessitam ser atendidas em prol da coletividade. Segundo Cortes (2011, p. 78), as instituições participativas “criam espaços de participação para representantes da sociedade civil, produz lideranças sociais que são focos de informação sobre bens e serviços públicos e de difusão de confiança nas instituições públicas”.

De acordo com Quintão (2015), as “inovações democráticas”, como as instituições participativas, permitem benefícios alinhados com o propósito de participação e deliberação, a saber:

1) inclusão - através da igualdade política propiciada por meio da presença e na garantia de voz para grupos mais vulneráveis; 2) controle popular - a possibilidade de fiscalização e de influenciar o processo de tomada de decisões, por parte dos cidadãos; 3) julgamento ponderado - chance de discussão, reflexão, possibilidade de apreciar opiniões mais técnicas e o ponto de vista dos outros cidadãos; e 4) transparência - abertura do processo para os participantes desses espaços, quanto para o público em geral, como forma de otimizar o julgamento dos cidadãos, e fortalecer a confiança no processo político (SMITH, 2009 *apud* QUINTÃO, 2015, p. 42).

A emergência de iniciativas de participação, pós-Constituição de 1988, se deu num primeiro momento em âmbito local, “os conselhos municipais se tornaram uma realidade inevitável para os governantes de municípios brasileiros e parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas locais” (PIRES; LOPEZ, 2010, p. 579 *apud* RODRIGUES, 2017, p. 49). No entanto, com o passar dos anos essas realizações foram se alastrando em nível nacional, conforme explicitado por Carneiro e Brasil (2014):

A intensificação da dinâmica participativa que se processa a partir dos anos 1990, de início com proeminência dos governos locais, multiplica no país as formas de participação nas políticas públicas, constituindo um tecido amplo e heterogêneo de instituições participativas, com formatos e características diversas, correspondendo a experiências também heterogêneas, de amplitude e alcance diferenciados (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 11).

No estudo de Cortes (2011) foram evidenciados quatro tipos básicos de instituições participativas, a saber: 1) canais de expressão individual de preferências; 2) processos conferencistas; 3) orçamentos participativos; e 4) e conselhos de políticas públicas e de direitos.

O primeiro tipo foi considerado pela autora como um mecanismo de participação mais individual dos cidadãos e está relacionado com as pesquisas de satisfação do serviço público prestado e com as ouvidorias públicas que coletam as demandas da sociedade, atuando no diálogo entre o cidadão e a administração pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados (CORTES, 2011).

Para Cortes (2011), o segundo tipo examinado são as conferências, em que a participação se dá principalmente por meio de representantes, em reuniões deliberativas. “As conferências são definidas como espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública podendo assumir caráter consultivo ou deliberativo” (FARIA; SILVA; LINS,

2012, p. 249). Elas constituem-se como uma etapa da formulação de políticas públicas em uma determinada área temática; reúnem sujeitos políticos diversos; conectam-se com outros mecanismos de participação; e desenvolvem-se como um processo participativo.

O terceiro tipo que Cortes (2011) discorre são os orçamentos participativos, que combinam participação direta e indireta de cidadãos na discussão e definição sobre a alocação de recursos orçamentários municipais. “É um processo de construção compartilhada das regras para distribuição dos recursos de investimento e das regras do próprio sistema de participação” (FEDOZZI *et al.*, 2013, p. 17).

E, por fim, o quarto tipo de instituição participativa analisado são os conselhos de políticas pública que norteiam as políticas públicas brasileiras, tendo em seu desenho participativo a obrigatoriedade de acontecer nas três instâncias político-administrativas. Possuem variadas atribuições legais como a responsabilidade de “elaborar as estratégias e definir as prioridades de políticas públicas”, além de efetuar o “controle social da política, por meio do monitoramento e da avaliação das ações de governo” (MORONI; CICONELLO, 2005, p. 4).

As formas e interpretações sobre a interlocução com o administração pública têm evoluído e em abordagens mais contemporâneas tem sido proposto percorrer diálogos entre Estado e sociedade que extrapole os recortes analíticos já consolidados, como as experiências dos orçamentos participativos, conselhos gestores e conferências (KRUSSE PRIMO, 2017), partindo-se para o exame de outros “diversos formatos de interação entre atores estatais e atores sociais na gestão de políticas públicas, a partir da mobilização do conceito de interfaces socioestatais” (KRUSSE PRIMO, 2017, p. 7).

Segundo Krusser Primo (2017), a perspectiva de interfaces abarca os mecanismos já institucionalizados, mas os extrapola, uma vez que estaria vinculada aos variados instrumentos em vigor no interior do aparato governamental. Consideram-se, também, outras formas de comunicação menos formalizadas

entre o Estado e atores sociais individuais e coletivos, de modo que esses espaços de interação exerçam, em diferentes graus, influência sobre as decisões tomadas no âmbito institucional interno ou simplesmente propiciem a obtenção de informações pelo agente interessado (KRUSSE PRIMO, 2017, p. 8).

O autor ainda enfatiza que a noção de instituições participativas e a de interfaces socioestatais estão correlacionadas, compreendendo, muitas vezes, os mesmos mecanismos e, por isso, podem ser utilizados de forma articulada. No entanto, cabe colocar que as novas lentes de estudo abrem espaço para as “facetas menos formalizadas como encontros e reuniões, sítios de internet, telefones disponibilizados para acesso dos cidadãos, SAC”, ou quaisquer outras maneiras de conexão entre os atores (KRUSSER PRIMO, 2017, p. 10).

Independente do termo adotado, instituições participativas ou interface societais, as ouvidorias públicas se identificam com essas perspectivas em razão de permitir uma interface entre o aparato estatal e os cidadãos, possibilitando, por meio das manifestações uma forma de pontuar o que deve mudar ou permanecer e de abarcar variadas informações para e sobre a administração pública.

### 3 OUVIDORIAS PÚBLICAS: PRINCIPAIS CONCEITOS, ORIGENS E EVOLUÇÃO

As ouvidorias públicas oportunizam representar os interesses dos indivíduos, no ambiente em que atuam, na busca de soluções para as demandas recebidas. “Pode-se dizer que a ouvidoria representa a voz do cidadão na organização, ao recomendar ações de melhorias, criticar, sugerir, fidelizar e gerar valores que antes eram obtidos em pequenas e difusas interações (FONTANA, 2016, p. 151).

O objetivo deste capítulo é apresentar uma revisão bibliográfica sobre ouvidorias públicas e sua contribuição para a participação cidadã. Inicialmente serão abordados o conceito de ombudsman e o surgimento da ouvidoria, o papel e as características da ouvidoria no setor público. Em seguida, serão mostradas as particularidades das ouvidorias públicas federais e como se constituem as ouvidorias nas instituições federais de ensino.

#### 3.1 O ombudsman e a origem da ouvidoria

A partir do momento que os Estados passaram a reconhecer os direitos humanos fundamentais como pilares da democracia, percebe-se a necessidade de se criarem mecanismos que os tornassem efetivos, possibilitando aos cidadãos a oportunidade de exercer a cidadania e o controle social, como meio de proteção de direitos individuais e coletivos perante a administração pública.

Na história, os primeiros relatos sobre “controladores” e a espécie de um canal de interlocução entre cidadãos e governo mencionam os tempos da Grécia antiga, a partir de duas frentes diferentes: “os *Euthynoi*, em Atenas, encarregados de fiscalizar os funcionários públicos, e, em Esparta, o *Efhorat*, que tinha poderes de controle até sobre o próprio governante” (QUINTÃO, 2015, p. 64). Em outros lugares, como China e Pérsia, também emergiram suas versões, sendo denominados “provedor da justiça”<sup>7</sup> e “olho do rei”<sup>8</sup>, respectivamente (QUINTÃO, 2015).

Tempos depois surge o ombudsman, expressão sueca, resultado da junção das palavras *ombud*, que significa “representante”, “procurador”, e *man*, “homem”,

---

<sup>7</sup> Na época da Dinastia de Han, período 206 a.C.-221 d.C., o “provedor de justiça” tinha funções de controlar e supervisionar a administração imperial (QUINTÃO, 2015).

<sup>8</sup> O “olho do rei” monitorava a administração pública, reportando as queixas e reivindicações do povo diretamente ao imperador em questão (NASSIF, 2007).

tendo como significado um “representante ou agente da população” e pode ser traduzida como “homem das reclamações ou homem das queixas” (COMPARATO, 2012, p. 45).

Em 1713, o rei Carlos XII da Suécia estava fora do país e resolveu nomear um representante, um ombudsman, para vigiar os funcionários reais (GARCIA, 2014). Anos depois, o Parlamento passou a exigir do ombudsman a prestação de contas e a demonstração de que os atos da administração fossem executados de forma legal, garantindo, assim, a proteção dos cidadãos contra excessos e abusos do poder administrativo (NASSIF, 2009; GARCIA, 2014).

A figura do ombudsman foi sofrendo alterações, passando a ser reconhecido na Constituição, mudando o método de escolha que, no início era indicado pelo rei, logo após passou a ser nomeado pelo Parlamento, com vistas a assegurar os direitos dos cidadãos. E, por fim, evoluiu para eleição parlamentar (GARCIA, 2014). Portanto, o indivíduo designado a exercer essa função teria como foco ser

um remédio contra os abusos praticados por funcionários da administração, tanto na esfera judicial, quanto na esfera administrativa, consistindo em órgão competente para ouvir as reclamações, ou manifestar-se por sua própria iniciativa. Por conseguinte, a falta de confiança nos membros do governo, o que ocorria naquele tempo, foi um dos motivos principais para a criação desse cargo (GALLO, 1976 *apud* GARCIA, 2014, p. 35).

De acordo com Nassif (2009), existia a crença de que ao nomear um “defensor do povo”, independente do governo, minimizariam as ações das autoridades de infringir as leis para servir aos desejos do governo.

As transformações também ocorreram na forma de atuação do ombudsman sueco, repartindo a função por áreas ao longo dos anos (GARCIA, 2014). A Suécia passou a contar com quatro ombudsmen parlamentares, todos denominados Ombudsmen da Justiça e com esferas distintas de responsabilidade. O *ombudsman* parlamentar principal é o chefe e diretor administrativo e possui a responsabilidade pela administração interna. Os outros três se dividem entre: um para as cortes de justiça, outro para tudo que for atinente a impostos e seguridade social e o último supervisiona as forças armadas e as áreas da administração civil que não competem aos demais (WIGELIUS, 1987).

Dentre outras incumbências, é dever específico do ombudsman zelar para que os tribunais e as autoridades administrativas observem as disposições da Constituição

relativas à objetividade e à imparcialidade e que os direitos fundamentais e liberdades do cidadão não sejam cerceados pela administração pública (WIGELIUS, 1987).

Cabe destacar que o ombudsman goza de plena autonomia, tanto em relação ao Poder Executivo quanto em relação ao Parlamento. Essa independência é fundamental e muito realçada na literatura para que ele possa exercer suas funções. Cita-se que o primeiro ocupante desse cargo assim se manifestou: “O ombudsman depende somente da lei” (GALLO, 1976, p. 223 *apud* GARCIA, 2014, p. 36).

Instituições similares ao modelo sueco começaram a aparecer em outros países na metade do século XX, especialmente após as reformas administrativas ocorridas, seguindo a sequência: Suécia em 1809, Finlândia em 1919, Dinamarca em 1955, Noruega em 1963 (STEENBEEK, 1963; HIDÉN, 1973 *apud* COMPARATO, 2012, p. 45). “A figura do ouvidor ligado ao Parlamento e às entidades públicas ganhou notoriedade e se replicou rapidamente por entidades da esfera privada, tais como: bancos, jornais, sindicatos e outras empresas” (VARGAS, 2003 *apud* OLIVEIRA, 2012, p. 59).

Segundo Nassif (2007), o alastramento desse instituto, principalmente na Europa, ocorreu em virtude do governo se abrir para a sociedade visando facilitar o acesso da população às instituições públicas e a reduzir ações contrárias à cidadania. Embora o modelo em expansão fosse semelhante ao sueco, algumas características diferenciam o que foi adotado em cada país, considerando as particularidades dos regimes internos. Constenla (2011, p. 37-39) destaca que

originalmente o ombudsman fora concebido como um órgão de controle da administração e, não raro, dos tribunais de justiça. Quando de sua instituição na Dinamarca, excluiu-se o controle dos órgãos ligados à justiça, mantendo-se sua independência do poder político. Na Constituição de Portugal promulgada em 1975 essa figura passa a ser denominada Provedor de Justiça, estando incumbido da proteção de direitos fundamentais, enquanto na Constituição Espanhola de 1978 recebe o nome de *Defensor del Pueblo*, tendo por missão a proteção dos direitos humanos (CONSTENLA, 2011, p. 37-39).

Foram empregadas variadas nomenclaturas à figura do ombudsman de acordo com cada país e sistemas no qual foi adotado, tais como: “Il Difensore Civico”, na Itália, “El Defensor del Pueblo”, na Espanha e Argentina, “El Defensor del Ciudadano”, no México, “Provedor de Justiça”, em Portugal, “Le Médiateur”, na França, “State Controller” ou “Comissioner for Complaints from the Public”, em Israel, “Parliamentary Comissionary for Administration” (PCA), “Parliamentary Ombudsman” ou

simplesmente “Ombudsman”, em diversos países de língua inglesa (como Nova Zelândia, Reino Unido e Irlanda do Norte), e “Justitieombudsman” e “Militieombudsman”, na Suécia (BRAZ, 1992 *apud* MAGRO; ARTEIRO, 2017, s.p.).

De acordo com Bezerra (2010), a derivação do ombudsman foi se adequando à realidade do país, considerando as diferenças de regimes administrativos, costumes e as mais variadas línguas. Com isso, o termo acabou não tendo uma definição única.

[...] supõe uma dificuldade adicional compreender sob uma mesma acepção um ombudsman configurado em países com distintos sistemas de governo ou cujas formas de estado não coincidam. As particularidades de cada ordenamento jurídico tornam muito difícil uma referência unitária acerca do instituto (BEZERRA, 2010, p. 46).

A implantação do instituto na América Latina ocorreu após o processo de redemocratização, conjugando com o papel da ouvidoria pública de estimular a garantia dos direitos civis e políticos em um ambiente democrático (CARDOSO, 2010). Dessa forma, fundaram-se ouvidorias públicas em “Porto Rico (1977), Guatemala (1985), México (1990), El Salvador (1991), Colômbia (1991), Costa Rica (1992), Paraguai (1992), Honduras (1992), Peru (1993), Argentina (1993), Bolívia (1994), Nicarágua (1995), Venezuela (1997) e Equador (1998)” (CARDOSO; ALCANTARA; LIMA NETO, 2013, p. 3).

A maioria dos países da América Latina, na visão de Sandy (2012, p. 38), utilizam esse instituto para defender os direitos individuais, coletivos e difusos, inclusive direitos humanos:

O defensor do povo, que existe em diversos países, é na realidade uma instituição *sui generis*, nomeada pelo parlamento em virtude dos seus poderes constitucionais ou por sanção de uma lei especial. Trata-se de um mediador independente – e em certos casos de um órgão colegiado – cuja função principal consiste em zelar pelo respeito da equidade e da legalidade na administração pública, dizendo em outras palavras, proteger os direitos dos particulares que se consideram vítimas de uma ação (ou omissão) administrativa injusta. É também uma instituição não jurisdicional de controle destinada a supervisionar a administração pública e a prevenir e corrigir os abusos cometidos por qualquer autoridade pública, assim como promover o respeito pelos direitos humanos. O defensor do povo desempenha também, com frequência, a função de conciliador imparcial entre as pessoas e os poderes públicos, estabelecendo espaços de mediação e conciliação para a resolução de conflitos (APT, 2000, p. 9-10 *apud* SANDY, 2012, p. 38, tradução nossa).

Em resumo, nos países latinos, o “Defensor del Pueblo” possuía uma ação mais proativa, podendo atuar em defesa dos direitos dos cidadãos sem aguardar o registro

de um indivíduo, partia-se em busca de providências sempre que identificada violação dos direitos. No caso do ombudsman, o foco era “corrigir o desequilíbrio existente na relação cidadão/Estado”, buscando defender os direitos e interesses individuais e coletivos, além de atuar como um eficiente mecanismo de controle da administração pública (GOMES, 2011, p. 108).

Quintão (2015), após levantar dados no portal da International Ombudsman Institute (IOI), afirma que, em 2014, 102 países de todos os continentes aplicam o instituto ombudsman. Considerando que alguns países possuem mais de um ombudsman instalado em seu território, chega-se ao número de 165 ombudsmen pelo mundo.

No Brasil, segundo Cardoso (2010), a primeira iniciativa voltada para a criação de um instituto similar ao ombudsman foi em 1823, por intermédio de um projeto que estabelecia um juízo do povo. Cabe destacar que as ouvidorias instituídas no período colonial tinham funções distintas tanto do instituto do ombudsman sueco ou do “Defensor del Pueblo” quanto do sentido que atualmente é conferido às ouvidorias públicas brasileiras.

### **3.2 Ouvidorias públicas no Brasil**

No Brasil colônia, o representante da justiça real portuguesa era denominado de ouvidor, com a atribuição de “fazer cumprir as ordens imperiais” e defender os interesses da coroa e não os dos cidadãos (SANDY, 2012, p. 13). Em torno de 1823 emergiu a ideia de designar alguém para receber as manifestações da população, instituído em cada província um tipo de “juiz do povo”, porém o projeto não foi para frente (CGU, 2015).

De acordo com Cardoso (2012), nos anos 1960 e 1970 surgiram discussões mais concretas sobre a implantação de ouvidorias públicas, no entanto as condições e o cenário político não eram favoráveis a atividades orientadas à participação e ao controle social. Também foram rejeitados projetos na década de 1980 que procuravam estabelecer laços semelhantes ao ombudsman clássico, como: “projetos de Emenda Constitucional n.º 78; a proposta do senador Luiz Cavalcanti; o projeto do deputado Ney Lopes Jonathan Nunes; e o projeto do senador Marco Maciel” (CARDOSO; ALCANTARA; LIMA NETO, 2013, p. 4). Portanto, somente após o processo de

redemocratização do Brasil foi implementada a ouvidoria, em moldes semelhantes ao ombudsman ou ao “Defensor del Pueblo” (CRUZ, 2017).

A primeira ouvidoria pública instalada no país ocorreu em 1986, em Curitiba, por meio do Decreto-Lei n.º 215/1986. A intenção imediata era buscar a modernização da gestão pública e a eficiência nos serviços públicos prestados à população (CRUZ, 2017). Estabelecida essa primeira ouvidoria, outras foram sendo replicadas por todo o Brasil, ganhando robustez após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (JARDIM, 2012).

Por esse motivo a Carta Magna é considerada o principal marco normativo das ouvidorias públicas, e também dos outros mecanismos e instâncias de participação social, apesar de não ter sido anunciado taxativamente (CGU, 2015).

A redação original da Constituição Federal de 1988 previu, em seu artigo 37, parágrafo 3º, a edição de lei ordinária para tratar especificamente das insatisfações dos cidadãos “relativas à prestação de serviços públicos” (REIS, 2016, p. 102). No mesmo sentido, a Emenda Constitucional n.º 19 de 1998 modifica o artigo 37, esclarecendo que é direito do cidadão e de grupos sociais questionarem a qualidade da prestação de serviços, certificando a participação popular na estrutura governamental (CAMPOS; BARBOSA, 2014 *apud* MARQUES, 2015). Assim, o referido artigo passa a estabelecer que:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (BRASIL, 1988).

Evidenciou-se, dessa forma, que é direito do usuário do serviço público participar avaliando a qualidade do que é ofertado pela administração pública, apreciando a qualidade da gestão e das políticas executadas pelos órgãos e entidades de todos os poderes. Para assegurar esse direito fundamental, diversos mecanismos podem ser colocados à disposição da sociedade, entretanto Santos (2017, p. 52) adverte que “o mais racional e eficiente é aquele que pressupõe a existência de um canal especializado que se encarregue de recepcionar as reclamações e demandas

congêneres dos cidadãos” e com isso possibilitar um acompanhamento, garantir uma resposta e permitir o aprimoramento da qualidade dos serviços prestados. O autor ainda pontua que essa “instância qualificada” seria a ouvidoria pública, apesar de não ter sido nominada expressamente na redação original da Constituição<sup>9</sup> (SANTOS, 2017).

Jardim (2012) esclarece que as ouvidorias públicas, implantadas inicialmente por determinação legal, foram instituídas sem maiores preparos ou sistematização por parte da administração pública para exercer essa atividade, não impedindo, porém, a proliferação, cada qual buscando modelos e capacitações adequadas para responder às suas necessidades. Sendo assim, as diferenças de atuação e estrutura podem ser justificadas pela ausência de um direcionamento da forma de organização por parte do governo.

A fim de minimizar essas diferenças, paralelamente ao aumento do número de ouvidorias, foram surgindo algumas entidades para congregar essas instituições por área de afinidade ou natureza de atuação, tais como a Associação Brasileira de Ouvidorias (ABO), a Ouvidoria-Geral da União (OGU), vinculada à Controladoria-Geral da União (CGU), a Associação Nacional de Ouvidorias Públicas (ANOP), dentre outras (IASBECK, 2010). Essas instâncias organizadoras rapidamente se estruturaram em torno de normas, regras, códigos de procedimento e condutas como forma de disciplinar, enquadrar modelos espontâneos de ouvidorias, tornando-se também pontos de apoio e orientação (IASBECK, 2010).

Ao longo dos anos outros dispositivos legais foram colocando a ouvidoria pública em maior evidência dentro do campo político brasileiro, como a Lei de Acesso à Informação (LAI), de 2011, em que o desempenho das atividades de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), em diversos órgãos, tem ficado sobre a responsabilidade da ouvidoria, valendo-se da estrutura já em vigor para receber manifestações (SANTOS, 2017). O autor defende outras funções para que as ouvidorias possam ser atuantes com base nas leis vigentes:

por ser instância especializada no recebimento e tratamento de denúncias envolvendo irregularidades na execução de serviços públicos ou na atuação de servidores públicos, com o devido encaminhamento a órgãos de controle interno e externo, a Ouvidoria Pública pode ser útil como **canal de interlocução** entre a sociedade e o Estado em demandas relacionadas à **política de integridade**

---

<sup>9</sup> A primeira citação direta a ouvidoria pública se deu através da Emenda Constitucional n.º 45 de 2004.

**pública** (um dos pilares do governo aberto), a exemplo de **conflito de interesses** (Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013), **empresa limpa** (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013), **compliance** e **integridade em empresas estatais** (Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016), dentre outros. É válido debater, ainda, eventual presença da Ouvidoria Pública em atividades de **mediação** e **autocomposição de conflitos na Administração Pública** (Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015), que, embora estejam a cargo dos órgãos da Advocacia-Geral da União (AGU), podem ser valorizadas com o histórico de casos tratados naquela instância (SANTOS, 2017, p. 61, grifos do autor).

Outro instrumento normativo que reforça a importância do papel da ouvidoria é o Decreto n.º 8.243 de 2014<sup>10</sup> que institui a Política de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação (PNPS), enfatizando na legislação que a ouvidoria pública é uma instância de controle e participação social, estendendo as discussões sobre seu conceito e forma de atuação.

A ratificação dessa ideia foi feita através da Lei n.º 13.460 de 2017, que, apesar de se tornar obrigatória apenas a partir de meados de 2018<sup>11</sup>, oficializa a ouvidoria como ferramenta de participação cidadã, estabelecendo normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. O normativo garantiu previsão legal às ouvidorias no que se refere a canal de participação, agregando quais seriam as suas atribuições de análise, processos do tratamento e conclusão das manifestações perante os órgãos e entidades.<sup>12</sup>

### **3.2.1 O papel e as características das ouvidorias públicas brasileiras**

Apesar de todas as características e fundamentos da ouvidoria pública terem sido mencionados em diversos normativos, para Santos (2017) a definição do conceito de ouvidoria pública só foi formalizada no Decreto n.º 8.243 de 2014, no inciso V de seu artigo 2º:

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

<sup>10</sup> O Decreto n.º 8.243 foi derrubado pela câmara dos deputados em 2014.

<sup>11</sup> O artigo 25 da lei define: “Esta lei entra em vigor, a contar da sua publicação, em: I - trezentos e sessenta dias para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de quinhentos mil habitantes; II - quinhentos e quarenta dias para os Municípios entre cem mil e quinhentos mil habitantes; e III - setecentos e vinte dias para os Municípios com menos de cem mil habitantes” (BRASIL, 2017).

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/06/governo-sanciona-lei-de-protecao-e-defesa-do-usuario-de-servicos-publicos>>. Acesso em: 7 dez. 2017.

forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública (BRASIL, 2014).

As ouvidorias públicas são instrumentos para concretizar a participação e o controle social em conjunto com “as conferências nacionais, as comissões e conselhos de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, as mesas de diálogo e os fóruns interconselhos” (MENEZES, 2015, p. 13).

Posto isso, fica notória a responsabilidade da ouvidoria de efetivar os princípios constitucionais elencados a favor da participação cidadã e controle social, permitindo, através das atividades desenvolvidas por essas instituições, coletar informações sobre a satisfação da sociedade em relação aos serviços entregues pelo governo. Para Mello e Callegari (2012), os objetivos de uma ouvidoria são:

Melhorar o atendimento dos usuários; zelar pela imagem pública da organização; reduzir a possibilidade de litígios com os usuários e consumidores; promover a defesa da cidadania; assimilar críticas e sugestões (aprimorar processos, produtos e serviços); melhorar a comunicação interna e externa, mantendo o foco organizacional na produção de serviços de excelência (MELLO; CALLEGARI, 2012, p. 8).

Segundo Menezes (2015), apesar das raízes no modelo do ombudsman europeu, as ouvidorias públicas no Brasil adquirem contornos próprios. Na visão de Lyra (2011), de forma resumida, são atribuições da ouvidoria pública:

I - a proteção dos direitos: a denúncia de violações a direitos permite a reparação do dano e inibe arbitrariedades; II - a indução de mudanças: as demandas encaminhadas à Ouvidoria ensejam o aprimoramento da gestão pública; III - a reparação do dano: primordialmente, a Ouvidoria busca a resolução dos conflitos e eventual composição de danos através da mediação. Se inócua, sugere-se a aplicação da legislação administrativa pertinente; IV - o acesso à administração: porta-voz dos cidadãos, cabe à Ouvidoria orientá-los quanto aos seus direitos, fornecer-lhe informações, e representá-los em processos de seu interesse; V - a promoção da democracia: a atuação da Ouvidoria enseja o aperfeiçoamento dos serviços prestados, de modo que estes satisfaçam a sociedade (LYRA, 2011, p. 157-163).

Por sua vez, Quintão (2015) acredita que a ouvidoria procura construir uma interação de “via dupla” com a população, ou seja, de forma recíproca por meio de um “canal de mediação e diálogo”, a fim de alcançar uma relação mais próxima. Na mesma direção, Sandy (2012) ressalta que, além de ser um canal de comunicação, capaz de aproximar seus interlocutores – cidadão e Estado –, a ouvidoria procura

solucionar as demandas com o intuito de melhorar a prestação dos serviços. “A ouvidoria revela as necessidades da população, constituindo ambiente propício à formulação, avaliação e fortalecimento de políticas públicas” (SANDY, 2012, p. 38). Portanto, como espaço democrático, a ouvidoria pública tem a capacidade de

[...] alçar o cidadão à condição de coautor das soluções e resultados produzidos no processo de gestão, integrando-o ao trabalho político-administrativo de combater as irregularidades e de implementar melhorias que garantam a efetividade das políticas e dos serviços públicos (ROMÃO, 2012, p. 136-137 *apud* SANDY, 2012, p. 38).

Cardoso (2010, p. 10) destaca que as ouvidorias públicas promovem a inclusão social por “propiciarem um incremento positivo da condição de vida por intermédio de sua influência sobre a melhoria da prestação dos serviços públicos e a geração de igualdade de oportunidades”, como consequência leva ao governo os anseios do cidadão. Compartindo de ideia semelhante, Lyra (2004, p. 3) enfatiza que “a ouvidoria pública é um autêntico instrumento da democracia participativa na medida em que transporta o cidadão comum para o âmbito da administração”.

Percebe-se a partir da literatura que, mediante atividades exercidas pela ouvidoria pública, o Estado tem a intenção de progredir nas entregas que são feitas aos cidadãos. Assim, sinaliza preocupação por parte da gestão pública de satisfazer as necessidades dos usuários dos serviços públicos e, por isso, cria canais de interlocução, ouve todos os interessados/afetados a procura de diálogo e aprimoramento (NASSIF, 2009).

Diante das atribuições investidas nas ouvidorias, fica perceptível o papel de extrema relevância que elas assumem 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” (MENEZES, 2015, p. 13). A discussão entre sociedade e governo permite identificar lacunas no aparato governamental e, assim, traçar meios para resolvê-las.

Em virtude do leque de possibilidades que emergem com o funcionamento da ouvidoria, despontam também interpretações sobre muitos papéis que essas instituições podem praticar. Para Fontana (2016, p. 151), logo no início, dois papéis foram identificados: “o de servir de meio de participação direta, permitindo o controle social da gestão pública; e o de auxiliar a renovação da sociedade civil, a partir da

reconstrução da confiança e do respeito”. Nas palavras de Santos (2017), não pode ser negado o papel de instância de participação social que a ouvidoria pública exerce,

na medida em que viabiliza a avaliação do usuário quanto a serviços públicos prestados no âmbito da Administração Pública direta e indireta, não apenas mediante reclamações, mas também solicitações, denúncias, sugestões e elogios. Com isso, possibilita-se que o cidadão direcione a atuação dos órgãos e entes públicos à sua concepção de interesse público, obviamente após juízo crítico quanto à pertinência da manifestação do demandante (SANTOS, 2017, p. 56).

Conjuntamente, as ouvidorias podem ser um instrumento de controle social com a “finalidade de verificar se as decisões tomadas, no âmbito estatal, estão sendo executadas conforme o que foi decidido e se as atividades estatais estão sendo realizadas de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Constituição” (SIRAQUE, 2009 *apud* SANTOS, 2017, p. 56). Fontana (2016) também faz menção ao papel de controle da ouvidoria, pontuando que:

As manifestações que chegam às ouvidorias – reclamações, denúncias, sugestões, solicitações ou elogios – exercem a função de contribuir no controle dos atos administrativos uma vez que transmitem subsídios ao órgão competente para atuar nos atos da gestão pública. Esse tipo de controle pode englobar desde a reclamação de um colega, agente administrativo, que denuncia ou reclama de atos praticados por outro agente administrativo ou pela própria sociedade na defesa de seus direitos, em razão de atos omissivos ou equivocados praticados por instituições ou agentes públicos (FONTANA, 2016, p. 152).

No entanto, cabe realçar que a ouvidoria não concorre com auditoria ou unidade de controle interno quanto à competência de verificar a regularidade de procedimentos administrativos e recomendar correções, punições, entre outras medidas. O controle atribuído à ouvidoria pode trazer elementos de estudo para órgãos aptos a investigarem (SANTOS, 2017).

Outro papel destinado à ouvidoria pública está relacionado com a gestão, pois, a partir das manifestações recebidas, é possível identificar janelas de oportunidades para o aperfeiçoamento da gestão pública. Além disso, permite conhecer melhor os problemas mais recorrentes na visão dos usuários e a organização pode se abrir para as sugestões da comunidade (FONTANA, 2016). De modo análogo, a CGU declarou, no *Manual de Ouvidoria Pública*, expedido em 2015, que, ao mediar o acesso a serviços públicos, as ouvidorias se legitimam como mecanismo de gestão para a administração pública, em razão da chance que tem de aprimorar seus processos e

ações, bem como subsidiar a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas (CGU, 2015).

Como pode se observar na literatura, várias são as abordagens sobre o papel que a ouvidoria pública exerce. Quintão (2015) sintetizou as frentes mais predominantes na concepção de diversos autores:

mecanismo direto de participação política unipessoal [...]; instância que promove uma dupla função: o controle interno e social, com garantias de publicidade e transparência dos atos governamentais [...]; um instrumento de gestão para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, que atuando de forma preventiva, pode evitar a recorrência de erros, prejuízos e irregularidades, além de ajudar na avaliação processual e de resultados, se considerarmos a ouvidoria uma espécie de termômetro da gestão pública com uma atuação voltada de dentro para dentro [...]; e como um canal de comunicação direto entre o Estado e o cidadão, ao permitir que se estabeleça um espaço mais comunicativo e dialógico entre ambos [...]. Toda essa gama conceitual tem um ponto em comum: a busca pela efetivação e concretização dos direitos (QUINTÃO, 2015, p. 88).

É importante que os direitos constitucionais sejam praticados e se observa que o papel da ouvidoria pública é revestido desse desejo, porém a ouvidoria pode ir além, contribuindo para o desenvolvimento de uma cultura proativa da sociedade de transformar em um elemento dinamizador das mudanças tão esperadas na administração pública. Nesse caminho, Riche (2010, p. 181) declara que a ouvidoria pública, por atuar frequentemente com a “insatisfação humana e com o desconhecimento dos cidadãos sobre os seus direitos e deveres”, torna-se uma oportunidade de “transformar a cultura da reclamação em uma cultura de cooperação e de participação”. Como consequência de práticas nesse sentido, o bom senso, a ética, o respeito à diversidade e o diálogo têm prevalência nas relações entre as partes envolvidas (RICHE, 2010, p.181).

### **3.3 Ouvidorias públicas do Poder Executivo federal**

A decisão de criar a ouvidoria na esfera federal surgiu com a Lei n.º 8.490 de 1992, a partir da qual originou a Ouvidoria-Geral da República, integrante do Ministério da Justiça. Posteriormente, com o advento da Lei n.º 10.683 de 2003, a Ouvidoria-Geral da República, sob a nova denominação de Ouvidoria-Geral da União (OGU), tornou-se parte integrante da estrutura organizacional da Controladoria-Geral da União (CGU).

Atualmente a OGU é ligada ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, e se responsabiliza por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades. A OGU possui como principal função coordenar e orientar as atividades das ouvidorias do Poder Executivo federal, além de promover a mediação na resolução de conflitos entre cidadãos e órgãos e fortalecer a participação social.<sup>13</sup>

O Decreto n.º 8.109 de 2013, no artigo 14, define as competências da Ouvidoria-Geral da União, dentre elas a tarefa de coordenar o segmento de ouvidorias do Poder Executivo federal, bem como de organizar e interpretar o conjunto das manifestações recebidas, produzir indicativos quantificados do nível de satisfação dos usuários e promover formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos no âmbito do Poder Executivo federal (BRASIL, 2013).

Para atingir esses objetivos e realizar as atribuições sob sua responsabilidade, procura integrar-se com ouvidores, funcionários atuantes nas ouvidorias e sociedade civil, através de eventos e encontros promovidos pelo órgão. Além disso, promove cursos de capacitação, disponibiliza atendimento virtual e presencial ao cidadão, elabora normativos, entre outras atividades. A configuração da estrutura da OGU, em dezembro de 2017, estava distribuída em três coordenações especializadas: Coordenação de Orientação e Acompanhamento de Ouvidorias (CGOUV), Coordenação de Recursos de Acesso à Informação (CGRAI) e Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão (CGCID)<sup>14</sup>.

Em busca de orientar as ouvidorias públicas federais, a CGU publicou a Instrução Normativa CGU n.º 1, em 5 de novembro de 2014, a fim de promover a atuação sistêmica e integrada das ouvidorias do Poder Executivo federal, trazendo um conjunto de regras que devem ser observadas no atendimento ao cidadão. São também elencadas na norma as principais atividades que deverão ser efetivadas no âmbito do órgão que se vincula à ouvidoria federal:

---

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/ouvidoria-geral-da-uniao>>. Acesso em 10 jan. 2018.

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/ouvidoria-geral-da-uniao>>. Acesso em: 1 fev. 2018.

I - elaborar plano de trabalho anual; II - monitorar o cumprimento dos prazos e a qualidade das respostas; III - promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos entre a sociedade e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal; IV - processar informações obtidas por meio das manifestações recebidas e das pesquisas de satisfação realizadas com a finalidade de subsidiar a avaliação dos serviços prestados, em especial no que se refere ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Cidadão; V - produzir dados, informações e relatórios sobre as atividades realizadas; VI - promover articulação, em caráter permanente, com instâncias e mecanismos de participação social, em especial, conselhos e comissões de políticas públicas, conferências nacionais, mesas de diálogo, fóruns, audiências, consultas públicas e ambientes virtuais de participação social (CGU, 2014b).

Ademais, a instrução padroniza os tipos de manifestações em denúncia, reclamação, solicitação, elogio e sugestão, conceituando cada tipo e estabelece o prazo de atendimento, de 20 dias, prorrogáveis por mais 10, mediante justificativa.

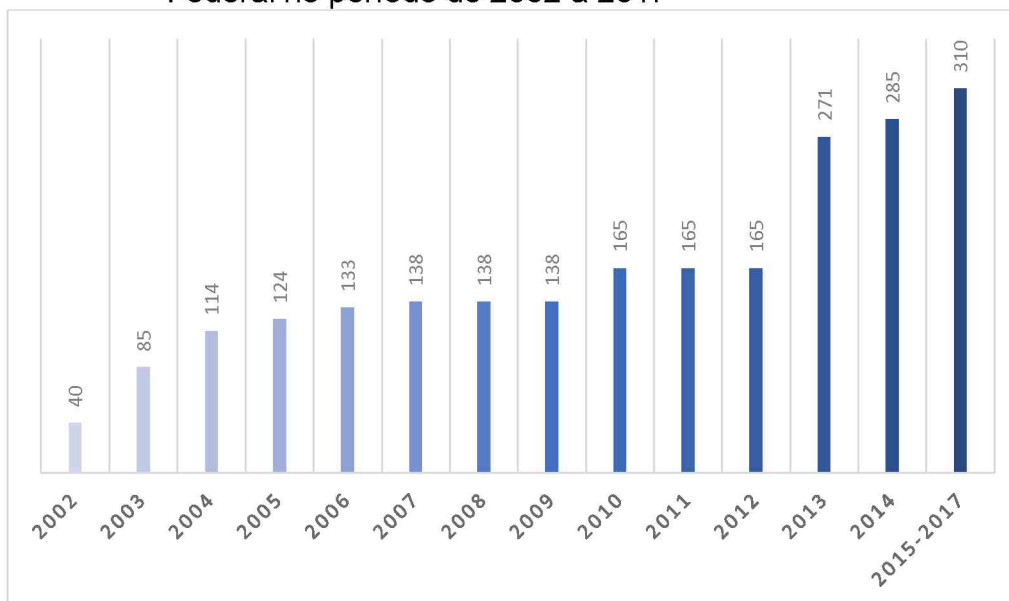
Portanto, depreende-se que a ouvidoria pública federal busca auxiliar o cidadão em suas relações com o Estado, por isso deve atuar no processo de interlocução de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem a melhoria dos serviços públicos prestados, maior satisfação das pessoas, além de poder influenciar a tomada de decisão dos gestores no futuro, e assim configurar como um mecanismo de participação popular nos processos deliberativos (CGU, 2015).

