

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO ORGANIZACIONAL

MARIANA VIDAL REIS

OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: UMA
PROPOSTA PARA O MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA

UBERLÂNDIA
2022

MARIANA VIDAL REIS

OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: UMA
PROPOSTA PARA O MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para a conclusão do curso.

Orientação: Prof^ª. Dr^ª. Cristiane Betanho
Coorientador: Prof. Dr. Eduardo Giarola

Linha de Pesquisa: Gestão Pública

UBERLÂNDIA
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

R375o
2022 Reis, Mariana Vidal, 1990-
 Ouvidoria Pública como instrumento de participação popular
 [recurso eletrônico] : uma proposta para o município de Uberlândia /
 Mariana Vidal Reis. - 2022.

 Orientadora: Cristiane Betanho.
 Coorientador: Eduardo Giarola.
 Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal de
Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Gestão Organizacional.
 Modo de acesso: Internet.
 Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2023.7010>
 Inclui bibliografia.
 Inclui ilustrações.

 1. Administração. I. Betanho, Cristiane, 1973-, (Orient.). II. Giarola,
Eduardo, 1979-, (Coorient.). Universidade Federal de Uberlândia.
Programa de Pós-graduação em Gestão Organizacional. III. Título.

CDU: 658

André Carlos Francisco
Bibliotecário - CRB-6/3408



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 5M, Sala 108 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3239-4525 - www.ppggo.fagen.ufu.br - ppggo@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

| | | | | | |
|------------------------------------|--|-----------------|-------|-----------------------|-------|
| Programa de Pós-Graduação em: | Gestão Organizacional | | | | |
| Defesa de: | Dissertação de Mestrado Profissional, 87, PPGGO | | | | |
| Data: | Dezessete de janeiro de dois mil e vinte e três | Hora de início: | 08:00 | Hora de encerramento: | 10:30 |
| Matrícula do Discente: | 12112GOM021 | | | | |
| Nome do Discente: | Mariana Vidal Reis | | | | |
| Título do Trabalho: | OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: UMA PROPOSTA PARA O MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA / MG | | | | |
| Área de concentração: | Gestão Organizacional | | | | |
| Linha de pesquisa: | Gestão Pública | | | | |
| Projeto de Pesquisa de vinculação: | "Estado, Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: uma análise da dinâmica institucional do exercício da cidadania", registrado no Sistema de Informação de Extensão (SIEX) sob nº 26015/2022. Coordenador: Prof. Dr. Eduardo Giarola. Coordenadoras Adjuntas: Profa. Dra. Cristiane Betanho e Profa. Dra. Catarine Palmieri Pitanguí Tizziotti. | | | | |

Reuniu-se, por meio de webconferência, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Gestão Organizacional, assim composta: Professores Doutores: José Eduardo Ferreira Lopes - FAGEN/UFU; João Paulo de Brito Nascimento - UNIFAL; e Cristiane Betanho - FAGEN/UFU, orientadora da candidata.

Iniciando os trabalhos a presidente da mesa, Dr^a. Cristiane Betanho, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir a senhora presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadores, que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane Betanho, Professor(a) do Magistério Superior**, em 17/01/2023, às 10:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Eduardo Ferreira Lopes, Professor(a) do Magistério Superior**, em 17/01/2023, às 10:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Joao Paulo de Brito Nascimento, Usuário Externo**, em 17/01/2023, às 11:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4114717** e o código CRC **68954249**.

AGRADECIMENTOS

A todos que, de alguma forma contribuíram com o presente trabalho, o meu muito obrigada!

Dedico este trabalho àqueles que assim como eu, acreditam em um mundo melhor, mais justo, inclusivo e equânime; e que acreditam no poder de transformação das instituições.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 valoriza o cidadão, garantindo-lhe o direito à participação e ao controle popular. As ouvidorias são mecanismos que viabilizam o exercício desses direitos. Todavia, para que elas desempenhem seu propósito público de atuarem como um canal de interlocução entre os cidadãos e o Estado, facilitando e incentivando a participação e o controle populares, mostra-se relevante que os referidos órgãos possuam determinadas características no seu desenho institucional e condições de prestar contas de sua atuação. Nessa seara, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública - MMOuP, que busca auxiliar o processo de implementação e promover melhorias na gestão das ouvidorias. A partir de modelos ideais de ouvidoria e do MMOuP, esta pesquisa se propôs a avaliar a atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia, a fim de identificar se esta pode ser considerada um instrumento de participação e controle popular, sugerindo encaminhamentos. A pesquisa possui abordagem qualitativa e, quanto aos fins, apresenta características de pesquisa descritiva, exploratória e explicativa. O tipo de pesquisa adotado no presente trabalho foi o estudo de caso único, com coleta de dados a partir de análise documental de dados primários e secundários e observação participante. Os dados foram interpretados a partir da técnica de análise de conteúdo. Os resultados levam à conclusão de que a Ouvidoria do município de Uberlândia não está completamente institucionalizada. Além disso, os resultados indicam uma baixa publicização à comunidade da existência da Ouvidoria, suas atribuições e resultados, o que prejudica sua condição de instrumento de participação e controle popular. Em função das reflexões, foram produzidos como produtos tecnológicos desta dissertação um Resumo Executivo com os principais resultados e sugestões de melhoria; e plano de curso para realização de uma palestra, de forma a colaborar com a institucionalização e atingimento, pela Ouvidoria do município de Uberlândia, da condição de instrumento de controle e participação popular.

PALAVRAS-CHAVES: Ouvidoria Municipal. Cidadania. Democracia. Participação Popular. Controle Popular.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 values the citizen, guaranteeing him the right to popular participation and control. Ombudsmen are mechanisms that enable the exercise of these rights. However, for them to fulfill their public purpose of acting as a channel of dialogue between citizens and the State, facilitating and encouraging popular participation and control, it is relevant that said bodies have certain characteristics in their institutional design and conditions to account for its actions. In this area, the Comptroller General of the Union developed the Public Ombudsman Maturity Model - MMOuP, which seeks to help the implementation process and promote improvements in the management of ombudsmen. Based on ideal ombudsman and MMOuP models, this research aimed to evaluate the performance of the Ombudsman in the municipality of Uberlândia, in order to identify whether it can be considered an instrument of popular participation and control, suggesting referrals. The research has a qualitative approach and, as for the purposes, it presents characteristics of descriptive, exploratory and explanatory research. The type of research adopted in this work was the single case study, with data collection from documental analysis of primary and secondary data and participant observation. Data were interpreted using the content analysis technique. The results lead to the conclusion that the Uberlândia Ombudsman is not fully institutionalized. In addition, the results indicate a low publicity to the community of the existence of the Ombudsman, its attributions and results, which undermines its status as an instrument of popular participation and control. Due to the reflections, an Executive Summary was produced as technological products of this dissertation with the main results and suggestions for improving the ombudsman; and course plan for holding a lecture, in order to collaborate with the institutionalization and achievement, by the Ombudsman of the municipality of Uberlândia, of the condition of instrument of control and popular participation

KEYWORDS: Municipal Ombudsman. Citizenship. Democracy. Popular Participation. Popular Control.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Organograma da Ouvidoria do município de Uberlândia..... | 52 |
| Figura 2 – Localização da Ouvidoria do município de Uberlândia..... | 54 |
| Figura 3 –Entrada do Bloco 2 do prédio da Prefeitura Municipal de Uberlândia | 55 |
| Figura 4 – Sinalização da Ouvidoria do município de Uberlândia..... | 55 |
| Figura 5 – Fluxo da manifestação | 64 |
| Figura 6 – Resposta apresentada à manifestação da pesquisadora..... | 67 |
| Figura 7 – Localização do ícone da Ouvidoria no Portal da Prefeitura..... | 74 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Estrutura do trabalho | 9 |
| Quadro 2 – Objetivos que compõem a Dimensão Estruturante | 31 |
| Quadro 3 - Objetivos que compõem a Dimensão Essencial..... | 32 |
| Quadro 4 - Objetivos que compõem a Dimensão Prospectiva | 33 |
| Quadro 5 – Síntese dos artigos incluídos nas evidências empíricas..... | 34 |
| Quadro 6 - Protocolo do estudo de caso | 41 |
| Quadro 7- Matriz de amarração..... | 46 |
| Quadro 8- Manifestações protocoladas na Ouvidoria entre 2020 e 2021..... | 60 |
| Quadro 9- Maturidade da Ouvidoria do município de Uberlândia..... | 79 |
| Quadro 10 - Pontos de melhoria e alternativas propostas | 80 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAPES/MEC - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior / Ministérios da Educação

CGU – Controladoria Geral da União

LAI – Lei de Acesso à Informação

MMOuP - Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública

OGE/MG – Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais

OGE/SP – Ouvidoria Geral do Estado de São Paulo

OGU – Ouvidoria Geral da União

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 3 |
| 1.1 | Contexto e delimitação | 3 |
| 1.2 | Objetivos geral e específicos | 5 |
| 1.3 | Justificativa | 6 |
| 1.4 | Estrutura do trabalho..... | 9 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO | 11 |
| 2.1 | Democracia, Cidadania e Participação Popular | 11 |
| 2.2 | Estado Brasileiro, Controle e Participação Popular | 16 |
| 2.3 | Governança Pública, Estado Brasileiro e Participação Popular | 20 |
| 2.4 | Ouvidoria pública: resgate histórico | 22 |
| 2.5 | Ouvidoria pública: conceito, finalidade e atribuições..... | 23 |
| 2.6 | Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública – MMOuP | 29 |
| 2.7 | Evidências Empíricas..... | 34 |
| 3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 39 |
| 3.1 | Classificação da pesquisa: abordagem, estratégia e objetivos | 39 |
| 3.2 | Coleta de dados | 40 |
| 3.3 | Técnica de análise dos dados | 44 |
| 4 | ANÁLISE DOS RESULTADOS | 47 |
| 4.1 | A Ouvidoria do Município de Uberlândia: da Lei Municipal nº 9.281, de 25 de julho de 2006, ao Decreto nº 18.810, de 29 de setembro de 2020. | 47 |
| 4.2 | Estrutura física e de pessoal da Ouvidoria do município de Uberlândia | 51 |
| 4.3 | O Ouvidor do Município..... | 56 |
| 4.4 | Canais de Comunicação e Tipos de Manifestação..... | 58 |
| 4.5 | Gestão e fluxo da manifestação | 62 |
| 4.6 | Respostas às manifestações..... | 66 |
| 4.7 | Tratamento e destino da informação gerada a partir das manifestações..... | 69 |
| 4.8 | Divulgação do órgão e prestação de contas | 74 |
| 4.9 | Grau de maturidade da Ouvidoria do município de Uberlândia | 77 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 82 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 6 | REFERÊNCIAS | 86 |
| 7 | APÊNDICES..... | 95 |
| 7.1 | Apêndice A: Resumo Executivo..... | 95 |
| 7.2 | Apêndice B: Proposta de palestra para participação dos servidores municipais de Uberlândia | 104 |

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contexto e delimitação

Enquanto representantes do povo, os agentes públicos devem pautar sua atuação na satisfação do interesse público, aquele “...resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem” (MELLO, 2010, p. 61).

Como asseveram Altounian, Souza e Lapa (2018), o sucesso das políticas públicas advém da participação e cooperação de todos os envolvidos, em especial dos cidadãos, pois estando na ponta da cadeia, são eles os mais capacitados para informar problemas de adequação, qualidade e eficiência das ações e dos serviços públicos prestados.

Segundo Oliveira, Araújo e Costa (2020), a participação da sociedade no processo de tomada de decisões públicas é da maior importância, pois, sabedor de seus direitos e buscando assegurar sua efetividade, o cidadão assume a responsabilidade de fiscalizar e, se necessário, interferir nas ações do Estado.

A temática em questão foi pauta relevante no processo de redemocratização da sociedade brasileira, marcado pela tentativa de construir um modelo de gestão balizado na premissa de participação e controle popular, que além de conferir voz ativa aos cidadãos brasileiros, torne o Estado mais propenso a ouvi-los (COMPARATO, 2016).

Com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, a participação popular na Administração Pública é erigida ao *status* de direito constitucional expressamente previsto em vários dispositivos constitucionais (SANTOS *et al.* 2019).

Frente a esse novo cenário democrático constitucional, que evidencia a importância da participação popular e da necessidade de se criar instrumentos que aproximem o Estado dos cidadãos, mecanismos de controle e participação popular que garantam o diálogo entre essas partes vêm sendo implementados em todas as esferas de poder (OLIVEIRA; ARAÚJO; COSTA, 2020). Um deles é a ouvidoria, objeto do presente estudo.

As ouvidorias, enquanto instrumentos de mediação das relações entre sociedade e Poder Público, representam um espaço privilegiado de participação direta, que desempenham não só a

função de controle social da *res* pública, mas também o papel de conferir legitimidade ao governo, a partir da reconstrução da confiança e do respeito da sociedade para com aquele e vice-versa (CARDOSO, 2010).

Sob o viés democrático, a ouvidoria pública deve ser entendida como um espaço de promoção da inclusão social e política do cidadão, garantindo-lhe a capacidade efetiva de apresentar suas demandas e exigir do Estado atenção às suas necessidades (QUINTÃO; CUNHA, 2018).

Vê-se, desse modo, que a finalidade primordial das ouvidorias é garantir que os governos respondam e correspondam aos interesses de seus governados, a fim de evitar “...governos distantes dos interesses e necessidades de seus cidadãos, a ponto de estes não mais se verem representados nos primeiros” (MARIO, 2012, p. 16).

Desde a instalação da primeira ouvidoria pública no país, no município de Curitiba, em 1986, reconhece-se seu processo de fortalecimento, com a ascensão do debate sobre a necessidade da participação e controle populares por meio da criação de canais de comunicação entre o governo e a sociedade. Hoje, as ouvidorias públicas encontram-se espalhadas por todo o país, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e no âmbito dos três Poderes republicanos (QUINTÃO, 2019).

Nessa perspectiva de promoção do cidadão e valorização da participação popular, o município de Uberlândia, segundo mais populoso no âmbito estadual e trigésimo no âmbito nacional (IBGE, 2021), editou, em 29 de setembro de 2020, o Decreto nº 18.810, que dispõe sobre a organização e o funcionamento da Ouvidoria do Município (UBERLÂNDIA, 2020c).

Nos termos do disposto no inciso I, do art. 2º, do referido instrumento normativo, a Ouvidoria do Município foi conceituada como “instância de participação e controle social responsável pelo tratamento das manifestações relativas às políticas e aos serviços públicos prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas à avaliação da efetividade e ao aprimoramento da gestão pública” (UBERLÂNDIA, 2020c).

Como demonstrado, o ponto central de atenção não mais reside na instituição das ouvidorias, mas, sim, na sua institucionalização enquanto órgão de controle e de participação popular (QUINTÃO, 2019).

Estudos desenvolvidos nessa seara têm evidenciado algumas deficiências impeditivas do sucesso do trabalho realizado por uma ouvidoria como instância democrática de controle e

participação social. Como solução, os estudiosos propõem a construção de modelos ideais de ouvidoria, elencando quais as características fundamentais a serem observadas para a garantia de um trabalho exitoso (LYRA, 2016; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016; QUINTÃO; CUNHA, 2018).

Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública - MMOuP, que busca auxiliar o processo de implementação e promover melhorias na gestão das ouvidorias.

Trata-se de um meio para dotar as ouvidorias públicas de instrumentos de referência para o desenvolvimento institucional e garantir a criação de um ambiente de segurança jurídica ao administrado em suas interações com o Estado (CGU, 2021, p. 7).

Feita esta breve introdução, que encaminha a temática e os pontos de discussão a serem abordados neste trabalho, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: Como se configura a atuação de uma ouvidoria pública enquanto instrumento de participação e controle popular?

1.2 Objetivos geral e específicos

O objetivo geral da presente pesquisa consiste em avaliar a atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia, a fim de identificar se ela pode ser considerada um instrumento de participação e controle popular. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

(i) compreender o papel, a forma de atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia e sua contribuição na interlocução entre o Poder Público e a sociedade;

(ii) analisar a Ouvidoria do município de Uberlândia a partir dos modelos ideais-possíveis apresentados no Referencial Teórico;

(iii) identificar o grau de maturidade da Ouvidoria do município de Uberlândia com base no MMOuP – Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública;

(iv) propor melhorias no intuito de contribuir com a institucionalização da Ouvidoria do município de Uberlândia enquanto instrumento de participação e controle popular.

1.3 Justificativa

A dissertação que ora se apresenta é produto do Projeto de Extensão denominado “Estado, Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: uma análise da dinâmica institucional do exercício da cidadania”, registrado no Sistema de Informação de Extensão (SIEEX) sob nº 26015/2022, apresentando como coordenador o Prof. Dr. Eduardo Giarola, e subcoordenadora a Profa. Dra. Cristiane Betanho, coorientador e orientadora deste trabalho, respectivamente. A Profa. Dra. Catarine Palmieri Pitangui Tizziott também integra a equipe de trabalho na condição de subcoordenadora.

O objetivo geral do Projeto de Extensão é “identificar os fatores favoráveis e limitantes da atuação da sociedade no âmbito da gestão e governança da Administração Pública nos espaços públicos abrangidos pela pesquisa e sugerir que inovações sejam discutidas e implementadas com o objetivo de estimular o controle social e com isso melhorar serviços, controle dos recursos públicos e efetividade na transparência” e o universo de pesquisa “composto pelos espaços públicos que afetam e são afetados pela participação da sociedade”, aqui abarcada a ouvidoria pública.

Neste trabalho, o problema de pesquisa foi pensado a partir da vivência da pesquisadora como procuradora do município de Uberlândia, atualmente lotada no setor que lida com as demandas oriundas do Ministério Público (Estadual, Federal e do Trabalho).

Em decorrência das atividades desenvolvidas foi possível perceber que alguns questionamentos direcionados pelos cidadãos aos órgãos ministeriais originam-se de representações feitas à Ouvidoria do município de Uberlândia. Com essa constatação surgiu a dúvida acerca da contribuição prestada por esse órgão na interlocução entre o Poder Público e a sociedade e sua atuação enquanto instrumento de participação popular.

Como dito, a pesquisadora é servidora pública municipal e além de manter certo contato com a Ouvidoria do município de Uberlândia no desenvolvimento de suas atividades profissionais diárias, integra Grupos de Trabalho relacionados ao aperfeiçoamento da política de governança e *compliance* de Uberlândia, os quais demandam interação com o órgão em tela.

Inicialmente, integrou o Grupo de Trabalho designado pela Deliberação nº 1, de 12 de fevereiro de 2021, do Comitê de Governança Pública – CGov do município de Uberlândia, para promover estudos e apresentar propostas em relação à política de governança e *compliance*

instituída pelo Decreto Municipal nº 18.390, de 09 de dezembro de 2019 (UBERLÂNDIA, 2021b).

O relatório final apresentado por esse Grupo de Trabalho sugeriu a adoção de medidas, pelo Ente Público Municipal, no sentido de implementar políticas de integridade e gestão de riscos. As sugestões foram acatadas, resultando na assinatura do Acordo de Cooperação nº 8/2021, celebrado entre o município de Uberlândia/MG e a Rede Governança Brasil, cujo objeto é o desenvolvimento de um Plano de Integridade no município de Uberlândia, a fim de aperfeiçoar e desenvolver órgãos públicos municipais eficazes, socialmente responsáveis e transparentes (UBERLÂNDIA, 2021d).

Atualmente, integra o Grupo de Trabalho instituído pela Deliberação nº 2, de 12 de novembro de 2021, do Comitê de Governança Pública – CGov do município de Uberlândia, designado para fiscalizar e acompanhar os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Acordo de Cooperação nº 8/2021 (UBERLÂNDIA, 2021e).

Não obstante questões afetas à Ouvidoria do município de Uberlândia estejam sendo tratadas desde a constituição do referido Grupo de Trabalho, destaca-se que uma das etapas do projeto de implementação do plano de integridade do município de Uberlândia, qual seja, a Etapa 7 - Canais de Denúncia, abarca, especificamente, estudos relacionados ao referido órgão (UBERLÂNDIA, 2021d).

A pesquisadora integra, ainda, o Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto Municipal nº 19.814, de 29 de junho de 2022, cujo objetivo é acompanhar e auxiliar a implementação do Plano de Ação do Programa Time Brasil ao qual o município de Uberlândia fez adesão (UBERLÂNDIA, 2022).

As ações do referido Programa também abarcam demandas atinentes à Ouvidoria do município de Uberlândia e implicam em uma interação com o referido órgão.

Veja-se que o presente estudo se insere em um contexto democrático, de incentivo da participação e controle populares na Administração Pública (BRASIL, 1988), vez que ao se enxergar como sujeito de direitos e deveres e como destinatário das ações estatais, o cidadão anseia ser ouvido por seus representantes políticos, quer apresentar suas necessidades e participar de forma efetiva do processo de tomada de decisão pública.

É, pois, relevante sob o ponto de vista prático, social e teórico, já que se preocupa com a formatação de um instrumento de participação popular que além de conferir voz ativa aos

cidadãos brasileiros, torne o Estado mais propenso a ouvi-los (COMPARATO, 2016), a fim de diminuir a distância entre governantes e governados e impedir que esses não se sintam representados nos primeiros (MARIO, 2012).