No que tange à quantidade de ouvidorias federais espalhadas pelo país, de acordo com a OGU, em setembro de 2017, eram 310 instituições<sup>15</sup>. A primeira formalização de ouvidoria no Poder Executivo Federal ocorreu em 1989, no Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), instituída pela Lei nº 7.735/1989. O Gráfico 1 ilustra a evolução do número dessas instituições no período de 2002 até 2017, em que se nota o crescimento gradual ao longo dos anos.

---

<sup>15</sup> A OGU ressaltou que os números das ouvidorias públicas federais sofrem constantes alterações em virtude da criação de novas ouvidorias ou até extinção de outras.

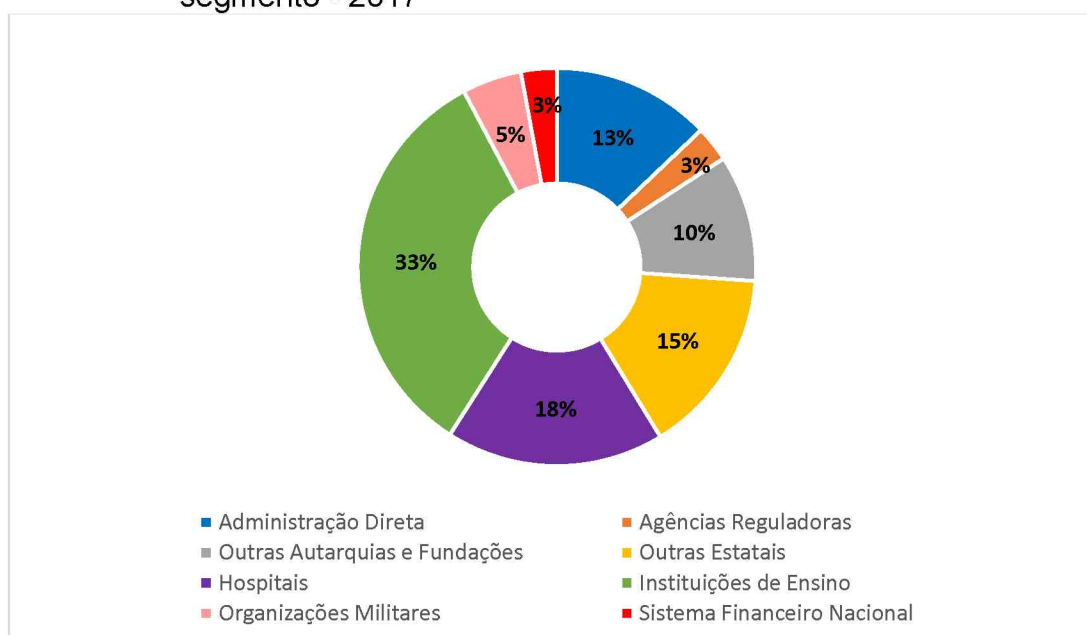
Gráfico 1 – Evolução do número de ouvidorias do Poder Executivo Federal no período de 2002 a 2017



Fonte: Adaptado de CGU, 2015.

A OGU organiza essas 310 ouvidorias federais em oito segmentos do serviço público: 33% em instituições de ensino; 18% em hospitais; 15% em estatais; 13% em administração direta; 10% em autarquias e fundações; 5% em organizações militares; 3% em sistema financeiro nacional; 3% em agências reguladoras. O Gráfico 2 ilustra a representação dessas ouvidorias por segmento (OGU, 2017).

Gráfico 2 – Percentual de ouvidorias do Poder Executivo Federal por segmento - 2017



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da CGU (2017).

Através do Gráfico 2 é possível perceber que, dentre as ouvidorias federais, o segmento com maior representatividade são as instituições de ensino, e, por isso, optou-se por aprofundar nessa categoria neste trabalho. Sendo assim, a seção a seguir retratará as particularidades das ouvidorias nas instituições federais de ensino evidenciadas na literatura.

### **3.3.1 Ouvidorias nas instituições federais de ensino**

Em 1965, no Canadá, na Universidad Simón Froser, foi registrada a primeira ouvidoria universitária. Dois anos depois, o mesmo ocorreu nos Estados Unidos, na Universidade Estadual de Nova York e, também, na Universidade de Berkeley. Na América do Sul e Europa, as ouvidorias universitárias surgiram mais tardiamente, por volta de 1985 (LYRA, 2000b).

Segundo Camatti (2014), em 1990, foi elaborada uma proposta para instaurar uma ouvidoria universitária na Paraíba, sendo divulgada na imprensa essa ideia. Foi o primeiro projeto no Brasil, sendo exposto na obra de Lyra (1990) o detalhamento de quais seriam as atribuições de um ouvidor universitário:

Ao Ouvidor, “caberia receber queixas e sugestões, reclamações e denúncias sobre o desempenho dos serviços da Universidade e encaminhá-las, acompanhadas de parecer, aos órgãos competentes. Estes disporiam de tempo limitado para responder ao Ombudsman, sob pena de responsabilidade administrativa. Seria, obviamente, dada ampla publicidade às atividades desenvolvidas pelo Ouvidor, que não teria qualquer poder decisório e sim o poder irrestrito de encaminhar e debater toda matéria que fosse submetida à sua apreciação, bem como o de formular sugestões e críticas aos diversos níveis e setores da administração universitária”. O Ombudsman teria mandato de dois anos e seria eleito, seja pelos colegiados superiores da instituição, seja por eleição direta (LYRA, 1990 *apud* CAMATTI, 2014, p. 76-77).

Apesar disso, a instauração da primeira ouvidoria em instituição de ensino superior ocorreu dois anos mais tarde, na Universidade Federal do Espírito Santo, seguida pela da Universidade de Brasília (1993), Universidade Estadual de Londrina (1994), Universidade Federal de Santa Catarina (1996), Universidade Federal de Juiz de Fora (1996) e Universidade Federal do Paraná (1997) (CAMATTI, 2014).

De acordo com Viana Junior (2012), o interesse de se estabelecerem ouvidorias pelas universidades públicas surgiu ao observar a experiência de outros órgãos públicos e instituições privadas que já possuíam ouvidorias. Assim, ao analisar

o processo em funcionamento “serviu de parâmetro para as universidades públicas e as municiou de informações e profissionais já experientes quanto aos trâmites internos, bastante diferenciado das instituições particulares” (VIANA JUNIOR, 2012, p. 76). Na visão de Marques (2015, p. 37), a ouvidoria em universidades públicas foi se destacando na conciliação “do processo de democratização do país com conceitos e práticas da administração pública, dentro do viés de maior participação social no âmbito da gestão”.

As ouvidorias nas universidades foram ganhando espaço por se configurarem como um meio de interação entre a comunidade universitária e a administração. As manifestações recebidas “podem apontar sinais importantes de articulação/desarticulação principalmente no âmbito da educação” (GLÜER, 2006, p. 9).

Assim, a atuação da ouvidoria universitária deve considerar os anseios da comunidade acadêmica com vistas a contribuir para o desenvolvimento da instituição, tendo como função medir, através das informações que chegam, a qualidade do serviço educacional e buscar soluções para os problemas identificados (DONADELLI; MENDES, 2011). Na mesma direção, Viana Junior (2008, p. 2) afirma que a ouvidoria nas instituições federais de ensino superior tem como propósito solucionar falhas levantadas e, também, “ser apresentada como uma nova alternativa para estudantes, professores, colaboradores e a comunidade expressarem seus anseios, insatisfações, sugestões e elogios, tanto ao corpo acadêmico como ao corpo funcional e diretivo” (VIANA JUNIOR, 2008, p. 2).

De acordo com Lyra (2000b, p. 92), ao instituir uma ouvidoria universitária, pressupõe-se a busca por “mecanismos efetivos de controle da sociedade sobre a universidade, única forma de elevar a um patamar superior a democracia universitária”. O autor afirma que geralmente o ouvidor universitário assume a responsabilidade de ser o agente de mudanças estruturais na instituição (LYRA, 2008).

Na concepção de Pinto (1998, p. 58), “no campo educacional, o ombudsman auxilia na interação da comunidade universitária com a sociedade”. A autora elenca uma série de atribuições do ouvidor universitário, destacando que “sua ação é ainda preventiva, uma vez que soluciona problemas antes de tomarem proporções coletivas que exigiriam medidas mais extremadas” (PINTO, 1998, p. 58).

As universidades possuem características particulares inerentes aos serviços prestados e evidenciam, para Lyra (2000b) citado por Sandy (2012), os desafios enfrentados por esse segmento:

perfil institucional diverso e frágil: geralmente o ouvidor é nomeado como assessor, de modo a fazer jus à gratificação condizente com sua atuação (a nomeação pode comprometer sua plena independência em relação ao dirigente da instituição); não raro, o ouvidor é designado pelo dirigente da instituição, frequentemente sem atribuição de mandato; b) instabilidade: o cargo de ouvidor não está previsto no Plano de Cargos e Salários das instituições; e c) limitação de poderes investigativos: em contraste aos poderes conferidos às Ouvidorias de alguns estados e municípios, a Ouvidoria universitária não tem poder para auditar e instaurar sindicâncias, por exemplo (LYRA, 2000b *apud* SANDY, 2012, p. 51-52).

Considerando as peculiaridades das universidades, Mendes (2015) argumenta que, para o sucesso da implantação da ouvidoria em instituições federais de ensino superior, se faz necessário o envolvimento e apoio, principalmente, da administração da instituição.

Não será frutífera a implementação de uma ouvidoria se não estiver na mente do reitor e dos demais diretores, além de inculcada na cultura organizacional, a verdadeira intenção de acolher as sugestões e informações, envolver seus públicos de interesse, atuando de maneira estratégica para efetivação de mudanças no ambiente acadêmico. Uma das metas deve ser o fortalecimento da ouvidoria como um canal de comunicação direto e contínuo com os diversos públicos de uma IES, para aproximá-los, conhecê-los melhor e entendê-los para, a partir daí, fomentar integração e mudanças positivas, objetivando a evolução no atendimento e na qualidade de serviços (MENDES, 2015, p. 24).

Dessa forma, o consentimento dos gestores da universidade é relevante para a ouvidoria desempenhar um papel efetivo na instituição, uma vez que a função ganha cada vez mais importância no âmbito da gestão pública das universidades brasileiras, potencializando a democracia nas instituições federais de ensino superior. No entanto, percebe-se que as ouvidorias ganharam robustez nas universidades desde a publicação da Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O SINAES propôs uma avaliação mais integrada e participativa, envolvendo todos os atores da comunidade acadêmica e os atores externos à universidade, tornando-se um balizador de qualidade para o segmento educacional (MARQUES, 2015). Para estruturar o sistema de avaliação, foram estabelecidas 10 dimensões a

serem apreciadas, dentre elas a comunicação com a sociedade. Camatti (2014) constata que essa dimensão engloba no seu grupo de indicadores o item comunicação interna e o subitem implantação de ouvidoria.

Diante disso, a implantação de ouvidorias universitárias tornou-se obrigatória a partir da edição da Portaria Ministerial/MEC n.º 1.264 de 2008, que aprovou o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Ensino Superior pelo SINAES. A ouvidoria foi exigida, portanto, como referencial de qualidade das instituições de ensino superior, públicas e privadas (SANDY, 2012).

Sandy (2012, p. 53) afirma que, apesar do instrumento de avaliação não padronizar o desenho institucional das ouvidorias, “especifica a amplitude e importância de sua atuação – ouvir, encaminhar, cobrar soluções, responder de forma célere etc.”. Outro aspecto considerado no documento é sobre a autonomia das ouvidorias das instituições de ensino superior, “o ouvidor deve agir com autonomia e independência; os relatórios e observações da Ouvidoria devem ser considerados pela instituição; a Ouvidoria deve possuir infraestrutura e pessoal” (SANDY, 2012, p. 53).

A integração para troca de conhecimento e informações entre as ouvidorias universitárias acontecem, principalmente, por meio do Fórum Nacional dos Ouvidores Universitários (FNOU). Esse fórum surgiu paralelamente ao crescimento de ouvidorias em instituições de ensino superior e promove encontros anuais, de âmbito nacional, contando com a participação diversas instituições, sejam públicas, privadas, fundações, autarquias, comunitárias, entre outras (CAMATTI, 2014).

De acordo com Vilanova (2012), o FNOU assumiu um papel fundamental na consolidação do instrumento da ouvidoria no âmbito das instituições federais de ensino superior.

As recomendações produzidas no FNOU constituem elementos norteadores do funcionamento das ouvidorias universitárias, que, ano após ano, foram sendo ampliados e detalhados, garantindo mais confiança nas atribuições e garantias ao ouvidor no desenvolvimento do seu trabalho (VILANOVA, 2012, p. 28).

O FNOU é constituído por ouvidores que atuam ou atuaram em instituições de ensino superior no Brasil. Sua função é divulgar a ouvidoria, “oferecendo informações e apoio às instituições universitárias que demonstram interesse em instalar suas próprias Ouvidorias” (FNOU, 2017).

Além de identificar os motivos que levaram a expansão das ouvidorias no serviço público, em especial nas IFES, é importante compreender quais os mecanismos que essas entidades utilizam a favor da comunicação com seus usuários. Assim, no capítulo seguinte, buscar-se-á descrever como se deu a disseminação das tecnologias da informação e comunicação na administração pública e os efeitos para relação Estado-cidadãos.

#### **4 CONTRIBUIÇÕES DAS TICs PARA OS MEIOS DE INTERLOCUÇÃO DISPONIBILIZADOS À POPULAÇÃO COMO ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

Nas últimas décadas, a sociedade iniciou um novo período de desenvolvimento a partir da difusão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Segundo Castells (2007), esse cenário favoreceu a ocorrência de uma revolução tecnológica e informacional, contemplando as organizações de novas capacidades, como no setor governamental, em que o uso dessas tecnologias proporciona novas articulações do Estado com a sociedade civil. Assim, “as TICs têm sido usadas por órgãos e instituições estatais, mas também por indivíduos e grupos sociais organizados da sociedade, como forma de ampliação da esfera pública e da arena política, numa via de mão dupla” (BRUGUÉ, 2009; SUBIRATS, 2011; PINHO, 2012 *apud* ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2015, p. 1598).

Este capítulo está organizado em quatro seções, que percorrem a revisão bibliográfica sobre a difusão das TICs e as mudanças ocasionadas na administração pública, a definição sucinta de “governo eletrônico”, para subsidiar, logo em seguida, o detalhamento da e-participação que tem como propósito promover a interação entre governos e cidadãos, destacando as teorias que discutem os efeitos dessa prática para a sociedade. Ao final, retrata-se o uso das TICs no âmbito das ouvidorias federais, detalhando o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv) utilizado para facilitar a comunicação e registro das manifestações.

##### **4.1 Propagação das tecnologias da informação e comunicação na administração pública**

Na visão de Castells (2003, p. 39), “uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação começou a remodelar a base material da sociedade em ritmo acelerado”. Essas mudanças foram relacionadas à “sociedade da informação” sob a base do conhecimento, da educação e do desenvolvimento científico e tecnológico (KUMAR, 1997 *apud* MEDEIROS; GUIMARÃES, 2004).

Para Luciano e Macadar (2016), o papel das TICs tem se transformado. A princípio, o foco era na automação de escritório e na automatização de processos e evoluiu para a agregação de valor e inovação. “A atuação deixou de ser

essencialmente técnica e predominantemente reativa para ser mais proativa, com foco no negócio” (WALSHAM, 2001 *apud* LUCIANO; MACADAR, 2016, p. 56).

No contexto das organizações, essas modificações afetaram diversos processos e negócios, e no aparato governamental também não foi diferente. A relação entre a administração pública e a sociedade ganhou novos modelos a partir do progresso das TICs, provocando oportunidades para transformar esse relacionamento (CUNHA; MIRANDA, 2013). Surge, assim, “o desejo por um Estado mais eficiente, na ótica da reforma gerencial, como uma tentativa de viabilizá-lo como um Estado social voltado para a garantia dos direitos dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 2013 *apud* LUCIANO; MACADAR, 2016, p. 55).

Para os autores Rezende e Abreu (2003, p. 76), a definição de tecnologia da informação atrela-se aos “[...] recursos tecnológicos e computacionais para a geração e uso da informação”. Por sua vez, Costa e Menezes (2016, p. 334) defendem que as TICs são “os procedimentos, métodos, equipamentos e recursos para processar informação e proceder a diferentes formas de comunicação via suporte tecnológico e de dispositivos digitais, o que inclui a internet, tablets, smartphones e outros”. A partir desses instrumentos a internet consegue atuar na “relação entre governo e governados em razão de facilitar o acesso à informação política e permitir aos cidadãos serem quase tão bem informados quanto seus líderes, promovendo a democracia” (CASTELLS, 2003, p. 128). Dessa forma, o conceito de TICs aplicado ao serviço público, para Braga *et al.* (2008), permite

uma interface governo-cidadão de mão dupla, via sistemas de comunicação eletrônica e transações seguras no fornecimento de serviços e integração interorganizacional, possibilitando ao usuário resolver múltiplos problemas em um único ponto de acesso virtual, com implicações na responsividade e responsabilização governamentais (BRAGA *et al.*, 2008, p. 8).

Por seu turno, Nath (2003) mostra que o aperfeiçoamento das TICs, no setor público, colabora para a transparência e participação cidadã, uma vez que alarga o acesso do indivíduo às informações das entidades públicas, propiciando mudanças na maneira de interagir e viabilizando processos mais inovadores na gestão. Por outro lado, as TICs também

geram cada vez mais as pressões sobre os gestores públicos para que o governo se adapte ao novo ambiente da economia digital. Essa pressão pode estar associada ao uso cada vez maior de tecnologias

pelos cidadãos e empresas, também à preferência por serviços transacionais *on-line* e à conveniência dos ambientes virtuais (BARBOSA, 2015, p. 30).

Desse jeito, com o advento das TICs, e as mudanças por elas provocadas, induz o governo a se adaptar a esse ambiente, para operar em novas realidades globalizadas, compondo uma relação com a população baseada nas tecnologias. Como consequência, permite “uma administração pública mais eficiente, democrática e transparente” (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2004, p. 50). Nessa direção, Ferguson (2002) afirma que os governos estão buscando reformar-se

à medida que enfrentam pressões como a elevação de custos, o aumento da expectativa pública e a redução da sua legitimidade democrática. De maneira paradoxal, tais demandas coincidem com a disponibilidade cada vez maior de uma variedade de ferramentas que os governos podem usar para atender aos seus cidadãos e consumidores de serviços (FERGUSON, 2002, p. 103).

Silva (2005, p. 451) vê na inserção de novos recursos tecnológicos oportunidade de desenvolver uma conexão diferenciada entre o governo e os cidadãos, posto que possui “potencialidades técnicas de interação mais horizontais, quando comparados aos meios anteriores como a televisão e o rádio”. Com isso, podem ser construídas arenas públicas mais eficientes, democráticas, participativas e transparentes. Nesse sentido, Silva (2005) argumenta:

O uso em larga escala das TICs seria capaz de transformar de modo significativo as relações sociais e políticas, possibilitando maior fluxo de informação, reforçando laços comunitários, revigorando a participação do cidadão e gerando, com isso, novas formas de relações com o poder (SILVA, 2005, p. 452).

A aplicação das TICs no âmbito governamental passou por três dimensões: a primeira buscando atualizar os processos internos de trabalho; a segunda dimensão focada em encurtar a distância da população, otimizando serviços públicos prestados; e, por fim, a terceira presume usar as TICs para incremento da atuação e influência do cidadão nos assuntos públicos, em especial temas como transparência, participação social e controle (STEFANI, 2015).

Sendo assim, percebe-se que o uso das TICs se torna um efetivo dispositivo de apoio à administração pública, pois permitem:

a oferta de novos serviços; a ampliação da eficiência e da eficácia dos serviços públicos; a melhoria da qualidade dos serviços prestados; a

construção de novos padrões de relacionamento com cidadãos e de novos espaços para a promoção da cidadania. Contudo, é preciso garantir o acesso às informações a todos os cidadãos, evitando uma segregação entre os que podem e sabem usar as tecnologias de informação e os que não têm esta possibilidade (TEIXEIRA, 2004, p. 9).

Cabe destacar que diversos autores observam pelo menos duas vertentes no que se refere aos impactos do uso da internet na administração pública: a inclusão e a exclusão da população. No primeiro, a inclusão digital dos cidadãos, Santos (2005) citado por Jambeiro, Sobreira e Rabelo (2009, s.p.) sinaliza que é efeito de vários fatores, como: “políticas públicas voltadas para os direitos dos cidadãos; capacitação destes, para que possam transformar a realidade através do uso das tecnologias de informação e comunicação”. Por outro lado, a ótica da exclusão está relacionada com a parte da população que não desfruta dessas facilidades, geralmente por não possuir recursos, não ter capacitação adequada e, muitas vezes, não ter conhecimento sobre seu potencial.

Na verdade, o grau de acessibilidade à informação e aos serviços públicos, independentemente do uso das TICs, varia de cidadão para cidadão. Escolaridade, poder aquisitivo, posição social ou inserção em determinados grupos de referência, são fatores que levam distintos cidadãos a terem diferentes condições de acesso. Grande parte da população está mal posicionada nessas variáveis: são os excluídos sociais, quase sempre também excluídos digitais (JAMBEIRO; SOBREIRA; RABELO, 2009, s.p.).

Como alternativa para minimizar a exclusão digital, Magrami (2014) defende que, além de impulsionar a inclusão digital, o aparato estatal deve enfrentar o desafio de capacitar as pessoas para que possam interagir *on-line*.

A tarefa de universalizar o acesso, por si só, é complicada num país de dimensão continental como o Brasil, representa somente o primeiro passo. Para a concretização do potencial democrático que a internet oferece, não basta o cidadão saber acessar a internet. O desenvolvimento de habilidades é fundamental, através da chamada “alfabetização digital”, outro desafio igualmente crucial. Esta capacitação abre possibilidades importantes para o aprimoramento da população através da educação a distância e o engajamento em projetos culturais, dentre diversos outros tipos de interação democrática *on-line* (MAGRAMI, 2014, p. 101).

Diante disso, sinaliza-se para um ponto de atenção que o governo deve ter ao oferecer seus serviços por meio do uso das TICs, pois não se pode simplesmente abolir o atendimento presencial e focar apenas no meio *on-line*, uma vez que essa

ação “restringe o serviço a um único meio de acesso e aqueles que não dispõem de internet podem ser prejudicados” (JAMBEIRO; SOBREIRA; RABELO, 2009, s.p.). Sendo assim, é válido diversificar a forma de atendimento no governo para atender a todos os tipos de público e perfis, bem como ampliar o acesso digital ao maior número possível de cidadãos.

A inclusão digital é requisito essencial para o estabelecimento de programas e políticas de governo eletrônico, já que possibilitará a “ampliação do acesso à informação e exercício direto de cidadania e, portanto, da democracia digital” (BERNARDES, 2013, p. 175). Em resumo, Pinho (2011) declara que o emprego da internet realmente pode descomplicar

a participação da sociedade no governo e do exercício do controle social, com consciência, porém de que não será “por meio da tecnologia que se criará a participação, nem o controle social, mas se já existem mecanismos para isso, então ela pode facilitar sua concretização” (CHAIN *et al.*, 2004 *apud* PINHO, 2011, p. 102-103).

Logo, a internet tem a capacidade de viabilizar a participação da população, desde que exista espaço, processos e instrumentos para isso ocorrer. Não há dúvidas da relevância das TICs para estreitar o relacionamento da administração pública com o cidadão, predominantemente pelo fornecimento de e-serviços públicos e da prestação de contas em relação às ações das organizações públicas (PEREIRA; MACADAR; DANIEL, 2013). A próxima seção apresenta a definição de “governo eletrônico”, de forma sucinta, para melhor compreender como a tecnologia está empregada no setor público brasileiro com o propósito de enfrentar os desafios que se apresentam na era digital.

## 4.2 Aspectos conceituais de governo eletrônico

As TICs têm ajudado a dar apoio às funções do governo, sendo englobadas sob a nomeação de “governo eletrônico”<sup>16</sup> (FUGINI; MAGGIOLINI; PAGAMICI, 2005 *apud* ALVES; BRELÀZ, 2015, p. 9). O governo eletrônico (e-gov) consiste no emprego das TICs pelo serviço público para prestação de serviços e informações para cidadãos, ou seja, o e-gov é a comunicação eletrônica “que objetiva fornecer e obter informações, prestar serviços, bem como transacionar bens e serviços a distância,

---

<sup>16</sup> Do inglês: *e-government*.

entre governo e cidadãos, e entre governo e empresas” (MENEZES, FONSECA, 2005, p. 335-336).

O uso do governo eletrônico foi impulsionado, basicamente, por três fatores: o crescimento das expectativas dos usuários que cobravam mais efetividade e menos burocracia; a globalização e o progresso tecnológico conduzindo para outras alternativas de comunicação e serviços; e a reforma do Estado, que “promoveu uma reengenharia do governo, objetivando maior eficiência, maior prestação de contas e uma melhor administração dos recursos” (FERGUSON, 2002, p. 107).

Inicialmente vislumbradas como instrumentos de entrega eletrônica ou *on-line* de serviços públicos, as práticas de governo eletrônico ou e-gov estão cada vez mais ganhando espaço por serem vistas como “relevantes elementos indutores do desenvolvimento socioeconômico e da promoção de novas formas ou formatos de contato entre governo e a sociedade” (CHAVES; AGUIAR; SOARES, 2014, p. 1). No relatório bienal de 2014, a Organização das Nações Unidas (ONU) defendeu que o governo eletrônico e a inovação

significam expressivas oportunidades para transformar a administração pública em instrumento de desenvolvimento [...] voltado a um futuro econômica, social e ambientalmente sustentável para o planeta e para as atuais e futuras gerações, pois representam o potencial da oferta de serviços públicos com maior eficiência, além da garantia da transparência e da participação social (ONU, 2014, p. 2 *apud* CHAVES; AGUIAR; SOARES, 2014, p. 1).

De acordo com Ferrer (2003), pode-se chamar de governo eletrônico o conjunto de serviços e de acesso a informações que o governo oferece aos diferentes atores da sociedade civil por meios eletrônicos. Por sua vez, para Gant e Gant (2003), o governo eletrônico está relacionado com a dedicação dos entes estatais para entregar informações e serviços do governo à população utilizando as TICs. Segundo Beuren *et al.* (2013) citado por Mello (2009), o governo eletrônico é uma crescente tendência com a finalidade de atualizar os processos internos do governo, em especial no que se refere à participação do cidadão, na gestão e na oferta de serviços públicos por intermédio das tecnologias. No entanto, é necessário enfatizar que o termo “governo eletrônico” está muito além de governo informatizado:

trata-se do uso da tecnologia da informação e comunicação para se construir um governo aberto e ágil, ampliar a cidadania, aumentar a transparência da gestão e a participação dos cidadãos na fiscalização do poder público, democratizar o acesso aos serviços e informações

na internet e aumentar a eficiência dos serviços públicos (CUNHA, 2010, p. 73).

Na mesma direção, Pinho (2008b, p. 475) salienta que o governo eletrônico não deve ser visto “apenas por meio da disponibilização de serviços *on-line*”, mas principalmente pelo leque de oportunidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. Percebe-se que o conceito de governo eletrônico possui vários contextos, sentidos e definições na literatura, porém cabe destacar as noções de e-gov restrito e ampliado.

No governo eletrônico restrito estão agrupadas as definições que tratam apenas da modernização das estruturas governamentais mediante a absorção das TICs, já a definição mais ampla de e-gov se refere à oportunidade de atuação mais eficaz do governo e maior participação popular (SANTOS; BERGER; ROVER, 2012 *apud* RAMINELLI, 2014). De forma mais detalhada, a autora diz que,

em um conceito mais restrito, entende-se que o governo eletrônico consiste na “[...] recorrência a equipamentos e procedimentos de informática e de comunicação eletrônica para disponibilizar informações e serviços para a população de uma dada jurisdição, bem como a adoção desses elementos para melhorar a eficiência do governo” (PINHO, 2008a). Já em uma conceituação ampliada, de acordo com Aires Rover (2006, p. 99), governo eletrônico pode ser entendido como “[...] uma infraestrutura única de comunicação compartilhada por diferentes órgãos públicos a partir da qual a tecnologia da informação e da comunicação é usada de forma intensiva para melhorar a gestão pública e o atendimento ao cidadão” (RAMINELLI, 2014, p. 262).

Por outro lado, alguns autores como Cardoso (2004, p. 33-34) apreciam a ideia de associar as formas de governo eletrônico restrito e ampliado, sendo a primeira uma condição para viabilizar a segunda, a fim de atender às expectativas criadas com a internet e com o avanço do governo democrático. Sendo assim, o e-gov pode resultar em

uma “revolução na prestação de serviços públicos”, tanto em termos de melhoria deles quanto de redução de custos; “uma revolução na análise e decisão de processos não repetitivos”; “profunda reformulação” nos processos de compras por parte do Estado; e, “o que é mais importante, conferindo aos processos de compras e contratações uma transparência essencial para que exista verdadeiro controle público sobre os atos e dispêndios dos governantes”; e ainda, uma dramática alteração nas formas pelas quais os cidadãos interagem com seus representantes e governantes (CARDOSO, 2004, p. 33-34).

Há também aqueles teóricos que conceituam as expressões “governo eletrônico” e “governança eletrônica” como sinônimos, e outros ressaltam diferenças, na medida em que o primeiro abarcaria a “dimensão tecnológica na prestação de serviços”, e o segundo termo estaria vinculado à “dimensão democrática, valendo-se das TICs para provocar maior transparência, controle público e participação dos cidadãos no governo” (RODRIGUES, 2010, p. 37).

Apesar da variação de terminologia ou lente teórica, Rodrigues (2017) frisa que basicamente existem sempre duas vertentes principais associadas à referida noção: uma ligada à utilização das TICs com o fim de proporcionar maior eficiência e redução dos gastos aos governos, e outra ligada à utilização das TICs para proporcionar novas práticas democráticas. Independente da perspectiva, nota-se a evolução do conceito de e-gov, do enfoque da modernização dos processos internos dos governos e entrega de serviços *on-line* para a expansão da participação e interação da sociedade nos processos democráticos (RODRIGUES, 2017).

Isso posto, fica nítido que as TICs, através do governo eletrônico, de alguma forma, passaram a gerar oportunidades e transformaram a relação entre o governo e os cidadãos. Para Mitozo (2015, p. 52), “o ambiente digital se constitui, então, como um novo espaço por atender a alguns apelos da vida contemporânea, tais quais: portabilidade, velocidade e atemporalidade”.

Diante das demandas modernas e luta pela garantia dos valores democráticos, o poder público amplia suas ferramentas comunicacionais a fim de contemplar as pretensões civis, investindo em ações digitais, dentre elas o Portal e-Democracia (MITOZO, 2015). Assim, as formas de governo eletrônico foram sendo categorizadas de acordo com a finalidade, conforme exposto no Quadro 2 proposto por Gil-García e Luna-Reyes (2008) citados Balbe (2010).

Quadro 2 – Mapeamento das aplicações de governo eletrônico

Abordagens de administração pública	Categoria de e-gov	Elementos de e-gov
Administrativa	e-serviço, e-administração	e-serviço, e-comércio, e-administração, e-recursos humanos, e-licitações
Política	e-democracia	e-democracia, e-participação, e-voto, e-transparência
Legal	e-política pública	e-política pública, e-governance

Fonte: GIL-GARCÍA; LUNA-REYES, 2008 *apud* BALBE, 2010, p.193.

O Quadro 2 estrutura o governo eletrônico a partir das suas aplicações, na visão de Gil-García e Luna-Reyes (2008) citados por Balbe (2010), mapeado conforme três abordagens da administração pública – administrativa, política e legal – trabalhadas em 4 categorias e 11 elementos diversos. “O termo e-democracia contempla o ativismo no exercício pleno da cidadania, não apenas exercício de direitos” (CUNHA; MIRANDA, 2013, p. 550), entre as formas relacionadas está a e-participação, que será detalhada na próxima seção.

### 4.3 Dimensões da e-participação

A abordagem dos principais estudos sobre e-participação, também conhecida como participação digital ou participação *on-line*, argumenta que o uso das tecnologias digitais possibilita ampliar as formas de interação entre governo e governados em virtude de pelo menos três aspectos: “mais pessoas ou uma maior diversidade de pessoas podem participar; o efeito da atividade é intensificado ou concentrado em novos atores; e/ou a forma da atividade é alterada” (SAMPAIO, 2016, p. 939-940). Nesse contexto, é importante compreender o conceito de e-participação como:

o emprego espontâneo de tecnologias de comunicação e informação por agentes da esfera civil, buscando-se influenciar o processo de tomada de decisão de modo que seus resultados gerem, incrementem ou corrijam algum valor democrático em benefício da comunidade política (SÆBØ; ROSE; FLAK, 2008, p. 416 *apud* SAMPAIO, 2016, p. 940).

Por sua vez, Albano e Araújo (2017) afirmam que a definição de e-participação está relacionada ao fato de exercer uma atividade de forma espontânea, com fins de cooperar com a administração pública, seja em processos de deliberação, discussão

ou decisão. Percebe-se, então, que a propagação das TICs viabiliza expandir a dimensão da participação, uma vez que cidadãos contam com novos canais para influenciar, individual ou coletivamente, as ações e os resultados das decisões do governo (CETIC, 2017). Para Mitozo (2015), o conceito de e-participação abrange, ainda,

diferentes níveis e formas de engajar-se nas decisões da coisa pública. Conforme Aichholzer e Allhutter (2011), as formas de participação consistem em informação, consulta e atividade participativa (p. 5). Esta atividade pode ser, ainda, dividida em engajamento e *empowerment*, que constituem os níveis ou as gradações participativas (KOUSSOURIS *et al.*, 2011). No engajamento, os cidadãos se envolvem na discussão do desenvolvimento de políticas públicas. O *empowerment* seria o complemento dessa discussão, momento em que o cidadão, além de debater, vê as propostas apresentadas por ele serem consideradas na formulação da decisão política (KOUSSOURIS; CHARALABIDIS; ASKOUNIS, 2011, p. 13 *apud* MITOZO, 2015, p. 53).

Logo, observa-se que a internet proporciona o acesso à informação, e, ao aplicar no contexto governamental, se transforma em oportunidade para a população atuar e se envolver nas questões da administração pública de variadas formas. Na prática, percebe-se que novos canais de interação foram surgindo e estão disponíveis para:

as pessoas expressarem suas preferências ou, inclusive, para entrar em contato com seus representantes. São canais que, muitas vezes, reduzem os custos (i.e. deslocamento, tempo) atrelados à participação. Por exemplo, para entrar em contato com um político, receber informações ou se inscrever em um boletim, fazer uma doação, reclamar com o governo por e-mail, entrar em contato com uma associação, participar de pesquisas ou enquetes, trabalhar em uma campanha, participar em um fórum de discussão, etc., é preciso estar *on-line* e ter certas habilidades digitais, de modo que o esforço necessário para a ação é relativamente baixo (CETIC, 2017, p. 2).

Portanto, identifica-se uma relação entre o modo de participação digital e a aplicação da democracia no ambiente *on-line*. Existe uma proximidade entre os termos, conforme salientado por Albano e Araújo (2017); embora sejam diferentes, possuem semelhanças na definição. Os autores citam a interpretação de alguns teóricos que consideram a e-participação como uma subárea da e-democracia, sem existir uma divisão clara entre os conceitos, mas sim uma posição complementar. Sendo assim, “a participação mediada por tecnologias digitais atua como uma ferramenta que ajuda no deslocamento de um sistema democrático representativo

para uma participação mais direta” (SUSHA; GRÖNLUND, 2012 *apud* ALBANO; ARAÚJO, 2017, p. 7).

O termo em si não é o essencial, mas sim a transformação e o leque de possibilidades propiciadas pelos canais digitais de comunicação. A ênfase “do debate sobre democracia digital deve ser na busca de maior participação da esfera civil nos processos de produção de decisão política” (SILVA, 2005, p. 454).

O autor ainda cita que a democracia digital pode assumir cinco graus de intensidade, que dependem dos arranjos políticos utilizados para institucionalizá-la: 1) disponibilizar informações e prestação de serviços públicos; 2) coletar a opinião pública e usar essas informações na tomada de decisão; 3) prover formas de intervenção da sociedade civil, através dos princípios da transparência e da prestação de contas ou *accountability*; 4) instituir processos e mecanismos de discussão ou deliberação com o objetivo de tomar decisões políticas com base no consenso da comunidade; e 5) revitalizar a democracia direta, prevalecendo a ideia de que a decisão deveria ser transferida diretamente para a esfera civil (SILVA, 2005).

É possível identificar quatro tipos de utilização das TICs em participação social em governos democráticos, na visão de Colombo (2006):

(a) mecanismos de consumo, com foco na gestão de políticas e serviços públicos, como elemento facilitador da eficácia e eficiência, concebendo os cidadãos como consumidores; (b) alteração no elitismo democrático, que concedem novos canais de participação, sem muito poder de tomada de decisão por parte dos cidadãos; (c) redes pluralistas, que compartilham o poder de decisão entre cidadão e governo de forma coletiva e conjunta; e (d) processos de democracia direta, que seriam, em última instância, por meio de discussão e deliberação constantes. Sendo que os dois primeiros (a) e (b), apesar de utilizarem as TICs, não alteram a lógica do sistema representativo. Já os dois últimos possuem alto grau de inovação, pois se inserem em uma perspectiva de participação social ativa, constante e horizontal, com potencial para alterar a lógica unidimensional da representação tradicional (COLOMBO, 2006, p. 30 *apud* STEFANI, 2015, p. 44).

Ao ampliar o foco para as formas práticas de e-participação, Sampaio (2016) realiza um levantamento dos trabalhos de diversos autores que abordam sobre o tema e enfatiza que existem pelo menos três principais linhas de atuação: programas de e-participação com foco na deliberação, programas consultivos e programas baseados na decisão.

Na primeira linha, os autores utilizam “preceitos de legitimidade da própria teoria deliberacionista”, relacionando que as conversas e discussões criam um

ambiente de conhecimento, julgamento e troca pública, por exemplo, a partir de fóruns de temas específicos ou amplos “criados para consultas públicas ou tomadas de decisão” (SAMPAIO, 2016, p. 940). Numa segunda perspectiva, atrela-se aos programas consultivos em que se busca conhecer a vontade do cidadão. As consultas públicas *on-line*<sup>17</sup> “são instrumentos nos quais agentes governamentais utilizam as TICs para consultar opiniões, vontades e posições dos cidadãos sobre questões de interesse público ou que dizem respeito à gestão da coisa pública” (SAMPAIO, 2016, p. 940). A última abordagem defende que “em maior ou menor medida todas as atividades de e-participação estão relacionadas com as tomadas de decisão”. Acredita-se que a aplicação das TICs “permite incrementar ou guiar as tomadas de decisão, denominando essa categoria em e-decisão<sup>18</sup>” (SAMPAIO, 2016, p. 941).

Tambouris *et al.* (2007, p. 9), ao estudarem experiências europeias de e-participação, identificaram diferentes níveis: 1) e-informação – canal de informação para os cidadãos; 2) e-consulta – canal de comunicação *on-line* para coletar respostas e alternativas do público; 3) e-envolvimento – assegurar que as preocupações públicas sejam compreendidas e levadas em consideração; 4) e-colaboração – canal interativo entre o cidadão e o governo, pelo qual os primeiros podem participar ativamente do desenvolvimento de alternativas e na identificação de soluções preferidas; e 5) e-empoderamento – facilita a transferência da influência, o controle e a formulação de políticas para o público (TAMBOURIS *et al.*, 2007, p. 9 *apud* ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2015, p. 1603). Na mesma linha de denominar as variações das formas de participação digital, Mitozo (2015) enumera outras: “e-Voting<sup>19</sup>, e-Activism<sup>20</sup>, e-Consulting<sup>21</sup>, e-Petitioning<sup>22</sup>, e-Polling<sup>23</sup>, e-Deliberation<sup>24</sup>, dando noção da abrangência do que ainda pode ser explorado nos estudos sobre e-participação” (MITOZO, 2015, p. 53).

Em busca de um sentido mais amplo para a participação *on-line*, Nico Carpentier (2011), no entendimento de Sampaio e Carreiro (2016), propõe a

---

<sup>17</sup> Do inglês: *on-line consultation* ou *e-consultation*.

<sup>18</sup> Do inglês: *e-decision making*.

<sup>19</sup> Ou *e-referendum*, com a possibilidade de votação *on-line* (DELLA PORTA, 2011, p. 805).

<sup>20</sup> Ativismo político através da internet.

<sup>21</sup> Consultas públicas realizadas de modo *on-line*.

<sup>22</sup> Sistema eletrônico de petição.

<sup>23</sup> Formação de grupos de discussão *on-line*, a fim de identificar o nível de apoio a um tema.

<sup>24</sup> Ou deliberação *on-line*.

diferenciação da e-participação em três termos: 1) acesso – relacionado a estar presente, a ter uma entrada para, efetivamente, colaborar ou tomar parte em outro momento; 2) interatividade – vinculadas às relações sociocomunicativas que acontecem entre indivíduos ou homem-máquina, por exemplo, a interação com um website ou um aplicativo; e 3) participação – o autor indica que a participação seja restrita, enquanto conceito, às questões que envolvem o poder. Logo, a participação precisa tanto considerar as disputas de poder na sociedade em questão quanto envolver algum nível de influência nessas disputas (CARPENTIER, 2011 *apud* SAMPAIO; CARREIRO, 2016).

Além das formas e sentido da e-participação, geralmente, os estudos que envolvem a temática costumam se dividir em óticas teóricas antagônicas no que refere aos efeitos ocasionados pela possibilidade de participação por meio das TICs (ALBANO; ARAÚJO, 2016). De um lado, surgem os estudiosos com a visão “pessimista”, do outro, a linha “otimista” e também aqueles que não se enquadram nos extremos, na visão “otimista moderada” (ALBANO; ARAÚJO, 2016, p. 5).

Autores do primeiro grupo consideram que é real o risco de as TICs agravarem os problemas já existentes nas democracias representativas em razão de acentuar a manipulação e hegemonia dos que possuem poder e informação, tornando a democracia algo cada vez mais virtual, podendo ocasionar aprofundamento da alienação e afastamento da política por parte dos cidadãos. No mesmo contexto, Albano e Araújo (2016) destacam a crença da linha pessimista de que os “artefatos tecnológicos aumentam a capacidade de controle da população pelo estado” (PINHO, 2011 *apud* ALBANO; ARAÚJO, 2016).

Em contraste, autores classificados como otimistas consideram que, com a internet, é possível disseminar o conhecimento e as informações políticas, resultando em oportunidade de atuação mais participativa junto aos governos. Como consequência do emprego de ferramentas digitais, existe o aparato governamental, que poderia modernizar e instituir processos de decisão compartilhada com a sociedade, por exemplo, com aplicativos de deliberação instantânea (ALBANO; ARAÚJO, 2016).

Além das lentes opostas há também a perspectiva denominada como utilitária ou otimista moderada que, de acordo com Stefani e Vaz (2015), é a abordagem que melhor se difundiu no meio científico-acadêmico, por crer que as TICs detêm potencial para mitigar alguns dos entraves ocasionados pela democracia representativa.

Autores dessa corrente argumentam que a internet pode funcionar como um canal de comunicação mais interativo, heterogêneo e multidirecional entre cidadãos e governo, diminuindo o abismo de informação naturalmente existente entre os representantes e seus eleitores (COLOMBO, 2006; SUBIRATS, 2011 *apud* STEFANI; VAZ, 2015, p. 111).

Essa linha teórica leva em consideração aspectos tanto da abordagem pessimista quanto da otimista, visto que avalia o perigo de agravar o distanciamento e os problemas reais nas democracias representativas, quando analisa a utilidade dos mecanismos tecnológicos para efetivar a democracia digital (STEFANI; VAZ, 2015). Na verdade, a visão otimista moderada parte da ideia de que as tecnologias participativas baseadas na internet

são fruto de um processo de construção social, na qual os elementos tecnológicos condicionam transformações sociais, mas também são moldados pelos processos sociais mais amplos, e a eles respondem. Dessa forma, a tecnologia, per si, não pode ser considerada um fator capaz de, isoladamente, produzir transformações significativas nas práticas políticas e na participação social, ainda que tenha potencial para contribuir para esse tipo de processo. Portanto, não é possível dizer que a internet sozinha “permitirá o florescimento de uma sociedade mais participativa e atuante no campo político e se a maior disponibilidade e circulação de informações refletir-se-á em cidadãos melhor informados e mais críticos” (VAZ, 2003, p. 70 *apud* STEFANI; VAZ, 2015, p. 112).

Assim, depreende-se que não é viável relacionar a ampliação da participação social apenas pela oferta de canais de comunicação virtuais, é preciso muito mais investimentos para se transformar a cultura da participação e comportamento político por parte dos cidadãos. Além das questões mais profundas de educação, de desigualdade social e de oportunidades, um primeiro passo para se alcançar uma sociedade mais participativa e engajada nos assuntos governamentais é combater a exclusão digital, “dispondo ao maior número de cidadãos o acesso a tecnologias, como também investir em campanha educativa ampla para a participação política nos meios digitais” (CETIC, 2017, p. 3).

Outros pontos que devem ser refletidos para propiciar a efetividade dos mecanismos de participação digital é a capacidade real de interferência na decisão governamental e possuir uma estrutura estatal que internalize o que chega da população (CETIC, 2017). Nas palavras de Marques (2017) citado por CETIC (2017),

se, por um lado, a participação confere legitimidade e amplia o senso de representação, por outro, é preciso maquinário atualizado e um

corpo de servidores dedicado a atender os usuários das redes de comunicação digital (seja para prestar serviços, seja para responder a dúvidas simples). Outro desafio se refere ao fato de que não é suficiente oferecer oportunidades de participação em fóruns ou enquetes oficiais se o sistema representativo ainda se mostra refratário ou incapaz de efetivamente considerar as demandas encaminhadas pelos cidadãos pelos canais digitais. Isso poderia prejudicar a participação dos cidadãos, uma vez que geraria desconfiança quanto à efetividade dos recursos tecnológicos para influenciar a tomada de decisão pública (MARQUES, 2017 *apud* CETIC, 2017, p. 4).

Cabe pontuar que existem muitos desafios, mas, independentemente da terminologia, da forma, da intensidade, do grau ou da linha teórica, o uso da internet e outras tecnologias digitais abrem novos espaços e caminhos para a população participar de forma mais ativa no governo. Para isso, é preciso conhecer os mecanismos de comunicação ofertados que facilitam a interação entre as instituições públicas e a comunidade. Nesse sentido, no âmbito das ouvidorias de instituições federais, foco deste trabalho, a CGU elaborou um sistema eletrônico com esse propósito de simplificar o contato, que será aprofundado na próxima seção.

#### **4.4 O Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv)**

O Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv) foi criado em dezembro de 2014 com o objetivo de oferecer solução tecnológica que facilite o contato entre os usuários de serviço público e os órgãos do Poder Executivo federal. No entanto, a regulamentação do sistema só foi feita pela CGU através da Portaria n.º 50.252, de 15 de dezembro de 2015.<sup>25</sup>

A ferramenta foi desenvolvida para concentrar a manifestação, organizar e integrar as informações, por permitir direcionar a manifestação a todos os órgãos que aderirem ao sistema, e funcionar como um mecanismo de controle e monitoramento, disponibilizando espaço para acompanhar o tratamento das manifestações.<sup>26</sup>

Outra intenção do e-Ouv era colocar em atividade, em todas as ouvidorias do Executivo, um canal de acesso digital.<sup>27</sup> As instituições que não possuíssem um

---

<sup>25</sup> Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/noticias/e-ouv-bate-recorde-de-manifestacoes-registradas-em-um-unico-mes>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/12/cgu-lanca-portal-de-ouvidorias>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

sistema informatizado passaram a ter essa possibilidade e as que já contavam com tal instrumento poderiam optar por também usá-lo ou manter o próprio sistema, visto que a portaria que o estabeleceu pontua que a adesão é voluntária.<sup>28</sup>

A implantação do e-Ouv também atende à Instrução Normativa n.º 1, de 5 de novembro de 2014 da CGU, que estabeleceu a obrigação, das ouvidorias públicas federais, de “produzir dados, informações e relatórios sobre as atividades realizadas” (CGU, 2014b). A OGU, por sua vez, tem o dever de “manter sistema informatizado que permita o recebimento e tratamento das manifestações recebidas pelas ouvidorias do Poder Executivo federal” (art. 3º, § 3º, I). Dessa forma, a adesão ao e-Ouv facilita tanto para os órgãos quanto para a OGU a efetivação das obrigações.

Sendo assim, apesar da não obrigatoriedade de adesão, a CGU vem se esforçando na divulgação das vantagens de uso do sistema como: isentar o órgão de investir recursos para desenvolver e manter sistema específico para ouvidoria; dispensar o envio de dados sobre as atividades executadas para obedecer à Instrução Normativa nº 1 de 2014; oferecer um mecanismo que mantém registro das manifestações, arquivos, prazos e acessos; padronizar a forma de atendimento das manifestações entre os órgãos; além de possibilitar um canal centralizado de informações das ouvidorias federais para a população.<sup>29</sup>

Do outro lado, considerando o aspecto do cidadão, o sistema também é visto como um avanço,

haja vista que qualifica e padroniza a comunicação do Estado com as pessoas. O sistema, ademais, permite que o Poder Público gerencie de maneira mais qualificada suas ações, qualificando os serviços públicos prestados e se aproximando dos anseios da população (CGU, 2015, p. 19-20).

O e-Ouv funciona 24 horas por dia e é totalmente *on-line*, flexibilizando para população registrar as demandas se comparado com outros canais dispostos pelo governo. O sistema também permite ao usuário vistoriar as demandas cadastradas, gerar relatórios das manifestações, cadastrar e-mails para receber alerta ou fazer

---

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria-no-50-252-2015-institui-o-e-ouv.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/12/cgu-lanca-portal-de-ouvidorias>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

manifestação anônima. Nesse último caso, já não é possível acompanhar a demanda, visto que não serão registrados os dados do cidadão.<sup>30</sup>

O e-Ouv segue as diretrizes da Instrução Normativa n.º 1 de 2014 da CGU, observando o prazo de atendimento – as manifestações cadastradas possuem o prazo de 20 dias para atendimento, prorrogáveis por mais 10 mediante justificativa – como também a classificação em categorias, que serão detalhadas no Quadro 3, apresentando cada manifestação em relação à definição normativa, à conceituação e ao exemplo prático.

Quadro 3 – Classificação dos tipos de manifestações aceitas pelo sistema e-Ouv  
(Continua)

Manifestação	Definição normativa	Conceituação	Exemplo
Sugestão	Proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela administração pública federal.	Essas manifestações contribuem de forma individual ou coletiva para o aperfeiçoamento da política, norma, padrão, procedimento, decisão, ato de órgão ou entidade do Poder Executivo federal ou serviço público prestado.	Um cidadão sugere que seja disponibilizado serviço de fotocópias próximo ao balcão de atendimento de um órgão público. Ou que seja feita alteração em uma política pública para que possa atender um número maior de beneficiários.
Elogio	Demonstração ou reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido.	O elogio é uma forma de demonstrar satisfação ou felicidade com um atendimento ou com a prestação de um serviço público.	Um cidadão utiliza os serviços da biblioteca de um órgão e sente-se satisfeito com o atendimento prestado pela bibliotecária. Depois disso, procura a ouvidoria e registra um elogio à servidora.
Solicitação	Requerimento de adoção de providência por parte da administração.	Este tipo de manifestação que deve conter, necessariamente, um requerimento de atendimento ou serviço. Pode se referir a uma solicitação material ou não. A solicitação pode ser utilizada inclusive para comunicar problemas.	Um cidadão comunica a falta de um medicamento e requer a solução do problema ou quando verifica que a chuva abriu um buraco na sua rua e requer o reparo da via.

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/12/cgu-lanca-portal-de-ouvidorias>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

Quadro 3 – Classificação dos tipos de manifestações aceitas pelo sistema e-Ouv  
(Conclusão)

Manifestação	Definição normativa	Conceituação	Exemplo
<b>Denúncia</b>	Comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo.	As denúncias devem envolver a comunicação de infrações disciplinares, crimes, prática de atos de corrupção ou improbidade administrativa que venham ferir a ética e a legislação, bem como as violações de direitos, mesmo que ocorridas em âmbito privado. A investigação e a repressão a esses atos ilícitos dependem da atuação dos órgãos de controle interno e externo, a exemplo das auditorias, corregedorias, controladorias, tribunais de contas, órgãos policiais e Ministério Público. Esses atos podem ser denunciados tanto à ouvidoria quanto à comissão de ética do respectivo órgão.	Um cidadão denuncia um servidor público que recebeu propina para agilizar um procedimento administrativo.
<b>Reclamação</b>	Demonstração de insatisfação relativa a serviço público.	Para efeito de padronização, também serão consideradas nessa categoria as críticas a atos da administração, de concessionárias de serviço público ou de servidores, bem como eventuais opiniões desfavoráveis.	Um cidadão idoso faz uma reclamação ao INSS, afirmando que a espera para atendimento presencial no órgão está muito longa.

Fonte: CGU, 2015, p. 30-32.

No caso das denúncias alguns elementos deverão ser considerados pelo cidadão antes de cadastrar a manifestação no sistema e, por isso, ao selecionar essa opção, aparece um aviso dos requisitos mínimos para que seja feito o cadastro e todas as informações necessárias, bem como a diferença entre denúncia e reclamação.<sup>31</sup>

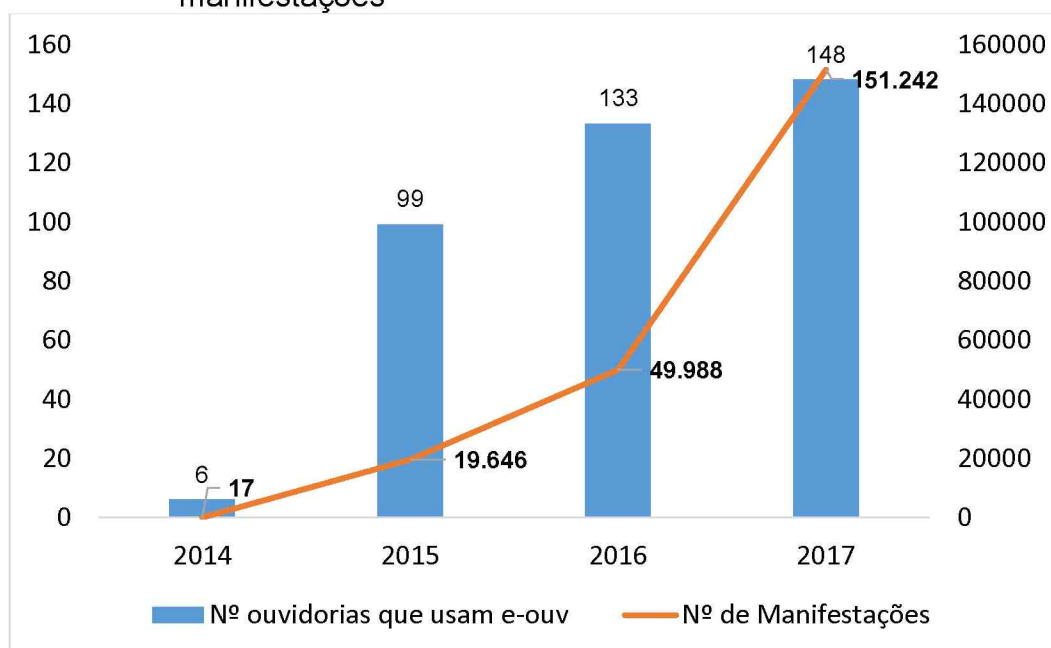
As informações coletadas pelo e-Ouv dão origem a um painel estatístico *online*, atualizado diariamente, com informações de todas as manifestações recebidas pelos órgãos do Executivo federal, usuários do sistema sobre qualidade dos programas e dos serviços públicos prestados.<sup>32</sup> Os dados auxiliam tanto os gestores públicos quanto os cidadãos no exercício do controle por meio da participação social.<sup>33</sup> O Gráfico 3 apresenta o volume de manifestações recebidas e de adesão pelos órgãos do Poder Executivo federal ao sistema no período de 2014 até 2017.

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/noticias/melhorias-no-sistema-facilitam-o-trabalho-das-ouvidorias>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

<sup>32</sup> Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/estatisticas-e-relatorios>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/noticias/sala-das-ouvidorias-e-lancada-para-estimular-o-controle-social>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

Gráfico 3 – Número de ouvidorias dos órgãos do Poder Executivo Federal que usaram o sistema e-Ouv nos anos de 2014 a 2017 e quantitativo de manifestações



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Portal Sala de Ouvidorias da CGU (2017).

Percebe-se pelo Gráfico 3 que o uso do sistema e-Ouv tem crescido, tanto em volume de manifestações quanto no número de ouvidorias federais que aderem ao sistema. No mês de novembro de 2017 o sistema recebeu 8.977<sup>34</sup> demandas, sendo considerado pela CGU o mês com registro recorde de manifestações, sinalizando que o canal tem sido cada vez mais procurado pela população. No total, em 2017, 148 órgãos federais da administração direta e indireta estavam utilizando o e-Ouv e foram registradas mais de 151 mil manifestações que correspondem a: denúncia (23%), elogio (1%), reclamação (37%), solicitação (36%) e sugestão (3%).

O e-Ouv tem sido considerado pelo governo uma ferramenta que representa “um grande salto de qualidade na gestão das atividades de ouvidoria”, uma vez que propicia um canal para atender o cidadão e possibilitar sua participação de maneira rápida e segura (CGU, 2015). Sendo assim, o sistema se torna um canal que oportuniza e fortalece espaços de participação cidadã, pois a ferramenta está disponível a todos que desejarem engajar nas causas públicas e contribuir para o aprimoramento do governo, além de permitir o controle e monitoramento dos serviços e políticas públicas dispostas à sociedade.

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/noticias/e-ouv-bate-recorde-de-manifestacoes-registradas-em-um-unico-mes>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

## 5 PERCURSO METODOLÓGICO

Nos capítulos anteriores, este trabalho apresentou os principais conceitos teóricos de participação cidadã, das ouvidorias públicas e as contribuições das TICs para estreitar a relação governo-população. Concluídas as exposições teóricas, este capítulo pretende caracterizar os aspectos metodológicos do estudo e apresentar os procedimentos realizados para se atingirem os objetivos propostos. Está organizado em seção única, na qual serão descritos os procedimentos metodológicos e delineamento da pesquisa.

Em relação à abordagem do problema, o presente estudo pode ser caracterizado como quali-quantitativa. A opção pela adoção dessa abordagem foca na possibilidade de melhor perceber o fenômeno, sendo que a pesquisa quantitativa tem por objetivo quantificar os dados e é fundamentada em grandes amostras representativas, aplicando uma análise estatística (MALHOTRA *et al.*, 2005), enquanto a qualitativa possui um eixo mais profundo e diferenciado sobre a realidade investigada (DEMO, 2002). Para Laville e Dionne (1999, p. 225), as “perspectivas quali-quantitativas não se opõem e podem até parecer complementares, cada uma ajudando a sua maneira o pesquisador a cumprir sua tarefa, que é a de extrair as significações essenciais da mensagem”.

A pesquisa identifica-se em exploratória e descritiva. Primeiramente classificada como exploratória, que, de acordo com Gil (2008), é aquela que tem como objetivo principal desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. Por sua vez, também pode ser considerada descritiva, por ter a preocupação de aprofundar a descrição de determinado fenômeno ou área de interesse (TRIVIÑOS, 2008).

Sendo assim, a escolha do tipo de estudo exploratório-descritivo (COOPER; SCHINDLER, 2003) se adequa ao objetivo desta pesquisa, porque ao mesmo tempo que se pretende descrever a situação dos casos em análise, busca-se aprofundar o contexto das ouvidorias federais das instituições federais de ensino superior sobre as quais ainda faltam consolidações. Embora se encontrem pesquisas sobre ouvidorias federais em algumas áreas de investigação, não se verificou a existência de trabalhos acadêmicos que abordem o uso do sistema e-Ouv e outros meios de acesso dispostos com a intenção de interagir com a população nas ouvidorias das instituições de ensino.

Optou-se pelas organizações do segmento instituição federal de ensino superior por dois motivos: primeiro por ser o segmento, dentre os órgãos do Poder Executivo federal, com maior volume de ouvidorias públicas<sup>35</sup> e por também ser o segmento que maior volume de adesão ao sistema e-Ouv. Logo, espera-se, ao adotar esse método, obter informações mais precisas em relação ao estudo proposto.

O modelo de procedimento eleito foi o estudo de caso, entendendo que a análise em profundidade permite compreender se as ouvidorias estão preparadas para ouvir o cidadão e se na prática as informações que chegam a essas instituições possibilitam são internalizadas pela administração pública. Tendo como base o referencial metodológico de Yin (2005), esta pesquisa assume o tipo “holístico de casos múltiplos<sup>36</sup>”, que constitui uma variante da estratégia de estudo de caso. Segundo Yin (2005), a escolha de realizar múltiplos estudos de caso geralmente é ainda mais desafiadora, por ser mais ampla e robusta do que o estudo detalhado de um único caso, o que pode recompensar o pesquisador com a ampliação das possibilidades de replicações teóricas e generalizações a partir de constatações e cruzamentos dos resultados dos casos. Na visão de Stake (2005), em geral,

considera-se que o uso de múltiplos casos propicia evidências inseridas em diferentes contextos, concorrendo para a elaboração de uma pesquisa de melhor qualidade. Estuda múltiplos casos, buscando semelhanças, redundâncias e variedades. A escolha é baseada na crença de que entendê-los levará a um melhor entendimento e melhor teorias sobre mais casos (STAKE, 2005, p. 108-132 *apud* LIMA *et al.* 2012, p. 136).

No entanto, o autor chama a atenção para o fato de que “em pesquisa com múltiplos casos requer um procedimento mais apurado e mais tempo para a coleta e análise dos dados, pois será necessário replicar as mesmas questões para todos” (STAKE, 2005, p. 108-132 *apud* LIMA *et al.* 2012, p. 136).

Yin (2005) ainda destaca que em estudo de casos múltiplos é aconselhável fazer com que cada caso sirva ao propósito específico, dentro do escopo global da

---

<sup>35</sup> De acordo com retorno da CGU, pedido de acesso a informação número 00075001025201711, em setembro de 2017, o governo federal possuía 310 ouvidorias distribuídas em oito categorias: instituições de ensino (33%); hospitais (18%); estatais (15%); administração direta (13%); autarquias e fundações (10%); organizações militares (5%); sistema financeiro nacional (3%); agências reguladoras (3%).

<sup>36</sup> De acordo com Yin (2001, p. 64-74) o estudo de caso múltiplo pode ser holístico ou incorporado. “É holístico quando se tem apenas uma unidade de análise e incorporado quando se tem mais de uma”. Nesta dissertação cada instituição corresponde a uma unidade de análise.

investigação. Com isso, torna-se importante que os casos múltiplos sigam a lógica da replicação:

A replicação e não amostragem, ou seja, não permite generalização dos resultados para toda a população, mas, sim, a possibilidade de previsão de resultados similares (replicação literal) ou a de produzir resultados contrários por razões previsíveis (replicação teórica), à semelhança, segundo o autor, ao método de experimentos (YIN, 2005, p. 69).

Nesta pesquisa, selecionou-se a replicação literal, por acreditarmos que as instituições, apesar de possuir particularidades, terão resultados semelhantes. Dessa forma, numa primeira perspectiva, foi feita a pesquisa exploratória e predominantemente quantitativa, abrangendo a totalidade das ouvidorias públicas brasileiras de instituição federais de ensino superior<sup>37</sup>. Numa segunda dimensão, foi feita uma análise mais qualitativa na perspectiva de três casos identificados no âmbito das instituições federais de ensino superior que foram escolhidas em virtude da facilidade de acesso aos dados, custo, tempo para coleta das informações e análise dos dados e, principalmente, por cumprirem os requisitos desejados para este estudo.

A coleta de dados foi sustentada por duas grandes etapas, compostas de cinco técnicas de pesquisa que são detalhadas adiante: a primeira etapa contempla (a) pesquisa bibliográfica e (b) documental; a segunda etapa abrange (c) questionário, (d) teste de atendimento dos canais e, por fim, (e) entrevista.

#### **a) Pesquisa bibliográfica**

A primeira técnica adotada foi a pesquisa bibliográfica, que se apoiou no levantamento teórico dos eixos temáticos relacionados ao estudo através de livros, artigos, dissertações, teses, manuais e outros documentos referentes ao conteúdo. A melhor compreensão do objeto demandou a revisão da literatura sobre participação, ouvidorias públicas e tecnologias digitais como mecanismos de comunicação com a gestão pública. Conforme esclarece Gil (2008, p. 71), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Para os autores Lima e Miotto (2007), ao tratar da pesquisa bibliográfica, é importante destacar que:

---

<sup>37</sup> Em 2017 foram contabilizadas 103 ouvidorias públicas de IFES de acordo com o retorno da CGU ao pedido de acesso a informação número 00075001025201711.

A revisão bibliográfica é sempre realizada para fundamentar teoricamente o objeto de estudo, contribuindo com elementos que subsidiam a análise futura dos dados obtidos [...]. Reafirma-se a pesquisa bibliográfica como um procedimento metodológico importante na produção do conhecimento científico capaz de gerar, especialmente em temas pouco explorados, a postulação de hipóteses ou interpretações que servirão de ponto de partida para outras pesquisas (LIMA; MIOTO, 2007, p. 44).

## **b) Pesquisa documental**

A pesquisa documental, segunda técnica utilizada, examinou documentos, como relatórios estatísticos das manifestações, portal sala de ouvidorias, divulgações e notícias no site da CGU e no site das instituições em estudo. Outro importante conjunto de documentos consultados foram legislações pertinentes aos temas estudados, tais como a Constituição Federal de 1988, leis (Lei n.º 8.490/1992, Lei n.º 10.683/2003, Lei n.º 10.861/2004, Lei n.º 12.527/2011, Lei n.º 13.460/2017), decretos (Decreto n.º 8.243/2014, Decreto n.º 9.094/2017), instruções normativas (IN OGU n.º 04/2017, IN OGU n.º 01/2014, IN CRC/OGU n.º 01/2014), portarias (Portaria n.º 1.866/2017, Portaria n.º 424/2016, Portaria n.º 3.681/2016, Portaria n.º 1.864/2016, Portaria n.º 50.252/2015), entre outros documentos. A pesquisa documental, segundo Lakatos e Marconi (2003), é a coleta de dados em fontes primárias, como documentos escritos ou não, pertencentes a arquivos públicos, arquivos particulares de instituições e domicílios e fontes estatísticas.

## **c) Questionário**

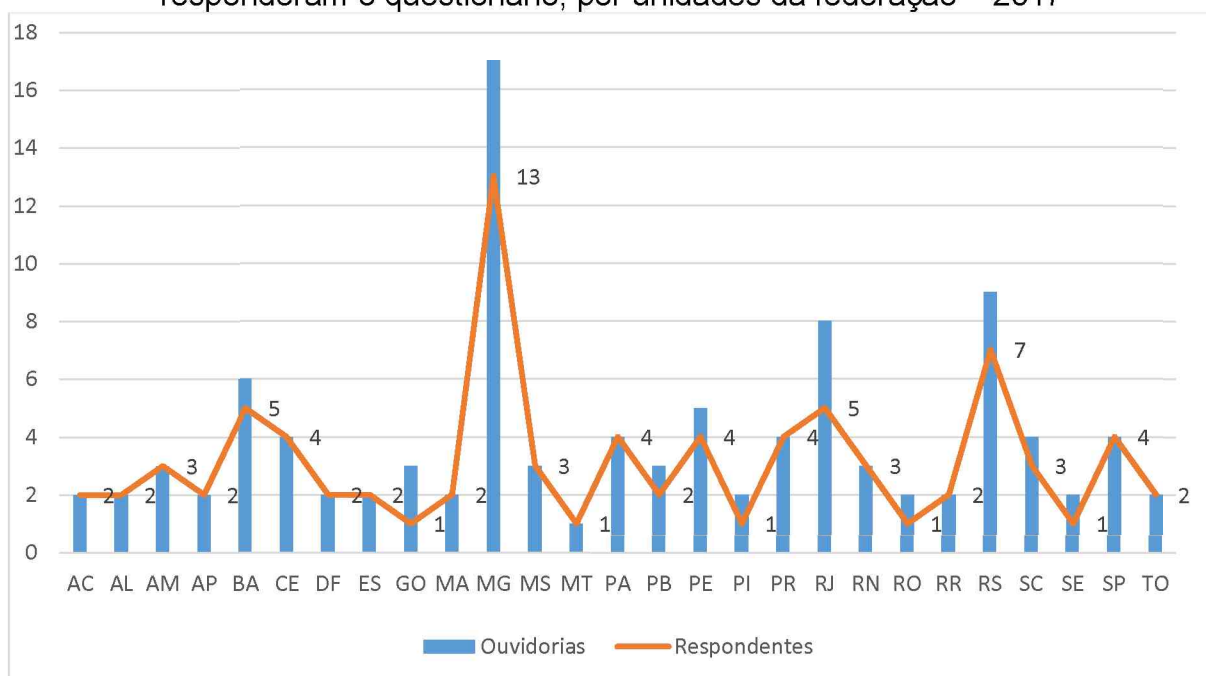
Segundo Malhotra *et al.* (2005), um questionário é um conjunto de perguntas para obter informações do entrevistado, de preferência com perguntas claras e fáceis de serem respondidas, que motivem o entrevistado a responder. O questionário foi encaminhado com o intuito de conhecer o preparo do atendimento dos principais canais de interação utilizados pelas ouvidorias das instituições federais de ensino superior para o diálogo com a sociedade. Devido à abrangência geográfica, o questionário foi enviado por e-mail para as 103 ouvidorias federais pertencentes ao segmento, composto de 15 questões elaboradas a partir de diagnóstico dos canais feito pela OGU (2016) e de Menezes (2017).

Após o envio, foi feito contato telefônico para explicar a pesquisa e solicitar a participação, informando que o instrumento estaria disponível para resposta no prazo

de 30 dias. Faltando 15 dias para finalizar o prazo estipulado, adotou-se como estratégia enviar o questionário através dos sistemas e-Ouv e e-SIC para as ouvidorias que ainda não haviam respondido. No total foram respondidos 85 questionários que corresponde a 83% de taxa de resposta.

O perfil dos respondentes englobou proporcionalmente a totalidade das ouvidorias brasileiras, conforme demonstrado no Gráfico 4, o que contribui para uma análise mais completa da realidade das ouvidorias públicas do segmento em nível nacional.

Gráfico 4 – Comparativo entre número total de ouvidorias das instituições federais de ensino superior do Brasil em relação ao número de ouvidorias que responderam o questionário, por unidades da federação – 2017



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Destaca-se que as três instituições que serão aprofundadas, através do estudo de casos, também participaram do questionário e suas respostas, em conjunto com as demais, fazem parte dos resultados que serão apresentados no próximo capítulo.

#### d) Teste de atendimento dos canais

Em seguida, foi realizado o teste de atendimento dos principais canais de acesso fornecido pelas ouvidorias pesquisadas para buscar a experiência de se colocar no lugar do usuário com o intuito de levar manifestações e identificar a capacidade e preparo dessas instituições para ouvir o cidadão. Definiu-se, após os

números apurados pelo questionário que serão apresentados na seção 6.1, selecionar os três canais mais ofertados pelas ouvidorias, porém substituindo o atendimento presencial pelo telefone, por viabilidade prática. Assim, os canais escolhidos foram: e-Ouv, e-mail e telefone.

Dentre os cinco tipos de manifestações estabelecidas pela OGU, optou-se por três tipos: pela sugestão – proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços, em que na resposta conclusiva precisam constar as medidas requeridas às áreas internas, ou a justificativa no caso de impossibilidade de fazê-lo; pela solicitação – requerimento de adoção de providência por parte da administração; e pela reclamação – demonstração de insatisfação relativa a serviço público. Excluiu-se a denúncia em virtude de implicações legais e o elogio por não, necessariamente, ter obrigação de um retorno.

Foram cadastradas manifestações idênticas em relação ao conteúdo das mensagens, data e canal em cada uma das organizações, além de criar e-mail e cadastro com nome fictício, prezando pela não identificação no teste. No canal e-Ouv foi feita a sugestão; no e-mail, a solicitação; e por telefone, a reclamação.

Os critérios estipulados para análise foram resumidos no Quadro 4.

Quadro 4 – Critérios analisados no teste de atendimento das ouvidorias dos estudos de casos – 2017

<b>Características avaliadas</b>	<b>Baseado em</b>	<b>Elementos considerados</b>
Funcionalidade do canal	CGU (2015)	OGU estabelece que a ouvidoria precisa disponibilizar canais de comunicação efetivos.
Prazo de resposta	IN OGU nº 01/2014	O retorno no período de 20 dias podendo ser prorrogado por mais 10.
Fornecimento de protocolo	Lei nº 12.527/2012; Decreto nº 9.094/2017	Entrega ou não do protocolo para acompanhar a manifestação registrada.
Atributos da resposta	Autor Quintão (2015); OGU (2016)	Foi observada a qualidade da resposta - se atendeu de maneira clara, simples e completa o que foi demandado. Ainda em relação à resposta, ressalta-se que foi considerada totalmente atendida apenas a solução dada no próprio canal, sem a necessidade de buscar em outras fontes.

Fonte: Elaborado pela autora.

A pontuação atribuída seguiu a escala de referência: 0 (zero) para “não avaliado” ou “não se aplica”; 1 (um) avaliado com o nível “não atende”; 2 (dois)

avaliado com o nível de atendimento “parcial”; e 3 (três) avaliado com o nível atendido “completamente”. Com o propósito de comparar os canais e o atendimento das instituições, após coleta, os dados foram processados, reunidos em uma tabela e sua análise deu origem ao Percentual do Grau de Atendimento (PGA), para analisar cada canal em sua respectiva instituição, obtido através da fórmula:

$$PGA = \frac{\sum(\text{pontuação})}{\sum(\text{pontuação máxima possível})} \times 100$$

A partir desse percentual, foram também estabelecidos os PGA por instituição e PGA geral por canal – mensura as pontuações do canal nas três instituições –, alcançados através da média dos resultados da fórmula do PGA.

### **e) Entrevistas**

Por fim, a quinta e última técnica foi a realização de entrevista com os ouvidores atuantes nas instituições em estudo, a fim de aprofundar na realidade de cada um. As entrevistas têm o objetivo de “entender e compreender o significado que os entrevistados atribuem a questões e situações, em contextos que não foram estruturados anteriormente, com base nas suposições e conjecturas do pesquisador” (MARTINS, 2006, p. 27). A finalidade de entender como os indivíduos decifram seu mundo social e como nele agem é o que transforma as entrevistas em um recurso interessante a ser aplicado na pesquisa qualitativa (MAY, 2004).

As entrevistas foram realizadas pela própria pesquisadora, a partir de roteiro previamente elaborado contendo questões norteadoras, mas com liberdade para explorar outras que por ventura surgissem nesse momento, ou seja, semiestruturada.

A amostra selecionada de ouvidores foi intencional, uma vez que se deu em função do objetivo geral deste trabalho, que busca analisar a atuação das ouvidorias públicas federais de ensino superior na participação cidadã. Nesse sentido, considerou-se que os entrevistados deveriam ser aqueles que têm o poder de determinar, validar e redirecionar os projetos, ações e atividades da ouvidoria, internalizar na instituição o que chega através de manifestações, ou seja, os ouvidores em exercício. As referidas entrevistas ocorreram entre os meses de agosto e setembro de 2017, com duração média de uma hora e quinze minutos. O roteiro de entrevistas encontra-se no Apêndice C. A transcrição das três entrevistas rendeu um total de 36 páginas impressas.