Especificamente quanto à relevância teórica, além de ser possível relacionar o problema de pesquisa a ser respondido a importantes temáticas como democracia participativa, cidadania, controle social e governança pública, verificou-se que a produção acadêmica nacional sobre o tema ouvidoria pública é escassa (SANTOS *et al.*, 2019).

Corroboram Oliveira, Araújo e Costa (2020) ao afirmarem que ao se pesquisar a palavra-chave “ouvidoria” no Portal de Periódicos da CAPES/MEC encontram-se como resultado 247 artigos para busca em periódicos revisados por pares, dos quais 185 foram produzidos após a edição da LAI. Segundo os autores, a pesquisa realizada junto ao Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES obteve um total de 255 trabalhos (71% após 2011), distribuídos nas seguintes modalidades de curso: Doutorado (14%), Mestrado (49%) e Mestrado Profissional (37%) (OLIVEIRA; ARAÚJO; COSTA, 2020, p.294).

Por sua vez, a relevância social e prática reside no papel desempenhado pelo instituto de participação estudado, que ao ser canal de interlocução entre a sociedade e o Poder Público desempenha, ao mesmo tempo, o múnus de defensor dos interesses públicos e, por via de consequência, dos direitos da cidadania, além de instrumento de avaliação e controle da gestão pública.

Intenta-se, a partir das reflexões e descobertas obtidas nesta pesquisa, estimular a implantação de novas unidades de ouvidoria e colaborar com o aperfeiçoamento daquelas já existentes, a fim de garantir a essas o reconhecimento formal e a legitimação necessárias ao efetivo desempenho de sua função qual seja, o de espaço de interlocução, controle e participação populares.

Para além do já exposto, a relevância prática da pesquisa relaciona-se, também, com o interesse pessoal e profissional da pesquisadora no assunto. Os resultados verificados na pesquisa poderão nortear a atuação dos servidores atuantes na Ouvidoria do município de Uberlândia a fim de aperfeiçoá-la.

As reflexões e descobertas obtidas nesta pesquisa podem propiciar melhor atuação não só do referido órgão, mas do Ente Público municipal como um todo, aproximando-o do cidadão e, em última instância, legitimando sua atuação.

1.4 Estrutura do trabalho

O presente trabalho é composto por cinco seções estruturadas conforme o disposto no Quadro 1.

Na introdução, o tema da pesquisa é contextualizado sendo delineada sua importância e sua delimitação. Ademais, apresenta-se o problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos e a justificativa - prática, teórica e social - da pesquisa.

A segunda seção é composta pelo referencial teórico-empírico, apresentando-se um panorama histórico e conceitual das ouvidorias, suas principais características e finalidades. Discorre-se, inicialmente, sobre Estado, cidadania, democracia, governança, participação e controle populares e a aplicação desses institutos no Estado Brasileiro.

Na terceira seção apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, que possui abordagem qualitativa e, quanto aos fins, apresenta características de pesquisa descritiva, exploratória e explicativa (GIL, 2008). O tipo de pesquisa adotado no presente trabalho foi o estudo de caso único, com coleta de dados a partir de análise documental de dados primários e secundários e observação participante. Os dados foram interpretados a partir da técnica de análise de conteúdo. Na quarta seção, apresentam-se a discussão e os resultados da pesquisa.

Por fim, na quinta seção, delineiam-se as considerações finais deste trabalho, expondo suas contribuições não somente para a Ouvidoria do município de Uberlândia, mas também para a municipalidade e seus cidadãos e, ainda, as limitações da pesquisa. No Apêndice A, apresenta-se o produto tecnológico originado a partir deste trabalho.

Quadro 1 – Estrutura do trabalho (continua)

| 1- INTRODUÇÃO | | |
|---|---|---|
| JUSTIFICATIVA DA PESQUISA | | |
| Justificativa Prática e Social: contribuir com a formatação de um instrumento de participação popular - Ouvidoria do município de Uberlândia - que além de conferir voz ativa aos cidadãos brasileiros, torna o Estado mais propenso a ouvi-los (COMPARATO, 2016), diminuindo a distância entre governantes e governados e impedindo que estes não se sintam | Justificativa Teórica: além de ser possível relacionar o problema de pesquisa a ser respondido a importantes temáticas como democracia participativa, cidadania, controle social e governança pública, | Justificativa Prática e Pessoal: interesse pessoal e profissional da pesquisadora no assunto, pois os resultados verificados na pesquisa poderão nortear a atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia a fim de aperfeiçoá-la. |

Quadro 1 – Estrutura do trabalho (conclusão)

| | | |
|--|--|--|
| 1- INTRODUÇÃO | | |
| JUSTIFICATIVA DA PESQUISA | | |
| <p>Justificativa Prática e Social: (...) representados nos primeiros (MARIO, 2012). Ainda, intenta-se, a partir das reflexões e descobertas obtidas nesta pesquisa, estimular a implantação de novas unidades de ouvidoria e colaborar com o aperfeiçoamento daquelas já existentes, a fim de garantir a elas o reconhecimento formal e a legitimação necessárias ao efetivo desempenho de sua função qual seja, o de espaço de interlocução e participação popular.</p> | <p>Justificativa Teórica: (...) Santos <i>et al.</i> (2019), asseveram que a produção acadêmica nacional sobre o tema ouvidoria pública é escassa.</p> | <p>Justificativa Prática e Pessoal: (...) As reflexões e descobertas obtidas nessa pesquisa podem propiciar uma melhor atuação não só do referido órgão, mas do Ente Público municipal como um todo, aproximando-o do cidadão e, em última instância, legitimando sua atuação.</p> |
| PROBLEMA DE PESQUISA | | |
| Como se configura a atuação de uma ouvidoria pública enquanto instrumento de participação e controle popular? | | |
| OBJETIVOS DA PESQUISA | | |
| <p>Objetivo Geral: avaliar a atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia, a fim de identificar se a mesma pode ser considerada um instrumento de participação e controle popular, sugerindo encaminhamentos.</p> | | |
| <p>Objetivos Específicos: (i) compreender o papel, a forma de atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia e sua contribuição na interlocução entre o Poder Público e a sociedade; (ii) analisar a Ouvidoria do município de Uberlândia a partir dos modelos ideais-possíveis apresentados no Referencial Teórico; (iii) identificar o grau de maturidade da Ouvidoria do município de Uberlândia com base no MMOuP – Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública; (iv) propor melhorias no intuito de contribuir com a institucionalização da Ouvidoria do município de Uberlândia enquanto instrumento de participação e controle popular.</p> | | |
| <p>2 -REFERENCIAL TEÓRICO 2.1 Democracia, Cidadania e Participação Popular 2.2 Estado Brasileiro, Controle e Participação Popular 2.3 Governança Pública, Estado Brasileiro e Participação Popular 2.4 Ouvidoria Pública: resgate histórico 2.5 Ouvidoria Pública: conceito, finalidade e atribuições 2.6 Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP) 2.7 Evidências Empíricas</p> | | |
| <p>3 -PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS (i) Pesquisa qualitativa com objetivos descritivos, exploratórios e explicativos e abordagem de estudo de caso único; (ii) Coleta de dados: análise documental - dados primários e dados secundários e observação participante. (iii) Técnica de análise dos dados: análise de conteúdo.</p> | | |
| <p>4- RESULTADOS DA PESQUISA Análise e discussão dos resultados.</p> | | |
| 5- CONSIDERAÇÕES FINAIS | | |

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO

2.1 Democracia, Cidadania e Participação Popular

Originada a partir do termo grego *demokratia* - *demo*, que significa povo e *kratia* que significa governo - democracia é o governo do povo ou o governo em que o povo exerce a soberania (AGUILAR, 2012), tendo como princípios fundamentais a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos (DALLARI, 2007).

Lyra (2016) pontua que a democracia é dotada de características universais indispensáveis à sua caracterização, quais sejam: a igualdade de todos perante a lei; o governo da maioria, com o respeito aos direitos das minorias; a mais ampla liberdade de expressão e a plena liberdade de associação.

O ideal democrático se opõe à heteronomia, ao governo externo à vontade do povo e alheio ao seu consentimento sendo, por essa razão, de grande valia a participação popular, na medida em que garante a autodeterminação e promove a inclusão (LAVALLE, 2011).

A concepção maximalista da democracia advoga que os regimes democráticos não podem ser resumidos a métodos de escolhas eleitorais. Ou seja, a participação popular deve ir além da simples escolha de representantes por meio do voto eleitoral (GAMA NETO, 2011).

É, pois, necessário que o conceito de cidadania esteja incorporado ao modelo democrático, na exata medida em que direitos coletivos e participação fundamentem a construção das estruturas democráticas, com a introdução de mecanismos complementares ao sistema de democracia representativa, inclusive os que promovem a inserção, no cenário político, das minorias (GUARANÁ; TEIXEIRA, 2008).

A noção de cidadania não é estanque, seu sentido varia no tempo e no espaço, em função das diferenças entre países, culturas e momentos históricos (TORRES, 2010).

Ao traçar um panorama histórico da construção da cidadania, Silva e Martins (2016) afirmam que seus primórdios remontam aos Hebreus e ao monoteísmo ético transmitido pela religião.

Posteriormente, nas cidades-Estado gregas, a cidadania conferia privilégios que eram desfrutados apenas por uma minoria, os cidadãos. Somente as pessoas que podiam participar da atividade política, ou seja, operar funções de governo e gozar de capacidade e vontade de ser

governado e governar, eram cidadãs. Não se tratava de um mero direito, mas principalmente de um dever (SILVA; MARTINS, 2016).

Já em Roma, a cidadania estruturou-se por privilégios legais e fiscais. A condição de cidadão originava-se de uma titularidade que concedia direitos públicos àquele que a possuía. Esse título, todavia, podia até mesmo ser comprado (SILVA; MARTINS, 2016).

A Idade Média foi marcada pela forma social feudal, com alto grau de subordinação e religiosidade, deixando em segundo plano questões políticas como a noção de Estado, cidadania e participação do indivíduo na organização social. Somente no período Moderno, com a formação dos Estados Nacionais, é que essas questões, antes esquecidas, readquirem notoriedade e voltam a ser objeto de debate (SILVA; MARTINS, 2016).

Pontuam Silva e Martins (2016) que a noção moderna de cidadania tem referência liberal e está alicerçada nos ideários de liberdade, igualdade e propriedade. Essa nova visão surge no intuito de superar a condição de subordinação existente entre o súdito e o soberano. Os cidadãos passam a ser entendidos como unidades políticas livres, dotados de direitos naturais, que precedem a instituição do poder civil e, por isso, deveriam ser reconhecidos e protegidos por este poder (SOUKI, 2006).

Na contemporaneidade, um dos expoentes para os estudos da cidadania é o sociólogo e historiador Thomas Humphrey Marshall (T. Marshall). Tornou-se clássica a concepção de cidadania apresentada pelo autor em sua obra *Cidadania, Classe Social e Status*, abordada como um processo histórico evolutivo, iniciado na Inglaterra (VIEIRA, 2001).

T. Marshall estabeleceu uma tipologia dos direitos de cidadania a partir dos elementos civil, político e social. Tais elementos foram associados à sequência histórica do desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais na Inglaterra nos séculos XVIII (desenvolvimento dos direitos civis); XIX (desenvolvimento dos direitos políticos); e XX (desenvolvimento dos direitos sociais). O autor defendia que esses três elementos estariam ligados cronologicamente, sendo o segundo produto do primeiro, e o terceiro produto do segundo. (SOUKI, 2006; SILVA; MARTINS, 2016).

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de pensamento e crença, liberdade de escolha do trabalho, de adquirir propriedade e de ter acesso à justiça. No elemento político, encontram-se os direitos de participação do cidadão no governo e nas ações da sociedade civil, especialmente na possibilidade

de votar e ser votado. Por sua vez, o elemento social abarca os direitos relacionados ao bem comum e à coletividade. Aqui se inserem desde os direitos ao bem-estar econômico, à segurança, à moradia, educação, saúde até o direito de compartilhar da riqueza socialmente produzida e de levar a vida de um ser civilizado (MARSHALL, 1967).

Assim, a cidadania é entendida por Marshall (1967) como um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos que o possuem são iguais em direitos e obrigações.

Ainda segundo o referido autor, não existe um princípio universal que elenque quais são esses direitos e essas obrigações, “mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida”. (MARSHALL, 1967, p. 76).

Veja-se que, nos termos da definição de T. Marshall, a cidadania configura uma igualdade humana básica, associada ao conceito de participação integral na comunidade e guarda relação direta entre o Estado e o cidadão, especialmente no tocante a direitos e obrigações (VIEIRA, 2001).

Marshall defende a visão liberal de cidadania, que prima pela garantia formal dos direitos individuais e os valoriza em detrimento dos compromissos para com a sociedade (SILVA; MARTINS, 2016).

A acepção liberal de cidadania é contraposta pelas teorias comunitarista e da democracia expansiva. A primeira aborda a cidadania como uma virtude pessoal e atribui ao indivíduo mais deveres para com a comunidade do que direitos individuais. Por sua vez, a teoria da democracia expansiva busca o aumento da participação coletiva e maior interação entre o cidadão e as instituições (VIEIRA, 2001). Essa teoria busca “um equilíbrio entre direitos individuais, direitos do grupo e obrigações: o resultado é um complexo sistema identitário, construído a partir da noção do indivíduo como participante das atividades da comunidade” (VIEIRA, 2001, p. 40).

Nessa mesma linha, e em contraposição à noção de cidadania liberal, Gohn (1995) apresenta o conceito de cidadania coletiva, cujas bases advêm da ideia de cidadão da *polis* grega e dos movimentos sociais da atualidade que buscam a consecução de leis e direitos para categorias sociais historicamente excluídas da sociedade (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Segundo Gohn (1995, p. 196), a cidadania coletiva “privilegia a dimensão sociocultural, reivindicando direitos sob a forma de concessão de bens e serviços, e não apenas a inscrição desses direitos em lei; reivindica espaços sociopolíticos, mantendo sua identidade cultural”.

Nesse sentido, Santos (2008) propõe uma concepção de cidadania pautada na emancipação e na solidariedade concreta, que contemple a autonomia e o autogoverno, a descentralização, a democracia participativa e o cooperativismo.

Para o autor, é possível, sem deixar de lado as conquistas da cidadania liberal, pensar e organizar novos exercícios e formas de cidadania que, “diferentemente dos direitos gerais e abstratos, privilegiem e incentivem a autonomia, combatam a dependência burocrática e personalizem e localizem as competências interpessoais e coletivas em vez de as sujeitar a padrões abstratos” (SANTOS, 2008).

Veja-se que o exercício da cidadania se articula fortemente com os conceitos de democracia e participação. Isso porque, o exercício da cidadania coloca o cidadão em posição de diálogo com o Estado, viabilizando sua intervenção/participação nas atividades públicas (HEVIA; VERA, 2010).

Para Gohn (2019), é por meio da participação popular que se fortalece a sociedade civil e se constroem caminhos que levam a uma nova realidade social, despida de injustiças, desigualdades ou exclusões e, por isso, se relaciona com o exercício da cidadania.

A participação popular tem como marca o pluralismo em termos de classes, camadas sociais e perfis político-ideológicos, na medida em que considera, para além dos partidos políticos, os movimentos sociais, os agentes populares e uma gama variada de experiências associativas como atores importantes da sociedade (GOHN, 2019).

Ela também origina processos de inclusão social e de reconhecimento de direitos advindos tanto de forma externa, por meio de lutas e movimentos de setores da sociedade civil, como interna, por meio de processos ocorridos no interior do Estado. Envolve, ainda, a busca pela “constituição de uma linguagem democrática não excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhes diga respeito e o estímulo à criação e ao desenvolvimento de meios democráticos de comunicação” (GOHN, 2019, p. 67).

Ainda sobre a participação popular, é relevante fazer mais uma consideração sobre sua importância. Além de desempenhar papel protetor de uma série de arranjos institucionais, a participação popular também desencadeia um efeito psicológico naqueles que participam. Esse

efeito psicológico faz com que os indivíduos se sintam parte integrante das instituições estatais com as quais interagem, tornando mais legítimas as ações por elas perpetradas. Em outras palavras, os indivíduos se veem efetivamente representados e atendidos pelo Estado quando participam diretamente do processo de decisão e formulação da política (REIS; AZOLIN, 2020).

Lavalle (2011) destaca que a participação gera efeitos práticos de três ordens. A primeira refere-se aos efeitos de socialização e psicológicos gerados naqueles que participam, tais como: o engajamento participativo; o incentivo na busca do bem público; incrementos na autoconfiança ou na autopercepção do senso de eficácia do cidadão; aumento do senso de pertencimento do cidadão à sua sociedade; formação de identidades políticas amplas e contribuição na legitimação das instituições políticas.

A segunda categoria trata dos efeitos agregados intencionais. Segundo Lavalle (2011), a participação tem efeitos distributivos quando realizada no âmbito das instituições responsáveis pela orientação das políticas e prioridades de gastos públicos, podendo, ainda, ser relacionada à racionalização e à eficiência das políticas sujeitas ao controle social.

A terceira categoria aborda os efeitos agregados indiretos ou não intencionais da participação: externalidades positivas advindas da participação orientada a propósitos coletivos particulares (LAVALLE, 2011).

Assim, a participação é capaz de melhorar os estoques de confiança disponíveis em uma determinada coletividade, fomentando a cooperação e a busca por respostas coletivas a problemas comuns. Por razões semelhantes, fortalece as associações e a sociedade civil e encoraja o bom governo (LAVALLE, 2011, p. 38). Configura, pois, aspecto fundamental para a manutenção da democracia e caracterização desta como um sistema efetivamente participativo (VERA; LAVALLE, 2012).

Como pontuam Reis e Anzolin (2020), o exercício democrático da cidadania perpassa pela participação ativa do cidadão no espaço público. Assim, se, por um lado, é dever do Estado legitimar as mais diversas formas de manifestação e participação popular, por outro, é dever do cidadão se envolver e ocupar esses espaços, a fim de que as instituições participativas efetivamente contribuam para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, para a melhoria do bem-estar social e para a melhoria da qualidade da democracia (WAMPLER, 2011).

A participação é, pois, uma via de mão dupla: um direito a ser garantido pelo Estado e um dever do cidadão para com a coletividade em que vive.

2.2 Estado Brasileiro, Controle e Participação Popular

Ensina Dallari (2007) que o Estado Moderno, comumente nomeado Estado, é formado pelo povo e para o povo, tendo por finalidade assegurar o bem comum de todos os indivíduos que o integram.

Segundo Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 147):

A criação do Estado Democrático só tem sentido se a atuação de seus "agentes" estiver voltada para servir a sociedade. A referida capacidade de direção precisa estar alinhada ao atendimento do interesse público. Para tanto, é imprescindível a criação de um conjunto de regras e procedimentos para que os cidadãos possam participar do direcionamento das políticas públicas e também controlar as ações que a administração pública empreende na busca dos resultados pretendidos.

No Brasil, a soberania popular consagrada na máxima “todo poder emana do povo” habita as Constituições desde 1934. Referido princípio, inicialmente previsto na Constituição de 1934, foi reproduzido nas Constituições de 1937, 1946, 1967, na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, e erigido ao *status* de direito constitucional expressamente previsto em vários dispositivos da Constituição de 1988.

A realidade, todavia, é bastante diversa do exposto no texto constitucional. Desde o período colonial, o povo foi mantido à margem das decisões políticas; o período populista foi marcado por relações de compadrio, com concessão de favores e pela cidadania regulada. A partir de 1964, com o golpe militar, essa relação se pautou pelo autoritarismo, pela supressão de direitos civis e políticos e pelo desmonte dos tênues canais de interação anteriormente estabelecidos (MÁRIO, 2006).

Somente na década de 1980, com o (re)surgimento de novos atores no cenário político nacional e novas formas de se reivindicar direitos - tais como os movimentos sociais urbanos, operários e sindicais e seus representantes - é que foi possível o estabelecimento de um poder de contraposição ao poder do Estado (LIMA NETO; DURÁN, 2016; PAULA, 2005).

Essas novas práticas sociais, que conferiam voz à população, para que ela pudesse defender seus interesses e manifestar suas vontades, foram “fatores decisivos para definir os contornos de uma sociedade civil emergente e revitalizada que prometia finalmente enraizar a democracia em um contexto histórico marcado por séculos de dominação autoritária”(LIMA NETO; DURÁN, 2016, p. 56).

Dessa forma, o processo de redemocratização ocorrido no Brasil na década de 1980, foi marcado pela tentativa de se construir um modelo de gestão pautado na premissa da efetiva

participação e controle populares, que além de conferir voz ativa aos cidadãos brasileiros tornasse o Estado mais propenso a ouvi-los (COMPARATO, 2016).

Esse novo modelo de gestão pública buscava “ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas” (PAULA, 2005, p. 39).

Por se reconhecer a necessidade de minimizar as barreiras existentes na relação cidadão e Estado, bem como a importância da participação, controle e avaliação das ações estatais nesse novo modelo de gestão, defende-se o desenvolvimento da esfera pública não-estatal, criação de espaços públicos de negociação, cogestão e participação da população nas decisões públicas (PAULA, 2005).