Para analisar as entrevistas, utilizou-se o método da análise de conteúdo que, de acordo com Bardin (2012), corresponde a um conjunto de instrumentos de cunho metodológico em constante aperfeiçoamento que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. Para a autora, o método se baseia em “[...] operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamento analógico” (BARDIN, 2011, p. 15). Por sua vez, para Stake (2005, p. 91), “[...] o investigador qualitativo concentra-se na circunstância, tentando fracioná-la e depois reconstituí-la mais significativamente – análise e síntese da representação direta”.

Seguindo os pressupostos sugeridos por Bardin (2011) foi feita a leitura flutuante para “estabelecer contato com os documentos a analisar e conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações” (BARDIN, 2011, p. 96). A seguir, avaliou-se a constituição do *corpus*, submetendo-o às quatro regras de validação: exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência (BARDIN, 2011). Dessa forma, organizou-se o conteúdo das entrevistas em 3 temas, 6 categorias e 38 subcategorias, conforme estrutura no Apêndice D, que orientaram a construção dos documentos de análise por meio dos fragmentos relevantes obtidos.

## **6 OUVIDORIAS PÚBLICAS FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E SEUS PRINCIPAIS CANAIS DE INTERLOCUÇÃO NO ATENDIMENTO AS MANIFESTAÇÕES POPULARES**

Para a CGU uma ouvidoria pública com “o objetivo de cumprir a sua missão precisa disponibilizar canais de comunicação efetivos, adequados às características do público atendido”<sup>38</sup>. Posto isto, este capítulo tem o objetivo de identificar a atuação das ouvidorias, através de seus canais de interlocução, para promover a participação cidadã.

Serão, então, apresentados os resultados obtidos na pesquisa, iniciando pelos dados coletados através do questionário com o intento de conhecer os canais e o padrão de atendimento das ouvidorias das instituições federais de ensino superior em nível nacional. Em seguida, parte-se para a discussão específica das organizações do estudo de casos múltiplos feita em três fases: primeiramente de pesquisa documental realizada no site das instituições, em seguida através da simulação de atendimento por canal e logo após os resultados das entrevistas feitas com os ouvidores das instituições. Com o intuito de preservar o anonimato dos participantes das entrevistas, bem como das organizações a que se vinculam, além de cumprir o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice A) assinado entre as partes, os nomes foram substituídos por “Entrevistados 1, 2, 3”.

### **6.1 Características e peculiaridades dos canais de atendimentos das ouvidorias públicas no âmbito nacional: resultados quantitativos**

Para melhor estruturar a apresentação dos dados coletados a partir do questionário, os resultados foram organizados em três perspectivas: 1) canais de comunicação e tipos de manifestações – síntese do que é praticado e disponível para o contato; 2) processos de atendimento das demandas – explicar como é feito de fato o atendimento e as condições; e 3) pós-atendimento – as ações desenvolvidas, encaminhadas e a percepção sobre a participação cidadã.

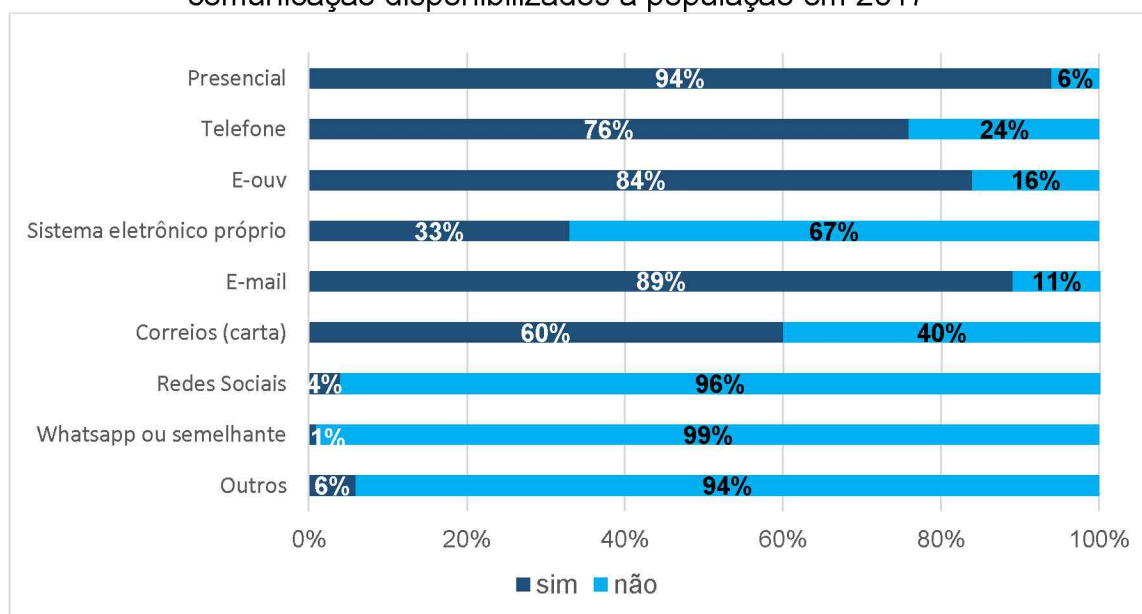
---

<sup>38</sup> Disponível em: <[http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/ouvidoria-em-numeros/copy\\_of\\_ouvidoria-em-numeros](http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/ouvidoria-em-numeros/copy_of_ouvidoria-em-numeros)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

### a) Canais de comunicação e tipos de manifestações

No que se refere aos canais de comunicação, observa-se no Gráfico 5 que o atendimento presencial (94%), e-mail (89%) e o e-Ouv (84%) são os principais canais disponíveis à população para entrada das manifestações. Esses três mecanismos estão presentes em mais de 80% das ouvidorias respondentes. Cabe destacar a disseminação do sistema e-Ouv, o qual, em menos de três anos de existência, possui forte adesão no segmento analisado e, em conjunto com o presencial e o e-mail, lidera os meios disponíveis a população. O telefone (76%) e a carta (60%) também estão presentes em grande parte das ouvidorias pesquisadas. Em menor quantidade surge o sistema eletrônico próprio (33%), geralmente desenvolvido exclusivamente para uso da instituição, e em poucas organizações aparecem redes sociais e aplicativos como WhatsApp. O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) foi lembrado, como outros canais disponíveis, por 6% das ouvidorias.

Gráfico 5 – Percentual de ouvidorias respondentes em relação aos canais de comunicação disponibilizados à população em 2017



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Os dados apontam que 89% das ouvidorias concordam com a necessidade de diversificar os canais de interlocução a fim de atender diferentes perfis da população. Quando questionadas sobre o fornecimento de protocolo por canal, evidencia-se que grande parte do registro fica por conta do sistema e-Ouv (87%). Nos outros canais o fornecimento de protocolo é mais restrito, sendo entregue através de sistema

eletrônico próprio (25%), atendimento presencial (24%), e-mail (20%), telefone e carta (6%). Isso sinaliza uma lacuna porque, sem essa formalização, o que foi levado à administração pública não tem garantia de atendimento e acompanhamento. O protocolo é fundamental para formalizar a manifestação, passar segurança e credibilidade ao cidadão de que a demanda será acompanhada e terá retorno. É através dele que o cidadão consegue acompanhar a tramitação da manifestação. Quatro participantes indicaram que as demandas originadas em outros canais são registradas no e-Ouv pela instituição, alternativa que pode minimizar essa falha.

Em relação aos tipos de manifestações recebidas, todas as ouvidorias respondentes adotam as categorias definidas pela Instrução Normativa n.º 1/2014 da OGU – denúncia, reclamação, solicitação, sugestão e elogio –, com exceção de um caso que não recebe solicitações. Além disso, algumas delas disponibilizam canais para outras manifestações, como, por exemplo, agradecimento, dúvidas, críticas e pedidos de acesso a informação, conforme detalhado no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Percentual de manifestações atípicas recebidas pelas ouvidorias de instituições federais de ensino superior respondentes – 2017



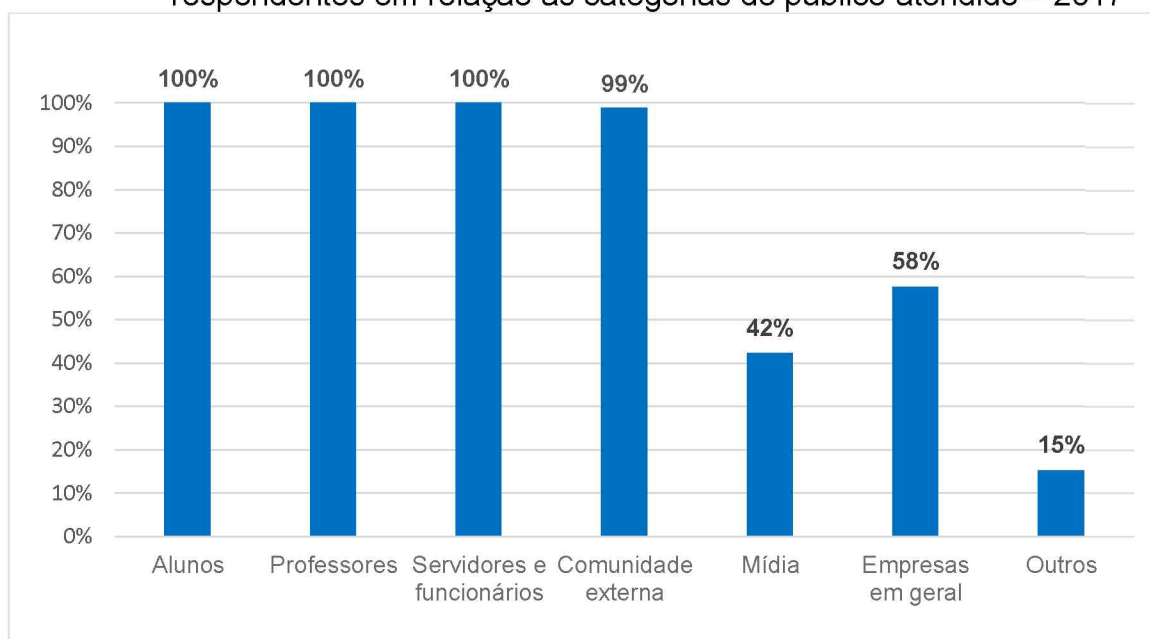
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

## b) Processos de atendimento das demandas

Conforme informações coletadas nas ouvidorias e detalhadas no Gráfico 7, o público atendido pelas ouvidorias participantes é semelhante, composto, na sua maioria, por alunos, professores, servidores e funcionários da instituição e comunidade externa. Algumas instituições ainda citaram mídia, empresas em geral

que incluem fornecedores, outros órgãos públicos, entre outros. É importante que a ouvidoria conheça o público por ela atendido para que ações e atividades possam, na medida do possível, serem direcionadas. Inteirando-se do perfil dos que costumam acionar a ouvidoria, é plausível, por exemplo, verificar quais canais e modalidades de atendimento serão mais efetivos para alcançar o público.

Gráfico 7 – Percentual das ouvidorias de instituições federais de ensino superior respondentes em relação às categorias de público atendido – 2017



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

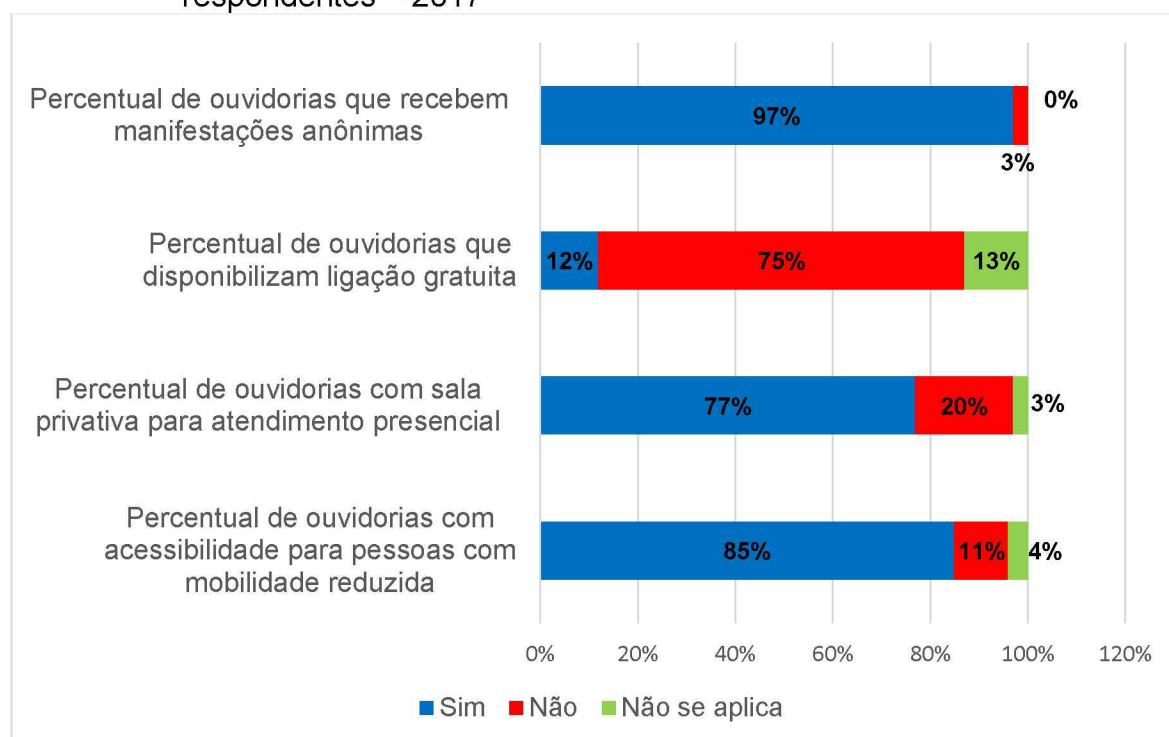
Em seguida foram expostos os retornos sobre os processos e as condições de atendimento disponíveis aos usuários. Constatou-se que a possibilidade de realizar manifestações anônimas está presente em 97% das ouvidorias entrevistadas. Nesse contexto, é importante mencionar que a OGU estimula a denúncia anônima e estabeleceu na Instrução Normativa n.º 1, de 24 de junho de 2014, em seu artigo 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” (CGU, 2014a).

No atendimento telefônico, apurou-se sobre a forma de cobrança do custo da ligação, identificando que 75% das ouvidorias pesquisadas não oferecem gratuidade no contato telefônico, sendo o cidadão o responsável pelo desembolso. Apenas 12% das instituições fornecem a ligação gratuita, o que pode, de certa forma, desestimular a participação.

Em relação ao suporte presencial, outros dois aspectos foram investigados: a acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida e sala privativa para receber o manifestante. As ouvidorias que prestam atendimento presencial devem ficar próximas à entrada do prédio, em local de fácil acesso e visibilidade, devidamente sinalizado. Além disso, é importante que os responsáveis pela implantação da ouvidoria se preocupem em garantir a acessibilidade dos manifestantes portadores de necessidades especiais, propiciando, por exemplo, rampas de acesso e instalação em prédios facilmente encontrados. No caso das ouvidorias pesquisadas, há em 85% acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida, 11% não possui e 4% não realiza esse tipo de atendimento.

Sobre o espaço destinado ao atendimento presencial, as instituições foram questionadas acerca de possuir ou não uma sala para o atendimento individual com privacidade. Os dados evidenciaram que em 77% dos casos existe um espaço reservado para receber o cidadão, porém 20% afirmaram não dispor desse lugar privativo e o restante não realiza esse atendimento. Sem esse ambiente, o manifestante pode se sentir acuado para fazer uma denúncia, expor uma reclamação ou qualquer outro tipo de manifestação.

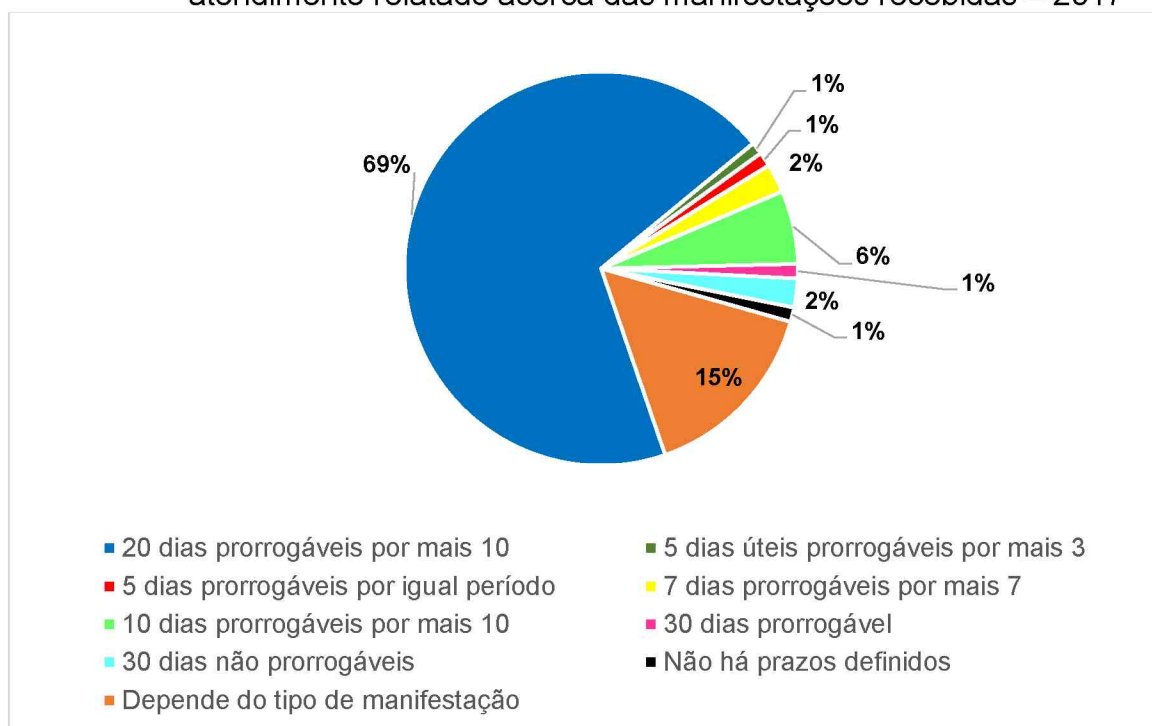
Gráfico 8 – Síntese das principais particularidades do processo de atendimento das ouvidorias das instituições federais de ensino superior respondentes – 2017



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

O prazo adotado para responder ao cidadão definido pela Instrução Normativa n.º 1 de 2014 é seguido por 69% das ouvidorias participantes. No entanto, chama atenção que 31% dos respondentes utilizam outros prazos, possivelmente definidos internamente pelas instituições. Tal fato sinaliza falta de padronização no tempo de atendimento das ouvidorias, uma vez que o cidadão poderá ter retorno com prazos muito distintos, dependendo da instituição que for feita a manifestação. Apesar de a instrução normativa ser clara e determinar que todas as ouvidorias federais deverão seguir as normas estabelecidas no documento, percebe-se a necessidade de reforçar o tempo definido e ter algum tipo de controle e fiscalização por parte da CGU do que está sendo seguido ou não.

Gráfico 9 – Percentual de ouvidorias respondentes em relação ao prazo de atendimento relatado acerca das manifestações recebidas – 2017



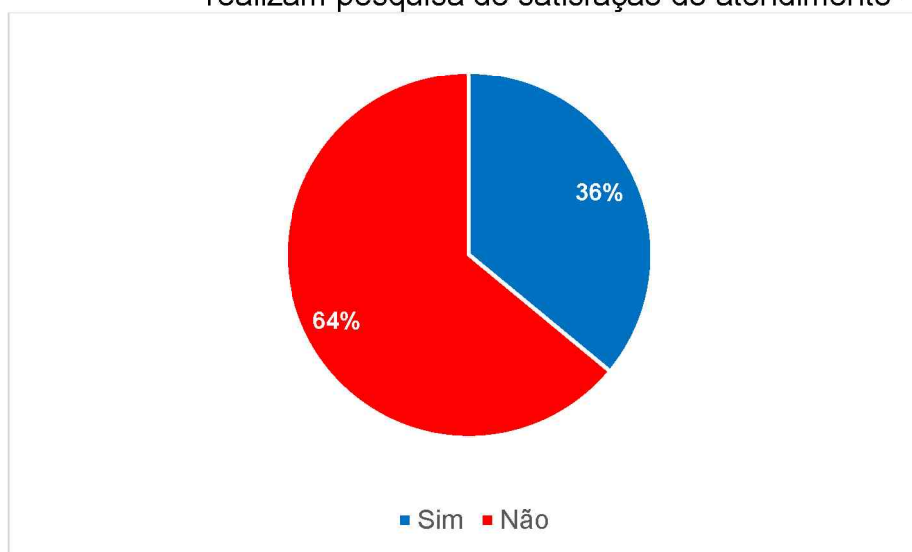
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

### c) Pós-atendimento e participação

O cidadão, ao entrar em contato com uma organização pública, espera receber um atendimento dentro das regras e normas e, acima de tudo, um retorno de qualidade e efetivo. Sendo assim, a pesquisa de satisfação do que está sendo entregue à população representa uma importante ferramenta de gestão, na medida em que permite apreciar quão satisfeitos ficaram os cidadãos em relação às respostas

encaminhadas pelas instituições. Com isso, possibilita o aperfeiçoamento dos serviços oferecidos, direcionando o que é necessário manter e mudar nas suas atividades. Apesar da relevância do instrumento, sua utilização ainda é baixa entre as ouvidorias federais, alcançando apenas 36% das pesquisadas.

Gráfico 10 – Percentual de ouvidorias das instituições federais de ensino superior respondentes que realizam e não realizam pesquisa de satisfação do atendimento – 2017



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa

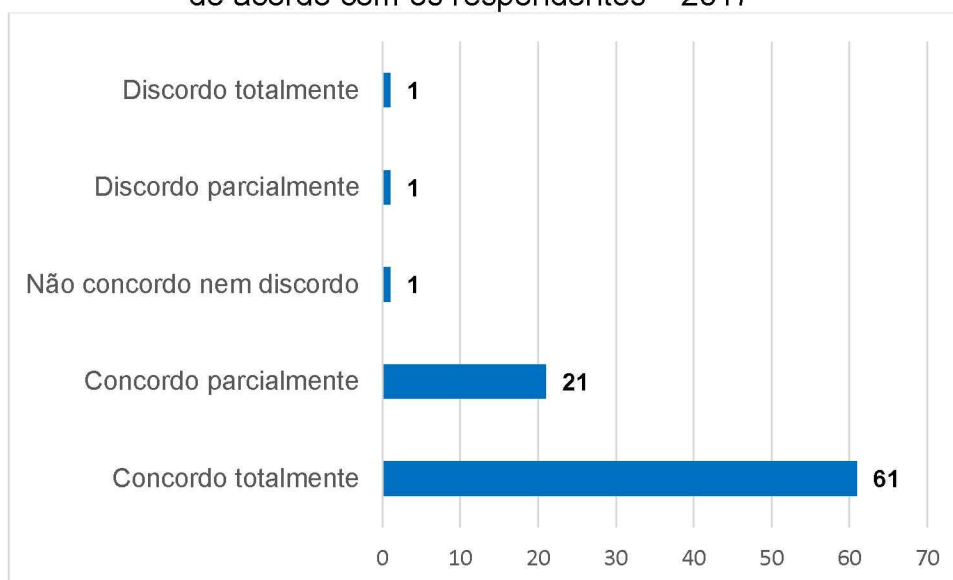
No que tange a divulgação periódica de relatório das atividades em ambiente web, cerca de 66% das ouvidorias participantes alegam expor os números das ações por elas executadas na internet. É fundamental que os demais 34%, que ainda não realizam esse procedimento, passem a fazê-lo, pois, ao prestarem 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.

Com o intuito de conseguir aperfeiçoar a administração pública, é primordial que as ouvidorias sejam munidas de poder para influenciar os processos decisórios organizacionais. Nessa conjuntura, ganha destaque a ouvidoria que, além de mediar o diálogo entre o público e a gestão, é capaz de contribuir ativamente para a evolução dos serviços prestados e da administração da entidade. Grande parte dos respondentes, 81%, informaram que foram implementadas ações decorrentes das manifestações que chegaram à ouvidoria, no período de 2016 e/ou 2017. Esse

número sinaliza que a ouvidoria, de certa forma, tem impactado na melhoria da instituição de acordo com o que a população pontua.

Dando sequência à perspectiva de atuação da ouvidoria no processo decisório e, conseqüentemente, conectar o que recebe dos usuários viabilizando a participação, apresentaram-se afirmativas com a intenção de conhecer o nível de concordância em relação às proposições. A grande maioria concorda que as manifestações recebidas são capazes de impactar as decisões tomadas pela instituição, aparecendo apenas três estabelecimentos que discordam ou não opinaram.

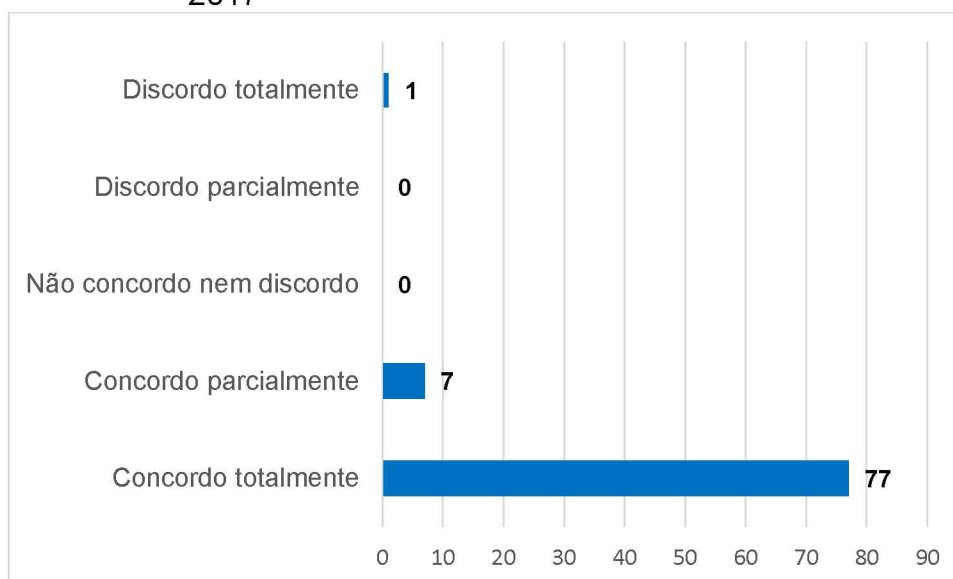
Gráfico 11 – Número de respostas sobre o grau de concordância em relação ao impacto da atuação da ouvidoria na instituição, de acordo com os respondentes – 2017



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Em relação à tecnologia da informação e comunicação, 99% dos respondentes julgaram que o uso de mecanismos digitais, no âmbito das ouvidorias públicas, favorece a participação da sociedade.

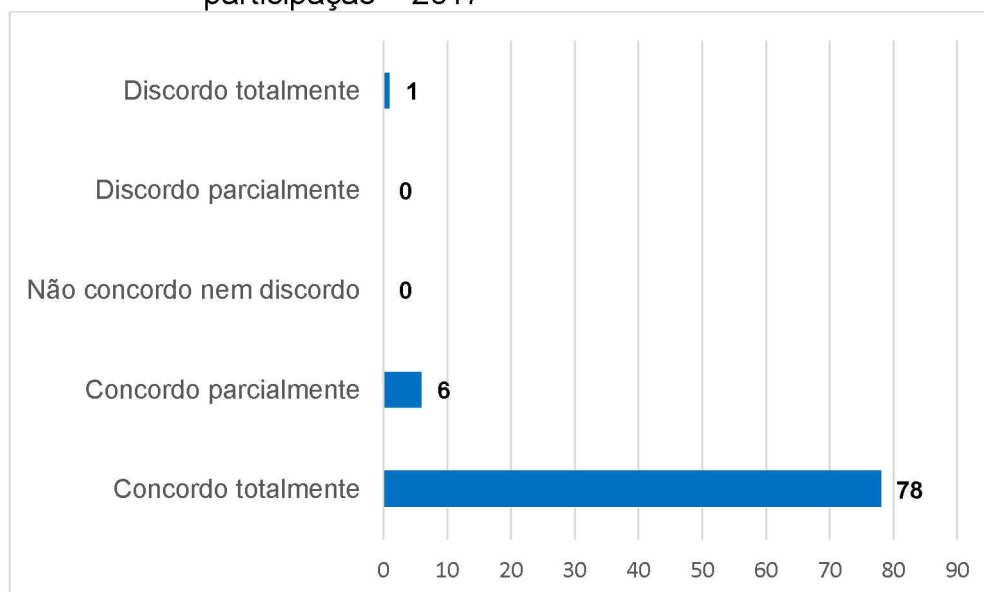
Gráfico 12 – Número de respostas sobre o grau de concordância em relação à contribuição das TICs para participação no âmbito das ouvidorias federais de ensino superior – 2017



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Na concepção da maioria dos respondentes, a ouvidoria pública deve ser reconhecida como um mecanismo efetivo da participação cidadã.

Gráfico 13 – Número de respostas sobre o grau de concordância em relação ao reconhecimento da ouvidoria pública como mecanismo de participação – 2017



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Por fim, no que se refere aos meios de divulgação da ouvidoria e dos mecanismos de comunicação a fim de estimular a participação da comunidade, os

resultados demonstraram que são utilizados: site da própria instituição (98%), material impresso – cartazes, folders – (40%) e redes sociais (14%). Ainda foram citados por cinco estabelecimentos, que representam 1% cada: relatórios, rádio universitária, palestras, e-mail institucional e outros websites.

## **6.2 Características e peculiaridades dos canais de atendimentos das ouvidorias públicas no âmbito dos casos estudados: resultados quantitativos e qualitativos**

Esta seção tem como finalidade aprofundar a pesquisa por intermédio do estudo de caso múltiplo. Conforme já mencionado, dentre o universo de ouvidorias federais de ensino superior no Brasil, foram selecionados três casos que foram aprofundados nas seções a seguir, sendo identificadas por instituição 1 ou IFES 1, instituição 2 ou IFES 2 e instituição 3 ou IFES 3. Seguindo a mesma lógica, os entrevistados também foram identificados de maneira similar, entrevistados 1, 2, 3, correspondentes às respectivas instituições. Ressalta-se que o estudo de caso múltiplo seguiu a lógica de reaplicação em cada caso isolado, buscando, contudo, confrontar diferenças e semelhanças entre as organizações a fim de enriquecer a análise. Dessa forma, mesmo quando os resultados foram exibidos em seções comparativas, a individualidade das instituições foi preservada e revelada de forma clara e de fácil reconhecimento.

### **6.2.1 Apresentação dos casos estudados**

Antes de detalhar os achados principais da pesquisa, se faz necessário conhecer brevemente algumas particularidades das entidades investigadas. Serão apresentados relatórios individuais com a intenção de abordar as características de cada organização no que diz respeito às informações da instituição, funcionamento da ouvidoria e perfil do ouvidor em exercício. As informações apresentadas nesta seção foram extraídas dos sites das instituições em estudo publicadas nos anos de 2017 e 2016. Ao final, os casos serão comparados através de um quadro resumo. De acordo com Yin (2005, p. 84), “a vantagem da estrutura comparativa no estudo de caso múltiplo é que todo o estudo é repetido duas ou mais vezes de maneira claramente comparativa”.

### 6.2.1.1 Caso 1

O caso 1, embora seja uma organização centenária, a ouvidoria da instituição foi criada há menos de três anos. Possui uma estrutura *multicampi*, em nove cidades diferentes, para atender os quase 13 mil<sup>39</sup> alunos compartilhados em formação profissional técnica de nível médio, graduação e pós-graduação lato e stricto sensu. Em 2016, contou com mais 1.800 servidores, uma área construída de quase 200 mil metros quadrados e foram oferecidas em torno de quatro mil novas vagas distribuídas em 59 cursos de diversas áreas.

Existe uma ouvidoria-geral que concentra a responsabilidade de coordenar e supervisionar as demandas de todos os *campi* da organização e estabelecer meios e processo de comunicação com os setores internos para garantir resposta conclusiva em tempo hábil.

Dispõe institucionalmente de normas que regulamentam as competências da ouvidoria, tendo o setor como principal objetivo “buscar a aproximação da Instituição com o cidadão, propiciando o estreitamento dessa relação com a sociedade para fortalecer a cidadania e promover a melhoria contínua dos serviços prestados”.<sup>40</sup>

As atividades da ouvidoria são desenvolvidas por apenas um funcionário, o ouvidor, que possui graduação em Secretariado Executivo e Direito, trabalha na instituição há 27 anos e está na função há menos de dois anos. O ouvidor, contudo, não possuía experiência com o trabalho de ouvidoria em outras instituições e também não realizou treinamento específico para atuar desde que assumiu o cargo (ENTREVISTADO 1)

O gerenciamento das demandas recebidas pela ouvidoria, quando foi implementada, é feito pelo sistema e-Ouv (ENTREVISTADO 1). A Tabela 1 detalha o panorama evolutivo das manifestações recebidas pela instituição.

---

<sup>39</sup> De acordo com o site da instituição, o número total de matriculados em 2016 foi de 12.956 alunos.

<sup>40</sup> Informações retiradas do site da Instituição 1 (2017, s.p).

Tabela 1 – Número de manifestações recebidas pela ouvidoria da IFES 1 no período de 2015 a 2017, detalhada por tipo

Período	Tipo de manifestações					TOTAL
	Denúncia	Elogio	Reclamação	Solicitação	Sugestão	
Jan/2015 - Dez/2015	5	1	1	4	1	12
Jan/2016 - Dez/2016	8	0	7	9	1	25
Jan/2017 - Dez/2017	24	4	27	13	3	71
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>	<b>5</b>	<b>35</b>	<b>26</b>	<b>5</b>	<b>108</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base no portal Sala das Ouvidorias da CGU (2018).

De acordo com os dados apresentados na Tabela 1, a quantidade de manifestações recebidas dobrou a cada ano, se comparada com o mesmo período do ano anterior. As causas do aumento podem ter origem em vários motivos, inclusive a divulgação do canal e a descoberta, por parte da comunidade, da existência do mecanismo. Verifica-se a prevalência de denúncia (34%), reclamações (32%) e solicitações (24%). Nesse período, o tempo médio de atendimento, ou seja, de resposta ao cidadão foi de 45 dias, que está bem acima do estabelecido pela instrução normativa da CGU.<sup>41</sup>

#### 6.2.1.2 Caso 2

No caso 2, a instituição existe há mais de 90 anos e atua em quatro localidades com uma área total construída de 640 mil metros quadrados. Possui cursos em todas as áreas do conhecimento, e em todos os níveis, desde o ensino básico até a pós-graduação, além dos diversos núcleos de pesquisa e extensão. Oferta, presencialmente, em torno de 77 cursos de graduação e 80 programas de pós-graduação lato e stricto sensu e mais de 20<sup>42</sup> cursos na modalidade educação a distância (EaD). Sua comunidade reúne mais de 70 mil pessoas no desenvolvimento das atividades, desde aluno, servidores, docentes e outros. No ano de 2016 foram mais de 10 mil servidores e quase 50 mil alunos, sendo mais de 33 mil de graduação – presencial e a distância –, além de 14 mil alunos na pós-graduação e em torno de 2 mil da educação básica e profissionalizante.

Instituída há mais de nove anos, a ouvidoria é vista pela instituição como um “órgão mediador”, com o papel institucional de assegurar o direito à manifestação e à

<sup>41</sup> Disponível em: <<https://sistema.ouvidorias.gov.br/salaouvidorias/index.html>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>42</sup> O número contempla cursos de graduação, pós-graduação, extensão e aperfeiçoamento.

informação do cidadão. Possui como objetivo “aprimorar os serviços prestados, ampliar os canais de participação social na avaliação institucional, incentivar o exercício dos direitos dos cidadãos e contribuir para a formulação de políticas públicas”.<sup>43</sup>

O ouvidor em exercício em 2017 possui graduação em Biblioteconomia e trabalha na organização há 20 anos, sendo os quatro últimos dedicados ao cargo. A primeira experiência na função de ouvidor foi na instituição e por isso foram feitos treinamentos específicos para aperfeiçoar e desenvolver as atividades no setor (ENTREVISTADO 2).

Para o ouvidor, as principais tarefas da ouvidoria estão relacionadas à recepção de demandas, ao atendimento ao cidadão e à atuação como um dos canais de comunicação entre os cidadãos e a gestão (ENTREVISTADO 2).

O controle e a gestão das informações recebidas pela ouvidoria da instituição 2 são monitoradas desde a sua implantação, fato que explica a disponibilidade dos dados no site da instituição para acesso da comunidade. Até meados de 2017, o órgão contava com sistema eletrônico próprio e recebia sete tipos de manifestações, no entanto optou pela adesão ao e-Ouv e desde então passou a atender a segmentação estabelecida pela CGU (ENTREVISTADO 2). Assim, a Tabela 2 apresenta os números das manifestações recebidas através dos sistemas eletrônicos: próprio e e-Ouv.

Tabela 2 – Número de manifestações recebidas pela ouvidoria da IFES 2 no período de 2010 a 2017, detalhada por tipo

Período	Tipo de Manifestações							TOTAL
	Denúncia	Elogio	Reclamação	Solicitação	Sugestão	Consulta	Crítica	
Jan/2010 - Dez/2010	65	4	157	77	13	105	27	448
Jan/2011 - Dez/2011	40	2	180	59	5	85	0	371
Jan/2012 - Dez/2015	55	1	234	53	6	76	2	427
Jan/2013 - Dez/2015	66	3	398	106	12	51	3	639
Jan/2014 - Dez/2015	54	4	258	95	7	91	4	513
Jan/2015 - Dez/2015	137	18	3	166	231	126	9	690
Jan/2016 - Dez/2016	163	9	246	185	10	157	23	793
Jan/2017 - Jun/2017	148	4	121	89	7	69	15	453
Jul/2017 - Dez/2017 <sup>a</sup>	135	4	159	73	9	-	-	380
<b>TOTAL</b>	<b>863</b>	<b>49</b>	<b>1756</b>	<b>903</b>	<b>300</b>	<b>760</b>	<b>83</b>	<b>4714</b>

Nota:<sup>a</sup> Números a partir do sistema e-Ouv.

Fonte: Elaborada pela autora com base no portal Sala das Ouvidorias da CGU (2018) e informações da instituição.

<sup>43</sup> Informações retiradas do site da Instituição 2 (2017, s.p).

Os números revelam que o volume de demandas recebido pela instituição 2 não é constante, apresentando aumentos em determinados anos e decréscimos em outros. Entretanto, não há dúvidas de que a principal manifestação recebida é a reclamação, que todos os anos ficou em primeiro lugar e no total reflete 46% dos casos que chegaram à ouvidoria. O tempo médio de atendimento divulgado, no portal Sala das Ouvidorias, é de 34 dias e contempla os dados, apenas, a partir de julho de 2017.<sup>44</sup>

### 6.2.1.3 Caso 3

A instituição 3 é a mais recente entre as pesquisadas, possui menos de 10 anos de criação, no entanto detém, até o momento, 17 *campi* espalhados no estado em que atua. É especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino. São oferecidos 40 cursos na educação profissional técnica de nível médio, mais de 30 cursos de ensino superior, 8 de pós-graduação *latu sensu* e 7 cursos na modalidade educação a distância. Em 2016 a instituição contou com mais de 4 mil<sup>45</sup> alunos.

A ouvidoria da organização foi instituída e regulamentada há mais de três anos, contudo, apenas a partir de 2017, após a nomeação de um ouvidor sediado na mesma cidade onde fica a reitoria, que o gerenciamento das manifestações recebidas passou a ser registrado pela instituição (ENTREVISTADO 3).

Sobre o perfil do ouvidor atuante, é formado em Administração, está no cargo há menos de dois anos e na organização há nove anos. Não possuía prática na função, contudo realizou vários cursos sobre gestão de ouvidoria (ENTREVISTADO 3).

De acordo com a instituição 3, “a ouvidoria é uma unidade de assessoramento, com natureza mediadora, cuja finalidade é aperfeiçoar os canais de comunicação e os relacionamentos institucionais com a população para aprimorar os serviços prestados”.<sup>46</sup>

As principais atribuições desenvolvidas pela ouvidoria dessa organização são:

---

<sup>44</sup> Disponível em: <<https://sistema.ouvidorias.gov.br/salaouvidorias/index.html>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>45</sup> De acordo com o site da instituição, o número total de matriculados em 2016 foi de 4.197 alunos.

<sup>46</sup> Informações retiradas do site da Instituição 3 (2016, s.p.).

examinar as manifestações recebidas e encaminhá-las às unidades organizacionais pertinentes para apreciação e resposta; acompanhar as providências adotadas para garantir uma resposta ao solicitante; incentivar a apresentação de sugestões que contribuam na construção de soluções para a prestação de um serviço melhor ao público interno e externo; implementar medidas de prevenção e mediação de conflitos entre o cidadão e a instituição; garantir o direito de acesso à informação no que se refere às atividades desenvolvidas no âmbito institucional; repassar os temas recorrentes das solicitações da Ouvidoria aos Gestores da Instituição de modo a assegurar soluções definitivas para os problemas mais abordados; contribuir para a disseminação de formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização dos serviços prestados no âmbito organizacional.<sup>47</sup>

A gestão das informações recebidas pela ouvidoria é feita pelo sistema e-Ouv, que disponibiliza apenas os números de 2017. Os dados das manifestações de anos anteriores não estão divulgados, e quando foram solicitados a organização informou que não existem registros anteriores à adesão ao sistema (ENTREVISTADO 3). A Tabela 3 apresenta os números das demandas recebidas através do e-Ouv pela instituição 3. Tratam-se de números absolutos de manifestações por categoria realizadas entre janeiro de 2017 e dezembro de 2017.

Tabela 3 – Número de manifestações recebidas pela ouvidoria da IFES 3 em 2017, detalhada por tipo

Período	Tipo de Manifestações					TOTAL
	Denúncia	Elogio	Reclamação	Solicitação	Sugestão	
Jan/2017 - Dez/2017	39	0	34	28	4	105
<b>TOTAL</b>	<b>39</b>	<b>0</b>	<b>34</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>105</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base no portal Sala das Ouvidorias da CGU (2018).

Percebe-se, com base nos dados, que o volume de manifestações recebidas ainda é tímido, com predominância de denúncias (37%), seguidas de reclamação (32%). O tempo de atendimento dessa ouvidoria está dentro do estabelecido pela OGU, sendo 10 dias.<sup>48</sup>

Após a apresentação individual dos casos, resume-se cada instituição no Quadro 5, comparando as particularidades das instituições estudadas.

<sup>47</sup> Informações retiradas do site da Instituição 3 (2017, s.p.).

<sup>48</sup> Disponível em: <<https://sistema.ouvidorias.gov.br/salaouvidorias/index.html>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Quadro 5 – Síntese das características dos casos das instituições federais de ensino superior pesquisadas – 2017

Tema	Tópico	Caso 1	Caso 2	Caso 3
Sobre a instituição	Tempo existência	> 100 anos	90 a 100 anos	0 a 10 anos
	Nº de alunos	> 10 mil	> 50 mil	< 5 mil
	Nº de cursos oferecidos	> 50	>150	Em torno de 85
	Campus em quantas localidades	9	4	17
Sobre a ouvidoria	Tempo da ouvidoria	0 a 3 anos	> 9 anos	3 a 6 anos
	Regulamentada por normas	Sim	Sim	Sim
	Quantidade de manifestações	108	4.714	105
	Aderiu ao e-Ouv	Sim	Sim	Sim
Perfil do ouvidor	Tempo na função	0 a 2 anos	3 a 5 anos	0 a 2 anos
	Formação acadêmica	Secretariado Executivo / Direito	Biblioteconomia	Administração
	Tempo na instituição	27 anos	20 anos	9 anos
	Experiência anterior com ouvidoria	Não	Não	Não
	Realizou treinamento para atuar	Não	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que, apesar de as instituições pertencerem ao mesmo segmento, cada organização vivencia uma realidade particular, provavelmente em virtude do tempo de existência, estrutura, cultura, volume de alunos e cursos, entre outros aspectos. No entanto, no que se refere à ouvidoria, algumas semelhanças são identificadas com o fato de serem relativamente novas – instituídas há menos de 10 anos –, existência de normas para o exercício das atividades e todas são adeptas ao sistema e-Ouv. Notam-se, também, no perfil do ouvidor em exercício, afinidades entre as instituições como pouco tempo na função, mas, em compensação, mais experiência na organização.

### **6.2.2 Análise comparativa do atendimento às manifestações nos casos estudados: teste de diferentes canais de interlocução**

Após descrever atributos dos casos investigados, parte-se para a observação dos mecanismos que essas instituições colocam à disposição da população para participar. Com o objetivo de investigar diferenças e/ou semelhanças do atendimento, através dos canais e das ouvidorias pesquisadas, foram feitas simulações dos serviços, a partir da visão de um cidadão, a fim de analisar a capacidade e o preparo alicerçados em: disponibilidade dos canais, prazos, possibilidade de acompanhamento e atributos da resposta.

A Tabela 4 apresenta de forma sintetizada os detalhes dos critérios analisados e as respectivas pontuações atribuídas como já detalhado na metodologia, com base na escala de referência: 0 (zero) para “não avaliado” ou “não se aplica”; 1 (um) avaliado com o nível “não atende”; 2 (dois) avaliado com o nível de “atendimento parcial”; e 3 (três) avaliado com o nível “atendido completamente”. Ressalta-se que foram empregados parâmetros simples de pontuação, que até não consideram alguns aspectos de subjetividade dos atributos, no entanto contribuíram para se ter a noção do preparo de atendimento de cada ouvidoria e também para ilustrar uma comparação entre as instituições. Logo após a Tabela 4 será detalhado o histórico de como ocorreu a simulação de atendimento e os respectivos retornos.

Tabela 4 – Detalhamento da pontuação atribuída para os critérios avaliados na pesquisa a partir dos testes /simulações de atendimento de demandas das ouvidorias estudadas por canal de interlocução – 2017

Critérios avaliados	Canais de interlocução e tipo de manifestação analisado por ouvidoria								
	Instituição 1			Instituição 2			Instituição 3		
	Canal / Manifestação			Canal / Manifestação			Canal / Manifestação		
	e-Ouv /Sugestão	e-mail /Solicitação	Telefone / Reclamação	e-Ouv /Sugestão	e-mail /Solicitação	Telefone / Reclamação	e-Ouv /Sugestão	e-mail /Solicitação	Telefone/ Reclamação
O canal funciona?	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Nota atribuída	3	3	0	3	3	0	3	3	0
Tempo de resposta	24 dias	mesmo dia <sup>a</sup>	-	64 dias	13 dias	-	mesmo dia	mesmo dia	-
Nota atribuída	1	2	0	1	3	0	3	3	0
Fornecimento de protocolo	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
Nota atribuída	3	1	0	3	1	0	3	1	0
Atributos da resposta	Não atendido	Parcial	-	Atendido	Atendido	-	Atendido	Parcial	-
Nota atribuída	1	2	0	3	3	0	3	2	0
<b>Pontuação total</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>0</b>

Nota: <sup>a</sup> O primeiro e-mail enviado não foi respondido. O prazo considerado foi da segunda tentativa de contato por e-mail.

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do teste de atendimento.

Com base nos dados expostos, os canais de atendimento da instituição 1, nesse teste, foram os menos efetivos. No primeiro canal avaliado – e-Ouv –, os quesitos “funcionamento” e “protocolo” foram atendidos, mas o prazo e os atributos da resposta receberam nota 1 (um) pelo não atendimento. O retorno ocorreu três dias após finalizar o prazo, visto que não solicitou prorrogação, e a qualidade da resposta não foi considerada satisfatória, por se tratar de uma sugestão. Conforme citado anteriormente, a resposta conclusiva da sugestão, necessariamente, deve apresentar uma análise prévia feita pela ouvidoria e, se for o caso, requerer a adoção de medidas para que as áreas internas da entidade implementem a solução sugerida pelo cidadão. Nos casos em que não for possível adotar a proposta, precisa ser justificado o motivo. A resposta recebida da organização apenas agradecia a sugestão e informava que foi encaminhada para outro setor, sendo considerada incompleta e genérica.

O segundo canal, e-mail, foi encaminhado em dois momentos. Como não consta do portal da instituição o correio eletrônico da ouvidoria, entrou-se em contato por telefone, localizado na página da OGU, para confirmar qual o e-mail utilizado. Após a confirmação, o e-mail foi encaminhado e não houve retorno com resposta ou mensagem de erro. Depois de 30 dias, foi feito novo contato e alegou-se alteração recente do e-mail. Na mesma data do envio, obteve-se retorno. Assim, o quesito “funcionamento” recebeu nota 3 (três) e o “prazo” nota 2 (dois), considerando o nível de atendimento parcial, uma vez que a própria organização não tinha conhecimento da alteração do e-mail. O “protocolo” recebeu nota 1 (um) pelo não fornecimento e a resposta foi considerada “atendida parcialmente”. A qualidade da resposta foi “incompleta”, visto que o cidadão ainda precisava procurar as informações solicitadas no site, conforme mensagem: “Você poderá encontrar estes dados no Relatório Anual [...]”<sup>49</sup>, disponível no site da instituição.

No terceiro e último canal, telefone, não foi possível fazer o registro da reclamação. A negativa foi justificada pela ausência do ouvidor por férias e se manteve mesmo após a insistência em registro da reclamação. A situação demonstra a falta de institucionalização de procedimentos e estrutura para

---

<sup>49</sup> O nome citado foi omitido para manter o anonimato da instituição.

atender o cidadão através desse meio. Dessa forma, nesse exame, o canal recebeu nota 0 (zero) em todos os critérios.

No que se refere à instituição 2, os resultados foram mais satisfatórios. A sugestão feita através do e-Ouv não atendeu o prazo, sendo respondida quase dois meses após a prorrogação, que venceu em 17/08/2017. Ao considerar a data de abertura da demanda, foram, ao todo, 85 dias. Contudo, os demais aspectos, funcionalidade do canal, fornecimento do protocolo e atributos da resposta, foram atendidos. Cabe destacar que, apesar da morosidade, a resposta dada foi de qualidade, pontuando as ações feitas pela organização no sentido da proposta e justificando o motivo de não conseguir, no momento, acatar o restante.

O contato através do e-mail foi atendido em praticamente todos os critérios, recebendo nota total na funcionalidade, no prazo e na qualidade da resposta – conteúdo claro e completo –, deixando a desejar apenas no fornecimento do protocolo, porém como nesse caso a manifestação foi atendida na íntegra, não seria necessário o acompanhamento posterior. De toda forma, obedecendo à escala definida, o protocolo recebeu nota 1 (um).

Por sua vez, a reclamação através do telefone não pôde ser efetivada. Ao acionar esse canal, o atendente comunicou que o ouvidor estava participando de um evento externo, solicitando que novo contato fosse feito em outro momento ou que o registro fosse realizado por meio do e-Ouv. Posto isto, atribuiu-se nota 0 (zero) em todos os aspectos de canal de atendimento.

Por fim, a instituição 3 obteve, no geral, os melhores resultados do atendimento. No e-Ouv recebeu nota 3 (três) em todos os critérios, “funcionamento”, “prazo”, “protocolo” e “qualidade da resposta”, que, além de estar completa e clara, é finalizada convidando o manifestante a participar mais ativamente da organização: “Ademais, fazemos o convite para contribuir de forma mais ativa na instituição por meio de atividades que você possa desenvolver junto aos campus e Reitoria”. Atitudes nesse sentido estimulam a participação.

Através do e-mail, o atendimento recebeu nota 3 (três) nos critérios “funcionamento” e “prazo”, o protocolo não foi enviado e por isso recebeu nota 1(um), e os atributos da resposta foram considerados atendidos parcialmente, ou seja, recebeu nota 2 (dois). O retorno da solicitação foi claro, porém solicitava

que o cidadão entrasse em outra página para obter a informação. Apesar de ter sido enviado o link para buscar os dados, foi considerado parcialmente atendido, pois não foi finalizado através do e-mail.

Assim como ocorreu com os outros dois entrevistados, no contato por meio do telefone não houve sucesso na avaliação. No site da organização, a página da ouvidoria não fornece um número de telefone relacionado ao setor. Na verdade, no texto que explica sobre os canais de contato anuncia que, para enviar uma manifestação, deve acionar o e-Ouv, sendo o e-mail declarado para tirar dúvidas. De toda forma, foi feito o contato pelo telefone geral da organização solicitando o número da ouvidoria. Após algumas transferências internas, repassaram a informação de que só são aceitas manifestações através do sistema e-Ouv. Dessa maneira, foi atribuída nota 0 (zero) para todos os critérios.

Após a apresentação dos dados individuais dos casos, as pontuações deram origem ao Percentual do Grau de Atendimento (PGA), sob três perspectivas que foram reunidas na Tabela 5, conforme os resultados:

1. PGA do canal da instituição: mensura a pontuação atribuída a cada canal a partir da fórmula explicitada na metodologia;
2. PGA geral por canal: média do PGA de cada canal independente da instituição;
3. média do PGA por instituição: média dos resultados de cada canal por instituição.

Tabela 5 – Percentual do grau de atendimento (PGA) de demandas por instituição e por canal de interlocução pesquisados – 2017

PGA	Canal de interlocução			Média PGA por instituição
	e-Ouv	e-mail	Telefone	
PGA do canal da instituição 1	67%	67%	0%	<b>44%</b>
PGA do canal da instituição 2	<b>83%</b>	<b>83%</b>	0%	56%
PGA do canal da instituição 3	100%	75%	0%	<b>58%</b>
<b>PGA geral por canal</b>	<b>83%</b>	75%	0%	-

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Ao comparar o atendimento das organizações, aquela que obteve melhor média do PGA por organização foi a instituição 3, com 58%, logo depois a instituição 2, com 56%, e, por último, a instituição 1, com 44%. Na instituição 1 os canais e-Ouv e e-mail ficaram com o mesmo PGA, 67%. Novo empate ocorreu na instituição 2 entre os canais e-Ouv e e-mail, no entanto com 83% cada um

desses canais. Por outro lado, na instituição 3 o e-Ouv ficou com PGA 100% e o e-mail 75%.

Os dados do teste revelaram que, dentre os critérios eleitos, o canal com melhor performance para o cidadão concretizar o atendimento de uma manifestação foi o e-Ouv, atingindo o PGA geral de 83%. Em seguida ficou o e-mail com 75% e, por fim, com nota 0 (zero), o telefone.

Entre os efeitos desse teste, o que mais chamou a atenção foi o contato através do telefone, que, por intermédio das informações recebidas, aponta para um desuso ou falta de disposição das ouvidorias para receberem demandas, apesar de, em nível nacional, 78% das participantes alegarem ser um canal de entrada disponível, número este que inclui as três organizações investigadas no teste.

Outro aspecto é o fornecimento do protocolo, pois em alguns dos casos ilustrados, poderiam até ser dispensados, tendo em vista que a solicitação se encerrou com a resposta. Entretanto, em atos de denúncia, reclamação e até mesmo sugestão, é um mecanismo essencial para o acompanhamento do processo pelo cidadão.

Ressalta-se que a simulação traz apenas uma noção do atendimento oferecido pelas instituições e para uma avaliação aprofundada dos canais seria necessário estabelecer diversos outros critérios, contato em períodos variados, valer-se de pontuações que desprezasse a subjetividade dos atributos, entre outros. No entanto, através do teste, é possível sinalizar aspectos relevantes sobre os meios de comunicação dispostos aos usuários das ouvidorias públicas, indicando que ainda é necessário evoluir para criar um ambiente com possibilidades efetivas de participação do cidadão, uma vez que os retornos nem sempre ocorrem em tempo hábil, sem ferramentas de acompanhamento e controle, com respostas que às vezes não suprem as expectativas e, acima de tudo, sem funcionar, como no caso do telefone. Os resultados do teste foram aprofundados nas entrevistas individuais com as instituições, a fim de compreender as lacunas encontradas.

### **6.2.3 Análise comparativa das ouvidorias pesquisadas no uso dos canais de interlocução com o propósito de participação cidadã**

Dando sequência ao enfoque dos casos, esta seção tem o objetivo de aprofundar, comparativamente, através da discussão dos achados da entrevista, sobre os canais de interlocução que as ouvidorias utilizam com o intuito de promover a participação cidadã. Busca-se compreender a percepção das ouvidorias estudadas em relação à organização e funcionamento do setor na instituição, entender os processos que envolvem as manifestações recebidas, apontar aspectos positivos e negativos dos principais canais tradicionais, além de relacionar os ganhos e desafios do uso do sistema e-Ouv. Por fim, aborda a percepção dos ouvidores sobre as possibilidades e formas de participação.

Para melhor organizar os resultados obtidos, através da análise de conteúdo das entrevistas, foram ordenados de acordo com as categorias e serão apresentados em cinco momentos: a) organização; b) manifestações; c) canais de comunicação; d) sistema e-Ouv; e, por fim, e) participação.

#### **d) Organização**

A análise da categoria denominada “organização” tem a intenção de compreender o funcionamento da ouvidoria, as múltiplas atividades exercidas, identificar como os entrevistados compreendem o papel dessa estrutura e a relação com os dirigentes da organização. No que se refere ao tempo de existência, pode-se considerar que são ouvidorias recentes instituídas a menos de 10 anos, sendo a da instituição 1 na faixa entre zero e três anos, a da instituição 2 acima de nove anos e a da instituição 3 entre três e seis anos. Cabe destacar que o Entrevistado 3 esclareceu que, apesar de existir portaria criando a ouvidoria há mais tempo, apenas a partir de 2017 que ela funciona nos moldes do que hoje é praticado. Provavelmente a implantação dessas ouvidorias está relacionada com a Portaria Ministerial/MEC n.º 1.264 de 2008, em que a ouvidoria passou a ser critério de avaliação da qualidade das instituições de ensino superior, públicas e privadas (SANDY, 2012).

Como as três instituições funcionam com a estrutura *multicampi*, atuando em mais de uma cidade, procurou-se entender a disposição dessas ouvidorias para saber se seria necessário buscar outras pessoas com o propósito de

abarcam todo o universo de demandas dessas organizações. Porém, os entrevistados pontuaram que o controle das manifestações recebidas pelas entidades é concentrado na ouvidoria-geral.

[...] tudo é concentrado aqui. Como ainda tem pouco tempo de ouvidoria, então ainda a gente não conseguiu ter essa visão geral, se seria necessário ter uma unidade de ouvidoria em cada campus, se teria demanda suficiente para isso. E, principalmente, se teria força política para aquilo funcionar [...]. No interior eu não sei se isso funcionaria tão bem no momento que a gente está hoje. Talvez para o futuro a gente precise de ter uma coisa mais dividida, mais separada por unidade. Por enquanto, eu não vejo possibilidade de isso funcionar tão bem como funciona aqui (ENTREVISTADO 1).

Considerando que as informações são centralizadas e que os ouvidores em exercício são os principais responsáveis pela condução do trabalho da ouvidoria, pretendeu-se identificar se existe dedicação integral ao serviço da ouvidoria ou se concomitantemente exercem outras funções/atividades. Cem por cento dos entrevistados alegaram acumular outras funções/atividades. A ausência de dedicação total ao serviço da ouvidoria, pelo exercício de outras atribuições, sinaliza fragilidade no entendimento do gestor a respeito da relevância do setor. Em vários momentos, no decorrer das entrevistas, os ouvidores alegaram falta de tempo para cumprir as atividades ou dedicar ao aprimoramento do que vem sendo oferecido ao público, exatamente por acumular funções, conforme os depoimentos que se seguem:

Eu não trabalho apenas com ouvidoria. [...] mais de 50% do meu trabalho diário é na coordenação de PAD, porque muitas das demandas de ouvidoria se transformam em PAD. Então como a gente atua na coordenação, o serviço fica meio que “truncado” em alguns momentos. Então a gente não consegue fazer tudo que gostaria pela ouvidoria (ENTREVISTADO 1).

[...] eu não sou só ouvidor, trabalho com monitoramento da Lei de acesso à informação, dirijo essa Diretoria [...] <sup>50</sup> e dou aula, sou professor também. Então, por exemplo, o que eu tenho feito é concentrar as minhas aulas em um dia na semana, que é quinta-feira, de modo que eu me ausente o mínimo (ENTREVISTADO 2).

---

<sup>50</sup> Nome omitido para preservar o anonimato.

Exerço múltiplas funções. Sou responsável pela ouvidoria, e-SIC, setor de comunicação, compras de passagens e diárias, eu auxilio o reitor, o gabinete [...] (ENTREVISTADO 3).

Após constatar que as ouvidorias atendem vários *campi* e que os entrevistados exercem outras funções além das realizadas no setor, indagou-se sobre o preparo da instituição para atender as manifestações da comunidade, considerando os aspectos salientados por Sandy (2012) de que a ouvidoria deve contar com infraestrutura e pessoal. Duas instituições pontuaram a necessidade de pelo menos mais uma pessoa para trabalhar no setor, contudo todos os entrevistados destacaram a abertura e comunicação facilitada com a alta gestão das organizações:

Eu acredito que para atender bem precisaria de pelo menos mais um servidor. Mas como a gente tem total apoio da gestão e isso facilita muito [...] (ENTREVISTADO 1).

Em termos de um fluxo interno a gente já está [bem estruturados], mas se a gente começa a ter uma demanda local muito grande e uma demanda via internet muito grande, a gente vai ter dificuldade de atender, pois é um funcionário, fora o ouvidor, para trabalhar com ouvidoria. A gente entende que o espaço físico atual já melhorou (ENTREVISTADO 2).

Eu acredito que sim, apesar de todas as limitações e as múltiplas funções que exerço. Eu tenho uma linha de diálogo com o reitor muito próxima, então eu tenho total liberdade de conversar com ele a respeito disso. Se eventualmente tiver um aumento na demanda, que eu venha ficar sobrecarregado, eu tenho total liberdade de chegar para ele e falar. Mas hoje atende bem, está preparado (ENTREVISTADO 3).

Quando perguntado sobre o papel exercido pela ouvidoria na instituição, os entrevistados pontuam as funções de acordo com o que julgam relevante no âmbito da instituição. Apesar de existirem legislações da OGU explicitando objetivos, finalidades, papel e outros pontos em relação às ouvidorias públicas federais, é fundamental compreender como a ouvidoria de cada instituição se reconhece. A partir daí é possível identificar o foco dado no desempenho das atividades praticadas:

É fundamental, principalmente para os alunos apresentarem suas demandas, questionamentos, queixas que são muitas, e para os servidores e professores também. [...] é um espaço para a pessoa falar o que pensa, trazer suas reclamações, elogios que também é muito gratificante para instituição recebê-lo via ouvidoria (ENTREVISTADO 1).

É uma função de mediação, é uma função de identificação de problemas, sugestões e demandas de informações que não estão claras nos instrumentos formais da instituição para poder permitir planejamento a partir dessa interação que ouvidoria exerce. No geral é esse papel de mediação, interação, identificação de zonas de conflito. Na realidade é permitir que a gestão possa se antecipar a um fluxo regular de problemas. Principalmente problemas porque a ouvidoria acaba funcionando como a última instância que a pessoa acredita que ainda possa resolver o problema dela. Geralmente, quando a pessoa chega aqui, ela já está bem desesperançada em alguns casos, já teve desgaste, ou o descrédito mesmo, em relação à situação que ela enfrenta, mas aí ela teve um sopro de esperança e nos procura. Então a ouvidoria é uma instância que a gente lida muito com esperança no seu último grau, costuma ser complexo até por conta disso também, porque as vezes ela acumula, sem esperança, sem compreender necessariamente o papel da ouvidoria. E acaba que nem sempre o retorno é da forma que a pessoa imagina. A gente tenta, a maior parte do tempo, contemplar as indagações que a pessoa apresenta, mas existem situações que a gente esbarra em barreiras institucionais, características da atividade, para gente não sobrepor ou criar animosidade com setor envolvido na situação (ENTREVISTADO 2).

A principal função é você ouvir, né? O cidadão, seja ele aluno, servidor, ou fornecedor, todas as pessoas que usam os serviços prestados pela instituição. Tem também as funções básicas que são receber as manifestações. É um canal a mais que o cidadão tem, que a gestão disponibiliza para poder ouvir as pessoas e tomar decisão em cima disso. Auxiliar na tomada de decisão (ENTREVISTADO 3).

A autonomia do ouvidor universitário é necessária, de acordo com vários autores, pois este deverá defender os interesses da sociedade e, nesse sentido, criticar ações administrativas, atividades de ensino, pesquisa e extensão e formação da instituição. No entanto, de acordo Camatti (2014, p. 145), “um dos quesitos que fomenta a legitimação da autonomia do ouvidor universitário é a proximidade com o poder máximo da instituição”. De certa forma, aponta o posicionamento, a relevância estratégica que a organização dá em relação ao setor. Conforme Mendes (2015) o sucesso da ouvidoria está relacionado com o envolvimento e apoio, principalmente, da administração da instituição. Ao sondar sobre o relacionamento da ouvidoria com os dirigentes máximos, os respondentes argumentaram boa convivência e comunicação, como já relatado, o que pode ser exemplificado pelas falas abaixo:

[...] aqui pelo menos nós estamos do lado da diretoria e tem todo o suporte da direção para a ouvidoria funcionar (ENTREVISTADO 1);

Eles [a reitoria] fortaleceram a ouvidoria quando a gente criou essa Diretoria [...] <sup>51</sup>. A tentativa é de fortalecer a ação da ouvidoria e dos serviços de informação ao cidadão, esse é o objetivo. Mas é claro que o SIC, a ouvidoria, eles agem também como um certo monitoramento da própria prática do gestor. Então o reitor precisa estimular, mas de certa forma a gente intervém na própria ação do gestor em geral (ENTREVISTADO 2).

É importante destacar que o reitor tem consciência da importância da ouvidoria. [...] ele propôs a atuação da ouvidoria de uma forma que colaborasse na gestão. [...] o relatório que foi encaminhado ao reitor, sobre as questões e recomendações da ouvidoria, foi utilizado por ele em reuniões com o corpo diretivo, pró-reitores, diretores. Apesar dos casos estarem resolvidos, ele fez questão de pontuar esses aspectos. [...] esse tipo de postura demonstra que o reitor está informado, sabe do que ocorre na instituição e faz com que o ouvidor seja um meio de contribuir para o aprimoramento da instituição (ENTREVISTADO 3).

Conforme mencionado por Sandy (2013, p.53) “o ouvidor deve agir com autonomia e independência; os relatórios e observações da Ouvidoria devem ser considerados pela instituição”. A autonomia propicia ao ouvidor se posicionar com autoridade, agindo com liberdade no que for necessário assinalar, indicando as necessidades de mudanças, aperfeiçoamento e correções, e, conseqüentemente, em algumas situações, acabam atuando nas decisões da própria reitoria, como salienta o entrevistado 2, “[...] não é um convívio 100% pacífico, não porque não os respeitamos, mas é um limite da ação de cada um”. Além disso, possibilita o acesso, sem restrições, às diversas áreas da instituição e suas informações. Essa é a definição ideal de como a ouvidoria deveria ter autonomia, todavia nem sempre isso ocorre, principalmente em instituições de ensino com vários atores e disputas de poder, bem como é definido pelo discurso abaixo:

Na verdade, tudo depende muito de uma escuta interna, e o grau de consideração e sensibilidade com a situação que cada setor/unidade tem em relação ao papel da ouvidoria. Têm lugares ostensivamente contrários, acham que a gente está intervindo na ação deles, e têm setores que acham que a ouvidoria é um canal muito importante (ENTREVISTADO 2).

---

<sup>51</sup> Nome omitido para preservar o anonimato.

Quanto à divulgação dos números, indicadores dos processos internos, comentários sobre as percepções do ambiente e recomendações, constatou-se que, habitualmente, as informações são repassadas para a gestão através de relatórios. Ao questionar sobre a divulgação desses documentos para a população, a fim de fomentar a participação, controle e transparência nas instituições públicas, uma das organizações informou que ainda não havia feito, apesar de ter entregue a alta gestão da entidade. As outras duas publicam no site do estabelecimento.

Eu entreguei o relatório da ouvidoria para o reitor tem pouco tempo, eu estou para perguntar para ele se será permitida a divulgação. Têm informações particulares que eu não sei se ele fará alguma objeção, mas a minha intenção é de que seja publicado relatório na íntegra. Mas, por enquanto, ainda não foi publicado (ENTREVISTADO 3).

[...] constam do relatório anual da instituição divulgado no site (ENTREVISTADO 1).

[...] a gente faz para o relatório anual de gestão da instituição em que é encaminhado um roteiro e a gente gera o relatório com todas as informações de atendimento, demanda, volume. O relatório anual geral é divulgado no site [...] (ENTREVISTADO 2).

#### **e) Manifestações**

A categoria “manifestações” foi construída para adentrar no que está sendo praticado por esses estabelecimentos com o objetivo de perceber o que a comunidade pensa em relação aos serviços prestados e seu funcionamento. A ouvidoria recebe as manifestações dos cidadãos, analisa, orienta e encaminha às áreas responsáveis pelo tratamento ou apuração do caso. Em relação aos tipos recebidos pelas instituições, todas seguem a Instrução Normativa n.º 1/2014 da CGU, denúncia, reclamação, sugestão, elogio, solicitação. O Entrevistado 2 acrescentou a crítica e o Entrevistado 3 informou receber, em alguns casos, pedidos de acesso à informação, “sempre chega também pedido de informação, acho que até existe a possibilidade de transferir para o e-SIC, só que muitas vezes, se eu sei a resposta, eu acabo respondendo para não protelar”.

No que concerne à forma de conduzir as demandas que chegam, buscou-se identificar se existe alguma diferença no atendimento de acordo com o tipo

de manifestações. Duas instituições alegaram seguir a ordem de chegada das demandas, no entanto, no decorrer da fala, fica aparente a cautela, cuidado e até mesmo prioridade nos casos de denúncias.

Se tem uma denúncia orquestrada, ou aparentemente recorrente numa situação crítica, a gente passa na frente porque precisa ter um fluxo de solução imediato. Por exemplo, nós tivemos recentemente denúncias de assalto no campus, aí a gente agrupou essas denúncias e encaminhou para o setor competente imediatamente (ENTREVISTADO 2).

É de acordo com a ordem que chega. A única diferenciação é quando a gente percebe que aquilo vai demandar um pouco mais de trabalho ou que vai se transformar em um PAD, por exemplo, um aluno que reclama de uma conduta de professor. Para o aluno se encerra no momento em que eu der uma resposta para ele, através da ouvidoria: a denúncia foi transformada em um processo disciplinar. [...] mas para o professor e até para o denunciante, algumas vezes, o processo continua de uma outra forma. Por isso também que tem a parceria com a coordenação, pois pode ser que naquela denúncia o aluno reclame de uma conduta pedagógica do professor que não está adequada, ou de um assédio, e aquilo demande outras providências que não via ouvidoria (ENTREVISTADO 1).

Eu procuro responder por ordem de chegada, porque essa questão do prazo é primordial. Uma denúncia, por exemplo, é claro que a gente vai ter um cuidado maior em cobrar do responsável da área envolvida (ENTREVISTADO 3).

Ao verificar a atenção dada pelas ouvidorias para conhecer a qualidade dos retornos, foram perguntadas se é realizado pesquisa de satisfação das respostas encaminhadas. A pesquisa de satisfação tem o objetivo de identificar como o setor público pode aprimorar o atendimento, o que deve permanecer e quais novas soluções podem ser criadas. As respostas confirmaram o que foi levantado no questionário aplicado em nível nacional (Gráfico 10), em que 64% das ouvidorias não fazem uso desse instrumento. Por exemplo, o Entrevistado 1 respondeu que ainda não é feito por falta de tempo. Na mesma linha o Entrevistado 3 afirmou que ainda não faz devido as outras demandas, mas ressaltou que um dos papéis da ouvidoria é buscar as informações junto ao público e que pretende implementar futuramente. Já o Entrevistado 2 justificou que mede a satisfação de outra forma:

O indicativo para nós de que a situação se resolveu é que a pessoa não retorna. De vez em quando, eu encontro com as

peças e elas comentam que a situação se resolveu, logo eu pergunto se a pessoa me avisou sobre isso por e-mail e peço que o façam. É uma forma de eu poder registrar que teve um grau de satisfação em relação à atenção que a gente deu para o caso. Mas não tem uma pesquisa sobre o retorno (ENTREVISTADO 2).

A CGU, através do Guia de Orientações para Gestão da Ouvidoria Pública, publicado em 2013, estabelece que, dentre outros, um dos principais processos da ouvidoria pública é o “encaminhamento das demandas para a unidade administrativa competente, acompanhamento das providências e cobrança dos resultados” (CGU, 2013a). Nesse sentido, perguntou-se como era feito o repasse das manifestações aos setores e como é feito o monitoramento. O Entrevistado 1 disse que não possui sistema eletrônico para enviar as demandas e que geralmente é feito através de ofício. O Entrevistado 2 ponderou que usa e-mail e telefone, já o Entrevistado 3 informou que atualmente utiliza e-mail, telefone e, em alguns casos, vai pessoalmente. Complementou afirmando que, no futuro, pretendem usar um software: “Por enquanto não temos sistema integrado, mas a gente tem o projeto “conecta” que é um software que interliga todas as informações da instituição [...] no futuro, a intenção é conseguir transferir essas informações através do sistema”.

Mais importante do que saber como é feito o encaminhamento das demandas é entender como é o relacionamento da ouvidoria com os setores internos. O mesmo Guia de Gestão de Ouvidoria define que, entre as finalidades e competências essenciais das ouvidorias públicas, está a responsabilidade de cobrar respostas das unidades administrativas a respeito das demandas a elas encaminhadas e levar ao conhecimento da alta direção do órgão os eventuais descumprimentos (CGU, 2013a). As respostas dos entrevistados confirmam que as ouvidorias das organizações atuam nesse sentido, cobrando os setores responsáveis e acionando os superiores quando os prazos não são respeitados.

Eu passo para a administração geral se não me responder no prazo adequado, mesmo que eu estenda esse prazo. Porque às vezes a própria dificuldade de ele [o setor] levantar dados para me responder faz com que ele ultrapasse o prazo estipulado, mas ele me comunica. Eu peço prorrogação do prazo, mas ele está me deixando à parte, me dando retorno de que aquilo está caminhando. Mas se não tem resposta, após as minhas cobranças, aí eu encaminho para administração geral [...]. No geral, funciona bem usar o nome da CGU. Eu falo: não vou

aceitar ser cobrada, chamada atenção, como já aconteceu, por sua causa. Aí as pessoas respondem. [...] acontece [sic] alguns casos que têm atraso sim, mas a maioria a gente consegue (ENTREVISTADO 1).

Em geral a gente encaminha para o setor mais implicado na situação e a alta chefia daquele setor, de modo que ela tome consciência disso. Aí nesses casos eu escalo para a chefia superior, ainda mais quando tem cobrança da parte que fez a demanda. Nesses casos, a gente encaminha direto para a chefia informando que não é o primeiro e-mail que a ouvidoria encaminha, enfim, a gente dá o histórico de quanto tempo que tem que essa situação está em fluxo e que não teve atendimento. Por isso que o sistema eletrônico é importante porque ele ativa memória, não pode ficar dependente apenas da memória do ouvidor, do secretariado, ou do demandante. A gente precisa de um controle eletrônico mesmo disso. Lá aparece para você tem “x” tempo que essa denúncia está em aberto. Isso não é uma coisa que objetivamente a gente consegue fazer porque como fluxo é muito diverso e a gente lida com várias coisas diferentes. Então a gente não consegue ter essa memória particular. A gente precisa desse mecanismo, para ajudar gerir os prazos. O sistema muitas vezes que acende o amarelo ou vermelho para a gente pensar: “Opa! Tem isso para resolver”. Mas, assim, [...] houve um tempo que as pessoas optavam por ignorar em alguns casos. Agora que a gente sente e está esperançado de que vai melhorar porque o mediador não sou só eu, ou a ouvidoria, tem a CGU acompanhando (ENTREVISTADO 2).