Fruto dessa busca por um modelo de gestão democrática e participativa, que dá voz e protagonismo à sociedade civil, a Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 (CF/88), apelidada por Constituição Cidadã, fixou um novo paradigma democrático repersonalizante (art. 1º, III,), solidarista (art. 3º, I), promocional (art. 3º, IV) e participativo (art. 1º, II e V)¹ (CARDOSO, 2010).

A partir da consagração do princípio da participação popular na Administração Pública como inerente ao Estado Democrático, a Constituição Federal conferiu aos cidadãos brasileiros não apenas o direito ao voto (democracia representativa), mas também a prerrogativa de participar ativamente do processo de tomada de decisões públicas e do controle social da gestão pública (democracia participativa) (DALLARI, 2007; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016).

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Assim, partindo da premissa de que todo o poder emana do povo, que o exerce direta ou indiretamente (BRASIL, 1988) e de tantos outros dispositivos esparsos no texto constitucional - a exemplo dos arts. 1º, 3º, 5º, 37, 58, 61, 74, 187, 194, 198, 204, 206 e 227 - a Carta Magna evidencia a importância da participação popular e da necessidade de se criar instrumentos que aproximem o Estado dos cidadãos e incentivem a participação destes.

Frente ao novo cenário democrático constitucional, que evidencia a importância da participação popular e da necessidade de se criar instrumentos que aproximem o governo dos cidadãos, o Estado se vê compelido a agir.

É nesse contexto que surgem e/ou ganham força institucional e espaço para crescimento os diversos mecanismos de aperfeiçoamento dos procedimentos democráticos e integração entre a sociedade e o governo (COMPARATO, 2016) dentre os quais, citam-se os conselhos gestores, os fóruns temáticos, os orçamentos participativos, os planos diretores, as ouvidorias e as conferências. Tais mecanismos visam, sobretudo, a influenciar as decisões do Estado sobre os rumos dos serviços públicos e os temas das políticas públicas (FREITAS; FREITAS; FERREIRA, 2016).

Consoante pontuam Oliveira, Araújo e Costa (2020), a participação da sociedade no processo de tomada de decisões públicas é da maior importância, pois, sabedor de seus direitos e buscando assegurar sua efetividade, o cidadão assume a responsabilidade de fiscalizar e, se necessário, interferir nas ações do Estado.

Nesse sentido, Mello (2010) assevera que os mecanismos de fiscalização e controle são concebidos para garantir que o Poder Público se mantenha no trilho, impedindo que se desvie de seus objetivos fundamentais e diretrizes legais e ofenda interesses públicos ou particulares.

No Brasil, a Carta Magna de 1988 instituiu um sistema de controle triáde composto pelo: i) controle interno, realizado dentro de um mesmo Poder; ii) controle externo, exercido por um Poder sobre os atos e contratos administrativos praticados por outro Poder; e iii) controle social, abrangidos os mecanismos de participação popular na fiscalização da regularidade da atuação estatal (REIS; ANZOLIN, 2020).

O controle interno encontra fundamento no princípio da autotutela, e imputa à Administração Pública o dever de desempenhar a fiscalização de seus atos administrativos sob os aspectos da legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência (REIS; ANZOLIN, 2020).

É amparado, também, pelo disposto no art. 74 do Texto Constitucional, que atribui aos três Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - o dever de manter, de forma integrada, sistemas de controle interno destinados a: i) analisar a observância das metas do plano plurianual e a execução dos orçamentos públicos; ii) demonstrar a legalidade e analisar os resultados, sob os aspectos de eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública; iii) realizar o controle das operações de crédito; iv) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988).

Tem-se por externo o controle exercido por órgão estranho ao Poder responsável pelo ato controlado. Trata-se de um controle político de legalidade, contábil e financeiro destinado a comprovar: i) a probidade dos atos estatais; ii) a regularidade dos gastos públicos e da utilização dos bens, valores e dinheiro públicos; e iii) a fiel execução do orçamento público (REIS; ANZOLIN, 2020).

O art. 71 da Carta Magna preleciona que essa modalidade de controle é exercida pelo Congresso Nacional (Poder Legislativo), por meio de atos que lhe são constitucionalmente atribuídos, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o controle social nasce do descrédito do aparelho público e do anseio popular de se colocar a atuação estatal sob o controle democrático. Trata-se, pois, do controle do aparelho público pela sociedade, por meio de variados mecanismos (CLAUDIO; JUSTEN, 2013).

Lyra (2016) pontua que no Brasil existe uma consciência embrionária da necessidade de se implementar novos mecanismos que garantam ao povo o exercício do controle social de forma mais frequente e efetiva; e, também de fortalecer aqueles instrumentos participativos já previstos em nosso ordenamento jurídico.

Isso porque, os instrumentos tradicionais de fiscalização da gestão governamental apesar de válidos e indispensáveis não possuem condição

de agir diretamente no âmbito da administração pública, interferindo no cotidiano da administração para conter o autoritarismo da máquina burocrática, avaliar e corrigir os seus erros, reparar as injustiças administrativas que comete, corrigir os desacertos de suas políticas públicas e assegurar transparência, inclusão social e participação efetiva da população na gestão do aparelho governamental. Só os instrumentos de participação cidadã na administração pública podem realizar esse desiderato (LYRA, 2016, p. 127).

Segundo Araújo (2018) se o cidadão é a causa e a finalidade do Estado, faz-se imperativa sua inclusão real nos assuntos públicos para reforçar a cidadania democrática e o interesse público. A autora destaca, ainda, a centralidade do controle social na garantia de transparência

dos atos públicos, democratização das decisões públicas, ampliação do espaço público, melhoria do desempenho da atuação estatal e maior responsabilização dos gestores públicos.

Outro ponto relevante abordado por Araújo (2018) é a necessidade de a arquitetura organizacional e política favorecer o controle social e a efetiva participação popular na tomada de decisões públicas. Esse arranjo favorável se traduz em “canais de participação, informações acessíveis, direito à informação, transparência e qualidade da informação e a capacidade do cidadão para influir nas decisões e exercer o controle social” (ARAÚJO, 2018, s.n.).

Assim, o controle social se materializa quando, por meio dos instrumentos de controle que lhe são disponibilizados, o cidadão consiga “influenciar a decisão pública encontrando soluções para os seus problemas e impedindo a captura do Estado por interesses privados” (ARAÚJO, 2018, s.n.).

2.3 Governança Pública, Estado Brasileiro e Participação Popular

O processo de redemocratização da sociedade brasileira foi marcado pela tentativa de construir um modelo de gestão que aproximasse o Estado do cidadão, conferindo a este, meios de efetivamente participar e fiscalizar a atuação pública (COMPARATO, 2016; PAULA, 2005).

A Constituição Federal de 1988, marco desse processo de redemocratização da sociedade brasileira, estimula o exercício de participação popular e do controle social do Poder Público, tendo, para tanto, legitimado uma série de mecanismos que viabilizam o envolvimento do cidadão nos espaços públicos de decisão e na fiscalização e controle dos atos estatais (CLAUDIO; JUSTEN, 2013).

A Carta Magna contemplou uma ampla variedade de modalidades de participação e controle populares, com múltiplos pontos de acesso caracterizados por diferentes formatos e atribuições. A começar pelo art. 1º da Constituição brasileira de 1988, que consagra os institutos da cidadania e da participação popular, erigindo-os à condição de fundamento da República Federativa do Brasil. Tratou, ainda, da possibilidade de criação e institucionalização de outros meios de controle e participação popular por diplomas infraconstitucionais (BRASIL, 1988).

O reconhecimento da necessidade de se ampliar a participação e o controle social no Brasil e implementar formas de gestão em colaboração e em prol da sociedade ganhou força com a difusão dos ideais de governança pública, em especial a partir dos anos 2000 (LOPEZ, 2010).

Segundo Matias-Pereira (2010), a governança pública é a aplicação da governança corporativa e seus princípios ao setor público. Aliado a essa ideia, também conceitua a governança como um modelo de gestão que propicia o equilíbrio de poder estabelecido entre Estado e sociedade com vistas a priorizar o bem comum em detrimento de interesses particulares.

Nesse mesmo sentido, Kissler e Heidemann (2006, p. 483), afirmam que a governança pública está relacionada a uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, em especial a transformações do “Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores”.

Diferentemente dos modelos burocrático e gerencial, nos quais o cidadão é tratado como usuário do serviço público e como cliente, respectivamente, sob o “guarda-chuva da governança pública, os cidadãos e outras organizações são chamados de parceiros ou *stakeholders*, com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação” (SECCHI, 2009, p.363).

Para o referido autor, a governança se caracteriza pelo pluralismo, pois garante à mais variada gama de atores sociais a possibilidade de influenciar o processo de elaboração e implementação das políticas públicas (SECCHI, 2009).

A governança pressupõe, desse modo, um Estado cooperativo, que atue em conjunto com os diversos atores sociais de forma eficaz, transparente e compartilhada, trazendo à tona uma nova composição de modos de gestão que incluem a negociação, a comunicação e a confiança, com vistas a um desenvolvimento futuro sustentável para todos os envolvidos (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Veja-se que a governança pública implica, para além da modernização da relação entre Estado e sociedade, uma verdadeira “mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos” (SECCHI, 2009, p.358/359). O Estado deve estar disposto a ouvir, consultar, e se colocar para o debate, pois o povo é partícipe, exigente, cobrador e controlador.

Apesar de não aparecerem expressamente previstas na Constituição Federal, as ouvidorias públicas são importantes mecanismos de escuta direta da população, sendo considerável seu efeito no fortalecimento da democracia participativa e na valorização da cidadania (COMPARATO, 2016; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016).

2.4 Ouvidoria pública: resgate histórico

As ouvidorias públicas têm suas raízes no instituto sueco da *ombudsman* (a origem do termo vem da junção da palavra *ombud*, cujo significado é “representante”, com a palavra *man*, que significa “homem”, independente da variação de número e gênero), no começo do século XIX (OGE/MG, 2015).

A expansão do instituto, todavia, levou aproximadamente um século. Foi somente na metade do século XX que outros países escandinavos passaram a criar instituições semelhantes ao *ombudsman* sueco. O primeiro deles foi a Finlândia, em 1919, seguido da Dinamarca em 1955 e Noruega em 1963 (COMPARATO, 2016). Conforme relata Silva (2006), nos países da América Latina o instituto se popularizou nas décadas de 1980 e 1990.

No Brasil, não obstante a trajetória da ouvidoria pública tenha início no período colonial (OGE/MG, 2015), e a primeira ouvidoria pública tenha sido implantada em 1986, no município de Curitiba, por meio do Decreto-Lei nº 215, é com o processo de redemocratização do país, com a ascensão do debate sobre a necessidade da participação e controle populares por meio da criação de canais de comunicação entre o governo e a sociedade, que o assunto em questão ganha destaque no cenário político (SANTOS *et al.*, 2019).

Essa ascensão é refletida na Constituição Federal promulgada em 1988, e ganha maior relevância com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 que, incluiu o §3º ao art. 37 do Texto Constitucional (BRASIL, 1998).

Segundo o referido dispositivo legal, a lei deve disciplinar os meios de participação do usuário na Administração Pública, tratando especialmente: i) das reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, abrangida a avaliação periódica, interna e externa, de qualidade destes; ii) do acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo; e iii) da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública (BRASIL, 1988).

Nos dizeres de Santos *et al.* (2019), essa previsão constitucional representa um estímulo à atividade das ouvidorias, evidenciando a importância do instituto para a Administração Pública.

Essas iniciativas, além de garantirem ao cidadão a possibilidade de reclamar e exigir a prestação de um serviço público de qualidade, facilitaram o acesso à informação pública, consistindo em canal aberto de comunicação e informação da sociedade para com o ente público (ROMERO; SANT’ANNA, 2014).

Outros pontos relevantes no histórico das ouvidorias no Brasil são a aprovação da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a criação de ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público, no âmbito federal e estadual (BRASIL, 2004) e a edição da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (QUINTÃO, 2019).

Conhecida por Lei de Acesso à Informação - LAI, seu fim máximo é garantir aos cidadãos a efetividade do direito fundamental de acesso à informação previsto em dispositivos constitucionais (BRASIL, 2011).

A LAI tem como diretrizes expressas, previstas em seu art. 3º, o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública e do controle social desta, a primazia do princípio da publicidade e a transparência ativa, com divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (BRASIL, 2011).

Ainda no âmbito do processo de institucionalização e fortalecimento das ouvidorias públicas no Brasil, é importante destacar a edição das Leis Federais nº 13.460, de 26 de junho de 2017 e nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018.

A primeira estabelece regras de participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública (BRASIL, 2017). O segundo diploma legal dispõe que a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mantenha unidade de ouvidoria ou correição, a fim de assegurar ao cidadão o direito de relatar informações sobre crimes contra a Administração Pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público (BRASIL, 2018).

Nesse cenário, sobressai, ainda, a Rede Nacional de Ouvidorias, instituída pelo Decreto Federal nº 9.492, de 05 de setembro de 2018, com o objetivo de integrar as ações de simplificação desenvolvidas pelas ouvidorias dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2018).

A Rede é um fórum de integração das ouvidorias públicas e busca consolidar uma agenda nacional de ouvidoria pública e participação social, além de garantir os direitos dos usuários de serviços públicos (BRASIL, 2022).

2.5 Ouvidoria pública: conceito, finalidade e atribuições

Como já evidenciado, a ascensão do debate sobre a necessidade de participação e controle populares no Brasil culminou com a criação de uma variada gama de instrumentos de

comunicação que possibilitam o envolvimento regular e continuado dos cidadãos com o Estado (QUINTÃO, 2019; LYRA, 2016). Dentre eles, insere-se a ouvidoria pública.

As ouvidorias públicas modernas brasileiras surgem como meio de ampliar os canais de diálogo entre Estado e sociedade e oferecer novos espaços de exercício da cidadania, são marcadas por uma baixa densidade normativa e apesar de terem sido fortemente influenciadas pelo modelo do *ombudsman*, possuem características próprias que as diferem do modelo europeu, em especial, por: i) se tratar de órgão integrante e vinculado à Administração Pública; ii) serem canais de mediação de relações entre sociedade e ente público; iii) servirem ao aperfeiçoamento da Administração Pública; e iv) não possuírem poder de coerção, de modo que sua ação se pauta pela magistratura da persuasão e autoridade moral de seus titulares (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016).

Desde a instalação da primeira ouvidoria pública no país, no município de Curitiba, em 1986, é crescente o reconhecimento da importância da missão e do papel desempenhado por esse mecanismo perante a sociedade, em especial no que tange ao fomento da identificação do cidadão como um sujeito ativo, que participa, se manifesta e realiza o controle social da Administração Pública (CGU, 2019).

Nessa trilha, em 26 de junho de 2017, foi editada a Lei nº 13.460, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos de usuários dos serviços públicos. O Capítulo IV, dedicado às ouvidorias, conceitua-as como instrumentos de promoção da participação do usuário - aquele que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público - na Administração Pública (BRASIL, 2017). São, ainda, apresentadas as atribuições precípuas da ouvidora, quais sejam:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes. (BRASIL, 2017).

Veja-se que o referido diploma normativo apresenta uma visão mais gerencialista da ouvidoria pública, colocando-a como um canal de comunicação à disposição do cidadão enquanto cliente usuário do serviço público (SECCHI, 2009).

Apesar dessa visão gerencialista também estar presente em diversos outros documentos produzidos por entes públicos nas três esferas de governo, percebe-se a evolução do conceito de ouvidoria pública, com a inclusão de aspectos da governança, da cidadania e da democracia, possibilitando uma participação popular mais ampla, que transcende a seara da prestação do serviço público (CGU, 2020; OGE/SP, 2018; OGE/MG, 2015; OGU, 2012).

Em cartilha desenvolvida pela Ouvidoria Geral da União - OGU, a ouvidoria pública é definida como uma instituição que orienta o cidadão em seu relacionamento com o Estado, devendo atuar de forma a estreitar os laços entre essas partes, a fim de que o cidadão possa participar efetivamente da gestão pública, realizando um controle social sobre as políticas, os serviços e, indiretamente, os servidores públicos (OGU, 2012, p. 8).

Nesse mesmo sentido, a Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais (OGE/MG), aponta que a ouvidoria pública deve ser voltada para satisfazer as necessidades do cidadão e, por isso, configura instrumento a serviço da democracia cujo princípio é conscientizar a população acerca de seu direito a um serviço público eficiente e de qualidade e, quando isso não acontece, auxiliá-lo no trato com a Administração Pública (OGE/MG, 2015).

Tanto a Controladoria Geral da União (CGU) como as Ouvidorias Gerais dos Estados de Minas Gerais e São Paulo (OGE/MG e OGE/SP, respectivamente) apontam que a ouvidoria pública deve ser um efetivo canal de interlocução entre o cidadão e o Poder Público, transformando as demandas apresentadas em ações que permitam a correção e o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados pelo Estado e/ou o desempenho institucional, em geral (CGU, 2020; OGE/SP, 2018; OGE/MG, 2015).

Corroborando Quintão (2019) ao afirmar que as ouvidorias públicas são instâncias mediadoras das relações entre o Estado e o cidadão, com a finalidade de transportar o discurso informal do cidadão para dentro da Administração Pública e transformá-lo, assim, em formal e institucionalizado.

Ainda segundo o referido autor, o instituto em tela é pautado pelo princípio da igualdade e pela defesa do cidadão e dos seus respectivos direitos ao reconhecê-los, sem distinção, “como

sujeitos possuidores de um conjunto e sistema de direitos, e por serem capazes de demandar e reivindicar junto ao Estado” (QUINTÃO, 2019, p. 302).

Conferindo maior ênfase ao caráter democrático e participativo da ouvidoria pública, Lyra (2016) pontua que ela constitui verdadeiro instrumento da democracia participativa, pois insere o cidadão comum na seara da Administração, conferindo-lhe voz ativa e capacidade de auxiliar na correção e no aprimoramento de atos de gestão.

Para o autor, a atuação desse órgão e sua proximidade com o cidadão, possibilita a efetividade de direitos que, ou seriam desconsiderados ou exigiriam o caminho bem mais longo e tortuoso da justiça para assegurar sua observância. Outrossim, a Administração Pública também se beneficia da interferência da ouvidoria, pois apenas ela possui elementos de análise, externos ao gestor, sobre a qualidade das práticas administrativas, provenientes de quem é mais autorizado para avaliá-las, o próprio cidadão (LYRA, 2016).

Complementa Quintão (2019) ao pontuar que as ouvidorias incentivam o exercício, pelos cidadãos, dos direitos de petição e interpelação do Poder Público, bem como lhes envolvem no processo de avaliação da execução dos serviços e políticas públicas. Auxiliam, ainda, na garantia de transparência no exercício do Poder Público, além de atuarem como fontes de informação governamental acerca das demandas e opiniões da sociedade.

Segundo a Controladoria-Geral da União, as ouvidorias públicas representam um canal de interação entre sociedade e o Estado, garantindo, desde a ampliação do acesso à informação, ao direito à manifestação de usuários dos serviços públicos e da justiça social. Além de auxiliarem no aprimoramento da prestação dos serviços públicos e no combate à corrupção - detectando eventuais falhas na condução das políticas públicas - atuam, também, no controle da Administração Pública, como uma instância de integridade e promoção do controle social (CGU, 2021).

Assim, sob a perspectiva democrática, as ouvidorias públicas devem ser entendidas como espaços de promoção e inclusão social e política do cidadão, garantindo-lhe a capacidade efetiva de apresentar suas demandas e exigir do Estado atenção às suas necessidades (QUINTÃO; CUNHA, 2018).

Representam, ainda, um *locus* privilegiado de participação direta, desempenhando não só a função de controle social da *res* pública, mas também o papel de conferir legitimidade ao

governo, a partir da reconstrução da confiança e do respeito da sociedade para com aquele e vice-versa (CARDOSO, 2010).

Dessa forma, para cumprir seu papel democrático “a ouvidoria precisa ultrapassar os limites de um ambiente de transmissão de recados e se tornar um canal que viabilize efetivamente a participação da sociedade nos espaços decisórios” (OLIVEIRA; ARAÚJO; COSTA, 2020, p. 298) de forma a proteger, concretamente, os direitos dos cidadãos, a busca pela justiça social e a construção da cidadania (LYRA, 2016), a fim de evitar “...governos distantes dos interesses e das necessidades de seus cidadãos, a ponto de estes não mais se verem representados nos primeiros” (MARIO, 2012, p. 16).

Não obstante muito se tenha evoluído desde a implementação da primeira ouvidoria no Brasil, estudos desenvolvidos nessa seara têm evidenciado algumas deficiências que impedem o sucesso do trabalho realizado por uma ouvidoria como instância democrática de controle e participação social (QUINTÃO; CUNHA, 2018; LYRA, 2016; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016).

“Vive-se, em muitos aspectos, uma democracia participativa para inglês ver, com ouvidorias subordinadas, que pretendem o que não podem ser” (LYRA, 2016, p. 124). Por ouvidorias subordinadas ou obedientes, Lyra (2016) entende tratar-se de mais um órgão burocrático na estrutura de poder, desprovidas de autonomia e subordinadas diretamente ao gestor máximo do órgão que deveriam fiscalizar. Nesse modelo de ouvidoria a sociedade está ausente.