Eu tenho o cuidado de passar para as pessoas envolvidas o prazo menor do que é na realidade. Por exemplo, a área precisa me responder sete dias antes de vencer o prazo legal, porque eu sei que a maioria vai demorar para responder, e com isso eu tenho um tempo para cobrar [...]. Isso na verdade é um trâmite interno da ouvidoria, porque eu preciso ter um tempo para que eu possa responder dentro do prazo que a lei estabelece, ainda mais por eu ser só um. Geralmente eu tenho que analisar a resposta e elaborar uma resposta em cima do que me foi dado, pois muitas vezes a linguagem é muito técnica ou às vezes me foi passado faltando informações que eu preciso complementar. Então eu preciso de um prazo para trabalhar em cima das respostas. Sendo assim, eu guardo sete dias daquele prazo, e de uma certa forma isso é bom porque eu atendo, muitas vezes, antes do prazo do sistema. Se eu não tiver uma resposta satisfatória aciono os superiores, eu explico a situação, para quem foi passado e peço uma resposta imediata [...]. Eu sempre tento passar nas comunicações que eu tenho com as pessoas o profissionalismo, sempre destacando que é algo que consta em lei. Então, a maioria entende que não é algo que a ouvidoria está exigindo, mas sim que é uma questão legal exigido pelas leis do país (ENTREVISTADO 3).

Cabe destacar que os entrevistados, além de direcionarem para a alta direção, citam a CGU para endossar o pedido de atendimento no prazo. No entanto, ao buscarem evidências fora das respostas dos entrevistados, surge uma inconsistência em relação ao cumprimento do prazo legal de 20 dias, prorrogável por mais 10. No portal Sala das Ouvidorias, ao consultar individualmente o tempo de atendimento de cada organização, percebe-se média acima do limite para as ouvidorias dos entrevistados 1 e 2 – 45 e 34 dias respectivamente. O mesmo pode ser confirmado também no teste de atendimento, canal e-Ouv, relatada na seção 6.2.2. Por sua vez, o Entrevistado 3 ostenta média de 10 dias no portal e resposta imediata no experimento.

As causas para o vencimento do prazo podem ser diversas, como falta de atuação da alta administração, dificuldade de resolver a situação, não reconhecimento do papel da ouvidoria pelos setores internos e até mesmo falta de empenho da ouvidoria, dentre outras possibilidades. Convém salientar que o Entrevistado 3, conhecendo as unidades internas, utiliza a estratégia de encurtamento do prazo ou, mais importante que isso, tenta conscientizar os setores sobre o cumprimento do prazo estabelecido em lei, além de cobrar insistentemente. É vital que a ouvidoria estabeleça prazo de resposta para as unidades administrativas da entidade e exerça o controle do cumprimento desses prazos para que o usuário possa confiar que a manifestação direcionada a ouvidoria está sendo atendida.

#### **f) Canais de comunicação**

Denominada “canais de comunicação”, é a terceira categoria apreciada no tema ouvidoria. A partir dos canais, é viável fazer um diagnóstico dos mecanismos ofertados no sentido de propiciar a participação da população. Através dos canais, os usuários conseguem expor seus descontentamentos com os serviços prestados e a forma de gestão, pontuar o que considera adequado, propor mudanças, provocar o aperfeiçoamento. A ouvidoria, para cumprir seu papel, precisa incentivar o diálogo do cidadão com a administração pública. Para isso, precisa de meios de comunicação efetivos, adequados às características

do público atendido e preparados para o atendimento.<sup>52</sup> Todos os entrevistados disseram disponibilizar os canais: telefone, e-mail, e-Ouv e atendimento presencial. Além desses, o Entrevistado 3 adicionou as redes sociais e o Entrevistado 2 o atendimento itinerante:

[...] [atendemos pelo] telefone, e-mail, presencialmente, pelo sistema e-Ouv que substituiu o sistema interno que era utilizado. Algumas vezes, também acontece de os setores solicitarem a presença da ouvidoria. É uma oportunidade da gente criar demandas e ao mesmo tempo esclarecer os limites. É uma ouvidoria itinerante (ENTREVISTADO 2).

Percebe-se, nas respostas obtidas, que a importância da diversificação de canais é unanimidade. Quando perguntados sobre a necessidade de manter vários canais ou concentrar em um único, 100% dos entrevistados expressaram ser a favor da variedade, como pode ser confirmado pelas falas:

A gente tem que ter vários canais porque as pessoas são diferentes. Cada um com um nível de acesso diferente. Por exemplo, os alunos têm um certo receio de fazer reclamação, principalmente de professores, por medo de represália. E quando você tem vários canais eles podem se manifestar, podem reclamar de formas diferentes e exigir uma resposta para aquilo. Se a gente tiver um canal só, que seja presencial ou que seja um sistema que ele tenha que se identificar, essa demanda não vai acontecer (ENTREVISTADO 1).

Centralizar tudo no e-Ouv é prático, mas não é efetivo. Porque tem gente que não gosta de computador, ou que não leva jeito, ou que acha que o sistema não está completamente adequado para a situação dela. Nós que lidamos com computador todos os dias às vezes achamos que não é adequado, imagina para quem está angustiado, aflito ou com raiva da situação que ela viveu. Ela ainda vai ter que acessar pelo computador? Tem gente que quer falar, desabafar. Por isso eu acho que é importante manter a diversidade de canais (ENTREVISTADO 2).

Eu acho super válido ter mais de um canal porque muitas vezes as pessoas querem apenas conversar. [...] indicamos sempre inscrever no e-Ouv, por uma questão de registro, controle e efetividade, mas não tem como não ter outros canais, pois a gente já lida com essa questão da distância física da reitoria em relação ao campus [...], então eu acho que quanto mais canais tiver melhor (ENTREVISTADO 3).

---

<sup>52</sup> Disponível em: <[http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/ouvidoria-em-numeros/copy\\_of\\_ouvidoria-em-numeros](http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/ouvidoria-em-numeros/copy_of_ouvidoria-em-numeros)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

Observou-se, também o padrão de atendimento dos canais, ao examinar, principalmente, se existe diferença na tratativa dos casos de acordo com o canal, no que se refere ao prazo e fornecimento de protocolo. O que norteou tal questionamento foi a tentativa de identificar os resultados do teste de atendimento para saber se o tipo de canal poderia influenciar no atendimento e seu funcionamento. As respostas pontuaram que o prazo é o mesmo para todos os canais e o protocolo é fornecido independente da forma que deu entrada na ouvidoria, pois tudo é registrado no e-Ouv.

**Prazo:** O prazo é idêntico, porque é o mesmo que a gente faz no atendimento presencial ou por telefone. A gente faz o registro no sistema (e-Ouv). Nós pedimos as pessoas para registrar, mas se elas não fazem eu mesmo registro [...]. **Protocolo:** Tudo é registrado no e-Ouv e por isso tem protocolo (ENTREVISTADO 1, grifo nosso).

**Prazo:** A gente segue a IN nº 01/2014 da CGU de ouvidoria, mas a gente esbarra na atenção que as pessoas dão ou não. **Protocolo:** No geral a gente entra no sistema e-Ouv e vai lançando, quando recebemos demanda por telefone. No presencial, geralmente é mais para esclarecimento e quando é assim a gente tem um formulário e vamos preenchendo os campos junto com a pessoa. Se realmente for só esclarecimento, a gente resolve ali, se demandar uma investigação é registrado no e-Ouv (ENTREVISTADO 2, grifo nosso).

**Prazo:** Independente do canal eu vou seguir os prazos legais, os prazos do e-Ouv. Se está registrado ou não no e-Ouv eu sigo o prazo definido pela CGU de 20 dias podendo ser prorrogado por mais 10 dias. Então, por exemplo, se a pessoa me aciona através de uma rede social, se eu não puder respondê-la prontamente, eu vou orientar a fazer o registro no e-Ouv ou eu mesmo farei. Sendo assim seguirei os prazos definidos pelo sistema. **Protocolo:** Segue a mesma lógica, o protocolo é gerado através do e-Ouv (ENTREVISTADO 3, grifo nosso).

Apesar das respostas dos entrevistados, na simulação de atendimento relatada na seção 6.2.2, o fornecimento de protocolo não foi encaminhado. A falta de um sistema de protocolo impossibilita o cidadão de acompanhar o andamento da sua demanda. As manifestações por e-mail foram respondidas, duas dentro do prazo e uma fora, porém o protocolo não foi fornecido em nenhuma das instituições através desse canal. Ainda que os respondentes tenham afirmado que registram tudo no sistema para gerar o protocolo, talvez o

que justifique o não envio seja a resolução da demanda sem envolver outros setores, conforme expôs o Entrevistado 1:

Se eu consigo resolver na hora e não vai demandar nenhuma ação ou necessidade de entrar em contato com nenhum outro setor a gente não registra. Até porque muitas vezes são dúvidas que não geram manifestações, como, por exemplo, um aluno entra em contato para saber onde buscar o diploma, como fazer e etc. (ENTREVISTADO 1).

A definição do que é uma manifestação simples não deveria ficar a cargo do ouvidor, para fins de não registro, pois, além de provavelmente não constar nos números dos relatórios encaminhados à gestão e divulgado para a população, pode deixar de aprimorar a instituição. No exemplo citado pelo Entrevistado 1, aluno procurando informações sobre o diploma, se não está registrado, não é possível saber quão recorrente é esse questionamento. Isso impede a ouvidoria de propor ações no sentido de esclarecer esse processo também para outras pessoas, além de não subsidiar a instituição para aprimorar. Outra questão é a dificuldade de ter a demanda real que o setor recebe para, por exemplo, dimensionar a estrutura necessária.

Nesse sentido, em busca de entender como são feitos os controles das demandas que chegam pelos outros canais que não seja o e-Ouv, os entrevistados foram questionados sobre como é feito o monitoramento dessas manifestações. Como esperado, as respostas seguiram a mesma lógica do padrão de atendimento, que tudo é registrado no e-Ouv, que também é utilizado com objetivo de gerir a informação.

Independente do canal, eu sempre peço para pessoa registrar no sistema, porque é a forma que a gente tem de controlar as manifestações e uma forma de quem está se manifestando tem de controlar se realmente está sendo verificado ou não. Se ele registra no sistema, tanto ele vai ter acesso, quanto os próprios órgãos fiscalizadores vão estar conferindo se a gente está fazendo a verificação correta, dando a resposta em tempo hábil e se é a resposta adequada. [...] então todas as manifestações que nós recebemos são gerenciadas por lá (ENTREVISTADO 1).

A gente tem um formulário no Word que colocamos como chega a demanda. No entanto, com o uso do e-Ouv, a gente já faz a passagem da informação para o sistema, então acaba ficando sem uso objetivo de onde vem o que. O que vem por e-mail a gente contabiliza no próprio e-mail, quando precisa para gerar algum relatório e etc., mas a ideia é que tudo fique registrado no

sistema eletrônico, que ele seja um relatório geral (ENTREVISTADO 2).

[...] por eu ser sozinho, não tem como eu fazer esse controle, então quando eu vejo que é algo sério que não dá para ser resolvido de imediato, na mesma hora, eu já falo: vamos registrar no e-Ouv, peço para que a pessoa entre lá no portal, passo link direitinho [sic], passo por e-mail, escrevo no papel ou por telefone. Eu sempre indico a página da ouvidoria (ENTREVISTADO 3).

Constata-se, através das respostas dos entrevistados, a importância que o e-Ouv vem adquirindo, desde sua concepção, para o auxílio da gestão e funcionamento das ouvidorias públicas federais. Dessa forma, procurou-se aprofundar, de acordo com a percepção dos entrevistados, nas melhorias ou desafios que o sistema proporciona em relação aos demais canais de comunicação disponíveis para participação cidadã. Como não existem, até o momento, regras que estabeleçam quais canais de comunicação devem ser ofertados, listaram-se os canais comuns nas organizações pesquisadas examinando os pontos positivos e negativos de cada um. Logo, serão detalhados os aspectos do telefone, e-mail, atendimento presencial e, por fim, o e-Ouv.

Sobre o telefone, o Entrevistado 1 pontuou que um aspecto positivo é a alternativa de esclarecer como funciona a ouvidoria, tirando dúvidas de como é feito o processo. O Entrevistado 2 colocou que é um canal importante, porque, às vezes, a pessoa procura a ouvidoria no ápice da situação, o que possibilita acalmá-la, ter um contato mais humano de escuta. Já o terceiro entrevistado destacou o fato de ser um contato imediato, ao vivo, e possibilitar um diálogo, “o simples fato de você ouvir, dar um atendimento humano, isso já colabora muito na questão da resolução desse possível conflito”.

Em contrapartida, como aspecto negativo do telefone, o Entrevistado 2 apontou que essa possibilidade de contato imediato, em alguns casos, pode acarretar transtornos, pois a pessoa acabou de sair da situação limite, pega o telefone nervosa e quer que a ouvidoria resolva, em outras palavras, seja uma “resolvedoria”. Como pelo telefone, em muitos casos, não é possível identificar de imediato com quem está se falando, de vez em quando as pessoas faltam com respeito, gritam e falam o que querem. “Às vezes a pessoa está num grau de nervosismo tão grande que ela mais grita do que explica situação.” Nesse mesmo sentido, o Entrevistado 3 coloca que a distância física pode ser um

aspecto negativo, dado que você não está vendo a pessoa e, às vezes, pode ser mal interpretado pelo que fala, ter ruídos na comunicação. O Entrevistado 1 não expôs aspecto negativo, alegando que o telefone é mais usado para esclarecimentos.

Com base nas respostas, depreende-se que os enfoques positivos do telefone estão relacionados com a possibilidade de esclarecer dúvidas, de ser uma conversa humana e imediata, que possibilita acalmar o demandante, explicar o que pode ser feito para a resolução do problema. No entanto, esse contato instantâneo também pode ocasionar situações desagradáveis, já que, por não estar sendo sancionado pela presença física, o manifestante pode falar o que quiser, ser grosseiro e interpretar as informações dadas de forma equivocada.

A respeito do atendimento por e-mail, a visão positiva realçada pelos entrevistados 1 e 3 é ser um canal consolidado, bastante conhecido pelas pessoas, mas que não recebem muitas demandas. Por sua vez, o Entrevistado 2 frisou que, além de já fazer parte da cultura das pessoas, é um meio de se expressar nos termos que o manifestante desejar. Não funciona como um formulário físico ou eletrônico no qual existe limite de caracteres e campos, o que possibilita a exposição do caso da forma que a pessoa desejar, anexando documentos, fotos, fatos comprobatórios da situação que está sendo descrita. Ainda foi considerado um canal de fácil uso, que permite solicitar, quando necessário, informações complementares de forma simples.

Por outro lado, o aspecto negativo apontado pelo Entrevistado 2 é o mau uso, o uso excessivo do anonimato para poder fazer, às vezes, denúncias levianas que exigem apuração, demandam tempo, mas, muitas vezes, não se tem como saber quem é o interlocutor. Outra questão ocasionada por esse anonimato são as mensagens sem fundamento, querendo checar se a ouvidoria realmente ler todos os e-mails ou se é automático. Os entrevistados 1 e 3 não recordaram questões negativas do atendimento por e-mail.

O grande destaque do e-mail, como instrumento de interlocução das ouvidorias pesquisadas, é consolidação do canal. Hoje em dia, é conhecido e manuseado pela grande maioria, facilmente acessível em qualquer lugar, fora que não estabelece limites de escrita, permitindo ao cidadão escrita livre se comparado com sistemas eletrônicos. Inverso à ferramenta, surge o

desconhecimento do emissor, uma vez que qualquer pessoa pode criar quantos correios eletrônicos quiser. Pode acontecer, como observado pelo Entrevistado 2, de os indivíduos criarem e-mails apenas para testar o funcionamento, fazer acusações imprudentes e sem cabimentos, mas que demandará da ouvidoria tempo e, em alguns casos, investigações improdutivas.

No que concerne ao atendimento presencial, todos os entrevistados destacaram como vertente positiva a oportunidade de um atendimento humanizado, como exemplificado nos discursos:

É importante porque às vezes a pessoa vem em um momento que está muito fragilizada, aí você precisa acalmá-la, explicar a situação. É um contato mais humano (ENTREVISTADA 1).

É a escuta humanizada, que a pessoa fala assim: poxa realmente existe esse serviço. Às vezes na hora do registro, após a pessoa contar tudo, na hora que você vai registrar ela desistiu e falou que precisava de alguém para escutar, para desabafar, enfim... não gera nenhum serviço. Às vezes falta mesmo esse lugar que a pessoa possa demonstrar que ela está correta no entendimento dela. Então essa escuta humanizada e essa possibilidade de diálogo entre as partes que estão em conflito eu acho que é um aspecto bastante positivo (ENTREVISTADO 2).

É a questão do atendimento mais humano, a possibilidade de poder ter esse contato frente a frente. [...] existem casos em que as pessoas chegaram à ouvidoria muito exaltadas e só de oferecer um café, uma água, pode contribuir para acalmar a pessoa. Às vezes a solução é até fácil, mas a pessoa está tão nervosa que não consegue enxergar ou aceitar a solução (ENTREVISTADO 3).

Sob outra perspectiva, a vertente negativa do presencial citada pelos entrevistados é a exposição física. Eles revelaram o receio de agressividade, que podem ocorrer, em momentos impulsivos e de nervosismo dos manifestantes. Assim, como narrado pelas palavras abaixo:

Nervosismo da pessoa, muita exaltada, chorando muito. Como às vezes a pessoa não sabe resolver, ela vem e descarrega aqui (ENTREVISTADO 1).

A nossa atividade é uma atividade de risco físico, porque aqui eu recebo denúncias. E eu tenho que dar conhecimento à instituição da denúncia e propor o fluxo de solução para essa manifestação que está sendo apresentada. Por exemplo, uma denúncia de estupro, uma denúncia de tráfico de droga, eu não posso fazer vista grossa, eu não posso fazer vista grossa para nenhuma situação. Nós precisamos dar um fluxo de atenção e

resposta e dando a conhecer os atores que precisam conhecer, saber dessa situação. Então não é uma situação confortável na medida em que, por exemplo, a minha atividade pode dar causa a uma demissão. A existência da ouvidoria e o fluxo de atenção podem dar causa a jubramento de aluno, a uma sanção mais forte, a uma perda de emprego, enfim... A pessoa numa situação de desconforto que pode derivar para violência. Violência contra quem, na cabeça dela, deu causa a esta situação. E nós não temos uma infraestrutura de segurança para os ouvidores, para lidar com essa matéria. Já aconteceu um caso, com um senhor de 1 metro e 90, forte, que chegou aqui muito exaltado, visivelmente nervoso, alegando que tinha vindo porque ficou sabendo que a ouvidoria queria “ferrá-lo”. Até acalmar esse moço foi uma situação de apreensão. Então, muitas vezes as pessoas não param para pensar o risco que é ser ouvidor, pois aquilo que você apura pode dar causa, a pessoa se sentir injustiçado por alguma razão [...] (ENTREVISTADO 2).

Até hoje nunca aconteceu, mas eu conheço relatos de agressividade. Às vezes também as pessoas podem se sentir mais constrangidas de ter que falar presencialmente, muitas querem preservar a identidade (ENTREVISTADO 3).

De fato, o atendimento presencial, dentre os outros canais, é a maneira mais humanizada de prestar assistência ao cidadão nos momentos em que ele deseja desabafar, conversar, expor seu ponto de vista sobre determinada situação. O contato físico permite ao ouvidor reconhecer quais são as expectativas do cidadão, oferecer um atendimento personalizado, explicar o processo e encaminhar a manifestação em busca de uma solução. Por outro lado, existe a exposição do ouvidor que terá que lidar com pessoas exaltadas, nervosas ou se sentindo injustiçadas. Quando se discute o atendimento presencial, geralmente o foco está em ter um lugar adequado, assegurando a privacidade e a acessibilidade necessárias ao cidadão. No entanto, talvez seja necessário debater sobre o preparo dos ouvidores e do ambiente para lidar com as pessoas em diversas situações.

Na cartilha da CGU, “Orientações para atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas”, publicada em 2013, é recomendado que o atendimento presencial seja feito em dupla, a fim de que os atendentes prestem apoio mútuo e sejam parceiros na busca de alternativas e soluções (CGU, 2013b). Todavia, acredita-se que essa não seja a realidade da maioria das ouvidorias, que muitas vezes não possui funcionários suficiente.

### **g) Sistema e-Ouv**

A categoria “sistema e-Ouv” foi desenvolvida para investigar a atuação do sistema nas organizações entrevistadas. O *software* foi concebido com o objetivo de se tornar um canal integrado para o encaminhamento de manifestações a órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Possibilita, também, a geração e disseminação de informações sobre essas ouvidorias. Assim, busca-se aprofundar nos resultados que as instituições pesquisadas têm tido desde a adesão ao sistema, além de extrair a percepção do que melhorou e do que ainda precisa avançar na visão de cada um.

Sobre o atendimento eletrônico através do e-Ouv, os entrevistados foram investigados a respeito dos avanços e desafios do sistema se comparados aos tradicionais meios de comunicação utilizados antes da sua constituição.

A grande vantagem é que quando eu preciso de uma resposta e eu sinto que o setor está demorando para responder, ou está fazendo corpo mole, ou não quer me dar a resposta, aí eu uso o nome da OGU/CGU [...]. Com o sistema, institucionalizou para conseguirmos as respostas necessárias. Quando você fala que está sendo fiscalizado por outros órgãos, as pessoas pensam, dão a resposta correta, não a genérica que diz muita coisa e não diz nada. Além disso, a possibilidade de fazer manifestações sem se identificar, pois existe uma preocupação, tanto dos alunos quanto dos servidores, em não serem identificados (ENTREVISTADO 1).

Eu acredito que, para nós, usar sistema eletrônico de qualquer ordem é positivo para gerar relatórios específicos, das demandas que a organização possui, por exemplo, na visita recente do MEC, para o credenciamento, a gente preparou um relatório com as formas de interações nossa com os alunos nos dois últimos anos, relatando o tipo de demanda, tratamento, e etc. O sistema utilizado até a adesão do e-Ouv não gerava gráficos, relatórios, era muito “seco”, então pra nós com o e-Ouv tem um fluxo de uso que está crescendo, com características comuns em alguns casos. A gente se vale desse forte uso, porque permite que eles possam centralmente melhorar a ferramenta ao longo do tempo, e a gente se servir dessas melhorias. A gente vai colocando as demandas e eles vão avaliando e consolidando (ENTREVISTADO 2).

O fluxo de um agente externo nesse processo contribui, pois esse reforço externo auxilia na cobrança, porque em alguns casos há setores que querem fazer vista grossa para a demanda que é encaminhada e como a gente está sendo monitorado pela OGU, é informado, por exemplo: tem “X” demandas que vocês receberam e não teve retorno, eles monitoram externamente e

isso fortalece a nossa atuação, porque a gente fala que não é o ouvidor, a ouvidoria que está demandando, mas em caso de negativa de resposta a pessoa está colocando a instituição como omissa em nível nacional (ENTREVISTADO 2).

O sistema também auxilia organizar o tipo de demanda por tipicidade, por exemplo, existem demandas que ocorrem de forma sazonal, de tempos em tempos, como na época do Sisu, que possui um conjunto de demanda que são muito parecidas. Então, de certo modo, a gente se prepara para elas, pois não costumam ser informações que se alteram no tempo, e tem umas que a gente já sabe o curso de solução e quais os atores envolvidos, aí isso também facilita (ENTREVISTADO 2).

Desde que a gente aderiu, ele já sofreu alterações, melhorias, ele te ajuda a administrar as manifestações, mostra o prazo, aquilo que está vencido ou está para vencer. A gestão da ouvidoria tem sido feita 90% no e-Ouv. [...] outra coisa que me auxilia são os e-mails que encaminho internamente para obter retorno das manifestações, pois eu sempre coloco o protocolo do e-Ouv, das solicitações e consigo filtrar, acompanhar melhor. Além disso ele gera automaticamente os relatórios que a CGU exige. É algo totalmente prático. [...] o sistema também permite fazer denúncia anônima, além da opção de que você poder se identificar, mas pedir para preservar sua identidade e assim você acompanha o andamento da denúncia/reclamação (ENTREVISTADO 3).

Constata-se, pelo discurso dos entrevistados, que os grandes avanços proporcionados pelo e-Ouv estão relacionados com a gestão da informação, o controle da demanda, a pressão do nome de um órgão de controle para conseguir os retornos internos e a possibilidade de fazer denúncia anônima na visão de duas das instituições. Em contrapartida, para os participantes da pesquisa, o sistema também apresenta desafios, conforme exemplificado abaixo:

O grande desafio é que a gente é fiscalizado 100% do tempo, pela própria OGU e pela CGU também. Eles fiscalizam tantos os prazos quantos as respostas adequadas (ENTREVISTADO 1).

[...] pode fragilizar a instituição, em alguns aspectos, a partir do momento que questões específicas e pontuais ficam visíveis na cena nacional. Por exemplo, às vezes é uma demanda muito pontual daqui, que com uma reunião ou conversa resolve, que não precisaria abrir esse grau de formalidade. Quando você coloca uma demanda no e-Ouv, tanto faz se é uma suspeita de corrupção de alto grau ou briga de colegas em sala de aula que dá no mesmo, o instrumento é o mesmo. Ao ver o volume de demanda cadastrada, não é possível visualizar qual é a característica de cada caso (ENTREVISTADO 2).

O sistema e-Ouv também não encoraja o anonimato. Nós recebíamos muitas demandas anônimas, no nosso sistema anterior, a pessoa que era anônima recebia um código, e com isso conseguia acessar a resposta e no sistema e-Ouv isso não é possível, a pessoa fica sem resposta. Em alguns casos, o anonimato é necessário. O que para nós passou a ser um problema, pois eu só consigo manter o anonimato através do e-mail, mas no e-Ouv não tem como. Na própria estrutura dele o anonimato é desencorajado, porque até o momento, com as opções que existem as pessoas não têm como ver o curso da demanda dela, exceto se ela for um membro ativo da comunidade e próximo da solução daquele problema por alguma razão ela vê o curso de resolução. Então desse ponto de vista, o uso do e-Ouv se comparado ao sistema anterior teve uma perda, mas a gente ganha em outros aspectos (ENTREVISTADO 2).

[...] eu volto no aspecto da impessoalidade, pois muitas vezes o cidadão tem essa necessidade de ser ouvido. No e-Ouv o cidadão se vê, muitas vezes, “obrigado” a redigir algo que ele gostaria de falar, conversar, expor (ENTREVISTADO 3).

Entre os desafios apresentados, o que mais chama a atenção é o pontuado pelo Entrevistado 2, de que o e-Ouv não incentiva o anonimato, questão que para os outros dois entrevistados foi apontado como aspecto positivo. Na verdade, o sistema disponibiliza, atualmente, três formas de se manifestar 1) identificação – permite acesso aos dados pessoais do manifestante; 2) identificação com restrição – não permite acesso aos dados pessoais. Nessa opção aparece a mensagem: “Por força da Lei n.º 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), os órgãos e entidades públicas devem proteger suas informações pessoais, restringindo o acesso a quaisquer dados relativos à intimidade, vida privada, honra e imagem, exceto nos casos em que é obrigada a divulgá-las por previsão em lei ou ordem judicial”; e 3) não identificar – não aparece os campos para preencher os dados pessoais e se apresenta a mensagem: “Não é possível o acompanhamento de manifestações anônimas. Caso deseje acompanhar o andamento da sua manifestação e receber uma resposta do órgão ou entidade, por favor identifique-se”.

O Entrevistado 2 chamou a atenção para uma questão que talvez mereça ser analisada pelos desenvolvedores do sistema, pois quando se opta por identificar, mas não permitir acesso aos dados pessoais, o cidadão precisa confiar plenamente na administração pública, por mais que tenha a mensagem alegando que a não identificação está resguardada pela Lei. Na página de

ouvidorias do governo federal<sup>53</sup>, consta a informação que é possível exportar uma manifestação para o formato Word, facilitando, assim, a exclusão dos dados de identificação, nos casos de encaminhamento de manifestações com pedido de acesso restrito. O que leva a concluir que essa supressão é feita de forma manual, ficando a cargo do responsável por tratar as manifestações recebidas.

Na prática, se o cidadão for fazer, por exemplo, uma denúncia, muito provavelmente ele queira resguardar sua identidade, e ao optar pela denúncia anônima ele não consegue acompanhar o andamento do processo. Uma forma simples de solucionar a questão seria a denúncia anônima com o fornecimento de um protocolo para rastreamento da manifestação, em que o cidadão pudesse acompanhar e ter a garantia do anonimato.

Outros desafios citados estão relacionados com a exposição da instituição em nível nacional e com a fiscalização da CGU para o cumprimento do prazo e qualidade das respostas. Na prática, são questões que precisam ser adaptadas pelas ouvidorias que estavam acostumadas a trabalhar de outra forma, pois essas ações vão ao encontro dos requisitos de transparência da administração pública e, em especial, oferecem incentivos à participação da população na gestão das instituições.

Os desafios, como apontado pelos próprios participantes, fazem parte de qualquer mudança, e o sistema trouxe ganhos em vários sentidos. O software é relativamente novo, instituído oficialmente em dezembro de 2015 e está em constante evolução.

Com interesse em aprofundar na experiência das instituições com o sistema, perguntou-se o ano de adesão e os motivos que levam a optar pelo e-Ouv, uma vez que a adesão é voluntária. O Entrevistado 1 informou que a adesão foi feita em 2015 e que desde o início da ouvidoria o sistema é utilizado. Sobre os motivos que levaram ao uso, disse ter sido por escolha, sem nenhum tipo de pressão. “O sistema foi oferecido e a gente achou que seria mais fácil utilizá-lo” (ENTREVISTADO 1).

O Entrevistado 2 possuía um sistema eletrônico próprio, mas a partir de 2017 começou a operar as manifestações através do e-Ouv. Destacou que a

---

<sup>53</sup> Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/noticias/sistema-e-ouv-apresenta-novidades>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

decisão foi baseada na pressão feita pela CGU para integração entre as ouvidorias, exigindo relatórios em formatos específicos que o sistema anterior não fornecia. Assim, com a adesão ao sistema, além de cumprir as exigências informacionais do governo, o fluxo de demanda e resposta passou a ficar mais transparente, possibilitando a fiscalização do órgão de controle da forma de interação entre a instituição e os seus usuários.

O Entrevistado 3, por sua vez, esclareceu que a adesão foi feita em 2017, em virtude da emissão de um ofício, por parte da CGU, orientando o uso do sistema. Além disso, considera o e-Ouv um bom instrumento para gerenciar as ações da ouvidoria, que também facilitou o repasse das informações exigidas pela CGU. Caso não optassem por utilizar o sistema, seria necessário o encaminhamento de relatórios esporádicos para o órgão. Então, tomou-se a decisão de implementá-lo na organização.

Buscou-se esclarecer, também, se o portal Sala das Ouvidorias é amplamente divulgado para os usuários, visto que a página oferece, na forma de um painel, dados, estatísticas e gráficos detalhados sobre as manifestações recebidas, por todos os órgãos do Poder Executivo federal que utilizam o e-Ouv. Ademais, permite detalhar por instituição, com o objetivo de auxiliar os gestores e estimular os cidadãos no exercício do controle e participação social. Não obstante a relevância da ferramenta, não é feita a propagação entre as ouvidorias pesquisadas, tendo em vista que todas anunciaram não fazer, ainda, a disseminação da página. Os entrevistados expressaram interesse em difundir o portal no futuro, inclusive, após a entrevista, o Entrevistado 3 colocou o link para acesso à “sala de ouvidoria” no site da instituição.

De acordo com a CGU, desde que o e-Ouv foi criado, “são feitos aperfeiçoamentos em busca de facilitar e simplificar o sistema. Mantém-se contato com os usuários para orientar sobre o uso, acompanhar as experiências e acolher sugestões”.<sup>54</sup> Alicerçado nessa afirmativa, os entrevistados, ao serem instigados a falar sobre o que poderia melhorar no sistema, afirmaram o seguinte:

Eu acho que o e-Ouv poderia melhorar na questão de relatórios, pois na verdade eu não consigo tirar. Por exemplo, se você me

---

<sup>54</sup> Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/noticias/sistema-e-ouv-apresenta-novidades>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

perguntar, hoje, quantas reclamações a instituição recebeu, quantos elogios, eu não sei. Eu não sei puxar no e-Ouv e eu já tentei e não descobri como que faz e alguém precisa me ensinar. Eu acho que a OGU precisa dar um suporte para a própria instituição fazer um acompanhamento (ENTREVISTADO 1).

Hoje em dia o sistema ainda é complexo para a organização porque ainda não é separado por tipologia, por exemplo. Porque a nossa característica é muito própria e como o sistema contempla todos os órgãos federais, às vezes a pessoa tem que percorrer uma lista de assuntos que não diz absolutamente nada a ver com a universidade. Então, era importante, por exemplo, quando o cidadão selecionasse instituição, já fosse redirecionado para a pessoa ter uma camada de interface respondendo as questões que ela precisa, mas ainda não é assim. Outro aspecto, [...] o nosso “sonho colorido” é a integração do nosso e-mail da ouvidoria com o sistema e-Ouv, de modo que a partir do próprio sistema eu pudesse mandar um e-mail para as unidades [...] (ENTREVISTADO 2).

[...] tem a questão da não possibilidade de recurso da resposta recebida. Para facilitar a interação com os usuários deveria funcionar da mesma forma que o e-SIC, pois quando o cidadão fica insatisfeito com a resposta ele não consegue, através do recurso, passar para as instâncias superiores. O que resta é abrir uma nova manifestação ou abrir uma manifestação para a CGU reclamando da instituição, o que dificulta para o usuário. No e-SIC isso já é tudo automatizado, já possui um fluxo (ENTREVISTADO 3).

Na verdade, a questão levantada pelo Entrevistado 1 foi resolvida durante a entrevista, ao indicar navegar no portal Sala das Ouvidorias e demonstrar as informações específicas da instituição. Contudo, abre espaço para questionar a orientação que vem sendo dada às ouvidorias em relação ao uso do sistema ou se é apenas um caso pontual de desinformação. Considerando que o sistema foi desenvolvido para atender em nível nacional, abarcando usuários com graus distintos de interação com a tecnologia, indaga-se acerca do conhecimento desses usuários para operar os recursos oferecidos pelo e-Ouv.

Mais uma melhoria preconizada foi em relação à facilidade de interação no sistema. O Entrevistado 2 sinalizou que o e-Ouv não é desenhado por tipologia, ou melhor, por segmento de serviço público. O Poder Executivo federal conta, hoje, com oito segmentos<sup>55</sup> que constituem o universo das ouvidorias federais. Dessa forma, a sugestão seria no sentido de descomplicar para o

---

<sup>55</sup> Os oito segmentos são: instituições de ensino; hospitais; estatais; administração direta; autarquias e fundações; sistema financeiro nacional; agências reguladoras; organizações militares.

manifestante, por exemplo, ao escolher o órgão que deseja encaminhar a demanda, as opções de assunto seriam mais personalizadas para o segmento do órgão escolhido. De fato, o usuário do sistema precisa percorrer uma lista enorme de assuntos que, dependendo do órgão, não tem nenhuma relação. Além da facilitação de acesso, assinalou o desejo de integração do sistema com o e-mail da ouvidoria para, a partir do e-Ouv direcionar a demanda aos órgãos/setores internos. Atualmente o sistema consegue fazer a conversão da demanda em formatos Word, Excel ou PDF, o que pode auxiliar o envio para as unidades internas, porém não consegue encaminhar o e-mail direto do sistema.

O Entrevistado 3, por seu turno, relata a impossibilidade de recursos da resposta recebida através do e-Ouv. Compara com o sistema e-SIC, que possui um fluxo bem definido em relação à satisfação do retorno recebido do órgão acionado. No e-SIC, se o demandante julgar que a resposta está, por exemplo, incompleta ou tiver sido negada sem justificativa, o cidadão poderá, no prazo de 10 dias, apresentar recurso às seguintes instâncias, sucessivamente: 1) à autoridade hierarquicamente superior àquela que emitiu a decisão de negativa de acesso; 2) à autoridade máxima do órgão ou entidade; 3) à Controladoria-Geral da União; e 4) à Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Esse fluxo ocorre no mesmo pedido e sendo escalado a esferas superiores. Apesar do sistema e-SIC ter sido desenvolvido anteriormente ao e-Ouv e ter sido usado como modelo, percebe-se uma lacuna no que se refere às possibilidades de recursos que reflete em perdas para o cidadão usuário do e-Ouv.

#### **h) Participação**

A categoria “participação” na ouvidoria universitária tem a intenção de identificar como se dá a participação nas organizações, a fim de compreender se as ouvidorias das instituições se reconhecem como instrumento de atuação da comunidade nas decisões administrativas. De acordo com Nassif (2009), a participação por meio das ouvidorias públicas está acessível a qualquer indivíduo com objetivo de promover o aperfeiçoamento dos serviços oferecidos e a legitimação das decisões da gestão. Resgatando o conceito de Garrossini (2016, p. 341) a “participação cidadã significa fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo, de uma atividade pública ou de ações coletivas”. Nesse sentido, através dos canais de interlocução criados, é possível ouvir os

interessados/afetados e com eles dialogar e utilizar as informações que chegam para avaliar os resultados da instituição e influenciar nas decisões.

Nessa categoria, após exaurir as informações coletadas do uso do sistema e-Ouv, partiu-se da percepção dos entrevistados sobre o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para promover a participação popular. A introdução de novos recursos tecnológicos pode proporcionar uma revolução na relação entre o governo e os cidadãos, uma vez que possuem “potencialidades técnicas de interação mais horizontais, quando comparados aos meios anteriores como a televisão e o rádio” (SILVA, 2005, p. 451). Esses novos recursos podem construir arenas públicas articuladas com a sociedade, de forma mais eficiente, democrática, participativa e transparente (VALE, 2006).

Maia (2002, p. 47) anuncia que a “internet viabiliza espaço para ouvir as demandas, indicações e apontamentos da comunidade em prol das soluções conjuntas”. Contudo, a autora ressalta que um aspecto importante indispensável à concretização da participação depende do envolvimento da população. Não se pode considerar “apenas estruturas comunicacionais eficientes e instituições propícias à participação, mas, também, devem estar presentes a motivação correta, o interesse e a disponibilidade dos próprios cidadãos para se engajar em debates” (MAIA, 2002, p. 48).

Nessa direção, a categoria relacionou alguns questionamentos com o propósito de entender como funciona a participação através da ouvidoria nas organizações estudadas. O primeiro passo foi identificar se há contribuição do governo eletrônico para a participação, listando os pontos positivos e negativos. Em sequência, tentou constatar se as ouvidorias se reconhecem como instâncias efetivas de participação, para, em seguida, identificar o envolvimento do público interessado em dialogar com a instituição. Logo após, procurou-se identificar as ações realizadas para estimular a participação internamente, os exemplos concretos da intervenção os usuários por meio da ouvidoria e o que poderia ser feito para o cidadão participar mais nas organizações públicas.

Nas declarações obtidas, percebe-se que os entrevistados acreditam que as iniciativas de governo eletrônico favorecem a participação, concordando com a fala de Sampaio (2016, p. 939) de que o “uso das tecnologias digitais possibilita ampliar as formas de interação entre governo e governados”. Apesar disso, foi solicitado que destacassem os aspectos positivos e negativos que observam no

dia a dia com o uso dos meios digitais para o diálogo entre a administração pública e os cidadãos. O lado positivo

é pela facilidade de acesso, pois o demandante pode fazer isso de casa mesmo e sem se identificar. O que eu observo, tanto dos alunos como dos demais servidores é o receio que eles têm de se identificarem. Então não se identificar, fazer de casa, de longe... facilita bastante (ENTREVISTADO 1).

Eu acho que o governo eletrônico facilita por dar a oportunidade da pessoa, onde estiver, pode exercer isso, através de smartphone, computador e etc. Então, isso facilita, mas o que antecede isso é o hábito. [...] precisa de mais visibilidade para isso, ser produto de divulgações via rádio, TV, ser mais popular. O governo eletrônico ainda é um exercício de quem está incluído digitalmente, quem não está nem toma conhecimento (ENTREVISTADO 2).

Primeiro que é um atendimento disponível 24 horas por dia, 7 dias na semana. Então para aquelas pessoas que não tem tempo no horário comercial para fazer uma ligação, ou ir presencialmente, isso não é impedimento para não acionar a ouvidoria. Na hora que a pessoa quiser ou puder ela entrar no sistema e faz a sua manifestação. [...] existe também a facilidade da pessoa poder fazer uma denúncia anônima, preservar a sua identidade. [...] também pode chegar a mais pessoas, pois a internet chega hoje em qualquer lugar, claro que ainda precisa melhorar muito, mas grande parte da população hoje tem acesso internet, está conectada [...] (ENTREVISTADO 3).

Essas falas, que são comuns aos entrevistados, sinalizam que as TICs facilitam a interação dos usuários com a ouvidoria, pois o uso dos recursos de tecnologia da informação, em caráter remoto e disponível no sistema 24/7, ou seja, vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana, estende a ação da ouvidoria para um número maior de cidadãos. Assim, de acordo com o CETIC (2017) pode-se dizer que a propagação das TICs viabiliza expandir a dimensão da participação, uma vez que cidadãos contam com novos canais para influenciar, individual ou coletivamente, as ações e os resultados das decisões do governo. Realça-se, novamente, a importância da diversidade de canais, tendo em vista que aqueles que não desejam ou possuem acesso através da internet não sejam excluídos do processo.

O lado negativo apontado pelos participantes da pesquisa ficou em torno do que já foi anunciado, o cuidado com a exclusão digital, a falta de cultura no uso de tecnologia, a impessoalidade no atendimento e por burocratizar o

processo que, às vezes, poderia ser resolvido na hora. Esses aspectos, mais uma vez, seguem a mesma linha do que foi exposto pelo CETIC (2017, s.p) de que é necessário “dispor ao maior número de cidadãos o acesso a tecnologias, como também investir em campanha educativa ampla para a participação política nos meios digitais”. No entanto, diante das transformações e desafios contemporâneos, “não há o que discutir em relação às vantagens e facilidades que essas tecnologias trazem na forma de se relacionar com o Estado” (ENTREVISTADO 3).

Procurou-se também esclarecer se há o entendimento da ouvidoria enquanto instrumento efetivo de participação cidadã e constatou que este é o pensamento, na íntegra, dos entrevistados 1 e 3. Eles evidenciaram que as manifestações que chegam são repassadas para a alta gestão da instituição com o intuito de serem analisadas e se possível atendidas. Através das demandas recebidas, a população consegue intervir em procedimentos e processos, denunciar o que está errado, sugerir o que precisa aprimorar. “Aqui a gente tem o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior e todas as decisões que vão ser tomadas no âmbito da instituição passam por lá. Então, com certeza, a gente repassa o que recebe para apreciação e deliberação” (ENTREVISTADO 3).

Na visão do Entrevistado 2, sob algumas perspectivas, a ouvidoria é um mecanismo concreto de participação em virtude da capacidade de alterar o processo decisório da instituição, na mesma direção do que foi abordado por Garrossini (2016) de que a sociedade ao interagir com o Estado pode, de alguma forma, influenciar os processos decisórios. Através das manifestações recebidas, é possível fazer evoluir os processos, modificar os serviços e assistência entregue à comunidade. Entretanto, sob outros ângulos, ainda é essencial se desenvolver para ser considerado efetivamente instrumento de participação, porque a ouvidoria não é

um instrumento que necessariamente tem um fluxo contínuo de expressão do sujeito. Quer dizer, ele manifesta dentro de um marco, de uma estrutura específica [...]. Porque a participação é ouvir e ser ouvido e aí a pessoa às vezes apresenta a demanda e o curso da resolução daquela demanda que ele apresenta entra em outros meandros, que ela por vez não fica transparente para o sujeito. Então, quer dizer, precisaria haver uma continuidade entre os canais de transparência de uma ponta a outra do processo para ele ir acompanhando. Dessa forma é como se tivesse reciprocidade, uma coisa que não

necessariamente se exerce. Temos casos de mediação direta que aí eu convido os implicados na situação, quando não tem um grau de animosidade elevado, para a gente conversar e eles apresentarem seus pontos de vista. Há situações que eu faço isso, mas também existem outras situações que entram dentro de uma tratativa que foge ao meu controle, aí não tem jeito (ENTREVISTADO 2).

Constata-se, a partir das falas dos entrevistados, que a atuação da população tem crescido com o passar dos anos, porém ainda muito precisa evoluir. Perguntou-se quem era o principal público acolhido pela ouvidoria e se a comunidade atendida era considerada participativa. Em geral, o público mais atuante são os alunos e os servidores técnico-administrativos, seguido dos professores e da comunidade externa, como fornecedores. O Entrevistado 2 colocou que, na sua visão, “o professor participa menos, em função do status que ele tem institucionalmente, pois às vezes o professor não quer se expor ou a sua fragilidade em relação a um setor, uma pessoa, e etc.”.

Sobre o público interno ser considerado participativo, os entrevistados assinalaram:

Tem melhorado ao longo dos anos, no início não tinha muita demanda na ouvidoria. O que eu acho muito legal na ouvidoria é o boca a boca. Quando acontece alguma coisa, por exemplo, com um servidor ou aluno, e eles ficam sabendo o resultado, o que gerou um questionamento, um desconforto na instituição, que ela está se movendo para tentar resolver, eles comentam muito entre eles. Isso faz com que a ouvidoria fique mais conhecida e que com que eles acreditem na ouvidoria. Eu acho que isso é o principal, porque simplesmente saber que existe um setor mais que aquele setor não atende, não adianta nada. Ou que não adianta fazer uma reclamação aqui porque não vai ter uma resposta, não resolve o problema [...] (ENTREVISTADO 1).

Eu penso que sim, depende muito. Eu acho que nós vivemos um momento no Brasil de uma certa descrença também, e isso acaba impactando nesses dispositivos de participação social dentro das instituições. Algumas pessoas passam a não acreditar mais diante do que vemos hoje no país, mas a gente que fica aqui tentando de algum modo tornar evidente para as pessoas que não. E a gente tem que usar os casos de sucesso para alardear o quanto que é possível. A gente tem que ficar fazendo propaganda de nós mesmos para as pessoas conseguirem ver a positividade da existência da ouvidoria, elas não estão prontas para reconhecer que há um esforço institucional (ENTREVISTADO 2).

Mais ou menos. Inclusive uma das coisas que a gente tem incentivado [...] convidamos as pessoas a participarem de forma

amistosa e preventiva. Pedimos sugestões e também elogios, porque é importante a gente receber elogio daquilo que a gente está acertando. Muitas vezes a gente mantém determinado serviço, ou faz uma alteração e as pessoas ficam insatisfeitas, mas as pessoas não têm costume de falar quando estão satisfeitas com serviço. É importante receber feedback dos acertos do que precisa continuar (ENTREVISTADO 3).

Diante da importância da influência dos indivíduos na organização, a atenção dada pela ouvidoria em traçar estratégias capaz de estimular de forma natural a participação se torna essencial, principalmente ao considerar a visão dos autores Sousa e Sousa (2006) de que a participação legitimada deve ser encarada como ação voluntária e espontânea da população para que possa estimular a consciência política. Nessa lógica, o Entrevistado 1 admitiu que tem intenção de promover de forma mais concreta, porém devido à falta de tempo, em virtude de outras atividades, não tem atuado nesse sentido. Apesar disso, o gestor geral da instituição tem feito um trabalho de divulgação da ouvidoria e dos serviços por ela prestados em todos os eventos que ocorre na organização: “ele aproveita para falar que é um canal aberto em que todos podem utilizar, alunos, servidores técnicos, professores... que estão sendo analisadas todas as demandas que chegam”. Essa divulgação também tem sido feita pelos usuários, sejam eles professores, alunos, técnicos ou setores da instituição que percebem o fluxo. “Os atendentes já conhecem a ouvidoria e orientam: vocês podem reclamar aqui, mas também façam a reclamação na ouvidoria porque lá vai ter participação da direção, você vai conseguir uma resposta mais rápida”.

O Entrevistado 2 registrou que o estímulo à participação é feito através da disseminação de folders e cartazes nas unidades, faixas pelo campus e ouvidoria itinerante. Outras ações não são realizadas em função de limite orçamentário. Ademais, realizam eventos e palestras, inclusive, recentemente, produziram um evento sobre o acesso público à informação, percorrendo por temas relacionados à ouvidoria.

O Entrevistado 3, por sua vez, realiza campanha de marketing interno através do e-mail corporativo, divulga no jornal periódico e nas redes sociais. É interessante divulgar que é feito o convite para participação preventiva e amistosa.

Quanto à viabilidade da demanda recebida ser capaz de impactar os processos decisórios, indagou-se os entrevistados sobre exemplos de iniciativas

ou ações que surgiram na ouvidoria e foram implementadas na instituição. Todos os entrevistados informaram que, sem dúvida, as manifestações podem impactar os processos decisórios, exemplificando através dos casos a seguir:

Um aluno que sugeriu que fossem separadas vagas especiais no estacionamento para bicicletas. Como já estava previsto fazer uma obra no estacionamento, o projeto de reforma foi refeito para incorporar essa sugestão. Porque os alunos vêm de bicicletas, mas estavam amarrando pelas grades ao longo da entrada, porém a partir da sugestão passou a ter lugar reservado para as bicicletas (ENTREVISTADO 1).

Com base na sugestão do estudante, a instituição refez o projeto que estava em andamento para atender a recomendação recebida, uma vez que seria benéfico para a coletividade. O Entrevistado 1 também relatou que quando chega uma denúncia mais grave é repassada para a Coordenação de Processos Administrativos apurar, resultando ou não em penalidade, são encaminhadas recomendações no relatório final com as observações ao longo da investigação, mesmo que não fazem parte do objeto do processo, mas que são falhas identificadas na administração. Com essa atitude e trabalho conjunto, a ouvidoria consegue amparar a gestão para que ela busque melhorias nos processos e serviços prestados.

O Entrevistado 2 exemplificou que a ouvidoria integrou a equipe de redação da Resolução dos Direitos Humanos da organização tomando como base os casos que são atendidos no setor. “O atendimento que a gente fez e a nossa presença como interlocutor na comissão e na defesa da resolução foi que permitiu que a resolução exista hoje”. Complementou que alguns dispositivos foram questionados pela comissão, alegando que já existiam artifícios suficientes, porém argumentando com fatos e dados do que chega na ouvidoria foi possível abarcar um número maior de eventuais problemas que poderiam surgir ou que estavam sem solução. Nesse caso, a atuação da ouvidoria foi essencial para construir na instituição normas e regulamentos ouvindo o que a comunidade expressa.

Mais uma ilustração descrita foi a intervenção em busca de solução para editais de programas internacionais de graduação que acostumavam ocasionar alto volume de demandas apresentadas na ouvidoria. “A gente mandava reiteradas demandas dos alunos que chegavam, provando que o aluno estava

correto, que a gente tinha que pegar o documento e ficar criando provas em prol do aluno” (ENTREVISTADO 2). Em busca de solução, foi sugerido aos responsáveis pelos editais que, após a publicação do documento, fossem agendadas reuniões para apresentar e tirar dúvidas da comunidade e dos candidatos potenciais. “A partir das reclamações que chegam à ouvidoria, pode-se aperfeiçoar o processo e modificá-lo para melhor atender os alunos” (ENTREVISTADO 2).

Outro exemplo apontado pelo Entrevistado 2, no momento em que o site da instituição estava passando por um processo de aprimoramento, foi a construção de uma lista contemplando os principais questionamentos que as pessoas alegavam buscar no site e não estavam claros ou disponíveis. Novamente, demonstra a atuação da ouvidoria no aperfeiçoamento da organização com base no que é informado pelos usuários.

Nessa mesma direção, o Entrevistado 3 exemplificou as ações propostas pela ouvidoria à procura de progresso nos procedimentos e serviços prestados pela instituição. De acordo com o entrevistado, surgiam muitas reclamações de falta de informação no site da instituição, como, por exemplo, sobre o quadro de vagas. Com o objetivo de solucionar esse problema, a ouvidoria acionou o setor responsável pelo portal e atualmente todos os dados estão disponíveis. Semelhante a isso, os servidores também reclamavam constantemente do acesso às questões de redistribuição, que foi solucionado a partir da recomendação da ouvidoria, sendo desenvolvido um formulário eletrônico disponibilizado no site para alcance de todos que têm interesse no processo. “Todas as sugestões que chegam à ouvidoria, principalmente em relação a informações que poderiam constar no site para facilitar os processos, são recomendadas e estão sendo implementadas”.

Buscou-se esclarecer, também, o que poderia melhorar para o cidadão participar mais através das ouvidorias públicas federais. Nas alegações obtidas, descobre-se que a opinião dos entrevistados é unânime: falta divulgação do papel da ouvidoria à população. O Entrevistado 1 comentou:

Acho que o governo deveria investir na divulgação da ouvidoria e explicar como trabalha. Muitas vezes as pessoas acham que a ouvidoria só serve para denunciar. A ouvidoria não é só isso! Fazer a comunidade entender como a ouvidoria trabalha e a repercussão que a ouvidoria tem dentro da instituição faz com

que as pessoas acreditem mais e busquem mais pela ouvidoria, não apenas para denunciar, mas para sugerir, acrescentar (ENTREVISTADO 1).

Na mesma linha, o Entrevistado 3 afirma que é preciso “divulgar ao máximo para as pessoas, fazendo com que elas se sintam convidadas a participarem de uma forma amistosa, pois a ideia que as pessoas têm da ouvidoria é de “briga”, de conflito”. O entrevistado vai além e complementa que, durante as reuniões que participou em Brasília, enfatizou-se o papel da ouvidoria como mediadora, apaziguadora, todavia faltam incentivo e divulgação do governo para que as pessoas tomem consciência do papel de cidadão e passem a compreender que detêm o poder de colaborar nas soluções da administração pública.

Como último exemplo, o Entrevistado 2 sintetiza:

Nunca aparece na televisão brasileira o que é e qual o papel de uma ouvidoria. Falta isso nos grandes meios de comunicação. A pessoa só vai exercer o direito dela e acreditar que é um mecanismo se chegar até ela, por exemplo, ao ver uma propaganda: se você não está satisfeito com os serviços prestados, fale com a ouvidoria da sua cidade. Precisa se tornar uma coisa comum, aí as pessoas vão tomar consciência e usar esse meio de comunicação com a administração pública. A partir daí as pessoas passam a usar e até a fiscalizar se os órgãos possuem, “forçar até a barra” para aqueles órgãos que fazem de conta e inventam de não querer ter (ENTREVISTADO 2).

Por fim, devido à diversidade entre as ouvidorias e a população por elas atendidas, com níveis variados de efetividade da interação e do atendimento, o governo federal alega estar se esforçando para integrar as ações das ouvidorias do país e para melhorar os serviços oferecidos por elas. Nesse sentido, tentou-se identificar as formas de convivência e troca de informação relacionadas às ações desenvolvidas pelas ouvidorias federais de ensino superior. Foram citados pelos participantes que os principais meios de interação e consulta entre os ouvidores desse segmento são: congressos temáticos, atendimento regionalizado da CGU e os grupos de WhatsApp do FNOU e ouvidores em ação.

## 7 CONCLUSÃO

Este estudo procurou abordar um mecanismo de participação social ainda pouco explorado para esse fim dentro da gestão governamental, que são as ouvidorias públicas, tendo como foco os canais de interlocução disponibilizados e a contribuição do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) dentro desse cenário. A pesquisa pretendeu responder sobre o preparo das ouvidorias públicas para ouvir a população e garantir o bom funcionamento de canais de participação social. A partir dessa indagação, buscou-se analisar a atuação das ouvidorias públicas federais de ensino superior na participação cidadã, que foi feito através do alcance dos objetivos específicos traçados.

Para início do trabalho, fez-se indispensável percorrer as literaturas que tratam da participação na administração pública, do contexto histórico no Brasil e dos tipos de instituições participativas, além de percorrer acerca dos principais conceitos, origens e evolução das ouvidorias públicas. Adiante apresentaram-se as contribuições das TICs para os meios de interlocução entre governo e população a fim de estimular a participação cidadã.

Buscou-se, como metodologia de pesquisa, ir além das legislações e normas referentes ao funcionamento das ouvidorias públicas federais de ensino superior, procurando coletar informações desses órgãos em nível nacional, em seguida optando por estudo de caso múltiplo em três ouvidorias desse segmento, detalhado em teste de atendimento e entrevistas.

Resumindo os resultados apresentados, algumas características e peculiaridades dos canais de atendimento das ouvidorias públicas auxiliaram a conhecer como atuam e o que efetivamente essas instituições dispõem à população para estreitar o diálogo e se configurar como canal de comunicação e participação. Em nível nacional, percebeu-se que existe uma certa uniformidade dos canais de comunicação dispostos à população, estando entre os mais ofertados o atendimento presencial, e-mail, e-Ouv e telefone. Revelou-se que ainda poucas ouvidorias de instituições federais de ensino superior dispõem de redes sociais e aplicativos estilo WhatsApp como canais de entrada das demandas. Os tipos de manifestações aceitos por essas ouvidorias, em geral, seguem a orientação da Instrução Normativa da Ouvidoria-Geral da União (OGU).

Sobre os processos de atendimento das demandas recebidas por essas ouvidorias, o público é semelhante. Faltam 3% das ouvidorias pesquisadas para que as manifestações anônimas sejam ofertadas pela totalidade; no atendimento telefônico, o custo da ligação, normalmente, fica por conta do cidadão, o que poderia ser revisto pelo governo para estimular a participação. No atendimento presencial, a acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida tem sido observada pela maioria, e grande parte reserva sala privativa para receber o usuário. Merece destaque a questão do prazo de atendimento que, apesar de existir o direcionamento feito pela Instrução Normativa da OGU n.º 1/2014, não é seguido por 31% das ouvidorias que participaram do questionário, fato que evidencia falta de padronização no serviço prestado pelas ouvidorias das instituições federais de ensino superior.

No tópico pós-atendimento e participação, verificou-se que ainda poucas instituições fazem pesquisa de satisfação dos retornos dados ao cidadão, o que sinalizou a não preocupação em ter um canal recíproco de comunicação, visto que a ouvidoria não tem avaliado se está sendo eficiente a fim de aprimorar. As publicidades das atividades são realizadas por grande parte, e o site próprio da instituição foi indicado como principal ferramenta de divulgação da ouvidoria.

Observou-se que, entre as ouvidorias das instituições federais de ensino superior do país, a maioria afirmou que foram implementadas ações na instituição em decorrência das manifestações recebidas, reconheceram-se como mecanismo de participação cidadã e acreditam que as TICs e os instrumentos de e-gov favorecem a participação. No entanto, ao perguntar sobre a possibilidade de impactar o processo decisório, percebeu-se uma diminuição daqueles que concordam totalmente com a afirmativa, sinalizando que, apesar de se reconhecerem como instância de participação, não é tão rígida a certeza de que o que chega na ouvidoria terá influência para, necessariamente, afetar as decisões dos gestores.

Uma deficiência que se percebe em relação aos dados coletados do atendimento nacional é a ausência de uma norma que padronize e estabeleça as regras de atendimento nas ouvidorias das instituições federais de ensino superior. Existem perceptíveis diferenças em relação ao atendimento oferecido às ouvidorias desse segmento, o que pode refletir em graus variados de estímulo à participação. Dependendo de qual instituição que se fizer contato, terá um

prazo, uma forma de conduzir os processos, abertura diversa para expor os questionamentos e diferenças na preocupação em satisfazer o cidadão. O que existe nesse sentido é a Instrução Normativa da OGU n.º 1/2014, contudo não contempla todos os aspectos do atendimento, e mesmo aqueles que estão delineados nem sempre estão sendo seguidos. Dessa forma, necessita-se de acompanhamento do poder público, no sentido de assegurar o cumprimento do que já está instituído e uma complementação das diretrizes a fim de nivelarem as ações das ouvidorias públicas federais de ensino do país.

Os resultados dos estudos de casos nas três instituições reforçaram a necessidade desse alinhamento, por parte do governo, no modo de atendimento que as ouvidorias oferecem aos seus públicos. A simulação de atendimento revelou que a efetividade do contato pode variar de acordo com a instituição e canal, e mesmo o que está estabelecido por norma ainda necessita de controle.

Verificou-se que, de modo geral, as ouvidorias têm atuado na conexão entre administração pública e população, mas ainda precisam evoluir nessa interação para serem consideradas um ambiente que possibilite, de fato, ao cidadão a participar de forma igualitária, visto que em alguns casos os prazos não são obedecidos, formulários de acompanhamento negligenciados, algumas respostas são vagas e incompletas e o mais alarmante e básico: existe canal que não funciona, como no caso do telefone, nas instituições participantes. Todos esses aspectos podem se configurar como barreiras e desestímulos para que a população participe na gestão pública por meio da ouvidoria, pois tem-se a sensação de que, para o usuário ser ouvido, ele necessita conhecer muito bem as regras e insistir para que o atendimento seja completo.

Ao buscar aprofundamento no uso dos canais de interlocução com o propósito de participação cidadã, foi possível conhecer a organização das ouvidorias em relação à estrutura, funcionamento, papel exercido e relação com os dirigentes. Percebeu-se que os ouvidores entrevistados não dedicam exclusivamente a exercer as atividades do setor, acumulando outras funções e, assim, deixando de desempenhar atividades relevantes para que a ouvidoria atenda ao propósito de ser uma instância de participação. Tal fato evidencia que as ouvidorias em instituições federais de ensino superior, ainda, não recebem a atenção que deveriam dos gestores, afetando o potencial de aprimoramento e melhoria que as informações coletadas nesses setores podem acrescentar para

instituição e serviços prestados. O mesmo ocorre com a estrutura e quadro de pessoal, uma vez que as falas dos entrevistados reforçaram a necessidade de número maior de funcionários para o desenvolvimento das funções, principalmente em caso de aumento da demanda. Cabe destacar que todos pontuaram boa relação com a alta gestão, ponto essencial para legitimar a autonomia das ações do ouvidor e até mesmo propiciar a negociação da ampliação da estrutura.

Quanto à apreciação das manifestações recebidas, constatou-se que são praticadas as categorias definidas pela Instrução Normativa da OGU, sendo assim considerado satisfatório sob o aspecto normativo já definido. No entanto, apesar da negativa de diferenciação no atendimento por tipo de manifestação dos entrevistados, notou-se uma maior cautela aos casos de denúncia, o que pode contribuir para a cultura de uma participação mais reativa, focada em denúncias e reclamações, ao invés da antecipação de problemas através de sugestões e elogios.

Identificou-se o não uso da pesquisa de satisfação por parte das ouvidorias entrevistadas, reforçando aquilo que foi levantado pelo questionário aplicado em nível nacional, o que chega a ser incoerente, uma vez que a ouvidoria defende o aprimoramento da instituição por meio da participação dos usuários através do setor, mas não provê meios de levantar o que precisa mudar e a satisfação dos serviços que a própria ouvidoria entrega aos cidadãos.

Em relação à forma de encaminhamento das manifestações e relacionamento com os setores internos, reparou-se outra inconsistência, visto que os discursos dos entrevistados defenderam o papel de mediação e afirmaram que são respeitados os prazos legais, porém, na prática, tanto no teste de atendimento quanto no portal de ouvidorias do e-Ouv, notou-se o não cumprimento dos prazos por duas das instituições entrevistadas.

Na categoria canais de comunicação foi feito um diagnóstico dos meios dispostos ao público para propiciar a interação. Percebeu-se que os atores entrevistados conhecem bem os pontos positivos e negativos dos principais canais, fato que favorece a manutenção do funcionamento dos mesmos. Constatou-se que as instituições têm consciência da importância de manter diversos canais de comunicação, o que pode contribuir para consolidação de um

ambiente democrático que seja acessível a todos os tipos de públicos e consequentemente viabilizar a participação de variados usuários.

Observou-se a relevância que o sistema e-Ouv vem alcançando nas ouvidorias das instituições federais de ensino superior, pois, além de ser um canal de entrada, tornou-se uma ferramenta de auxílio à gestão, controle e funcionamento das demandas recebidas, demonstrando que tem tido um funcionamento satisfatório. Isso pode motivar a consolidação do canal como um instrumento de organização das ouvidorias públicas, porém cabe aos desenvolvedores do sistema se atentarem para alguns desafios pontuados pelos entrevistados que podem aperfeiçoar ainda mais o sistema.

Sobre a perspectiva da categoria “participação”, procurou-se identificar se as ouvidorias se enxergam como instância que aproxima a comunidade das decisões da instituição. Identifica-se que as TICs são vistas como aliadas da participação por estender a ação da ouvidoria a lugares, horários e formas de acesso diferenciados, abarcando um número maior de cidadãos. Reparou-se que as ouvidorias se reconhecem como instrumento de participação; apesar disso, ainda é necessário desenvolver uma estrutura de comunicação recíproca, em que o cidadão possa ser ouvido e também ouvir o retorno efetivo da instituição.

Percebeu-se, ao longo dos exemplos citados pelos entrevistados, que é possível afetar os processos decisórios das instituições através das manifestações que chegam à ouvidoria, sejam por meio de sugestões, denúncias, reclamações, solicitações e elogios. Apesar da ampliação da participação nos últimos anos, ainda é fundamental a divulgação do papel da ouvidoria, pelo governo, para que a população alargue sua atuação nos direcionamentos de qualquer instituição pública.

Diante dos resultados apurados, conclui-se que existem avanços importantes na atuação das ouvidorias públicas federais de ensino superior para fomentar a participação cidadã, seja através da atuação como mediadora de conflitos, possibilitando o aprimoramento do setor público, fortalecendo a interação entre o Estado e o cidadão. Contudo, ainda há a necessidade de investimento e apoio institucional por parte do poder público.

Pode-se dizer que as melhorias ganharam forças, principalmente a partir dos investimentos feitos em tecnologia, por parte do Executivo federal, ao

desenvolver o sistema e-Ouv, que abre caminhos para mensurar o universo das ouvidorias públicas até então pouco dimensionado estatisticamente. A partir dessas informações, possibilita conhecer e disseminar o que chega às ouvidorias federais, incitar a cultura de participação, transparência e ao desenvolvimento do controle social.

Observou-se que os recursos tecnológicos também vêm trazendo maiores facilidades para que as pessoas façam as suas manifestações, ao disponibilizar o acesso 24 horas por dia, 7 dias na semana, em qualquer momento e local, além de possibilitar o anonimato e ser viável acompanhar a evolução do pedido feito. Tudo isso acaba sendo um elemento favorável e benéfico ao processo de participação, mas por si só isso não bastaria, pois é necessário desenvolver um conjunto de variáveis para que se possa, realmente, garantir um bom funcionamento da ouvidoria e efetiva possibilidade de participação da sociedade junto aos canais dispostos.

Nesse sentido, demanda investimentos da perspectiva governamental para as estruturas das ouvidorias públicas que não estão suficientemente prontas para propiciar uma comunicação recíproca de participação cidadã, uma vez que se percebe limitação de equipe acumulando outras funções, limitação de infraestrutura, limitação das normas que devem reger o atendimento e de divulgação da função da ouvidoria para que a população se sinta convidada a participar e os indivíduos tomem consciência do papel de cidadão. Com isso, espera-se que se expanda a compreensão de que a comunidade detém o poder de colaborar nas soluções da administração pública.

Constatou-se que a incidência de sugestões gerais apresentadas através do e-Ouv possui um volume muito baixo, apenas 3% das manifestações, o que acaba direcionando o papel da ouvidoria muito mais como aquela que vai ouvir reclamações e denúncias do que receber recomendações e propostas da população. A participação não implica, apenas, uma situação-problema, mas o desejo de contribuir, e isso também retrata o perfil pouco participativo da população em tentar construir coletivamente sugestões e soluções que venham melhorar o ambiente de um lugar coletivo e público, como as universidades.

Ressalta-se que as reclamações e denúncias também são uma forma de participação ao possibilitar a administração pública rever seus atos. Quem procura a ouvidoria pública para reclamar demonstra que quer tratar e manter o

vínculo com a instituição. O desejo é de estreitar o vínculo, e não de destruí-lo. Dessa forma, o crescimento nos últimos tempos de reclamações no setor público é visto como algo positivo, pois permite aprimorar o que está incorreto ou o que na visão da população deveria tomar outros contornos. No entanto, é uma ação participativa com contornos mais reativos, esperando o governo executar para depois questionar, ao contrário da sugestão que tem um viés mais proativo, contribuindo previamente.

Sugerem-se investimentos governamentais para estimular esse sentido da participação proativa, mas isso envolve amadurecimento, valores e cultura que precisam ser desenvolvidos com a população em busca do foco coletivo e não somente individual. Inclusive, o próprio tipo de manifestação, muitas vezes, anuncia essa diferença de perspectiva, sendo a reclamação mais individual e com viés pessoal e a sugestão com abrangência maior, afetando, geralmente, um número maior de pessoas.

Concluiu-se, portanto, que existem avanços das ouvidorias públicas das IFES para estimular a participação cidadã, porém não se pode afirmar que essas entidades estão preparadas para uma interlocução recíproca e efetiva participação popular, uma vez que são necessários investimentos e apoio institucional, em diversos aspectos, por parte do poder público.

Há algumas lacunas deixadas neste trabalho que, por questões de viabilidade e de tempo, selecionou apenas a visão dos ouvidores das instituições pesquisadas. Sugere-se em análise futuras examinar a compreensão dos usuários das ouvidorias das instituições federais de ensino superior, que poderão demonstrar outros aspectos da atuação e funcionamento desses setores para a participação cidadã. Outra alternativa é a escuta dos gestores dessas instituições, a fim de avaliar de forma mais assertiva como as manifestações afetam os processos decisórios.

É imprescindível que novos trabalhos e publicações sobre os modos de interlocução dispostos pelas ouvidorias públicas com ensejo de participação social surjam e que sejam despendidos tempo e esforços dos pesquisadores e profissionais da área para compreender e fomentar as formas que a população pode ser mais atuante na administração pública.

Este trabalho colaborou com a comunidade acadêmica ao descortinar parte do mundo das ouvidorias públicas das IFES e meios de participação

cidadã, instigando novas formas de interação e abordagens. Contribuiu ao sinalizar para o Governo alguns investimentos necessários para ampliar a democracia através das ouvidorias públicas. Colaborou com a população ao explicitar a possibilidade de maior presença, engajamento e atuação dos cidadãos nas decisões das arenas públicas. E, principalmente, contribuiu para traçar novos caminhos a fim de solucionar um descontento de anos que persegue a autora na busca de uma participação proativa e empoderamento como cidadã.

## REFERÊNCIAS

AICHHOLZER, G.; ALLHUTTER, D. **Online forms of political participation and their impact on democracy**. Vienna, 2011. Manuscrito.

ALBANO, C. S.; ARAÚJO, M. H. de. Participação digital com governos: uma análise da e-participação sob a ótica da teoria ator-rede. **Revista Estratégia e Desenvolvimento**, Santana do Livramento, n. 1, v. 1, 2017. Disponível em: <<http://seer.unipampa.edu.br/index.php/red>>. Acesso em: 10 set. 2017.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 20. ed. São Paulo: Método, 2012.

ALVES, F. R. R.; BRELÀZ, G. de. Participação social e uso de TICs na revisão do plano diretor estratégico da cidade de São Paulo 2013-2023. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2015.

ARAÚJO, R. de P. A.; PENTEADO, C. L. C.; SANTOS, M. B. P. dos. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 22, supl., p.1597-1619, dez. 2015.

ARTERTON, F. C. **Teledemocracy: can technology protect democracy?**. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1987.

APT – ASOCIACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Estudio comparativo sobre el impacto del ombudsman como mecanismo de prevención de la tortura para las personas detenidas por La policía en América Latina. 2000. Disponível em: <[http://www.apr.ch/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=172&Itemid=250&lang=pt&limitstart=24](http://www.apr.ch/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=172&Itemid=250&lang=pt&limitstart=24)> Acesso em: 22 agosto 2017.

AVELAR, L. Participação política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. C. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

AVRITZER, L. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: MITRE, A. F (Org.). **Ensaio de teoria de filosofia Política: homenagem ao prof. Carlos Eduardo Baesse de Souza**. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política (DCP)-UFMG, 1994.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012.

BACHRACH, P.; BOTWINICK, A. **Power and empowerment: a radical theory of participatory democracy**. Philadelphia: Temple University Press, 1992.

BALBE, R. S. Uso de Tecnologias de Informação e Comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Fundação Escola de Administração Pública (ENAP), v. 16, n. 2, p. 189-209, abr./jun. 2010. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/45>>. Acesso: 10 set. 2017.

BARBER, B. R. **Strong democracy: participatory politics for a new age**. Berkeley: University of California Press, 1984.

BARBOSA, A. F (Coord.). **TIC governo eletrônico 2015: consolidando o monitoramento sobre a adoção das TIC na administração pública**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016. Disponível em: <[http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_eGOV\\_2015\\_LIVRO\\_ELETRONICO.pdf](http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BATISTA, C. M. Participação eletrônica: informação cidadã nos municípios europeus e sul-americanos. **Revista do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - Ceam**, v. 2, n. 1, p. 61-85, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/viewFile/9737/7153>>. Acesso em: 9 mar. 2017.

BERNARDES, M. B. **Democracia na sociedade informacional: o desenvolvimento da democracia digital nos municípios**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BEZERRA, H. M. S. Defensor do povo: origens do instituto do ombudsman e a malograda experiência brasileira. **Revista de Direito, Estado e Sociedade**, n. 36, p. 46-73, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/3bezerra36.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BEZERRA, T. O. C.; BARON, J.. Rejeição do Decreto 8.243/2014 de Dilma Rousseff: quem é contra a participação social nas políticas públicas no Brasil? **Sustainable Business International Journal – SBIJ73**, p. 1-24, abr./maio/jun. 2017. Disponível em: <[www.sbijournal.uff.br/index.php/sbijournal/article/download/126/127](http://www.sbijournal.uff.br/index.php/sbijournal/article/download/126/127)>. Acesso em: 9 jan. 2018.

BORDENAVE, J. **O que é a participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRAGA, L. V. B. *et al.* O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 1, p. 5-21, jan./mar. 2008. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1468/1/2008%20Vol.59%2cn.1%20Lamartine.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 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, Seção 1, p. 1, 5 jun. 1998.

BRASIL. Lei n.º 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 nov. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8490.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2017.

BRASIL. Lei n.º 10.683/2003, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2017.

BRASIL. Lei n.º 10.861/2004, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 abr. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2017.

BRASIL. Lei n.º 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, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Decreto n.º 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, 18 set. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm#art6)>. Acesso em: 2 ago. 2017.

BRASIL. Decreto n.º 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 maio 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 7 fev. 2018.

BRASIL. Portaria Interministerial n.º 424, de 30 de dezembro de 2016. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2016. Disponível em: <[http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria\\_interministerial\\_no\\_424\\_de\\_30\\_de\\_dezembro\\_de\\_2016\\_revisada.pdf/view](http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria_interministerial_no_424_de_30_de_dezembro_de_2016_revisada.pdf/view)>. Acesso em: 11 dez. 2017.

BRASIL. Lei n.º 13.460/2017, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2017.

BRASIL. Decreto n.º 8.109, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm)>. Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Portaria n.º 8.109, de 29 de agosto de 2017. Institui o Sistema Informatizado de Ouvidorias dos Entes Federados - e-Ouv Municípios - e cria o procedimento simplificado de adesão ao Programa de Fortalecimento de Ouvidorias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria-1866.pdf/view>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

BRASIL, F. de P. D. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. (Org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

BRAZ, A. C. A. **Corrupção**: combate pelo ombudsman parlamentar; ouvidoria do povo. Porto Alegre: Fabris, 1992.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. **Revista JurES**, v. 4, n. 7, p. 1-6, 2013.

BRUGUÉ, Q. Una administración que habla es una administración que piensa. In: PÉREZ, I. C. (Coord.). **“Participación Ciudadana”... para una administración deliberativa**. España: Dirección General de Participación Ciudadana, Gobierno de Aragón, 2009.

CAMATTI, T. B. **A ouvidoria na universidade pública**: probabilidades e improbabilidades da comunicação. 2014. 348 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2014.

CAMPOS, A.; BARBOSA, B. Ensaio sobre a contribuição das ouvidorias públicas para a educação em direitos humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil. **Revista Jurídica (FIC)**, v. 1, p. 112-137, 2014. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/789/602>>. Acesso: 5 mar. 2017.