Ainda segundo o referido autor, as ouvidorias possuem baixa densidade normativa e institucional, vez que, geralmente, são instituídas “por atos normativos que lhe dão uma conformação esquelética; baixo status funcional; atribuições insuficientes para avaliar com independência as políticas do gestor; e condição de subordinada em relação a este” (LYRA, 2016, p. 128). O autor aponta, também, a carência de recursos humanos e materiais postos à disposição das ouvidorias públicas para exercício de suas atribuições (LYRA, 2016).

Todas essas questões são apontadas como deficiências que impedem as ouvidorias brasileiras de atingirem o *status* de autônomas e democráticas e, por via de consequência, de cumprir, com excelência, seu papel no fortalecimento da democracia participativa no Brasil e no aperfeiçoamento da gestão pública (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016).

Em trabalho desenvolvido junto às ouvidorias parlamentares, Quintão e Cunha (2018) constataram que para serem autônomas e democráticas, as ouvidorias públicas deveriam ser dotadas das seguintes características:

(1) A escolha do ouvidor deve ser feita por um colegiado independente da instituição em que irá atuar; (2) A existência de um Conselho Consultivo, composto pela sociedade civil, que permita a proposição de diretrizes para o funcionamento das Ouvidorias, além de monitorar seus trabalhos e acompanhar a atuação do ouvidor; (3) A definição do tempo de mandato do ouvidor, para permitir tanto a renovação de ideias e menor manutenção do *status quo*, quanto a garantir que o ouvidor não seja destituído de sua função por revelia ou arbitrariedade do gestor em questão; (4) A autonomia financeira e administrativa, a fim de garantir meios materiais e recursos humanos para o seu funcionamento, de modo que ela não seja “asfixiada” pelo órgão máximo em questão; (5) Ato normativo da obrigatoriedade do dirigente de responder às solicitações e interpelações do ouvidor, sob pena legal, com caráter prioritário e em regime de urgência; (6) Divulgação de suas ações e dos seus relatórios analíticos nos meios de comunicação da instituição, que permitam o extenso acesso por parte dos cidadãos; (7) A determinação do sigilo da identidade ao cidadão que procurou a Ouvidoria, com a finalidade dele não sofrer prejuízos ou sanções, o que permite a atuação mais livre do ouvidor. (QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 129/130).

Nesse mesmo sentido, Menezes, Lima Neto e Cardoso (2016) propõem um modelo ideal-possível de ouvidoria pública reforçando questões atinentes à autonomia, *accountability* e constituição de redes de cooperação entre esses institutos e demais mecanismos de participação social.

Esse modelo ideal-possível destaca a necessidade de que se estabeleçam requisitos para a investidura no cargo de ouvidor indicado por órgão colegiado e nomeado pelo superior hierárquico do dirigente máximo do órgão ou entidade; se estabeleça mandato de dois anos, permitida uma recondução por igual período; se estabeleçam regras para a destituição do mandato do ouvidor, devendo ser observados o contraditório e a ampla defesa e que essa decisão não possa ser monocrática (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016).

Ainda segundo o modelo ideal-possível proposto por Menezes, Lima Neto e Cardoso (2016), o ouvidor deve ter acesso amplo, irrestrito e prioritário a documentos, informações e pessoas na organização; devem ser fixados prazos para que os demais órgãos atendam às demandas da ouvidoria, bem como estabelecidas sanções para os casos de não atendimento ou de atendimento insatisfatório; ser garantido o sigilo da identidade do manifestante; bem como haver a publicidade das ações da ouvidoria e instrumentos de facilitação da participação e do controle social.

Por fim, os autores recomendam a constituição de redes de cooperação entre as ouvidorias e destas com os demais institutos de participação social, destacando ser fundamental a

regulamentação de um Sistema Federal de Ouvidorias (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016).

Ao descrever os sete passos para se criar uma ouvidoria municipal, a Controladoria Geral da União, destaca a necessidade de se definir critérios e forma de escolha do ouvidor; indicar os canais de atendimento que serão utilizados; desenhar o procedimento a ser adotado e os prazos que serão aplicados; bem como divulgar a ouvidoria, suas ações e resultados (CGU, 2020).

As Cartilhas de Ouvidoria Municipal dos Estados de São Paulo e Minas Gerais também atribuem relevância e destaque aos pontos acima mencionados (OGE/MG, 2015; OGE/SP, 2018).

Note-se, ser de grande relevância a independência das ouvidorias frente às instituições às quais elas dirigem a sua atenção, sua autonomia administrativa, política e financeira, bem como a facilitação da participação e do controle social, com a divulgação das ações praticadas pelo órgão e dos resultados obtidos, sob pena de comprometer seu propósito público. Destaque especial também é conferido à constituição de um sistema nacional de ouvidorias, que sistematize as atividades por elas desenvolvidas e proporcione parâmetros comuns de atuação (LYRA 2016; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016; QUINTÃO; CUNHA, 2018; QUINTÃO, 2019).

Desse modo, e buscando auxiliar o processo de implementação e melhoria da gestão das unidades de ouvidoria, fortalecer a integridade pública e contribuir no combate à corrupção, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública - MMOuP, sobre o qual se passa a discorrer (CGU, 2021).

2.6 Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública – MMOuP

Lyra (2016) pontua que a ouvidoria pública moderna brasileira é resultado do processo de redemocratização brasileiro, pautado não apenas na democracia representativa, mas também na participativa.

Para o autor, a expansão das ouvidorias ocorreu de forma voluntarista e espontânea e resultou num conjunto atomizado de ouvidorias, “sem coordenação técnica nem homogeneidade político-institucional, sendo a sua maioria dotada de baixo *status* funcional” (LYRA, 2016, p. 104).

Nesse mesmo sentido, a Controladoria Geral da União aponta que nas últimas décadas, as ouvidorias se consolidaram de formas distintas, de acordo com os arranjos institucionais em que se encontravam incorporadas e marcadas por uma baixa densidade normativa (CGU, 2021).

A Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 configura a primeira tentativa de se conferir suporte normativo para o instituto em tela, disciplinando seus objetivos e atribuições precípuas (BRASIL, 2017).

A partir desse momento, trocas de experiências e práticas comuns começam a se consolidar, com a formação das redes formais e informais de ouvidorias e as ações de integração e coordenação desses institutos, nos níveis municipal, estadual e federal (CGU, 2021).

O Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP), desenvolvido pela Controladoria-Geral da União, é resultado dessa troca de experiências e consolidação de práticas comuns de ouvidoria (CGU, 2021).

Iniciado em 2019, o projeto contou com o apoio do Programa da União Europeia para a Coesão Social na América Latina (EUROSociAL), foi objeto de revisões pela Ouvidoria-Geral da União e de duas consultas públicas, que resultaram em mais de 800 contribuições (CGU, 2021).

Trata-se, portanto, de um produto decorrente de uma dinâmica colaborativa cujo objetivo é proporcionar parâmetros comuns de atuação e servir de instrumento de referência aos gestores de ouvidoria nos processos de implementação e aprimoramento dessa (CGU, 2021).

O MMOuP emerge como um meio para “dotar as ouvidorias públicas de instrumentos de referência para o desenvolvimento institucional coordenados para a ampliação dos processos de integração entre as unidades e de criação de um ambiente de segurança jurídica ao administrado em suas interações com o Estado” (CGU, 2021, p. 7).

Suas bases remontam a outros modelos que vêm sendo implementados em setores diversos das administrações pública e privada e às previsões normativas expressas nas Leis Federais nº 13.460/2017, 12.527/2011, 13.608/2018 e 13.709/2018 (CGU, 2021).

O Modelo de Maturidade em Ouvidorias Públicas está estruturado em quatro dimensões: Estruturante, Essencial, Prospectiva e Específica. A primeira inclui objetivos relacionados a capacidades, autonomia, infraestrutura e gestão de recursos. A dimensão Essencial aborda objetivos relacionados a processos e gestão estratégica. Já a dimensão Prospectiva trata dos objetivos relacionados a projetos e articulação interinstitucional. Por fim, a dimensão Específica, que é uma dimensão modular, aborda mandatos específicos como proteção de dados e acesso à informação (CGU, 2021).

Como dito, cada dimensão possui objetivos próprios, subdivididos em componentes menores e verificáveis, denominados elementos. Esses são traduzidos em perguntas

(verificadores) que possibilitam quatro respostas: limitado, básico, sustentado e otimizado. As respostas correspondem ao nível de maturidade dentro de um elemento e permitem avaliar o nível de maturidade do objetivo, das dimensões e da própria ouvidoria (CGU, 2021).

Apesar de não buscar classificar ou ranquear as unidades de ouvidoria, o MMOP atribui uma pontuação para cada um dos elementos verificados a fim de que “o modelo possa servir como referencial para a ouvidoria avaliar seu nível de maturidade, em cada elemento, objetivo e dimensão, e para que possa adequar e aprimorar a sua gestão e as suas entregas” (CGU, 2021, p. 9). A resposta “otimizado” corresponde a 4 pontos; a “sustentado”, três pontos; a “básico”, dois pontos e a resposta “limitado”, um ponto (CGU, 2021).

A pontuação de cada objetivo corresponde à média simples da pontuação de cada elemento; a pontuação de cada dimensão corresponde à média simples da pontuação de cada objetivo; e a pontuação global do nível de maturidade da unidade de ouvidoria é a média da pontuação de cada dimensão. Uma pontuação final igual a 4 corresponde a um nível de maturidade otimizado; entre 3 e 3,9, sustentado; entre 2 e 2,9, básico; e menor do que 2, limitado (CGU, 2021).

Foi mencionado que o Modelo de Maturidade em Ouvidorias Públicas está estruturado em quatro dimensões. Na Dimensão Estruturante são avaliados aspectos gerais sobre infraestrutura, planejamento, gestão de pessoas e garantias do titular da ouvidoria. Essa dimensão é composta pelos seguintes objetivos: institucionalidade; capacidades e garantias da equipe; capacidades e garantias do titular; planejamento e gestão eficiente; e infraestrutura e acessibilidade (CGU, 2021). O Quadro 2 apresenta os principais pontos de avaliação de cada um desses objetivos.

Quadro 2 – Objetivos que compõem a Dimensão Estruturante (continua)

| Objetivo | Pontos de avaliação |
|------------------------------------|--|
| Institucionalidade | Avalia a relevância institucional da ouvidoria, seu nível de inclusão na organização e de participação nas estruturas estratégicas e nos processos de tomada de decisões sobre a gestão e políticas públicas da organização a que está vinculada |
| Capacidades e garantias da equipe | Avalia os elementos de formação (escolaridade), estabilidade, heterogeneidade, rotatividade e condutas dos servidores que compõem a ouvidoria, tanto no aspecto individual como no coletivo. |
| Capacidades e garantias do titular | Avalia a existência e o conteúdo dos atos normativos que tratam das atribuições, garantias, capacidades e prerrogativas do ouvidor, titular da ouvidoria. |

Quadro 2 – Objetivos que compõem a Dimensão Estruturante (conclusão)

| | |
|---------------------------------|---|
| Planejamento e gestão eficiente | Avalia o planejamento - meio pelo qual são traçadas estratégias para consecução dos objetivos, metas e visão de futuro de uma organização - das ouvidorias. Compreende a avaliação do planejamento operacional, formação de competências, eficiência na alocação de recursos, segurança da informação e planejamento e execução orçamentária. |
| Infraestrutura e acessibilidade | Avalia a infraestrutura e a acessibilidade física (espaço adequado, atendimento do usuário, sinalização, segurança, mobiliário e equipamentos) e tecnológica (TI e base de dados) da ouvidoria. |

Fonte: Adaptado de CGU, 2021.

A Dimensão Essencial afere a maturidade dos processos internos da ouvidoria. Os objetivos avaliados por essa dimensão são: governança de serviços; transparência e prestação de contas; processos essenciais; e gestão estratégica de informações (CGU, 2021), cujos principais pontos de avaliação são evidenciados no Quadro 3.

Quadro 3 - Objetivos que compõem a Dimensão Essencial

| Objetivo | Pontos de avaliação |
|-------------------------------------|--|
| Governança de serviços | Avalia a existência de meios ou mecanismos internos à instituição a qual a ouvidoria é ligada que permitam a coordenação do processo de tomada de decisão relacionado à formulação, execução e avaliação de serviços prestados |
| Transparência e prestação de contas | Avalia os níveis de transparência, integridade, accountability, participação e satisfação das partes interessadas, além de medir os benefícios obtidos por meio da atuação da unidade de ouvidoria. |
| Processos essenciais | Avalia o conjunto de ações e atividades (processos) realizados pela ouvidoria com a finalidade de permitir a entrega dos produtos e resultados esperados pela sociedade, se são mapeados, institucionalizados e normatizados de forma a impedir solução de continuidade e garantir a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias. |
| Gestão estratégica de informações | Avalia pelo viés da gestão planejada e eficiente de informações, a capacidade de a ouvidoria fornecer informações adequadas ao órgão e entidade a que esteja vinculada, influenciando estratégica e efetivamente na instituição. Os elementos avaliados são: armazenamento de informações; perfil dos manifestantes; análise de dados; e produção de informação estratégica. |

Fonte: Adaptado de CGU, 2021.

A Dimensão Prospectiva verifica a maturidade dos projetos implementados pela ouvidoria, em especial aqueles que buscam informações à gestão junto aos usuários dos serviços públicos.

O Manual de Ouvidoria Pública elaborado pela Controladoria Geral da União evidencia a importância do papel prospectivo da ouvidoria pública.

Quando a Administração Pública enxerga as pessoas apenas como destinatárias das políticas e serviços públicos, há grande risco de que decisões sejam tomadas sem levar em consideração a opinião dos seus usuários e sem se submeter ao controle social. Para a melhoria contínua dos produtos entregues pela Administração Pública, portanto, é imprescindível incentivar a participação dos usuários na gestão dos serviços públicos e na formulação de decisões que afetem as políticas públicas. A busca ativa de informações tem sido apresentada como ferramenta de participação social e de aprimoramento da gestão pública. (CGU, 2019, p.6).

Desta feita, sempre que a ouvidoria apresenta as informações e demandas do cidadão para os gestores e instâncias de apuração atua como instrumento de participação social que vai além do modelo passivo - aquele que espera que o cidadão busque a ouvidoria - atuando como Ouvidoria Ativa, que busca os indivíduos nos espaços onde a vida acontece, realizando uma intermediação mais fluida e efetiva entre a sociedade e o Estado (CGU, 2021).

Os objetivos avaliados por essa dimensão são: busca ativa de informações; conselho de usuários; e articulação interinstitucional (CGU, 2021). Os principais pontos de avaliação são evidenciados no Quadro 4.

Quadro 4 - Objetivos que compõem a Dimensão Prospectiva

| Objetivo | Pontos de avaliação |
|--------------------------------|---|
| Busca ativa de informações | Avalia a existência e utilização, pelas ouvidorias, de atividades técnicas, metodológicas e comunicacionais, realizadas de modo institucional, transparente e sistematizado na busca ativa de informações junto aos usuários. |
| Conselho de usuários | Avalia o relacionamento dos gestores com os Conselhos de Usuários, o engajamento dos conselheiros e a utilidade dessa relação, em especial se existem procedimentos normatizados e a periodicidade da comunicação. |
| Articulação interinstitucional | Avalia a existência de articulação e coordenação interinstitucional ampla e específica. |

Fonte: Adaptado de CGU, 2021.

Por fim, a quarta dimensão é modular, busca aferir a maturidade das capacidades necessárias à execução de atividades específicas, a exemplo da atuação como órgão central de rede ou sistema. Por essa razão, ela não é avaliada no MMOuP (CGU, 2021).

Importante destacar que os questionamentos propostos pelo MMOuP abarcam, em grande parte, as características avaliadas como essenciais para considerar uma ouvidoria como autônoma e democrática e, dessa forma, desempenhe seu papel de instrumento de participação e controle popular.

2.7 Evidências Empíricas

A fim de encontrar evidências empíricas que abordassem e avaliassem as características necessárias para que uma ouvidoria pública seja considerada instrumento de participação e controle popular, procedeu-se à uma revisão integrativa da literatura acerca do assunto.

Foram realizadas buscas nas bases de dados *Gale*, *Scielo* e *DOAJ - Directory of Open Access Journals*, todas via Portal Periódicos CAPES. A escolha das bases de pesquisa se deu em razão de serem as que reúnem o maior número de publicações relacionadas ao campo de pesquisa do presente estudo.

As buscas foram realizadas a partir dos seguintes descritores: ouvidoria, ouvidoria pública, participação, controle social. Foram estabelecidos os seguintes filtros de inclusão: artigos científicos, em português ou inglês, revisados por pares, publicados nos últimos cinco anos. Fixou-se um critério temporal para garantir publicações mais recentes e condizentes com a realidade social atualmente vivenciada, qual seja, a da necessidade de institucionalização das ouvidorias como instrumentos de controle e participação popular. Dessa pré-seleção resultaram 53 artigos.

Em seguida, foi realizada a leitura dos resumos desses 53 artigos a fim de selecionar aqueles que efetivamente avaliassem as ouvidorias a partir da perspectiva da participação popular.

Nesse momento, foram excluídos aqueles artigos com abordagem muito específica em determinado campo e apenas tangenciavam a questão das ouvidorias públicas; artigos que tratavam especificamente de opinião, sem metodologia científica pré-definida; artigos duplicados em mais de uma base de dados pesquisada; e artigos inacessíveis para consulta.

O resultado final foi de 10 artigos, detalhados no Quadro 5, com a descrição de seus respectivos títulos, autoria e ano de publicação e principais resultados e conclusões.

Quadro 5 – Síntese dos artigos incluídos nas evidências empíricas (continua)

| Título | Autoria e ano de publicação | Principais resultados e conclusões |
|--|--|--|
| Ouvidoria como instrumento de participação, controle e avaliação de políticas públicas de saúde no Brasil. | Michelle Vieira Fernandez, Pauline Cavalcanti, Domicio Sá e Julyana Viegas - 2021. | A Ouvidoria do SUS disponibiliza vários canais de entrada para que o cidadão se manifeste, buscando facilitar a participação. Observou-se, ainda, que a participação dos vem aumentando e consolidando-se, sendo possível exercer controle social das políticas públicas de saúde por meio da Ouvidoria-Geral do SUS. A satisfação do usuário quanto a políticas e serviços públicos é a vertente menos fomentada. |

Quadro 5 – Síntese dos artigos incluídos nas evidências empíricas (continuação)

| Título | Autoria e ano de publicação | Principais resultados e conclusões |
|--|--|---|
| Ouidoria e Gestão Pública: uma relação necessária. | José Irivaldo Alves de Oliveira Silva e Thiago Francisco Silva de Oliveira - 2020. | O apoio à gestão e ao controle social através da Ouvidoria da UFCG mostram-se ineficientes. A suposta autonomia da ouvidoria não se reverte em resultados práticos em termos de efetividade gerencial e democrática, sendo mera intermediadora de conflitos. Obteve-se uma maior quantidade de conclusões negativas sobre os serviços prestados pela Ouvidoria: desprovida de autonomia plena, desconhecida, pouco transparente, pouco eficiente no combate à falta de transparência da gestão, dependente da vontade da gestão superior, pouco ou quase nada relacionada com os serviços do órgão de controle interno, omissa ou ineficiente na coleta de dados, ineficiente no registro das manifestações, omissa no controle social e na defesa dos direitos humanos. Algumas conclusões, porém, foram positivas: boa resolutividade processual, baixo custo, alto indicador de credibilidade perante o usuário e qualidade no atendimento. |
| As ouvidorias do SUS: como a participação popular se materializa como ferramenta de gestão para os formuladores de política pública? | Débora Tazinasso de Oliveira e Antonio Gonçalves de Oliveira - 2019. | A participação do cidadão por meio da ouvidoria se materializa como ferramenta de gestão para os formuladores de políticas públicas na medida em que geram um importante banco de dados que revelam aos gestores as necessidades, reivindicações e satisfações dos cidadãos quanto aos serviços prestados e as políticas públicas elaboradas. No caso das ouvidorias dos SUS do estado do Paraná, o processo de materialização da participação dos cidadãos é falho em algumas etapas, como na elaboração dos relatórios com todas as informações necessárias, e a efetiva divulgação dos resultados aos gestores. Muitas dificuldades elencadas pelas ouvidorias estão relacionadas à conscientização dos gestores e funcionários quanto à relevância da função da Ouvidoria. Não obstante, foi possível verificar que a atuação da ouvidoria já ocasionou melhoria na qualidade dos serviços prestados e no estabelecimento de políticas públicas adequadas. |
| Uso da ouvidoria como ferramenta de gestão dos serviços odontológicos no município do Recife. | Gabriela de Nazaré Wanderley Lira, Ive da Silva Monteiro e Maria Cristina Reis Tavares - 2019. | As ouvidorias municipais de saúde podem funcionar como importante instrumento de gestão, pois indicam as fragilidades dos serviços ofertados, a partir da visão de quem os utiliza, além de ser um instrumento de comunicação entre Estado e sociedade. Todas as manifestações recebidas são relevantes, pois buscam dar significado às situações enfrentadas pelos gestores, e dessa forma, ajudam na tomada de decisão. Para que a ouvidoria funcione como um efetivo instrumento de gestão é preciso é importante a divulgação e explicação ao cidadão sobre a importância e competências dos serviços, bem como sobre sua função de ‘ponte’ entre o cidadão e a gestão. É relevante, ainda, uma maior integração, comunicação e articulação entre a ouvidoria e os diversos setores da administração pública, possibilitando a obtenção de respostas precisas e sistematizadas. O conhecimento acerca do fluxo das demandas tem suma importância, pois colabora na transformação das organizações públicas de forma permanente para que se tornem mais ágeis, propiciando um serviço público de melhor qualidade e que vá ao encontro dos anseios da sociedade. |

Quadro 5 - Síntese dos artigos incluídos nas evidências empíricas (continuação)

| Título | Autoria e ano de publicação | Principais resultados e conclusões |
|---|---|--|
| O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. | Aline Regina Santos, Jane Iara Pereira da Costa, Fabrício Burger e Rafael Tezza - 2019. | A partir dos resultados encontrados, foram propostas duas dimensões às ouvidorias públicas: a dimensão funcional e a dimensão gerencial-cidadã. As dimensões apresentadas refletem o estágio de desenvolvimento das ouvidorias analisadas, cujas atividades mais frequentes centram-se na dimensão funcional. A dimensão gerencial-cidadã, embora existente, ocorre em menor frequência e carece de mais cuidados para que a ouvidoria possa, de fato, realizar plenamente seu propósito. O resultado espelha as atividades desenvolvidas com maior e menor frequência pelas ouvidorias pesquisadas e reflete o estágio de desenvolvimento das ouvidorias analisadas. Enquanto as atribuições da dimensão funcional são realizadas com elevada incidência, aquelas pertencentes à dimensão gerencial-cidadã ainda se mostram incipientes. Um dos maiores desafios consiste em divulgar a existência e as funcionalidades das ouvidorias do Poder Executivo de Santa Catarina aos cidadãos. |
| Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal. | Thales Torres Quintão - 2019. | A análise das ouvidorias do Poder Executivo Federal a partir das dimensões autonomia política, autonomia técnica e prestação de contas permitiu concluir, de forma geral, por uma debilidade dessas três dimensões. Em relação à prestação de contas, verificou-se que essa se restringe àquela oferecida ao indivíduo manifestante, não possuindo um caráter mais ampliado. Da mesma forma, é incipiente o desenvolvimento de estratégias de comunicação para envolver os cidadãos nas ouvidorias, sendo baixa a circulação informacional sobre o papel da ouvidoria e sua forma de atuação. Constatou-se, ainda, a baixa participação das ouvidorias em ações compartilhadas com outras ouvidorias, conselhos ou institutos de participação social. |
| Ouvidoria um estudo de caso em uma Universidade Federal localizada no Sul de Minas Gerais. | Fábio Mariano Raimundo, Daniela Meirelles Andrade, Priscilla Oliveira Nascimento e Monique Scalco Soares Siqueira - 2019. | Constatou-se que o setor de ouvidoria é importante mecanismo para o bom funcionamento da organização pública, sendo o elo de comunicação entre a organização, usuários e sociedade. Porém, para que de fato isso aconteça, é necessária a participação dos usuários no processo, razão pela qual faz-se necessária a realização de um trabalho informativo sobre a ouvidoria, especialmente aos usuários que estão ingressando na universidade. Foram identificadas, ainda, algumas fragilidades que podem levar a perda da credibilidade que a organização adquiriu perante a sociedade e aos órgãos de fiscalização, tais como: indicação do ouvidor pelo reitor; fragilidades referentes à transparência e divulgação de informações no relatório interno e localização afastada de seu público alvo. |

Quadro 5 - Síntese dos artigos incluídos nas evidências empíricas (conclusão)

| Título | Autoria e ano de publicação | Principais resultados e conclusões |
|--|---|--|
| Estrutura, modelo e resultados da Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará | Rossana Maria Guerra Ludueña e Paulo César de Sousa Batista - 2017. | Os resultados revelam um sistema de ouvidoria eficiente para a gestão do Governo do Estado, porém não eficaz. Identificou-se que a estrutura implantada ainda não consegue realizar todo seu potencial de contribuição nos papéis de intermediar a relação governo-cidadão, conferir maior participação do cidadão no governo e contribuir para a melhoria da gestão e da prestação de serviços públicos. Dentre as razões identificadas para essas deficiências estão as diferenças de aceitação e de compreensão do papel da ouvidoria por gestores e técnicos; a falta de utilização das informações dos relatórios da ouvidoria para a introdução de melhorias sistêmicas e de processos, em lugar de apenas resolver ou dar uma explicação para situações específicas de insatisfação do cidadão; e a falta de financiamento para projetos relevantes da área, em particular para melhoria de processos, educação permanente dos profissionais, divulgação das iniciativas e difusão da filosofia e do papel da ouvidoria em uma democracia. |
| Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. | Thales Torres Quintão e Eleonora Schettini Martins Cunha - 2018. | A motivação para a criação da Ouvidoria visou passar uma imagem de maior credibilidade institucional perante a sociedade, e menos pela materialidade de suas ações em si. Constatou-se que a adoção desse mecanismo se dá por questões simbólicas, uma vez que o nome ouvidoria possui maior força perante os cidadãos. Os meios de comunicação disponibilizados pelas ouvidorias legislativas são pouco diversos, concentrando mais as formas que dependam dos meios digitais. Além disso, nas Assembleias que possuem ouvidoria há ainda uma baixa publicidade a seu respeito nos seus sites institucionais, o que não potencializa o controle social, com a prestação de contas voltada para o público externo de forma ampliada, ou seja, que vá além do cidadão manifestante. Verificou-se, ainda, que as ouvidorias analisadas configuram canais formais que atuam, basicamente, para atender as reclamações e sugestões individuais, a fim de evitar a reincidência do “erro”. Em outras palavras, a ouvidoria não é um mecanismo de participação política, com capacidade de fazer proposições e fomentar deliberação pública sobre a atividade legislativa. |
| Análise do componente ouvidoria na implementação da política de participação no SUS no estado do Rio de Janeiro. | Felipe Rangel de Souza Machado e Camila Furlanetti Borges - 2017 | É preciso refletir sobre qual seria o verdadeiro papel da ouvidoria. Há, de um lado, a tentativa de transformá-la em espaço de obediência aos gestores, sem autonomia e sem condições de efetiva participação. Por outro lado, existe a preocupação de tornar realidade no país a concepção de ouvidoria como instrumento de participação social. É possível identificar esses dois papéis na Ouvidoria do Estado do Rio de Janeiro. Se por um lado há a preocupação em garantir uma ouvidoria ativa, aberta e próxima ao cidadão, por outro, verifica-se a tentativa de reduzi-la a mais um instrumento burocrático de respostas pré-definidas, em que o direito passa a ser mais uma forma de opressão e não de libertação dos sujeitos. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Todos os autores acima listados defendem a relevância da ouvidoria enquanto instrumento de participação e controle social. Silva e Oliveira (2020), Oliveira e Oliveira (2019), Raimundo *et al.* (2019) e Lira, Monteiro e Tavares (2019) destacam, ainda, sua importância enquanto ferramenta de apoio à gestão.

Da mesma forma, é unânime a constatação de que esses órgãos não conseguem desempenhar, em sua plenitude, seu potencial de contribuição para a sociedade e para a própria gestão. A ausência de autonomia plena, a pouca disposição da alta gestão, a falta de conscientização dos gestores e servidores/funcionários quanto à relevância da função da ouvidoria, e fragilidades na transparência, *accountability* e divulgação da existência do órgão e de seus resultados figuram entre as dificuldades enfrentadas pelas ouvidorias em sua atuação.

Fernandez *et al.* (2021), Silva e Oliveira (2020) e Oliveira e Oliveira (2019) apontaram que, não obstante as dificuldades enfrentadas pelas ouvidorias na concretização de suas atribuições, já é possível verificar pontos positivos como o aumento da participação dos cidadãos por meio do referido órgão, melhora na qualidade dos serviços prestados e no estabelecimento de políticas públicas adequadas e melhora na credibilidade do ente instituidor.

Acredita-se que constam da revisão teórica ora apresentada as definições e conceitos necessários para a resolução do problema de pesquisa proposto e dos objetivos deste estudo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Serão apresentados nos tópicos a seguir a classificação da pesquisa quanto à abordagem, estratégia e objetivos; além de se descrever os meios pelos quais os dados foram coletados; e as técnicas utilizadas para sua análise.

3.1 Classificação da pesquisa: abordagem, estratégia e objetivos

No presente caso, considerando os interesses teóricos da pesquisadora e a forma de coleta de dados, quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, a qual envolve uma postura interpretativista e experiencial diante de objetos e atividades em contextos únicos e personalísticos (STAKE, 2011).

A abordagem qualitativa busca, a partir de diferentes concepções filosóficas e estratégias de investigação, coleta, análise e interpretação dos dados, compreender em profundidade a questão estudada, expressar considerações sobre determinados assuntos e objetos com vistas a melhor compreender a prática observada (CRESWELL, 2010; FLICK, 2013). Flick (2009) assevera, ainda, que a pesquisa qualitativa, para além da produção de conhecimento científico, objetiva gerar soluções para problemas existentes.

Nesse contexto, entende-se que a abordagem qualitativa melhor se adequa ao objetivo do presente estudo. Não se pretende conclusões generalistas ou padronizadas, busca-se investigar em profundidade o ambiente natural da Ouvidoria do município de Uberlândia, a fim de construir conhecimento para auxiliar na sua consolidação enquanto efetivo instrumento democrático de participação e controle sociais.

Outrossim, é de grande relevância para essa pesquisa as percepções dos servidores e gestores que atuam na Ouvidoria do município de Uberlândia, seus pontos de vista e a forma como enxergam o órgão, suas fragilidades e pontos de melhoria. Ou seja, busca-se analisar, nas palavras de Flick (2013), as visões e experiências subjetivas, bem como as interações entre a realidade social analisada e as questões da pesquisa estudadas.

Quanto aos objetivos, a pesquisa se classifica majoritariamente como descritiva, pois visa conhecer a Ouvidoria do município de Uberlândia, sua estrutura física e de pessoal, seus instrumentos normativos e os procedimentos por ela adotados (GIL, 2008).

No entanto, apresenta, também, características de pesquisa exploratória e explicativa, pois se propõe a fornecer um panorama geral da Ouvidoria do município de Uberlândia, analisando e interpretando suas práticas e procedimentos, além de identificar os fatores que determinam ou contribuem para sua condição de instrumento de participação popular (GIL, 2008).

Para Creswell (2010), a pesquisa qualitativa pode ser desenvolvida por meio de cinco abordagens de investigação, quais sejam: a narrativa, o estudo fenomenológico, a teoria fundamentada, a etnografia e, por fim, o estudo de caso. Este estudo utilizará como estratégia de pesquisa o estudo de caso único, tendo como unidade de análise a Ouvidoria do município de Uberlândia.

Yin (2011) aponta que o estudo de caso favorece a compreensão de fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos, na medida em que sua investigação preserva as características holísticas e significativas dos eventos da vida real. Ainda segundo o referido autor, o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa empírica adequada para se analisar o porquê e o como se faz de um conjunto de eventos contemporâneos, nas circunstâncias reais da vida (YIN, 2011).

Corroborando Yin (2011), Gil (2008) aponta alguns propósitos do estudo de caso, quais sejam: apurar situações da vida real em que os limites não são claramente definidos; manter o caráter unitário do objeto de estudo; descrever a situação do contexto da pesquisa realizada; formular teorias ou desenvolver hipóteses; e aclarar variáveis causais de determinada situação quando não é possível fazê-la por meio de levantamentos e experimentos.

Desse modo, considerando-se os objetivos pretendidos no presente trabalho, adotar-se-á como estratégia de pesquisa o estudo de caso único, a fim de se apresentar uma análise detalhada da Ouvidoria do município de Uberlândia, seu grau de maturidade, suas possibilidades, barreiras e limites de atuação enquanto instrumento de participação e controle popular.

3.2 Coleta de dados

O levantamento bibliográfico inicial apontou a existência de modelos propostos por Lyra, 2016; Menezes, Lima Neto e Cardoso (2016); e Quintão e Cunha (2018) que abordam as características necessárias para que uma ouvidoria pública seja considerada instrumento democrático de participação e controle social. Identificou-se, ainda, o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP), desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2021).

Doravante, foram encontradas semelhanças entre esses modelos, identificados seus itens de verificação, para, em seguida, definir a melhor forma de coleta dos dados.

A partir deste panorama e considerando-se os objetivos deste estudo, constatou-se que as fontes de coleta de dados mais adequadas são: análise documental de dados secundários e observação participante, com utilização de caderno de campo. Adicionalmente, foi encaminhada solicitação, via Lei de Acesso à Informação, de resposta do questionário do MMOuP e formulado questionamento à Ouvidoria, de forma anônima, através da plataforma Fala.BR.

Com vistas a conferir rigor e consistência metodológicos ao presente estudo, adotar-se-á o chamado protocolo de pesquisa. Por conter o roteiro e a descrição do estudo de caso, esse instrumento aumenta a confiabilidade da pesquisa e orienta o pesquisador na sua condução (YIN, 2011).

Segundo Yin (2011) o protocolo de pesquisa deve abranger os seguintes pontos: visão geral do projeto do estudo de caso, procedimentos de campo, questões de estudo de caso e guia para o relatório de estudo de caso. O Quadro 5 representa o protocolo do estudo de caso dessa pesquisa.

Quadro 6 - Protocolo do estudo de caso (continua)

| |
|---|
| 1 - Visão Geral do Projeto de Estudo de Caso |
| Questão de pesquisa: Como se configura a atuação de uma ouvidoria pública enquanto instrumento de participação e controle popular? |
| Unidade de análise: Ouvidoria Municipal de Uberlândia |
| <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) compreender o papel, a forma de atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia e sua contribuição na interlocução entre o Poder Público e a sociedade; (ii) analisar a Ouvidoria do município de Uberlândia a partir dos modelos ideais-possíveis apresentados no Referencial Teórico; (iii) identificar o grau de maturidade da Ouvidoria do município de Uberlândia com base no MMOuP – Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública; (iv) propor melhorias no intuito de contribuir com a institucionalização da Ouvidoria do município de Uberlândia enquanto instrumento de participação e controle popular. |
| Informações preliminares: Pesquisa bibliográfica sobre democracia, participação e controle social e ouvidoria pública: conceito, características e modelos de ouvidoria pública enquanto instrumento democrático de participação e controle populares. |

Quadro 6 - Protocolo do estudo de caso (conclusão)

| |
|--|
| <p>2 - Procedimentos de campo:</p> <p>(i) Encaminhamento de solicitação, via Lei de Acesso à Informação, de resposta do questionário do MMOuP e da formulação de questionamento à Ouvidoria, de forma anônima;</p> <p>(ii) Análise de documentos institucionais publicados na página eletrônica da Ouvidoria do município de Uberlândia (legislação, instrumentos normativos, carta de serviços e relatórios de gestão).</p> <p>(iii) Observação participante no espaço físico em que a Ouvidoria do município de Uberlândia encontra-se estabelecida, com uso de caderno de campo para anotação dos detalhes mais importantes ocorridos durante a observação.</p> |
| <p>3 - Questões do estudo de caso:</p> <p>(i) Qual o papel e como se dá a atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia?</p> <p>(ii) Qual a conclusão que se chega após analisar a Ouvidoria do município de Uberlândia a partir dos modelos ideais-possíveis apresentados no Referencial Teórico</p> <p>(iii) Qual o grau de maturidade da Ouvidoria do município de Uberlândia a partir do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública desenvolvido pela Controladoria-Geral da União?</p> <p>(iv) A Ouvidoria do município de Uberlândia pode ser considerada um instrumento democrático de participação e controle social? Qual sua contribuição na interlocução entre o Poder Público e a sociedade?</p> |
| <p>4 - Guia para o relatório do estudo de caso:</p> <p>(i) Produzir documentos a partir de solicitação, via Lei de Acesso à Informação, de resposta do questionário do MMOuP; e da formulação de questionamento à Ouvidoria, de forma anônima.</p> <p>(ii) Coletar os documentos secundários disponibilizados eletronicamente;</p> <p>(iii) Transcrever as anotações do caderno de campo;</p> <p>(iv) Numerar os documentos analisados; e</p> <p>(v) Elaborar relatório escrito.</p> |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Yin (2011, p. 106-117).

Com relação aos procedimentos de campo, Yin (2011) enumera três princípios importantes a serem observados no momento da coleta de dados no estudo de caso: múltiplas fontes de evidência, seu encadeamento e a formação de uma base de dados.

A observância desses princípios na condução do estudo de caso contribui para sua qualidade, pois engrandece a validade dos constructos e a confiabilidade de todo o processo de pesquisa (YIN, 2011).

Especificamente quanto à utilização de múltiplas fontes de evidência, Yin (2011) aponta ser muito importante nos estudos de caso a utilização de fontes diferentes para a obtenção de dados.

Essa estratégia metodológica conhecida por triangulação assegura a compreensão em profundidade do fenômeno estudado e a inserção do caso em seu adequado contexto (GIL, 2008). Outrossim, a adoção dessa estratégia permite a análise do mesmo fenômeno por diferentes prismas, aproximando o estudo de sua totalidade (DENZIN; LINCOLN, 2007). Flick (2013) assevera, ainda, que por meio da triangulação produz-se conhecimento em diferentes níveis e perspectivas, o que contribui para a qualidade da pesquisa qualitativa e expansão do conhecimento que se procura adquirir com o estudo.

Nesse sentido, adotar-se-á a triangulação das seguintes fontes de evidência: análise documental de documentos primários, produzidos a partir da provocação da pesquisadora, análise documental de documentos secundários, disponíveis no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Uberlândia e observação participante.

Quanto aos documentos a serem analisados, a presente pesquisa fará uso tanto documentos secundários, ou seja, aqueles que foram produzidos com objetivos específicos e para públicos específicos, diferentes dos propósitos da pesquisa que está sendo realizada (YIN, 2011), como de documentos primários.

Esses últimos foram produzidos a partir de provocação da pesquisadora, que encaminhou, via Lei de Acesso à Informação, solicitação à Ouvidoria do município de Uberlândia de preenchimento do questionário integrante do MMOuP. A pesquisadora também dirigiu questionamento ao referido órgão através dos canais de comunicação por ele disponibilizados.

Os documentos secundários objeto de análise da presente pesquisa serão obtidos a partir da página eletrônica da Ouvidoria do município de Uberlândia (UBERLÂNDIA, 2021a), sendo eles:

- Lei Municipal nº 9.281, de 25 de julho de 2006;
- Decreto Municipal nº 18.810, de 29 de setembro de 2020;
- Decreto nº 18.651, de 4 de junho de 2020;
- Portaria nº 49.561, de 23 de junho de 2020;
- Página online da Ouvidoria do município de Uberlândia;
- Relatório de Gestão da Ouvidoria – Exercício 2020;
- Relatório de Gestão da Ouvidoria – Exercício 2021;

Importante esclarecer que, não obstante a Lei Municipal nº 9.281, de 25 de julho de 2006, tenha autorizado o Poder Executivo a instituir, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Uberlândia, a Ouvidoria de Serviços (UBERLÂNDIA, 2006), a efetiva instituição do referido órgão se deu em 29 de setembro de 2020, com a edição do Decreto Municipal nº 18.810, que trata da organização e funcionamento da Ouvidoria do município de Uberlândia (UBERLÂNDIA, 2020c).

Assim, toda a documentação disponível acerca da estrutura, organização e resultados da Ouvidoria do Município de Uberlândia já em funcionamento foi produzida a partir do ano de 2020, documentação essa que será devidamente analisada no presente trabalho.

Será, também, realizada a observação participante que, segundo Gil (2008), caracteriza-se pela participação direta do pesquisador na realidade da organização, grupo ou fenômeno pesquisado, supondo a interação entre o pesquisador e seu objeto do estudo.

Nesse mesmo sentido, asseveram Queiroz *et al.* (2007), que esse método de coleta de dados se fundamenta nas descobertas de campo, e, por isso, demanda o envolvimento do pesquisador no dia a dia dos pesquisados.

A observação permite novos entendimentos e perspectivas sobre o contexto estudado (YIN, 2011), pois garante “acesso imediato às práticas e processos em seu curso” (FLICK, 2013, p. 121),

Ademais, como pontuam Queiroz *et al.* (2007, p.279) “é mediante o ato intelectual de observar o fenômeno estudado que se concebe uma noção real do ser ou ambiente natural, como fonte direta dos dados”.

3.3 Técnica de análise dos dados

Para interpretação dos dados coletados, foi utilizada a técnica da análise de conteúdo, que conforme Bardin (2016), é um recurso de compreensão das comunicações não em seus significados imediatos, mas para além deles. Tem por objetivo superar a incerteza da leitura da mensagem e permitir que ela seja partilhada por outros. Busca ainda, enriquecer essa leitura, demonstrando o propósito das mensagens ou esclarecendo significados inicialmente não compreendidos.

Franco (2005) destaca que para a análise de conteúdo não tem valor uma informação meramente descritiva, ela demanda que as descobertas tenham relevância teórica, de modo que uma informação sobre o conteúdo de uma mensagem deve relacionar-se, obrigatoriamente, no mínimo a outro dado. Assim, é possível a formulação de inferência, uma importante finalidade da análise de conteúdo, que é o que permite extrapolar o conteúdo manifesto das mensagens.

Dessa forma, foi utilizada a análise de conteúdo, de acordo com a técnica de análise categorial, a fim de verificar os sentidos das mensagens transmitidas pelos respondentes do pedido de informações e das solicitações direcionadas à Ouvidoria do município de Uberlândia;

o sentido dos documentos disponibilizados pela Ouvidoria do município de Uberlândia, de acordo com os modelos ideais-possíveis de ouvidoria enquanto instrumento democrático de participação e controle social encontrados na revisão da literatura e do MMOuP; bem como para verificar os significados das anotações frutos da observação de campo.

Definidos tais fundamentos, o delineamento da pesquisa passou-se à organização da análise que, de acordo com Bardin (2016, p. 125), organiza-se em três fases: a da pré-análise, com a escolha dos documentos a serem analisados; a de exploração do material, com a transformação dos dados brutos do texto e estabelecimento dos núcleos de sentido de cada unidade de análise; e a do tratamento de resultados, inferência e interpretação, com a análise e exposição das conclusões obtidas com vistas a responder à questão norteadora da pesquisa.

A primeira fase, pré-análise, está descrita no item 3.2, relativo à coleta de dados.

Para a segunda fase, as unidades de análise foram estabelecidas a partir das características apontadas pela bibliografia analisada na Seção 2 juntamente com o MMOuP como relevantes para o sucesso do trabalho realizado por uma ouvidoria enquanto instância de controle e participação popular, quais sejam: (i) posição hierárquica e relevância institucional; (ii) autonomia administrativa, política e financeira do órgão; (iii) forma de escolha do ouvidor e garantias a ele conferidas; (iv) canais de atendimento disponibilizados; (v) tratamento, resposta e destino da informação gerada a partir das manifestações; e (vi) prestação de contas e *accountability*. Foi definida, ainda, uma categoria referente à análise do nível de maturidade da Ouvidoria do município de Uberlândia a partir do MMOuP.

Por sua vez, a terceira fase será apresentada na quarta seção, referente à análise e discussão dos resultados.

O Quadro 7 apresenta a matriz de amarração, ilustrando como ocorreu detalhadamente a análise dos dados coletados de acordo com os objetivos geral e específicos deste estudo.

Quadro 7- Matriz de amarração

| <p>Problema de Pesquisa: Como se configura a atuação de uma ouvidoria pública enquanto instrumento de participação e controle popular?</p> | | | |
|---|--|--|---------------------|
| <p>Objetivo Geral: avaliar a atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia, a fim de identificar se a mesma pode ser considerada um instrumento de participação e controle popular, sugerindo encaminhamentos.</p> | | | |
| Objetivos Específicos | Fontes de Dados | Coleta de Dados | Análise de Dados |
| (i) Compreender o papel, a forma de atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia e sua contribuição na interlocução entre o Poder Público e a sociedade; | Dados primários produzidos via LAI e canais de comunicação da ouvidoria e dados secundários - documentos oficiais publicados na página eletrônica da ouvidoria. Observação participante. | Análise de documentos primários e secundários; observação participante. | Análise de conteúdo |
| (ii) Analisar a Ouvidoria do município de Uberlândia a partir dos modelos ideais-possíveis apresentados no Referencial Teórico | Dados primários produzidos via LAI e canais de comunicação da ouvidoria e dados secundários - documentos oficiais publicados na página eletrônica da ouvidoria. Observação participante. | Análise de documentos primários e secundários; observação participante. | Análise de conteúdo |
| (iii) Identificar o grau de maturidade da Ouvidoria do município de Uberlândia com base no MMOuP – Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública; | Dados primários produzidos via LAI e canais de comunicação da ouvidoria e dados secundários - documentos oficiais publicados na página eletrônica da ouvidoria. Observação participante. | Análise de documentos primários e secundários; observação participante. | Análise de conteúdo |
| (iv) Propor melhorias no intuito de contribuir com a institucionalização da Ouvidoria do município de Uberlândia enquanto instrumento de participação e controle popular. | Dados primários produzidos via LAI e canais de comunicação da ouvidoria e dados secundários - documentos oficiais publicados na página eletrônica da ouvidoria. Revisão Bibliográfica; Pesquisa Documental. | Análise de documentos primários e secundários; Revisão Bibliográfica; Pesquisa Documental. | Análise de conteúdo |

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste tópico serão apresentados os resultados e as análises realizadas na presente pesquisa. As seções secundárias ora apresentadas refletem as unidades de análise estabelecidas na segunda fase da técnica de análise de conteúdo estabelecida por Bardin (2016).

4.1 A Ouvidoria do Município de Uberlândia: da Lei Municipal nº 9.281, de 25 de julho de 2006, ao Decreto nº 18.810, de 29 de setembro de 2020.

A Lei Municipal nº 9.281, de 25 de julho de 2006, autorizou o Poder Executivo a instituir, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Uberlândia, a Ouvidoria de Serviços Públicos, cujas atribuições deveriam ser definidas em decreto (UBERLÂNDIA, 2006). Todavia, a criação do referido órgão somente se deu em 29 de setembro de 2020, com a edição do Decreto municipal nº 18.810 (UBERLÂNDIA, 2020c).

Relevante pontuar, que previamente à edição do supramencionado decreto municipal, em 09 de dezembro de 2019, foi editado o Decreto municipal nº 18.389, com o objetivo de regulamentar, no âmbito do Poder Executivo municipal, a legislação federal que trata da responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública (UBERLÂNDIA, 2019).

Nos termos do art. 8º, §3º, do referido instrumento regulamentar, compete à ouvidoria do município, receber, tratar e encaminhar as manifestações relativas à responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas, formuladas por qualquer pessoa, inclusive anonimamente, por qualquer meio legalmente permitido (UBERLÂNDIA, 2019).

Nessa trilha, em 23 de junho de 2020, o município de Uberlândia editou a Portaria nº 49.561, a fim de criar um Grupo de Trabalho de Operacionalização das Atividades de Ouvidoria e designar servidores para compor esse grupo (UBERLÂNDIA, 2020b). Todavia, as atividades da ouvidoria foram iniciadas somente em 04/09/2020 (UBERLÂNDIA, 2021c).

Importante colacionar as justificativas elencadas na referida Portaria para criação desse Grupo de Trabalho:

Considerando o Decreto nº 18.389, de 09 de dezembro de 2019 e sua alteração, no qual estabelece que a Ouvidoria do Município é o órgão responsável pelo recebimento, tratamento e encaminhamento das manifestações fundamentadas formuladas por qualquer pessoa, física ou jurídica, inclusive anonimamente, por qualquer meio legalmente permitido,

Considerando a Adesão ao Programa Fala BR da Controladoria Geral da União, plataforma que permite ao cidadão realizar pedidos de informações públicas e manifestações de ouvidoria em conformidade com a Lei de Acesso à Informação e o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (UBERLÂNDIA, 2020b).

O art. 2º da Portaria nº 49.561/2020 elenca as atribuições do Grupo de Trabalho:

Art. 2º São atribuições do Grupo de Trabalho

I - executar as atividades de ouvidoria, inclusive com a elaboração de minutas de atos normativos, garantindo o atendimento aos seus princípios e o exercício de suas atribuições;

II - executar as atividades de registro e tratamento adequado às reclamações, sugestões, denúncias e elogios sobre os serviços prestados pelo Poder Executivo Municipal, garantindo a todos que procuram por este canal um retorno à sua manifestação;

III - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula;

IV - auxiliar o Ouvidor Municipal na sugestão de melhorias, tanto gerenciais como de procedimento, mediante análise e interpretação das percepções dos usuários, dentro da legalidade, com produção de relatórios gerenciais, nos quais devem ser apontadas as principais deficiências ou irregularidades;

V - zelar pela transparência e acesso a informações relativas ao interesse público e de caráter público a serem prestadas pelo Município de Uberlândia; e VI – coordenar as atividades dos servidores que vierem a ser designados para o exercício de trabalho de apoio administrativo, ou de cunho executório relativo às atribuições inerentes às funções da ouvidoria;

VII – desempenhar outras atribuições ínsitas à ouvidoria. (UBERLÂNDIA, 2020b).

Seguindo o movimento de implementação da ouvidoria, em 29 de setembro de 2020, foi editado o Decreto municipal nº 18.810, que trata da organização e funcionamento da Ouvidoria do município de Uberlândia, com o detalhamento dos procedimentos operacionais das atividades realizadas (UBERLÂNDIA, 2020c).

A partir do acima exposto, pode-se fazer reflexões importantes. Não obstante exista, na Portaria nº 49.561/2020, dispositivo conferindo ao Grupo de Trabalho atribuições para executar atividades de ouvidoria, recebendo, analisando e tratando as manifestações do cidadão-usuário do serviço público, percebe-se, pelo contexto histórico apresentado, que sua criação se deu em razão da necessidade de implementação de um canal de recebimento de denúncias relativas ao procedimento de responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas.

Veja-se, ainda, que a Portaria que instituiu o Grupo de Trabalho adota expressões como “manifestações de usuário”, “reclamações, sugestões, denúncias e elogios sobre os serviços prestados pelo Poder Executivo Municipal”, “melhorias gerenciais” e “percepções do usuário”, o que denota, desde esse momento, o caráter gerencialista atribuído à Ouvidoria do município de Uberlândia.

Como assevera Quintão (2019) está-se diante da ideia de ouvidoria como instrumento de gestão, centrada dentro da perspectiva do *New Public Management*, que confere ao cidadão a condição de usuário, cliente dos serviços públicos, e sua participação é mais passiva, menos conflituosa e contestatória.

No Decreto nº 18.810, de 29 de setembro de 2020, que dispõe sobre a organização e o funcionamento da ouvidoria do município, também é mantido o caráter primordialmente gerencialista do órgão em tela (UBERLÂNDIA, 2020c).

Apesar de a Ouvidoria do município de Uberlândia seja conceituada como “instância de participação e controle social responsável pelo tratamento das manifestações relativas às políticas e aos serviços públicos prestados sob qualquer forma ou regime”, ainda no inciso I, do art. 2º, fala-se em avaliação da efetividade e aprimoramento da gestão pública (UBERLÂNDIA, 2020c).

Da mesma forma, os §§ 2º e 3º do art. 1º desse instrumento normativo apontam que “a prestação dos serviços públicos e o atendimento ao usuário deverão ser realizadas de forma adequada, observando-se os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia” (UBERLÂNDIA, 2020c), devendo ser assegurado “ao usuário de serviços públicos o direito à participação na Administração Pública Direta e Indireta, bem como a existência de mecanismos efetivos e ágeis de proteção e defesa dos direitos”(UBERLÂNDIA, 2020c).

Ainda, ao elencar as atribuições da ouvidoria, o art. 3º fala em promoção dos direitos dos usuários de serviços públicos, avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados, sugestão e adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação de serviços públicos; funções que apresentam aderência às atividades de gestão (QUINTÃO, 2019; SANTOS *et al.*, 2019). Veja-se:

- Art. 3º Compete à Ouvidoria, além das atribuições previstas na legislação específica
- I - promover e atuar diretamente na defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, nos termos da Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017 e suas alterações;
 - II - receber, analisar e responder às manifestações encaminhadas por usuários ou reencaminhadas por outras Ouvidorias;
 - III - 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 para o cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento da Carta de Serviços ao Usuário de que trata o artigo 7º da Lei Federal nº 13.460, de 2017 e suas alterações;
 - IV - monitorar e avaliar periodicamente a Carta de Serviços ao Usuário do órgão ou entidade a que esteja vinculada;
 - V - exercer a articulação permanente com outras instâncias e mecanismos de participação e controle social;

VI - produzir e analisar dados e informações sobre as atividades realizadas no âmbito da Ouvidoria, bem como propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação de serviços públicos;

VII - atuar em conjunto com os demais canais de comunicação com o usuário de serviços públicos, orientando-os acerca do tratamento de reclamações, sugestões e elogios recebidos; e

VIII - incentivar a participação, a transparência, o acesso à informação e o controle social;

IX - exercer ações de mediação e conciliação, bem como outras ações para a solução pacífica de conflitos entre usuários de serviços e órgãos e entidades referidos no §1º do caput do artigo 1º deste Decreto, com a finalidade de ampliar a resolutividade das manifestações recebidas e melhorar a efetividade na prestação de serviços públicos.

X - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar todas as informações e deverá conter, no mínimo:

a) o número de manifestações recebidas no ano anterior;

b) os motivos das manifestações;

c) a análise dos pontos recorrentes; e

d) as providências adotadas pela Administração Pública nas soluções apresentadas (UBERLÂNDIA, 2020c).

Convém pontuar, que apesar da edição do Decreto nº 18.810/2020, dispendo sobre a organização e o funcionamento da Ouvidoria do município de Uberlândia, até o final do ano de 2022, esse órgão não foi efetivamente institucionalizado.

O Relatório de Gestão do exercício de 2021, quanto à estrutura administrativa da ouvidoria, assevera que as atividades do referido órgão permanecem vinculadas à Controladoria-Geral do Município, “pois, devido ao contingenciamento de gastos em razão do enfrentamento da pandemia de Covid-19, não foi possível implementar a estruturação administrativa” (UBERLÂNDIA, 2022b, p. 7).

Na resposta ao questionamento relativo à relevância institucional da ouvidoria para os processos realizados pelos gestores municipais, foi atribuído o nível básico de maturidade à Ouvidoria do município de Uberlândia. Isso significa dizer, de acordo com as descrições apresentadas pelo MMOuP, que “a ouvidoria existe, porém sem estrutura própria, visto que as suas competências foram formalmente atribuídas a uma unidade específica do órgão ou entidade”.

Foi, ainda, feita a seguinte observação ao questionamento: “até que o Município crie estrutura própria, as manifestações serão encaminhadas diretamente à Controladoria-Geral do Município (Decreto 18.389 de 9/12/19), a qual possui um grupo de trabalho especificamente designado para atuar nas atividades relativas à Ouvidoria (Portaria 49.561/2020)”.

Da mesma forma, a resposta apresentada ao questionamento relativo à vinculação da ouvidoria na estrutura do Ente Público municipal, atribui nível de maturidade básico à Ouvidoria

do município de Uberlândia, vez que “a ouvidoria não possui estrutura formal, e suas competências são atribuídas a unidade específica do órgão ou entidade”.

Logo, a ouvidoria existe, mas não possui estrutura própria. Não existe uma estrutura física, financeira e de pessoal próprias. O órgão funciona em espaço cedido e os servidores que desempenham as atividades e atribuições da ouvidoria são cedidos pela Controladoria Geral do Município. O próprio Ouvidor Geral é o Controlador Geral do Município.

Observa-se que o Decreto nº 18.810/2020 foi editado no contexto da pandemia de coronavírus, quando vigente a Lei Complementar Federal nº 173/2020, que proibia a alteração de estrutura de carreira, criação de cargo, emprego ou função ou a adoção de outras medidas que implicam em aumento de despesa. Essas vedações, todavia, tinham como termo final a data de 31 de dezembro de 2021. Ou seja, a estrutura da Ouvidoria do município de Uberlândia poderia ter sido criada já no ano de 2022, o que, como dito, não ocorreu.

Assim, à semelhança do apontado por Machado e Borges (2017), verifica-se que a criação das ouvidorias depende, para além de infraestrutura física e de pessoal, especialmente, da vontade política do gestor. Faz-se mister convencer o gestor da importância desses órgãos.

Não obstante, o Relatório de Gestão do exercício de 2020, elenca como providências adotadas para a estruturação da Ouvidoria do município de Uberlândia, as seguintes medidas:

1. Adesão à Rede Nacional de Ouvidorias e utilização da plataforma Fala.Br, disponibilizada gratuitamente pela Controladoria-Geral de União; 2. Criação do sítio eletrônico da Ouvidoria no Portal da Prefeitura Municipal de Uberlândia; 3. Regulamentação da Ouvidoria através do Decreto nº 18.810/2020; 4. Instalação e divulgação do 0800; 5. Publicação da Carta de Serviços, em cumprimento à Lei Federal 13.460/2017 (UBERLÂNDIA, 2021c).

Assim, evidenciam-se deficiências que impedem a Ouvidoria do município de Uberlândia de desempenhar seu papel de instância democrática de controle e participação social, destacando-se sua baixa densidade normativa e institucional (QUINTÃO; CUNHA, 2018; LYRA, 2016; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016).

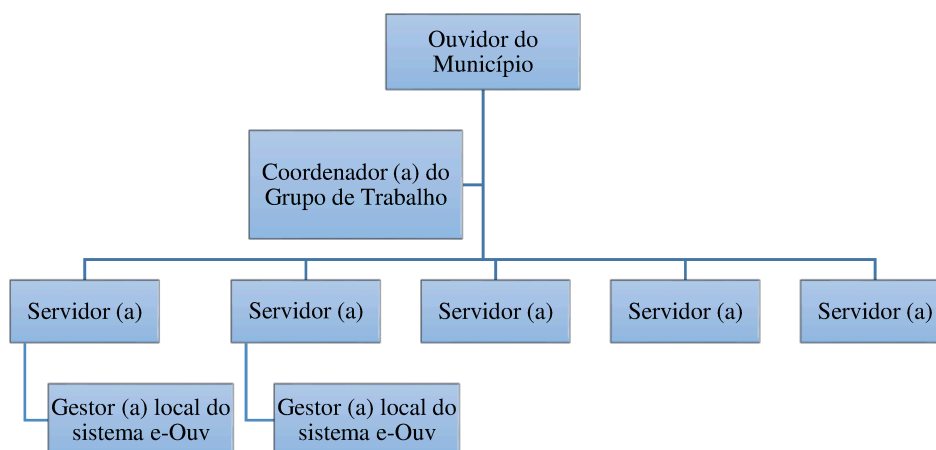
4.2 Estrutura física e de pessoal da Ouvidoria do município de Uberlândia

Como dito, a Ouvidoria do município de Uberlândia não está efetiva e formalmente institucionalizada. Atualmente seu funcionamento se dá por meio do Grupo de Trabalho de

Operacionalização das Atividades de Ouvidoria criado pela Portaria nº 49.561/2020 (UBERLÂNDIA, 2020b).

Em relação à estrutura física e de trabalho atualmente existente e operante, o órgão em tela conta com uma equipe composta pelo Ouvidor do Município e por outras cinco servidoras. Nos termos da Portaria nº 49.561/2020, há uma servidora responsável pela coordenação do Grupo de Trabalho, cabendo a outras duas servidoras o exercício das atribuições de gestor local do sistema e-Ouv junto à Controladoria Geral da União (UBERLÂNDIA, 2020b). A Figura 1 ilustra o organograma do órgão.

Figura 1 – Organograma da Ouvidoria do município de Uberlândia



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

No dia a dia, à exceção da coordenadora, as demais servidoras desempenham todas as tarefas relativas à rotina da Ouvidoria, como atender ligações, registrar demandas, controlar prazos e planilhas, alimentar o sistema, entre outros.

Conforme se infere das respostas aos quesitos nº 1.2.1, 1.2.2 e 1.2.3 do questionário do MMOuP, “as atividades da Ouvidoria se iniciaram em 04/09/2020 e nesse período entraram duas servidoras para compor o grupo de trabalho”. Com relação à estabilidade e escolaridade da equipe, foi informado que a força de trabalho na ouvidoria é, em sua grande maioria, composta por servidores públicos efetivos, sendo que apenas uma servidora é comissionada.

Ainda, foi informado que dos servidores que compõem a equipe da Ouvidoria, quatro possuem nível superior completo. Desses quatro, dois possuem pós-graduação *lato-sensu* ou *strictu-sensu*.

Importante ressaltar, nesse ponto, a previsão inserta no art. 5º do Decreto nº 18.810/2020. Ao dispor que “os servidores designados para a operacionalização das atividades da Ouvidoria deverão, preferencialmente, possuir nível de escolaridade superior, certificação em ouvidoria e exercer cargo de provimento efetivo” (UBERLÂNDIA, 2020c), o instrumento normativo confere, ainda que de maneira tímida, certa autonomia técnica e administrativa ao órgão (QUINTÃO; CUNHA, 2018; QUINTÃO, 2019). Busca-se, para desempenhar as atribuições da ouvidoria, pessoal qualificado e estável, menos suscetível à ingerências e influências da gestão máxima.

Nessa mesma linha, os arts. 4º e 6º do instrumento normativo em comento disciplinam, ainda que em linhas gerais, o modo como os agentes públicos envolvidos no atendimento e prestação de serviços aos usuários deve proceder, veja-se:

Art. 4º Cabe aos agentes públicos envolvidos no atendimento e prestação de serviços aos usuários:

I - atender ao usuário com atenção, respeito, cortesia e profissionalismo, considerando o disposto neste Decreto, o detalhamento do serviço constante do Portal da Prefeitura de Uberlândia e os eventuais manuais complementares, bem como a legislação sobre o tema.

II - manter-se informado quanto aos serviços, procedimentos e fluxos processuais para atendimento, bem como sobre normas, instrumentos disponíveis para acesso às informações e canais para esclarecimento de dúvidas;

III - respeitar as normas de atendimento, bem como adotar postura adequada;

IV - reportar aos órgãos e entidades competentes sobre quaisquer ocorrências que prejudiquem a execução dos serviços ou informações que possam contribuir para o seu aprimoramento.

(...)

Art. 6º Os servidores designados para as atividades da Ouvidoria e representantes os órgãos e entidades de que trata o §1º do caput do artigo 1º deste Decreto devem garantir o sigilo e anonimato dos processos, devendo a Ouvidoria do Município ser um canal isento de ameaças de vazamento de informações.

Parágrafo único. A não observância ao disposto no caput deste artigo ensejará a responsabilização nos termos da legislação aplicável.

Assim, ainda que de modo incipiente, o Decreto nº 18.810/2020 é o instrumento formal que define as condutas desejáveis e vedadas aos servidores da ouvidoria (UBERLÂNDIA, 2020c). À resposta ao quesito nº 1.2.5 do questionário do MMOuP, pode-se acrescentar que, para além das diretrizes previstas no Estatuto dos Servidores Públicos, aspectos específicos da atuação dos servidores da ouvidoria são contemplados, em linhas gerais e inaugurais, pelo decreto instituidor da Ouvidoria do município de Uberlândia.

Outrossim, foi atribuído ao órgão o nível básico de maturidade no questionamento referente à existência de um plano de capacitação da equipe. Isso significa que existe um rol de atribuições desejáveis para a equipe de ouvidoria, e, para tanto, a equipe é incentivada a

“participar de treinamentos, seminários e outros eventos relacionados às atividades desenvolvidas na área de atendimento bem como a Certificação em Ouvidoria”, mas não há um controle institucionalizado sobre as capacitações realizadas e as competências já adquiridas (resposta ao quesito nº 1.4.2 do MMOuP).

Em relação à capacitação dos servidores que compõem a equipe da ouvidoria, na resposta ao quesito 1.2.3 do questionário do MMOuP, foi informado que todos os servidores designados para a operacionalização das atividades da Ouvidoria possuem certificação em ouvidoria, concedida pela Ouvidoria-Geral da União e pela Escola Nacional de Administração Pública.

No tópico referente à capacitação da equipe nos Relatórios de Gestão - exercícios 2020 e 2021, verifica-se que esses servidores estão em constante aprimoramento profissional, participando de diversos eventos, treinamentos e cursos relacionados às atividades da ouvidoria (UBERLÂNDIA, 2021c; UBERLÂNDIA, 2022b). Resta, pois, evidenciada, a preocupação e interesse da equipe que desempenha as atividades da ouvidoria em prestar esse serviço público com dedicação e excelência.

Com relação à estrutura física, atualmente, a ouvidoria encontra-se localizada no prédio da Prefeitura Municipal de Uberlândia - Centro Administrativo Virgílio Galassi. Ela ocupa uma sala, no terceiro andar do Bloco 2 do referido prédio, conforme demonstra a Figura 2.

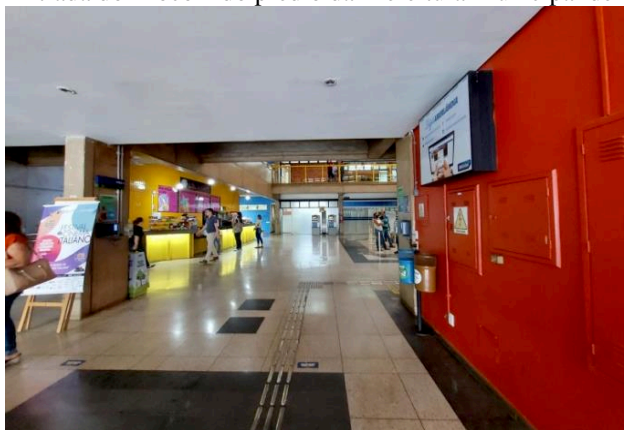
Figura 2 – Localização da Ouvidoria do município de Uberlândia



Fonte: Elaborado pela autora, 2022

Percebe-se, a partir da Figura 3 que não existe nenhuma indicação visual no saguão de entrada da Prefeitura que oriente os cidadãos acerca da existência e da localização da Ouvidoria.

Figura 3 –Entrada do Bloco 2 do prédio da Prefeitura Municipal de Uberlândia



Fonte: Elaborado pela autora, 2022

O que se tem, conforme Figura 4, é apenas uma placa pouco visível ao lado da porta de entrada do referido órgão que, como dito, localiza-se no terceiro andar do prédio. A localização física da Ouvidoria e a ausência de sinalização indicativa de sua existência sugere a importância incipiente do órgão.

Figura 4 – Sinalização da Ouvidoria do município de Uberlândia



Fonte: Elaborado pela autora, 2022

Assim, discorda-se da resposta apresentada ao quesito nº 1.5.3 do questionário do MMOuP. A Ouvidoria, apesar de possuir espaço de uso exclusivo, não se encontra em local evidente aos manifestantes que a procuram. Da mesma forma, a acessibilidade e sinalização não são adequadas.

No interior a sala é bem organizada, conta com seis mesas, cadeiras para todos os servidores e também cadeiras de atendimento ao cidadão. O ambiente é cordial e acolhedor, conferindo segurança àqueles que procuram o órgão para apresentar suas manifestações.

4.3 O Ouvidor do Município

Por ter como característica a unipessoalidade, o processo de escolha do ouvidor é um aspecto central para a autonomia e funcionamento efetivo da ouvidoria pública.

Como pontuam Quintão e Cunha (2018) e Menezes, Lima Neto e Cardoso (2016), os instrumentos mais adequados para se escolher um ouvidor autônomo são aqueles que garantam uma escolha pautada em critérios técnicos e independente do dirigente máximo do ente a que se encontra vinculado. Relevante também que ao ouvidor seja atribuído um mandato, o que lhe permite o exercício de suas atribuições com independência, evitando sua exoneração *ad nutum*. Devem, ainda, ser estabelecidas regras para sua destituição, com observância do contraditório e da ampla defesa.

O Decreto nº 18.810/2020 nada dispõe sobre a forma de escolha do ouvidor ou sua autonomia. Também não existe previsão de requisitos para a investidura no referido cargo, ou estabelecimento de tempo de mandato, estabilidade e regras para sua destituição (UBERLÂNDIA, 2020c).

Aos quesitos 1.3.2 e 1.3.3 do questionário do MMOuP, que tratam das garantias e critérios de nomeação do titular da ouvidoria, foi atribuído o grau de maturidade básico à Ouvidoria do município de Uberlândia.

Isso porque, como já demonstrado, não existem critérios formalizados, claros e objetivos para a nomeação do titular da unidade de ouvidoria. Também não há instrumento normativo que disponha sobre proteção contra sua demissão, destituição ou exoneração. O que se tem, em ambos os casos, são normativos e critérios gerais que podem ser observados pelos dirigentes.

Atualmente, o Controlador Geral do Município está designado, pelo Decreto nº 18.651, de 04 junho de 2020, para exercer as funções de Ouvidor do Município (UBERLÂNDIA, 2020a).

O referido servidor é possuidor do cargo efetivo de procurador do município e, em razão de sua designação, possui certificação em ouvidoria, concedida pela Ouvidoria-Geral da União e pela Escola Nacional de Administração Pública, e realizou cursos de capacitação na área.

Importante trazer as disposições do Decreto municipal nº 18.651, de 04 de junho de 2020:

DECRETO Nº 18.651, DE 4 DE JUNHO DE 2020

(...)

Considerando a imprescindibilidade de designação específica de agente público para exercer as funções de Ouvidor no âmbito da municipalidade, enquanto ausente estrutura orgânico-administrativa vocacionada às atribuições de ouvidoria; e

Considerando a relevância da organização e racionalização das atividades de ouvidoria no Município de Uberlândia, inclusive como instrumental essencial à boa governança e em compasso com as normativas vigentes;

DECRETA:

Art. 1º Fica designado o servidor Modesto Geraldo Rabelo, matrícula nº 17.245-6, ocupante do cargo de provimento em comissão de Controlador Geral do Município, para exercer as funções de Ouvidor do Município.

Parágrafo único. O exercício das funções de que trata o caput deste artigo é considerado prestação de serviço público relevante e não remunerada, sem quaisquer prejuízos às atividades de Controlador Geral do Município. (UBERLÂNDIA, 2020a)

Não há, no âmbito da estrutura orgânico-administrativa do município de Uberlândia, o cargo de Ouvidor Municipal. As funções de Ouvidor do Município, disciplinadas no art. 2º do supramencionado instrumento normativo, são exercidas, cumulativamente, pelo Controlador Geral do Município, cargo de livre nomeação e exoneração, e não podem gerar quaisquer prejuízos à essa atividade (UBERLÂNDIA, 2020a).

Identifica-se que o grau de independência do ouvidor em relação ao ente fiscalizado é praticamente inexistente. É o chefe do Poder Executivo Municipal o responsável por escolher o servidor que exercerá as funções de Ouvidor do Município. Funções essas, que são exercidas de forma não remunerada e, por isso, cumulativamente ao exercício de outro cargo (efetivo ou comissionado). Outrossim, o Decreto nº 18.810/2020 explicita que a função de ouvidor se vincula diretamente à Secretaria de Governo (UBERLÂNDIA, 2020c).

A livre nomeação para as funções de ouvidor e a ausência de mandato podem dificultar uma atuação imparcial e voltada para o cidadão, em especial quando se tratam de demandas negativas, como denúncias ou reclamações (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2019). Por sua vez, a acumulação de atividades, prejudica o desempenho, pelo servidor, das atribuições de ouvidor (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2019; LUDUEÑA; BATISTA, 2017). Questionado acerca da frequência das reuniões entre o ouvidor e o prefeito, quesito nº 1.3.4 do questionário do MMOuP, obteve-se como resposta a informação de que essas reuniões ocorrem eventualmente ao longo do

ano, o que indica o limitado acesso do titular da ouvidoria ao nível estratégico do Poder Executivo Municipal.

Se, para desempenhar efetivamente seu propósito público, a ouvidoria não pode ser organizada ou controlada pela instituição à qual ela dirige atenções (QUINTÃO, 2019, p. 309), o que se tem no caso concreto é um comprometimento das funções da Ouvidoria do município de Uberlândia, restando evidenciada uma deficiência em sua autonomia política (LYRA, 2016).

4.4 Canais de Comunicação e Tipos de Manifestação.

A Ouvidoria do município de Uberlândia acolhe as manifestações da população uberlandense como um todo, realizando a interlocução entre a sociedade e o Poder Público com diligência, isenção e transparência, de forma a estimular o controle social, aprimorar as políticas e os serviços públicos municipais e tornar a gestão pública mais participativa (UBERLÂNDIA, 2022b).

Registre-se que a manifestação é o meio pelo qual o cidadão exprime para a ouvidoria suas insatisfações, questionamentos, opiniões e elogios. Nos termos da Lei Federal nº 13.460/2017, as manifestações recebidas pelas ouvidorias são classificadas em: reclamação, elogio, denúncia, sugestão e solicitação de providências (BRASIL, 2017). O Decreto nº 18.810/2020, que regulamenta o mencionado diploma federal no âmbito do município de Uberlândia, atribui os seguintes conceitos à essas manifestações:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...) II – reclamação: demonstração de insatisfação relativa à prestação do serviço público e à conduta de agentes públicos na prestação e na fiscalização desse serviço;

III – denúncia: ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes; IV – elogio: demonstração de reconhecimento ou satisfação sobre o serviço público oferecido ou atendimento recebido;

V – sugestão: apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços públicos prestados por órgãos da Administração Pública Municipal;

VI – solicitação de providências: pedido para a adoção de providências por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; (...) (UBERLÂNDIA, 2020c).

Além de receber as manifestações regulamentadas pelo decreto municipal, a Ouvidoria do município de Uberlândia realiza, também, o chamado atendimento geral, que representa todos aqueles contatos feitos por cidadãos que, apesar de não serem ou originarem

uma manifestação típica de ouvidoria, ocasionaram um atendimento relacionado, via de regra, ao fornecimento de informações ou orientações (UBERLÂNDIA, 2022b, p. 17).

O contato com a Ouvidoria do município de Uberlândia pode ser realizado através de diferentes meios de comunicação. Na página da ouvidoria do município de Uberlândia consta a aba “FALE COM A OUVIDORIA”. Nela, são informados os canais de atendimento disponibilizados, quais sejam: *e-mail*, telefone (há um número de telefone fixo e um 0800), atendimento presencial, realizado das 12:00 às 17:00 horas e atendimento *online*, por meio da plataforma FalaBR (UBERLÂNDIA, 2021a).

Nos termos do art. 8º do Decreto municipal nº 18.810/2020, as manifestações serão apresentadas, preferencialmente, em meio eletrônico, por meio do Sistema Nacional Informatizado de Ouvidorias - e-Ouv e disponibilizadas na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR (UBERLÂNDIA, 2020c).

Quanto aos canais utilizados, o cidadão pode realizar o registro de sua manifestação diretamente na Plataforma Fala.Br. Ainda, a Ouvidoria também recebe *e-mails* e cartas, além dos atendimentos presenciais e por telefone, a partir dos quais insere os registros na referida Plataforma.

Conforme preceitua o §3º do art. 8º do Decreto municipal nº 18.810/2020, o *e-mail* institucional, o número de atendimento telefônico e o endereço de atendimento presencial devem ser disponibilizados permanentemente, na página da Ouvidoria municipal de Uberlândia (UBERLÂNDIA, 2020c).

Ao avaliarem as ouvidorias das assembleias legislativas estaduais brasileiras, Quintão e Cunha (2018) constataram, quanto aos meios de comunicação para recebimento das manifestações por ela disponibilizados, que, em sua maioria, as ouvidorias disponibilizavam apenas dois meios de comunicação, quais sejam, *e-mail* e formulário de *internet*.

Infere-se, dessa feita, que a Ouvidoria do município de Uberlândia busca ampliar o acesso ao cidadão, acolhendo sua participação por diversos e diversificados meios.

Desde o início das atividades da Ouvidoria do município de Uberlândia, foram registradas 1.639 manifestações - 436 em 2020 e 1203 em 2021 -, sendo a primeira recebida em 04/09/2020. No ano de 2021 foram realizados, ainda, 8.151 atendimentos gerais. Inobstante esses atendimentos não estejam relacionados propriamente às manifestações de ouvidoria, todos foram

recepcionados e devidamente respondidos pela Ouvidoria do município de Uberlândia (UBERLÂNDIA, 2021c; UBERLÂNDIA, 2022b).

Esses dados permitem concluir, ainda que de maneira incipiente, em razão da pouca idade da Ouvidoria do município de Uberlândia, que a interação dos cidadãos com a ouvidoria é crescente. Tanto assim é, que até o dia 22 de novembro de 2022, já haviam sido registradas, pelo referido órgão, 1291 manifestações e mais de 2000 atendimentos gerais. Destaque-se que a expressividade dos atendimentos gerais realizados no ano de 2021 guarda relação direta com o período da pandemia, em que o órgão foi constantemente acionado para sanar dúvidas e dar orientações sobre vacinação, quarentena e demais assuntos relacionados ao Covid-19.

Quando classificadas por tipo, conforme Quadro 8, verifica-se que a manifestação mais utilizada pelos cidadãos é a “reclamação”, seguida da “solicitação”. A “comunicação” e as manifestações “não vinculadas” também estão entre aquelas mais acessadas. A “denúncia” é o tipo de manifestação menos utilizado.

Comunicação é a classificação dada às denúncias ou a reclamações registradas de forma anônima, hipótese em que a Plataforma Fala.Br automaticamente as converte em comunicação. A manifestação “não vinculada”, por sua vez, referem-se à demandas não registradas no sistema Fala.BR (UBERLÂNDIA, 2021c; UBERLÂNDIA, 2022b).

Quadro 8- Manifestações protocoladas na Ouvidoria entre 2020 e 2021

| Tipo de manifestação | 2020 | | 2021 | | Total Geral | |
|----------------------|------------|-------------|-------------|-------------|--------------|----------------|
| | Qtde | % | Qtde | % | Qtde | % |
| Reclamação | 142 | 32,79% | 430 | 37,72% | 572 | 36,29% |
| Solicitação | 31 | 7,16% | 495 | 43,42% | 526 | 33,38% |
| Denúncia | 2 | 0,46% | 21 | 1,84% | 26 | 1,65% |
| Sugestão | 3 | 0,69% | 25 | 2,19% | 28 | 1,78% |
| Elogio | 2 | 0,46% | 38 | 3,33% | 40 | 2,54% |
| Comunicação | 36 | 8,31% | 131 | 11,49% | 167 | 10,60% |
| Não vinculadas | 217 | 50,12% | 0 | 0% | 217 | 13,77% |
| Total | 433 | 100% | 1140 | 100% | 1.576 | 100,00% |

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Esclareça-se, por oportuno, que para a elaboração do Quadro 8, foram consideradas 1140 manifestações no ano de 2021. Isso porque, consta no Relatório de Gestão do exercício de 2021, que das 1203 manifestações recebidas em 2021, 63 foram arquivadas, não havendo, no documento em tela, informação acerca da classificação dessas manifestações (UBERLÂNDIA, 2022b).

Por meio da análise das manifestações registradas pela ouvidoria é possível que a Administração Pública obtenha um importante panorama dos serviços públicos por ela disponibilizados. As reclamações e os elogios apresentam uma avaliação coletiva desses serviços. Já as solicitações e sugestões evidenciam as necessidades particulares de cada cidadão. É preciso, pensar estratégias para estimular e incentivar essas contribuições, que devem ser trabalhadas de forma a ocasionar melhorias nas políticas públicas implementadas, caracterizando a ouvidoria como um instrumento de gestão participativa (CALIARI; RICARDI; MOREIRA, 2022; SILVA; OLIVEIRA, 2020).

Os canais de atendimento mais utilizados pelos cidadãos para realizar suas manifestações foram o *e-mail* e o Fala.Br, o que evidencia uma preferência pelos meios digitais. Deve-se observar, todavia, que a Ouvidoria do município de Uberlândia iniciou suas atividades durante a pandemia de Covid-19, e que o atendimento presencial somente foi retomado no mês de dezembro de 2021, quando, então, foram realizados dois atendimentos presenciais. Sobreleva pontuar, ainda, que no ano de 2021, a ouvidoria recebeu uma manifestação por meio de carta (UBERLÂNDIA, 2021c; UBERLÂNDIA, 2022b).

Ao diversificar os canais de comunicação, permitindo que a manifestação seja feita por intermédio de qualquer meio passível de conhecimento (UBERLÂNDIA, 2020c), a Ouvidoria do município de Uberlândia garante, ao mesmo tempo, a ampliação de acesso para o cidadão e a facilidade no envio da resposta (QUINTÃO; CUNHA, 2018).

Nesse ponto, é relevante destacar o empenho, disposição e boa vontade das servidoras que atuam na Ouvidoria em atender e entender as demandas dos cidadãos. Quando há contato direto com o público, ou seja, nos atendimentos presenciais e por telefone, esse é feito de forma humanizada, paciente e acolhedora, garantindo ao cidadão segurança e conforto para fazer sua manifestação ou questionamento, da mesma forma, são sanadas todas as dúvidas e explicado o procedimento adotado pelo órgão e as formas pelas quais o cidadão pode acompanhar sua manifestação. Essa postura incentiva a participação popular, vez que demonstra ao cidadão sua

importância para o Ente Público e a relevância de suas contribuições para melhorar os serviços e políticas públicas.

Importante colacionar a fala do Ouvidor Geral Designado do município de Uberlândia, no evento Webinário da Ouvidoria Móvel Virtual: “Cada manifestação tem uma preocupação do cidadão que diz respeito ao trabalho das secretarias municipais e por isso merecem toda a atenção e busca por uma solução” (UBERLÂNDIA, 2022b, p. 19).

4.5 Gestão e fluxo da manifestação

Nos termos do Decreto 18.810/2020, a Ouvidoria do município de Uberlândia deve coordenar o fluxo de elaboração e apresentar resposta conclusiva às manifestações recebidas (UBERLÂNDIA, 2020c).

Ao registrar sua demanda na Plataforma Fala.BR, o cidadão recebe um *e-mail* automático do sistema com protocolo e código de acesso para acompanhamento da demanda. Nos casos em que a manifestação é feita pelos demais meios de comunicação disponibilizados pela Ouvidoria, ela é inserida na Plataforma Fala.BR.

Quando a manifestação é feita por telefone ou presencialmente, as servidoras transcrevem-na para a Plataforma Fala.BR, e informam ao cidadão o número de protocolo e o código de acesso ao referido sistema. Caso o cidadão opte pelo *e-mail*, a manifestação também será inserida na Plataforma Fala.BR, e o e-mail respondido com a informação do número de protocolo e o código de acesso ao referido sistema.

Com relação à proteção da identidade do manifestante, o art. 10, do Decreto nº 18.810/2020, determina que a Ouvidoria proteja a identidade e/ou os elementos que permitam a identificação do manifestante, preservando o nome, endereço e demais dados de qualificação que serão documentados separadamente (UBERLÂNDIA, 2020c).

Em termos práticos, significa dizer que os dados pessoais dos manifestantes ficam resguardados na Ouvidoria. Via de regra, não são repassados aos demais órgãos, apenas nos casos em que seja necessário para elaboração da resposta.

A garantia de anonimato do cidadão, no entanto, é falha. A Ouvidoria do município de Uberlândia faz uso da Plataforma Fala.Br, que permite o recebimento, análise, encaminhamento e conclusão das manifestações. Ocorre que, por meio dessa plataforma, somente a manifestação do tipo denúncia pode ser registrada de maneira anônima. Para todos ou outros tipos de

manifestação há a exigência de identificação do manifestante. Ainda, se a denúncia for registrada de forma anônima, o manifestante fica impossibilitado de realizar seu acompanhamento e receber uma resposta do órgão ou entidade.

No que tange aos demais canais de comunicação, o cidadão pode optar por não se identificar, fornecendo apenas um *e-mail* criado exclusivamente para apresentar a manifestação na Ouvidoria.

Uma vez apresentada a demanda, é feita uma análise, que verifica se ela apresenta dados suficientes para dar continuidade à sua tramitação. Na hipótese de insuficiência das informações apresentadas, a Ouvidoria solicitará ao cidadão que, no prazo de 20 dias, complemente os elementos apresentados em sua manifestação. A ausência de complementação no prazo estabelecido ensejará o arquivamento da manifestação (UBERLÂNDIA, 2020c).

Não sendo esse o caso, nos termos da resposta ao item 2.3.6 do questionário do MMOuP, a Ouvidoria recebe a manifestação, avalia a necessidade de salvaguardar alguma informação, classifica-a de acordo com o seu assunto e a encaminha ao setor responsável pela resolutividade do caso com fixação de prazo administrativo para resposta, qual seja, 20 dias. Esse prazo pode ser prorrogado por igual período.

Ao tomar conhecimento, o setor responsável apura, atende e dá resposta à manifestação. Importante destacar que em cada órgão da Administração Pública Direta e Indireta a Ouvidoria conta com o apoio de, pelo menos, dois servidores designados pelo gestor da pasta para responder às demandas de ouvidoria. Esses servidores mantêm um diálogo permanente, simplificado e direto com a Ouvidoria, com o objetivo de facilitar o processo de resposta ao cidadão manifestante (UBERLÂNDIA, 2021c; UBERLÂNDIA, 2022b).

Uma vez formulada, a resposta é então devolvida à Ouvidoria, que analisa a sua adequação e, considerando-a satisfatória, remete-a ao manifestante, encerrando a manifestação. Caso não seja considerada satisfatória, a Ouvidoria poderá solicitar informações e esclarecimentos complementares.

De acordo com o Decreto 18.810/2020, o prazo para resposta das manifestações é de até 30 dias, contados da data de seu recebimento, prorrogável por igual período mediante justificativa expressa (UBERLÂNDIA, 2020c).

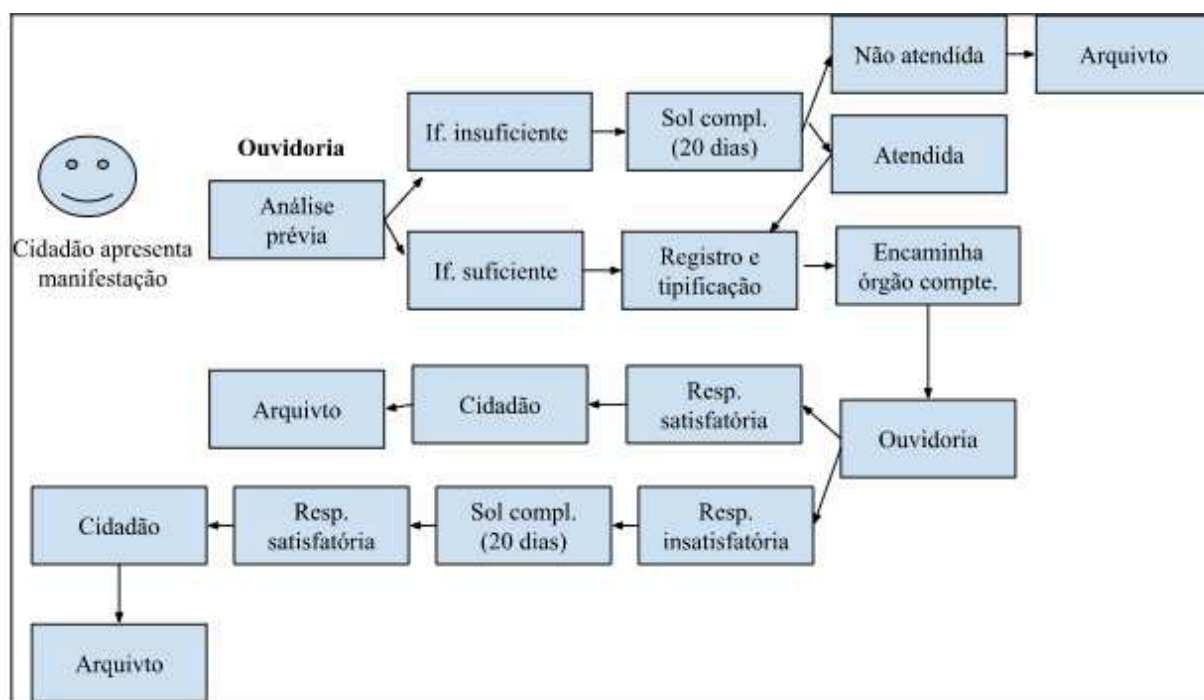
Vale salientar que não está expresso, claramente, no Decreto 18.810/2020, o prazo ou a obrigatoriedade de apresentação de resposta às demandas da ouvidoria. Não há, também,

disposições acerca do caráter prioritário dessas respostas ou o estabelecimento de sanções para os casos de não atendimento ou de atendimento insatisfatório (UBERLÂNDIA, 2020c), evidenciando a debilidade da autonomia técnica da Ouvidoria nesse ponto (QUINTÃO, 2019).

A resposta, deve ser objetiva e fazer uso de linguagem simples, clara e compreensível (UBERLÂNDIA, 2020c). Como todas as manifestações são inseridas na plataforma Fala.Br, o cidadão pode consultar a resposta apresentada pelo órgão ou entidade demandada, por meio do número do protocolo e código de acesso que lhe é fornecido.

Caso o manifestante não concorde com a resposta será necessária a abertura de nova demanda. Isso porque, não há, no Decreto nº 18.810/2020, qualquer disposição acerca da possibilidade de o manifestante solicitar a complementação ou maiores esclarecimentos à resposta que lhe foi apresentada. A Figura 5 ilustra e detalha este fluxo.

Figura 5 – Fluxo da manifestação



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

No que tange à observância dos prazos de resposta fixados pelo Decreto nº 18.810/2020, no ano de 2021, apenas uma manifestação não foi respondida dentro do prazo legal. Tratou-se de uma Reclamação, cuja resposta era de competência conjunta das Secretarias Municipais de Trânsito e Transportes, Meio Ambiente e Serviços e Urbanos e Planejamento Urbano. No caso

específico, não obstante os esforços de coordenação feitos pela Ouvidoria, não foi possível obter resposta conclusiva satisfatória e tempestiva para inserção na Plataforma Fala.Br (UBERLÂNDIA, 2022b).

O caso em comento foi inserido no Relatório de Gestão do exercício de 2021 e evidenciou mais um desafio ao atingimento dos objetivos da Ouvidoria, qual seja, o “amadurecimento do processo construtivo de aprimoramento nos diálogos, mediante ações transversais entre Secretarias/ Órgãos municipais” e a Ouvidoria (UBERLÂNDIA, 2022b, p. 14).

Assim, entendemos que a composição do processo de solução tem cerne num modelo cooperativo e no desenvolvimento de ações conjuntas entre a Ouvidoria Municipal e os Órgãos da Administração Pública direta e indireta. Dentre as atribuições da Ouvidoria também está o aprimoramento do diálogo entre a sociedade e a Administração Pública, objetivo que somente será alcançado a contento, mediante esforço conjunto de todos os envolvidos na busca por uma gestão pública de qualidade e participativa, processo gradativo e evolutivo, sempre almejado por essa Ouvidoria (UBERLÂNDIA, 2022b, p. 14).

A situação ora descrita encontra eco em Lira, Monteiro e Tavares (2020, p. 49), quando sublinham a necessidade de integração entre a ouvidoria e os setores internos e externos de toda Administração Pública, a fim de que se obtenha respostas precisas, sistêmicas e sistematizadas. Destacam, ainda, “a necessidade de se construir, nas organizações públicas, uma visão sistêmica das dimensões organizacionais de forma a alcançar integração e harmonia entre as diversas dimensões”.

Oliveira e Oliveira (2019) também relataram a falta de compreensão dos gestores, servidores e, em alguns casos, dos próprios ouvidores acerca da importância do papel desempenhado pela ouvidoria e da necessidade de atendimento de suas demandas dentro dos prazos estipulados como as dificuldades mais citadas pelos Ouvidores Regionais da Ouvidoria do SUS do Paraná.

Quanto ao gerenciamento das demandas, com vistas a garantir eficiência e qualidade em seus serviços, a Ouvidoria do município de Uberlândia, no início de suas atividades, aderiu ao Sistema Informatizado Nacional de Ouvidorias (Sistema e-Ouv), da Controladoria Geral da União, atualmente integrado à Plataforma Fala.Br. Por meio desse sistema é possível fazer a gestão das informações e das demandas do órgão (UBERLÂNDIA, 2022b). A Ouvidoria armazena, ainda, seus processos em pasta específica, na rede disponibilizada pela Prodaub², com controle de acesso e realização de *backup* diário.

² A Prodaub é a empresa pública municipal, responsável pela tecnologia e informática da Prefeitura Municipal de Uberlândia

Às informações coletadas é dado um tratamento específico, que garante sua disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade. Todavia, essas informações são mantidas em bases de dados não interoperáveis, ou seja, que não se comunicam entre si.

O sistema de gerenciamento é um ponto positivo para a atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia, pois facilita o gerenciamento das demandas, seus prazos, a atualização do andamento e a resposta ao cidadão; bem como a coleta de dados e informações para a elaboração do relatório de gestão. Ocasionalmente, ainda, eficiência, qualidade e transparência nos serviços prestados (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2019; RAIMUNDO *et al.*, 2019).

Questionada acerca da existência de processos mapeados, instituídos e com mecanismos de gestão de riscos, para tratamento de manifestações internas e externas, assim como sobre a existência de procedimentos definidos de revisão desses processos, possibilitando ajustes e melhorias, a Ouvidoria informou que esses processos existem, mas não se encontram formalmente instituídos. Destacou, ainda, a existência de um Plano de Integridade e de procedimento de gestão de riscos que abarca esses processos.

4.6 Respostas às manifestações

É dever da ouvidoria apresentar resposta a toda e qualquer manifestação apresentada por todo e qualquer cidadão. Machado e Borges (2017) pontuam que a ouvidoria deve abrir-se a quaisquer manifestações, pois representam não só a oportunidade de dar-se a conhecer pelos cidadãos, mas, também, de compreender as necessidades da população e as dificuldades e gargalos das políticas e serviços públicos implementados.

Os referidos autores destacam, ainda, a importância da qualidade da resposta apresentada ao cidadão, asseverando que a ouvidoria não pode ser um mero órgão repassador de informações oficiais, sob pena de não cumprir com sua função de canal de controle e participação popular (MACHADO; BORGES, 2017).

Assim, a análise crítica das respostas fornecidas é uma parte fundamental do trabalho da ouvidoria (MACHADO; BORGES, 2017), sob pena de conterem informações totalmente insuficientes, que empobrecem a notícia que veiculam ou sequer informem de fato (QUINTÃO, 2019).

Nesse intuito, a pesquisadora formulou, em 28/09/2022, manifestação do tipo solicitação à Ouvidoria do município de Uberlândia. A solicitação foi registrada por meio da plataforma Fala.Br e, por isso, não pôde ser feita de maneira anônima.

A solicitação foi elaborada nos seguintes termos: *“Boa tarde. Ao tentar transitar pela Rua Caciporé, situada no bairro Copacabana, me deparei com o fato de que essa via se encontra apenas parcialmente asfaltada. O acesso dessa rua pela Av. Oscarina Cunha Chaves além de não ser asfaltado, é praticamente inexistente. Assim, gostaria de solicitar o asfaltamento da referida rua, bem como saber os motivos pelos quais ela se encontra "inacabada". Desde já agradeço a atenção”*.

Consta, na Figura 6 a resposta apresentada em 03/10/2022, ou seja, dentro do prazo legalmente estipulado para tanto.

Figura 6 – Resposta apresentada à manifestação da pesquisadora

| Respostas | | |
|------------------|---|--------------------|
| 03/10/2022 15:26 | Tipo | Responsável |
| | Resposta Conclusiva | Órgão |
| | Anexos | |
| | Não existem anexos | |
| | Segue resposta formulada pelo órgão responsável por apurar e tratar sua manifestação: | |
| | "Boa tarde, | |
| | Em atendimento à manifestação nº 02646.2022.001076-98, informamos que na época do loteamento em questão, não havia legislação que cobrasse infraestrutura de pavimentação. Informamos ainda, que existem projetos aprovados nessa secretaria para urbanização do local. | |
| | À disposição | |
| | Oficial Administrativo SMO" | |

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Veja-se que a resposta apresentada à solicitação formulada pela pesquisadora amolda-se ao descrito por Quintão (2019). A informação apresentada é insuficiente e não esclarece o questionamento apresentado ou mesmo o pedido de tomada de providência. Veja-se.

“Na época do loteamento em questão”: Qual época? Qual loteamento? *“não havia legislação que cobrasse infraestrutura de pavimentação”*: “Qual era a legislação que regia a aprovação de loteamentos? *“Informamos ainda, que existem projetos aprovados nessa secretaria para urbanização do local”*: Qual secretaria? Quais são esses projetos? Existe previsão de execução?

A crítica não recai sobre o atendimento da vontade da pesquisadora. É sabido que a resposta apresentada pela ouvidoria não necessariamente vai atender à vontade do cidadão manifestante. O que se questiona é a qualidade da resposta apresentada.

Segundo Machado e Borges (2017), a avaliação das respostas que lhes são apresentadas é fundamental no trabalho de uma ouvidoria. Se essa análise crítica não for feita, o órgão em tela corre sério risco de ser um mero encaminhador de respostas, que, além de não desempenhar seu papel democrático, atua como instância aplacadora dos questionamentos sociais.

Ainda, à exemplo da Ouvidoria do SUS, é importante que se desenvolva a chamada escuta qualificada, de modo que, a resposta a ser encaminhada ao cidadão, além de efetivamente responder à sua manifestação apresente orientações sobre as políticas públicas disponíveis acerca do objeto da manifestação e a forma de acessá-las. Ou seja, é importante que a ouvidoria seja, também, um órgão disseminador de informações a fim de estimular o diálogo com a população sobre os mais variados temas, pois “quando o usuário tem a possibilidade de obter informações precisas sobre diferentes políticas, ele pode capacitar-se para exercer atividades de controle sobre as mesmas (FERNANDEZ *et al.*, 2021, p.15).

No caso da solicitação formulada pela pesquisadora, a resposta apresentada poderia ter sido instruída com a legislação que rege o assunto e orientações sobre como consultar essa legislação. Poderia, ainda, haver informação acerca da eventual possibilidade de consultar, no *website* da Prefeitura informações sobre a aprovação de loteamentos e seus requisitos.

Em verdade, a resposta apresentada não atende sequer aos requisitos estabelecidos pelo Decreto nº 18.810/2020, que determina a apresentação de resposta conclusiva às manifestações recebidas (UBERLÂNDIA, 2020c).

Apesar de não tratar especificamente da resposta às solicitações, dispõe, nos arts. 13, 14 e 15, que respostas conclusivas implicam a apresentação de informação objetiva acerca dos fatos narrados; manifestação acerca da possibilidade de adoção da providência sugerida, informando a forma e os prazos de sua implantação, bem como os mecanismos pelos quais o usuário poderá acompanhar a execução; informação sobre o encaminhamento da denúncia aos órgãos apuratórios competentes e sobre os procedimentos a serem adotados, ou sobre o seu arquivamento, na hipótese de a denúncia não ser conhecida (UBERLÂNDIA, 2020c).

É verdade que não se pode generalizar a atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia na apresentação de respostas às manifestações dos cidadãos a partir da análise de uma única demanda encaminhada pela pesquisadora.

Ocorre que, a partir da observação participante foi possível perceber que não obstante exista uma preocupação dos servidores que atuam no órgão em tela de atender satisfatoriamente à população, é imprescindível o amadurecimento, dentro da organização, da importância e valia do papel da ouvidoria e, por via de consequência, da necessidade de cooperação e colaboração dos demais órgãos.

Percebeu-se, ainda, que por se tratar de um órgão em implementação, nem todas as potencialidades da Ouvidoria do município de Uberlândia foram integralmente exploradas. O processo de apresentação de respostas e seu conteúdo é um exemplo.

4.7 Tratamento e destino da informação gerada a partir das manifestações

Ao tratar da funcionalidade das ouvidorias públicas, a Ouvidoria Geral da União destaca a possibilidade desses órgãos contribuírem para a melhoria dos serviços públicos prestados e políticas públicas implementadas. A partir das manifestações recebidas, é possível identificar pontos de aprimoramento e melhoria dos procedimentos e processos adotados; percepção e satisfação dos cidadãos quanto aos serviços públicos disponibilizados, falhas a serem sanadas, entre inúmeras outras questões (OGU, 2012).

Assim, os dados obtidos por meio das manifestações devem ser trabalhados de modo a monitorar a realidade das políticas e serviços públicos ofertados, e auxiliar os gestores no planejamento e processo decisório, destacando-se, nesse ponto, a dimensão gerencial da ouvidoria (SANTOS, *et. al*, 2019).

Ademais, pontuam Silva e Oliveira (2020), que a análise e divulgação desses dados pelas ouvidorias, em especial aqueles relativos à percepção e satisfação dos cidadãos quanto aos serviços públicos disponibilizados, representam uma forma de incentivo da participação e controle populares. Para os autores, as ouvidorias precisam se fazer presentes, acompanhando a prestação dos serviços públicos e propondo soluções para seu aperfeiçoamento, o que reforça o caráter ativo e não apenas passivo desses órgãos.

No caso da Ouvidoria do município de Uberlândia, o art. 3º do Decreto nº 18.810/2020, atribui ao referido órgão as funções de (i) processar as informações obtidas por meio das manifestações e pesquisas de satisfação realizadas a fim de subsidiar a avaliação dos serviços prestados, em especial para o cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento da Carta de Serviços ao Usuário; (ii) produzir e analisar dados e informações sobre as atividades realizadas no âmbito da ouvidoria, a fim de propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e prevenção de falhas e omissões na prestação de serviços públicos (UBERLÂNDIA, 2020c); e

Art. 3º Compete à Ouvidoria, além das atribuições previstas na legislação específica (...)

X - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar todas as informações e deverá conter, no mínimo:

- a) o número de manifestações recebidas no ano anterior;
- b) os motivos das manifestações;
- c) a análise dos pontos recorrentes; e
- d) as providências adotadas pela Administração Pública nas soluções apresentadas.

§ 1º Com base nas informações de que trata o inciso X do caput deste artigo, o relatório deverá apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos;

§ 2º Para efeitos do inciso VI do caput deste artigo, a Ouvidoria poderá elaborar relatórios estatísticos periódicos relativos às demandas e manifestações recebidas, que deverão conter, além dos requisitos a que se refere o inciso X do caput deste artigo, informações relativas:

I - aos tipos;

II - aos órgãos e entidades objeto das demandas; e

III - tempo de resposta.

§ 3º O relatório de gestão constante no inciso X do caput deste artigo será encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a Ouvidoria, e disponibilizado integralmente no sítio eletrônico do Município. (UBERLÂNDIA, 2020c).

Atendendo às determinações do Decreto nº 18.810/2020, a Ouvidoria elabora, anualmente, o Relatório de Gestão, com dados e estatísticas produzidos a partir das manifestações. Os demais documentos elencados no Decreto municipal nº 18.810/2020, como relatórios estatísticos periódicos e pesquisas de satisfação e avaliação do serviço público (UBERLÂNDIA, 2020c), ainda não são produzidos pela Ouvidoria do município de Uberlândia.

Nos Relatórios de Gestão são disponibilizados dados estatísticos do atendimento da Ouvidoria, com informações sobre a quantidade de manifestações, sua classificação, os canais de comunicação utilizados pelo cidadão, a situação das manifestações (se concluídas, em tratamento, arquivadas ou “fora do prazo”), e quais os órgãos e assuntos mais demandados. É também apresentada uma análise dos pontos recorrentes, com recomendação e sugestão de providências a serem adotadas para o melhor atendimento dos cidadãos (UBERLÂNDIA, 2021c; UBERLÂNDIA, 2022b)

Dessa forma, a pesquisadora discorda da resposta apresentada ao item 2.4.3 do questionário do MMOuP. Ao elaborar o