- CARDOSO, R. F. Um estudo sobre os resultados da utilização da Bolsa Eletrônica de Compras no Governo do Estado de São Paulo. **Revista do Serviço Público**, ano 55, n. 4, out./dez. 2004.
- CARDOSO, A. R. S. Ouvidoria pública e democracia. In: ESTADO, instituições e democracia. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. Livro 9, v. 2, cap.VI.
- CARDOSO, A. R. S. Ouvidoria pública e democracia. In: CARDOSO, A. S. R.; LYRA, R. P. (Org.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**: terceira coletânea. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012.
- CARDOSO, A. R. S.; ALCANTARA, E. L. da C.; LIMA NETO, F. C. Ouvidoria pública e governança democrática. 2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2013/3a-reuniao-geral-normalizacao-do-sistema-federal-de-ouvidorias/arquivos/artigo\\_ouvidoria-publica\\_antonio-rito.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2013/3a-reuniao-geral-normalizacao-do-sistema-federal-de-ouvidorias/arquivos/artigo_ouvidoria-publica_antonio-rito.pdf)>. Acesso em: 7 ago. 2017.
- CARLOS, E. Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização. **Lua Nova**, n. 84, p. 315-48, 2011.
- CARNEIRO, R.; BRASIL, F. de P. D. Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., Madrid. **Anais...** Madrid: GIGAPP/INAP, 2014.
- CARPENTIER, N. The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate? **Communication Management Quarterly/Casopis za upravljanje komuniciranjem**, 21, p. 13-36, 2011.
- CASTELLS, M. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. A sociedade em rede. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. v. 1.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**: a era da informação da informação: economia, sociedade e cultura. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. v. 1.
- CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria**. Brasília: CGU, 2012. (Cartilha).
- CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia de orientação para gestão de ouvidorias**. Brasília: CGU, 2013a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta->

publica/arquivos/produto\_5\_gestao\_de\_ouvidorias.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2018.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Orientações para o atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas**: rumo ao sistema participativo. Brasília: CGU, 2013b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-atendimento-cidadao.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU n.º 1, de 24 de junho de 2014. Brasília: CGU, 2014a.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Instrução Normativa OGU n.º 1, de 5 de novembro de 2014. Brasília: OGU, 2014b.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Ouvidoria Pública**: rumo ao sistema participativo. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/manual-de-ouvidoria-publica.pdf/view>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria n.º 50.252, de 15 de dezembro de 2015. Institui o Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv) e a Sala de Monitoramento das Ouvidorias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria-no-50-252-2015-institui-o-e-ouv.pdf/view>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria n.º 1.864, de 24 de outubro de 2016. **Institui o Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas**. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 out. 2016. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria-1864-de-2016-procid.pdf/view>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria n.º 3681, de 13 de dezembro de 2016. Regulamenta a remessa de dados e informações à Ouvidoria-Geral da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria-n-3-681-de-13-de-dez-de-2016-2.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

CETIC – CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. Panorama setorial da Internet. **Participação Cidadã na Era Digital: e-Participação**, ano 9, n. 3, p. 1-12, dez.

2017. Disponível em: <<http://cetic.br/publicacao/ano-ix-n-3-participacao-cidada-na-era-digital-e-participacao/>>. Acesso em: 2 fev. 2018.

CHAIN, A. *et al.* **E-gov.br**: a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004

CHAVES, M. B. F.; AGUIAR, E. L.; SOARES, A. Z. **Governo digital**: potenciais desafios das iniciativas do Poder Executivo Federal brasileiro para aproximar Estado e cidadãos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 19., Quito, Ecuador, 11-14 nov. 2014.

COLOMBO, C. Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa? **Revista de Internet, Derecho y Política**, v. 3, 2006. Disponível em: <<http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/colombo.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

COMPARATO, B. K. As ouvidorias públicas como instrumento de democracia participativa: o exemplo das ouvidorias da polícia. In: ENCONTRO ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 8., 2012, Gramado. **Anais...** Gramado: ABCP, 2012.

CONSTENLA, C. R. Del ombudsman escandinavo al defensor del pueblo latinoamericano. In: LYRA, R. P. (Org.). **Do tribuno da plebe ao ouvidor público**: estudos sobre os defensores da cidadania. João Pessoa: Ed. Universitária da UFPB, 2011.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. São Paulo: Bookman, 2003.

CORNWALL, A.; COELHO, V. S. Spaces for change? The politics of participation in new democratic arenas. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (Org.). **Spaces for change?** London: Zed Books, 2007.

CORTES, Soraya V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

CORTINA, A. **Los ciudadanos como protagonistas**. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 1999.

COSENZA, L. Z. C. A importância da participação popular através dos conselhos municipais na formulação e aplicação de políticas públicas no âmbito

local. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. XVIII, n. 139, ago. 2015. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=16199](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16199)>. Acesso em: 18 set. 2017.

COSTA, C. S.; MENEZES, M. A agregação das Tecnologias de Informação e Comunicação ao espaço público urbano: reflexões em torno do Projeto CyberParks – COST TU 1306. **urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 8, n. 3, p. 332-344, set./dez. 2016.

COTTA, M. Il concetto de partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico. **Rev. Italiana de Scienza Politica**, Roma, n. 9, 1979.

CRUZ, C. C. da. Análise das demandas de informação encaminhadas pelos cidadãos à Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017

CUNHA, E. S. M. Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

CUNHA, M.; MIRANDA, P. A pesquisa no uso e implicações sociais das Tecnologias da Informação e Comunicação pelos governos no Brasil: uma proposta de agenda a partir de reflexões da prática e da produção acadêmica nacional. In: ENCONTRO DA ANPAD, 32., Rio de Janeiro, 6-10 dez. 2008. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

CUNHA, M. A. V. C.; MIRANDA, P. R. M. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organizações & Sociedade**, v. 20, n. 66, p. 543-566, 2013.

CUNHA, M. A. V. C. Governo eletrônico no Brasil: avanços e impactos na sociedade brasileira. In: BARBOSA, A. (Org.). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: 2005-2009**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010. v. 1, p. 73-76. Disponível em: <<http://www.cgi.br/>>. Acesso em: 4 dez. 2017.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo. Ed: Paz e Terra, p. 279-302, 2002.

DAHL, R. A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DEMO, P. **Pesquisa**: princípio científico e educativo. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

DOIMO, A. M. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política pós-70. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

DONADELLI, P. H. M.; MENDES, R. de C. L. de O. A ouvidoria nas instituições de ensino superior e a efetivação do serviço educacional. **CAMINE: Caminhos da Educação**, v. 3, n. 2, 2011.

DUFLOTH, Simone Cristina; FREITAS, Diego Roger Ramos; ROCHA, Elisa Maria Pinto da. **Portais de Governo dos Estados Brasileiros**: serviços e informações a um clique. Disponível em < <http://cetic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-tic-governo-eletronico-2013/>. Acesso em: 22 mar. 2017.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, n. 7, p. 249-284, jan./abr. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522012000100011#\\_ftn2](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000100011#_ftn2)>. Acesso em: 29 nov. 2017.

FRANÇA, J. L.; VASCONCELLOS, A. C. de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 9. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

FEDOZZI, L. *et al.* **Orçamento participativo de Porto Alegre**: perfil, avaliação e percepções do público participante. Porto Alegre: Hartmann, 2013.

FERGUSON, M. Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Org.). **Internet e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FERRER, F. A importância do governo eletrônico no Brasil. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 24 mar. 2003.

FONTANA, O. A. P.; MEZZAROBA, O. As ouvidorias na gestão pública como instrumento de concretização dos processos de *accountability*. In: ROVER, A. J.; SANTOS, P. M.; MEZZAROBA, O. (Org.). **Governo eletrônico e inclusão digital**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

FNOU – FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS. 2017. Disponível em: <<http://www.fnou.com.br/site/>>. Acesso em: 7 ago. 2017.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics and Society**, n. 29, p. 5-42, 2001.

FUGINI, M. G; MAGGIOLINI, P; PAGAMICI, B. Por que é difícil fazer o verdadeiro “governo-eletrônico”. **Revista Produção**, v. 15, n. 3, 2005, p. 300-309.

GALLO, C. A. P. O “Ombudsman” parlamentar do direito sueco. **Revista de Informação Legislativa**, v. 13, n. 49, p. 208, jan./mar. 1976.

GANT, D. B.; GANT, J. P. Enhancing e-service delivery in state government. In: ABRAMSON, M. A.; MORIN, T. L. (Ed.) **EGovernment 2003**. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

GARCIA, A. P. P. **Papel das ouvidorias públicas**: estudo de caso da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais. 2014. 114 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2014.

GARROSSINI, D. F. A participação como processo para a construção da cidadania. In: CABALLERO, F. S. (Coord.). **Capitalismo cognitivo y economía social del conocimiento**. La luta por el código. Quito: Ediciones CIESPAL, 2016.

GELATTI, A. R.; SOUSA, R. L. de S.; SILVA, R. L. da. Poder público, TIC e e-gov: uma análise acerca do uso das novas tecnologias na administração pública. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE: MÍDIAS E DIREITOS DA SOCIEDADE EM REDE, 3., 2015, Santa Maria-RS. **Anais...** Santa Maria: UFSM, 2015. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/8-1.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

GERRING, J. **Case study research**. New York: Cambridge University Press, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL-GARCÍA, J. R.; LUNA-REYES, L. F. A brief introduction to electronic government: definition, applications and stages. **Revista de Administración Pública**, v. XLIII, n. 2, mayo-agosto 2008.

GOMES, M. E. A. C. e. A instituição do ombudsman no contexto jurídico e político brasileiro. In: LYRA, R. P. (Org.). **Do tribuno da plebe ao ouvidor público**: estudos sobre os defensores da cidadania. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

GONÇALVES, B. R.; BRASIL, F. de P. D.; CARNEIRO, R. A participação social e o Decreto n. 8243 de 24 de maio de 2014: o que há de novo? In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 6., 2014, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPAD, 2014.

GLÜER, L. M. A ouvidoria universitária como instrumento para uma avaliação institucional emancipatória do ensino superior. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29., 2006, Brasília. **Anais...** Brasília: UnB, 2006.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. **Lua Nova**, 84, p. 353-364, 2011.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. II.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Editora Paideia, 1987.

HIDÉN, M. **The ombudsman in Finland**: the first fifty years. Berkeley, California: Institute of Governmental, University of California, 1973.

IASBECK, L. C. A. Ouvidoria é comunicação. **Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, v. 7, n. 12, p. 14-24, 2010.

JAMBEIRO, O.; SOBREIRA, R.; RABELO, P. TICs e gestão pública em planos diretores de cidades brasileiras. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, v. XI, n. 3, sep./dic. 2009. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/viewFile/104/78>>. Acesso em: 4 dez. 2017.

JARDIM, L. da V. A ouvidoria brasileira como instrumento de cidadania. 2012. Disponível em: <[http://www.mp.go.gov.br/revista/pdfs\\_6/Artigo18\\_final\\_Layout1.pdf](http://www.mp.go.gov.br/revista/pdfs_6/Artigo18_final_Layout1.pdf)>. Acesso em: 7 fev. 2018.

KOUSSOURIS, S.; CHARALABIDIS, Y.; ASKOUNIS, D. A review of the European Union eParticipation action pilot projects. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 5, n. 1, p. 8-19, 2011.

KUMAR, K. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

KRUSSER PRIMO, F. A mobilização do conceito de interfaces socioestatais nas pesquisas sobre participação política. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2017. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt07-15/10652-a-mobilizacao-do-conceito-de-interfaces-sociostatais-nas-pesquisas-sobre-participacao-politica/file>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LESSA, I. J. **Gestão participativa e participação social**: um estudo a partir da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (2003-2007). Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2010.

LIMA, J. P. C. *et al.* Estudos de caso e sua aplicação: proposta de um esquema teórico para pesquisas no campo da contabilidade. **Revista Contabilidade e Organizações**, v. 6, n. 14, p. 127-144, 2012. Disponível em: <[http://up.mackenzie.br/fileadmin/user\\_upload/\\_imported/fileadmin/PUBLIC/UP\\_MACKENZIE/servicos\\_educacionais/stricto\\_sensu/Ciencias\\_Contabeis/Producao\\_Cientifica/ESTUDOS\\_DE\\_CASO\\_E\\_SUA\\_APLICACAO.pdf](http://up.mackenzie.br/fileadmin/user_upload/_imported/fileadmin/PUBLIC/UP_MACKENZIE/servicos_educacionais/stricto_sensu/Ciencias_Contabeis/Producao_Cientifica/ESTUDOS_DE_CASO_E_SUA_APLICACAO.pdf)>. Acesso: 8 fev. 2018.

LIMA, T. C. S. de; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. esp., 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/1030/5742>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

LUCAS, R. **Democracia e participação**. Brasília: Ed. UnB, 1975.

LUCIANO, E. M.; MACADAR, M. A. Governança de TIC em organizações públicas. In: BARBOSA, A. F (Coord.). **TIC governo eletrônico 2015**:

consolidando o monitoramento sobre a adoção das TIC na administração pública. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.cgi.br/>>. Acesso em: 4 dez. 2017.

LYRA, R. P. A ouvidoria geral do Estado do Paraná. In: \_\_\_\_\_. **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Ed. UFPB; Curitiba: UFPR, 2000a.

LYRA, R. P. O ouvidor universitário. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, n. 34, p. 91-103, 2000b.

LYRA, R. P. **Autônomas x obedientes**: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Editora UFPB, 2004.

LYRA, R. P. A democracia participativa na gestão pública brasileira. **Revista Juris Rationis** (UnP), v. 1, p. 107-142, 2005.

LYRA, R. P. Ouvidor: o defensor dos direitos humanos na administração pública brasileira. In: \_\_\_\_ (Org.). **Participação, democracia e segurança pública a experiência brasileira**. João Pessoa: Editora UFPB, 2008.

LYRA, R. P. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. In: \_\_\_\_ (Org.). **Do tribuno da plebe ao ouvidor público**: estudos sobre os defensores da cidadania. João Pessoa: Editora UFPB, 2011.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAGRAMI, E. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político e democrático. Curitiba: Juruá, 2014.

MAGRO, A. R.; ARTEIRO, R. L. O ombudsman e o ouvidor: pela efetiva participação popular no controle (social) das agências reguladora. 2017. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/3801/3561>>. Acesso em: 8 fev. 2018.

MAIA, R. C. M. Redes cívicas e internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: EISEMBERG, J.; CEPICK, M. (Org.) **Internet e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

MALHOTRA *et al.* **Introdução à pesquisa de marketing**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

MANSBRIDGE, J. J. **Beyond adversary democracy**. With a revised preface. Chicago: The University of Chicago Press, 1983.

MARCHE, S.; MCNIVEN, J. D. E-government and e-governance: the future isn't what it used to be. **Canadian Journal of Administrative Sciences**, Halifax, v. 20, n. 1, p. 74-86, Mar. 2003.

MÄRKER, O. Internet-basierte Bürgerbeteiligung in der Stadt- und Regionalplanung. **Streitkultur. Magazin für Politik und Kultur in Europa**, H.1 (Bürgerbeteiligung - Herausforderung für die kommunale Demokratie), S. 9-11, Bonn, 2000.

MARTINS, G. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2006.

MARQUES, P. M. F. **Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática**: o caso da ouvidoria da Universidade de Brasília. 2015. 148 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2015.

MAY, T. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial. **Revista do Serviço Público**, ano 55, Brasília, 2004. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1475/2004%20Vol.55%2cn.1e2%20Medeiros%20e%20Guimar%C3%A3es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MELLO, G. R. **Estudo das práticas de governança eletrônica**: instrumentos de controladoria para a tomada de decisões nas gestões dos estados brasileiros. 2009. 179 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MELLO, M. P. de; CALLEGARI, J. A. Ouvidoria: direito fundamental de acesso à justiça e defesa da cidadania. In: CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES, 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Disponível em: <<http://www.aninter.com.br/g18-01.php>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MENDES, P. R. **Ouvidoria universitária**: agente de comunicação e inovações no ensino superior. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós Graduação em Comunicação, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, 2015. Disponível em: <[http://repositorio.uscs.edu.br/bitstream/123456789/703/2/DISSERTACAO\\_PAULO%20ROBERTO%20MENDES.pdf](http://repositorio.uscs.edu.br/bitstream/123456789/703/2/DISSERTACAO_PAULO%20ROBERTO%20MENDES.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2018.

MENEZES, A. M. F; FONSECA, M. J. M. Governo eletrônico: um novo caminho para a administração pública? **Bahia Análise e Dados**, v. 15, n. 2-3, p. 333-341, 2005.

MENEZES, R. do A. **Ouvidorias públicas federais**: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social. **Texto para Discussão do IPEA**, n. 2088, Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_2088.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_2088.pdf)>. Acesso em: 19 jul. 2017.

MENEZES, R. do A. A atuação das ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil. Texto para discussão do IPEA, n. 2286. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7715/1/td\\_2286.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7715/1/td_2286.pdf)>. Acesso em: 19 jul. 2017.

MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, n.100, p. 83-118, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-083118/100>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

MILL, J. [1820]. On government. In: \_\_\_\_\_. **Political writings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

MORONI, J.; CICONELLO, A. Participação social no governo Lula. Avançamos?. In: ABONG (Ed.). **A Abong nas Conferências 2005**: criança e adolescente – assistência social. Brasília: ABONG, 2005.

NASSIF, G. C. **Ouvidorias públicas**: instrumento de aprimoramento da democracia. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

NASSIF, G. C. As ouvidorias públicas no contexto de um novo modelo de governança. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 73, n. 4, p. 45-60, 2009.

NATH, V. Digital governance models: moving towards good governance in developing countries. **Innovation Journal**, Apr. 2003. Disponível em: <<http://www.amarc.org/documents/articles/nath-digital.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2017.

OLIVEIRA JUNIOR, A. de O. *et al.* Instituições participativas e policiamento comunitário: referencial teórico e revisão da literatura In: OLIVEIRA JUNIOR, A. de O. (Org.). **Instituições participativas na segurança pública**: programas impulsionados por instituições policiais. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.. <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160614\\_livro\\_in\\_st\\_partic\\_ambito\\_seg\\_pub.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160614_livro_in_st_partic_ambito_seg_pub.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2018.

OLIVEIRA, A. S. Ouvidorias universitárias e democracia: conexões, rupturas e desafios. In: FAVA, A. *et al.* (Org.). **Ouvidoria universitária no Brasil**: vinte anos de experiência. Florianópolis: [s.n.], 2012.

OLIVEIRA, T. P. S. de. Participação popular via internet: o próximo passo do governo eletrônico? In: LEFIS SERIES 13. **Anais...** Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório das Nações Unidas sobre governo eletrônico – E-government for the future we want. United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2014. Disponível em: <[www.un.org/e-government](http://www.un.org/e-government)>. Acesso em: 3 abr. 2017.

PACHECO, R. C. S.; KERN, V. M.; STEIL, A. V. Aplicação de arquitetura conceitual em plataformas e-gov: da gestão da informação pública à construção da sociedade do conhecimento. **Revista Ponto de Acesso (RPA)**, v. 1, p. 71-87, 2007.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, G. V.; MACADAR, M. A.; DANIEL, V. M. Governança eletrônica sob perspectiva institucional: análise do portal de periódicos da Capes. **Contextus**, Fortaleza, v. 11, p. 53-75, 2013.

PINHO, J. A. G. Internet, governo eletrônico, sociedade e democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate. **Revista VeraCidades**, 3, n. 3, maio 2008a.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-93, maio/jun. 2008b.

PINHO, J. A. G. (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: Edufba, 2012.

PINTO, O. de L. **Ombudsman nos bancos**: agente de mudanças nas instituições bancárias. São Paulo: Editora Musa, 1998.

PIRES, R.; LOPEZ, F. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: CARDOSO JR., J. C. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 61-91, dez. 2014.

POULANTZAS, N. [1978]. **L'État, le pouvoir, le socialisme**. Paris: Les Prairies Ordinaires, 2013.

QUINTÃO, T. T. **Fala que eu te escuto?** Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democratizante: o caso de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

RAMINELLI, F. P. **Do governo eletrônico ao governo aberto**: a utilização dos sites de redes sociais pelo e-gov brasileiro na efetivação da democracia participativa. In: CONPEDI (Org.). **Direito e novas tecnologias**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. v. 1.

REIS, L. R. de P. Ouvidorias públicas municipais: instrumento de ressignificação da democracia. **Revista do TCE-MG**. v. 34, n. 4, 2016. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/44>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

REZENDE, D. A.; ABREU, A. F. **Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informação empresariais**: o papel estratégico da informação e dos sistemas de informação nas empresas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

RICHE, C. A. Ouvidoria, caminho para a civilidade e o diálogo. **Organicom**, ano 7, n. 12, p. 180-182, 1º sem. 2010. Disponível em: <[http://www.eca.usp.br/departam/crp/cursos/posgrad/gestcorp/organicom/re\\_vista12/180.pdf](http://www.eca.usp.br/departam/crp/cursos/posgrad/gestcorp/organicom/re_vista12/180.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2018.

RODRIGUES, I. F. **Contribuições e potenciais da governança eletrônica para a democracia**: transparência, controle público e participação cidadã - Uma análise dos sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

RODRIGUES, I. F. **Democracia digital nos estados brasileiros**: uma análise da governança eletrônica a partir de elementos de participação e deliberação. 2017. 162 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

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

SÆBØ, Ø.; ROSE, J.; FLAK, L. S. The shape of eParticipation: characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, v. 25, n.3, p. 400-428, 2008.

SAMPAIO, R. C.; CARREIRO, R. Na prática, a teoria é diferente: da importância do conceito para a compreensão do estado da arte da e-participação no Brasil. In: BARBOSA, A. F (Coord.). **TIC governo eletrônico 2015**: consolidando o monitoramento sobre a adoção das TIC na administração pública. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016. Disponível em: <[http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_eGOV\\_2015\\_LIVRO\\_ELETRONICO.pdf](http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2017.

SAMPAIO, R. C. e-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-participação. **Rev. Adm. Pública**, v. 50, n. 6, p. 937-958, nov./dez. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122016000600937](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000600937)>. Acesso em: 18 maio 2017.

SANDY, N. C. **A ouvidoria pública universitária como instrumento de participação popular**: o caso da UTFPR. 2012. 127 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, M. M. dos. Ouvidoria pública como instrumento de participação social e função essencial à gestão pública moderna. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, ano 1, n. 1, 2017/2018, Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo-ano1-n1-2017-2018.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

SANTOS, S. R. dos. Tecnologia da informação e democracia: como enfrentar a questão da Info-Exclusão. **Rev. Achegas.net.**, n. 32, p. 79-92, nov./dez. 2005. Disponível em: <[http://www.achegas.net/numero/32/sergio\\_santos\\_32.pdf](http://www.achegas.net/numero/32/sergio_santos_32.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2017.

SILVA, S. P. da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, v. 2, n. 11, p. 450-468, 2005.

SMITH, G. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUSA, S. V. A.; SOUSA, A. S. de. A importância das ouvidorias municipais como instrumento de participação popular: um estudo descritivo-exploratório em três municípios da Região Metropolitana de Salvador. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA – EnAPG, 2006. São Paulo.

STAKE, R. Case studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 2005.

STEENBEEK, J. G. **De parlementaire ombudsman: in Zweden, Denemarken en Noorwegen**. Haarlem: Tjeenk Willink & Zoon, 1963.

STEFANI, A. G. M. **Utilização de TIC em processos de participação social no Brasil sob a ótica de capacidades de governo**. 2015. 185 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

STEFANI, A. G. M.; VAZ, J. C. V. O marco civil da internet e as lições aprendidas sobre a capacidade dos governos brasileiros em promover a participação cidadã por meio da internet. In: BARBOSA, A. F (Coord.). **TIC governo eletrônico 2015**: consolidando o monitoramento sobre a adoção das TIC na administração pública. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016. Disponível em: <[http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_eGOV\\_2015\\_LIVRO\\_ELETRONICO.pdf](http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2018.

SUBIRATS, Joan. **Otra sociedad, ¿otra política?** De “no nos representan” a la democracia de lo común. Barcelona: Icaria Editorial, 2011.

SUSHA, I.; GRÖNLUND, A. eParticipation research: systematizing the field. **Government Information Quartely**, v. 29, n. 3, p. 373-382, 2012.

TAMBOURIS, E. *et al.* Introducing eParticipation. **DEMO-net booklet series**, n.1, 2007. Disponível em: <[http://www.ifibconsult.de/publikationsdateien/Introducing\\_eParticipation\\_DEMO-net\\_booklet\\_1.pdf](http://www.ifibconsult.de/publikationsdateien/Introducing_eParticipation_DEMO-net_booklet_1.pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2017.

TEIXEIRA, A. **O uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e a transparência na gestão pública municipal no Ceará**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. **Cadernos CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

TRIVIÑOS, A. N. da S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2008.

VALE, P. H. M. **Governo eletrônico nas dimensões e-capacidade administrativa, e-participação e e-transparência**: identificando aspectos da governança eletrônica em municípios da região metropolitana de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

VARGAS, D. B. **O ombudsman parlamentar**: modelo sueco de controle das atividades do estado e de defesa dos interesses dos cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

VAZ, J. C. Uso da internet pelos governos e promoção da cidadania. **Revista UNICSUL**, São Paulo, v. 8, n. 10, 2003. Disponível em:

<<http://josecarlosvaz.pbworks.com/f/art-vaz-unicul.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2016.

VIANA JUNIOR, H. R. O ombudsman nas instituições particulares de ensino superior. 2008. Disponível em: <<http://fnou.com.br/site/assets/publicacoes/Ombudsman.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

VIANA JUNIOR, H. R. A ouvidoria nas instituições de ensino superior do Brasil: uma abordagem sobre sua aplicação no ponto de vista social, estratégico e mercadológico. In: FAVA, A. *et al.* (Org.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Trilho da Ilha, 2012.

VIEIRA, F. M.; SANTOS, V. V. B. dos. Governo eletrônico: a busca por um governo mais transparente e democrático. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/painéis\\_III\\_congresso\\_consad/painel\\_5/governo\\_eletronico\\_a\\_busca\\_por\\_um\\_governo\\_mais\\_transparente\\_e\\_democratico.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/painéis_III_congresso_consad/painel_5/governo_eletronico_a_busca_por_um_governo_mais_transparente_e_democratico.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2018.

VILANOVA, M. de F. V. As ouvidorias universitárias. In: FAVA, A. *et al.* (Org.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Trilho da Ilha, 2012.

VIOLA, E.; MAINWARING, S. Novos movimentos sociais: cultura política e democracia: Brasil e Argentina. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, J. (Ed.). **Uma revolução no cotidiano: os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

WALSHAM, G. **Making a world of difference**: IT in a global context. [S.l.]: John Wiley & Sons, Inc., 2001.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34.

WIGELIUS, A. O ombudsman sueco: um vigilante real. **Revista do Serviço Público (RSP)**, v. 43, n. 7, p. 50-53, 1987. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1910/869>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## **APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido**

**Título da pesquisa:** “OUVIDORIAS PÚBLICAS E CANAIS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: análise da contribuição das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para os meios de interlocução disponibilizados à população”.

**Pesquisador:** Mariana da Silva Rodrigues

**Orientador:** Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Simone Cristina Dufloth

A Fundação João Pinheiro, representada pela mestrande em Administração Pública Mariana da Silva Rodrigues, portadora do RG MG 12.826.387, convida V.Sa. para participar, de forma voluntária, da pesquisa supracitada. O objetivo desse estudo é analisar as potencialidades da participação cidadã estabelecidas por intermédio das iniciativas de governo eletrônico no âmbito das ouvidorias de instituições de ensino federais. Para tanto, será realizada entrevista semiestruturada, individual, nas instituições de ensino federais sediadas a fim de compreender melhor os processos institucionais que envolvem a temática.

O estudo se justifica por sua proposta de conhecer as possibilidades de participação dispostas para a população através das ouvidorias das instituições federais de ensino. Ao participar desse estudo, V.Sa. permitirá que a pesquisadora perceba, apenas, a opinião dos participantes da pesquisa sobre as questões da ouvidoria da instituição em relação aos instrumentos de participação oferecidos. Portanto, não incluem nesse estudo questões de foro íntimo, nem implicam o levantamento de questões pessoais ou quaisquer constrangimentos psicológicos, bem como qualquer ocorrência de riscos éticos e risco ao vínculo empregatício do entrevistado. Conforme princípios éticos que regem essa pesquisa, seguindo a normatização prevista na Resolução nº 462/2012-CNS/MS, asseguramos que toda e qualquer informação será sigilosa e tratada anonimamente garantindo que não haverá desconforto e riscos decorrentes da sua participação na pesquisa.

O participante poderá interromper o processo a qualquer momento que julgar necessário. Ao participante é garantido o direito de retirar o consentimento, sem que isso leve a qualquer penalidade.

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu \_\_\_\_\_, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

Nome:

Assinatura do participante:

Assinatura do pesquisador:

Local:

Data:

**APÊNDICE B – Questionário**

E-mail:

Nome da instituição federal de ensino:

1. Qual é o público atendido por essa ouvidoria? Por favor, escolha as opções que se aplicam:
  - a) Alunos
  - b) Professores
  - c) Servidores e funcionários da instituição
  - d) Comunidade externa
  - e) Mídia
  - f) Empresas em geral
  - g) Outros:
  
2. Quais tipos de manifestações podem ser registrados na ouvidoria? Por favor, escolha as opções que se aplicam:
  - a) Denúncia
  - b) Sugestão
  - c) Solicitação
  - d) Reclamação
  - e) Elogio
  - f) Outros:
  
3. Quais os prazos adotados para responder ao cidadão? **(Marcar apenas 1 opção)**
  - a) 10 dias prorrogáveis por mais 10
  - b) 20 dias prorrogáveis por mais 10
  - c) 30 dias não prorrogáveis
  - d) Não há prazos definidos
  - e) Depende do tipo de manifestação
  - f) Outros:

4. O cidadão consegue fazer manifestações anônimas?
- a) Sim
  - b) Não
5. Quais canais de comunicação estão disponíveis ao cidadão para realizar manifestações nesta ouvidoria? Por favor, escolha as opções que se aplicam:
- a) Presencial
  - b) Telefone
  - c) e-Ouv
  - d) Sistema eletrônico próprio
  - e) E-mail
  - f) Correios (carta)
  - g) Redes sociais (Facebook, Instagram, Twitter etc.)
  - h) WhatsApp ou outro aplicativo semelhante
  - i) Outros:
6. O cidadão recebe um número de protocolo ao registrar uma manifestação em quais dos canais utilizados? Por favor, escolha as opções que se aplicam:
- a) Nenhum
  - b) Presencial
  - c) Telefone
  - d) e-Ouv
  - e) Sistema eletrônico próprio
  - f) E-mail
  - g) Correios (carta)
  - h) Redes sociais (Facebook, Instagram, Twitter etc.)
  - i) WhatsApp ou outro aplicativo semelhante
  - j) Outros:
7. No que se refere ao atendimento telefônico, a ligação é gratuita?
- a) Sim
  - b) Não
  - c) Não realiza esse tipo de atendimento

8. O local de atendimento presencial é facilmente acessível por transporte público?
- a) Sim
  - b) Não
  - c) Não realiza esse tipo de atendimento
9. No caso do atendimento presencial, há uma sala para atendimento individual com privacidade?
- a) Sim
  - b) Não
  - c) Não realiza esse tipo de atendimento
10. Ainda no caso do atendimento presencial, há acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida?
- a) Não
  - b) Não realiza esse tipo de atendimento
11. É realizada pesquisa de satisfação em relação às respostas encaminhadas por essa ouvidoria?
- a) Sim
  - b) Não
12. São divulgados periodicamente os relatórios de atividades dessa ouvidoria em ambiente web?
- a) Sim
  - b) Não
13. Quais as formas de divulgação dos canais da ouvidoria utilizados pela instituição?
- a) Website da própria instituição
  - b) Outros websites
  - c) Material impresso (cartazes/folders)
  - d) Redes sociais (Facebook, Instagram, Twitter etc.)
  - e) Outros:

14. A ouvidoria emitiu, em 2016 e/ou 2017, recomendações à instituição a que se vincula?

- a) Sim
- b) Não

15. Em 2016 e/ou 2017, foram implementadas ações na instituição decorrentes das manifestações encaminhadas pela ouvidoria?

- a) Sim
- b) Não

16. Por favor, avalie os seguintes itens, numa escala de 1 a 5, sendo 1 a que você concorde totalmente e 5 a que você discorde totalmente: **(Coloque um X na opção que julgar correta)**

	1 - Concordo totalmente	2 - Concordo parcialmente	3 - Não concordo nem discordo	4 - Discordo parcialmente	5 - Discordo totalmente
A ouvidoria é efetivamente um mecanismo de participação cidadã.					
As manifestações recebidas podem impactar os processos decisórios da instituição.					
É necessário manter diversos canais de comunicação a fim de atender diferentes perfis da população.					
As iniciativas de governo eletrônico (e-Ouv, formulários eletrônicos, redes sociais) no âmbito das ouvidorias favorecem a participação dos cidadãos.					

## APÊNDICE C – Roteiro de entrevista semiestruturada

**Projeto de pesquisa:** “OUVIDORIAS PÚBLICAS E CANAIS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: análise da contribuição das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para os meios de interlocução disponibilizados à população”.

Esta entrevista constitui instrumento de coleta de dados para pesquisa de Mestrado em Administração Pública vinculado à Fundação João Pinheiro. O principal propósito é analisar as possibilidades de participação cidadã estabelecidas através das iniciativas de governo eletrônico no âmbito das ouvidorias das instituições federais de ensino. A percepção do entrevistado sobre as questões abordadas é de grande relevância para o estudo. A fim de aproveitar ao máximo as informações contidas no depoimento, caso o entrevistado não se importe, essa entrevista será gravada. Ressalta-se que o anonimato é garantido.

1 - Informações gerais sobre o respondente
--

Instituição:

Nome:

Cargo:

Formação acadêmica:

Tempo de trabalho na Instituição:

Tempo trabalha com ouvidoria na Instituição:

Desde quando existe a ouvidoria na Instituição:

Possui experiência em ouvidoria de outras instituições:

1. Você realizou algum treinamento ou aperfeiçoamento específico para trabalhar com ouvidoria?

2 - Informações Gerais sobre a Ouvidoria
--

1. Qual é o papel da ouvidoria nesta instituição?
2. Na sua opinião a ouvidoria pode ser considerada, efetivamente, um instrumento de participação cidadã?

2 – Canais da Ouvidoria
-------------------------

1. Quais são os canais de comunicação utilizados pela ouvidoria dessa instituição para o recebimento de manifestações?
2. De acordo com sua percepção, quais são os potenciais e às falhas de cada canal?

<b>CANAL</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Telefone		
E-mail		
Pessoalmente		
Outros		

3 - e-Ouv
-----------

1. A partir de quando a instituição aderiu ao sistema e-Ouv? Por que aderiu se já possuía um sistema informatizado? Houve alguma pressão? Como ocorreu a adesão? Foi planejado?
2. Na sua visão, quais foram os ganhos (avanços) X perdas (desafios) ao utilizar o sistema e-Ouv em relação aos demais canais?
3. Como você vê a diversificação de canais de atendimento? É necessário manter vários para atender diferentes perfis da população? Ou o ideal é concentrar em um único canal?
4. Existe divergência na tratativa dos casos de acordo com o canal?
  - a) Em relação ao prazo de atendimento, todos os canais possuem prazos de retorno estabelecido? Qual é o prazo?
  - b) Existe protocolo de acompanhamento em todos os canais?
  - c) Como é o processo de registro das manifestações de canais como telefone, presencial, e-mail? É salvo em alguma planilha? Existe algum sistema para mensurar o volume?
5. É realizada pesquisa de satisfação em relação às respostas encaminhadas por essa ouvidoria?
6. São divulgados periodicamente relatórios de atividades dessa ouvidoria? Em caso positivo, onde são divulgados?

3 - Governo eletrônico na ouvidoria
-------------------------------------

1. Na sua opinião, as iniciativas de governo eletrônico favorecem a participação dos cidadãos na interlocução com a instituição?
  - a) Quais são os principais dificultadores?
  - b) Quais são os principais facilitadores?
2. O portal Sala das Ouvidorias é divulgado amplamente para os cidadãos acompanharem os dados das manifestações recebidas pela instituição?

#### 4 - Participação através da ouvidoria

1. Você acredita que a instituição está preparada para atender as manifestações populares, da comunidade em geral? Em relação à estrutura, possui funcionários suficientes?
2. Quais os tipos de manifestações podem ser registrados nesta ouvidoria?
3. Existe alguma diferenciação no atendimento por tipo de manifestações? Algum tipo tem prioridade de atendimento, como por exemplo denúncia?
4. De que forma a ouvidoria se conecta aos outros setores/departamentos da instituição para atendimento das manifestações? Existe algum sistema de integração?
5. Como se dá essa relação? A ouvidoria faz o papel de cobrança para responder ao cidadão? Se não tem retorno do setor, qual medida é tomada?
6. Você tem conhecimento de iniciativas, recomendações ou proposições da ouvidoria que promoveram o aperfeiçoamento dessa instituição? As manifestações recebidas realmente podem impactar os processos decisórios? Cite um exemplo.
7. Você considera o público atendido por essa ouvidoria participativo? Qual é o principal público?
8. Há estratégia para ampliar e envolver a participação dos cidadãos através da ouvidoria? E divulgação da ouvidoria?

#### 5 - Outros

1. Quais sugestões você daria para melhorar os canais de participação do cidadão por meio das ouvidorias?
2. Existe algo que você considere relevante sobre o tema que eu não abordei?
3. Caso seja necessário posso entrar em contato novamente?

## APÊNDICE D – Estrutura da grelha de análise de conteúdo

Tema	Categorias	Subcategoria
Perfil do entrevistado	Profissional	Formação académica
		Cargo que ocupa
		Tempo na função
		Tempo de trabalho na instituição
		Possui experiência em ouvidoria de outras instituições
		Realizou treinamento para trabalhar com ouvidoria
		Exclusivo para ouvidoria
Ouvidoria	Organização	Ano de implantação
		Papel da ouvidoria
		Atende todos os campus
		Estrutura apta para atendimento
		Autonomia/Relevância
		São divulgados relatórios das atividades
		Manifestações
	Diferença no atendimento por tipo	
	Pesquisa de satisfação das respostas	
	Encaminhamento interno das manifestações	
	Fluxo das demandas sem retorno	
	Canais de comunicação	Canais disponíveis
		Diversificação de canais
		Padrões de atendimento
		Controle das demandas por canais
		Fatores positivos dos principais canais
		Fatores negativos dos principais canais
	Sistema E-ouv	Ano de adesão ao E-ouv
		Por que aderiu?
		Percepção sobre os avanços com o sistema
		Percepção sobre os desafios com o sistema
		Divulgação do portal "Sala de ouvidorias"
		O que poderia melhorar
Participação cidadã	Participação	Opinião sobre o uso de TICs para participação
		Fatores positivos
		Fatores negativos
		Considera a ouvidoria Instrumento de participação cidadã
		Estratégia para ampliar participação
		Exemplo de participação através da ouvidoria na Instituição
		Participação do público
		O que poderia melhorar para o cidadão participar mais

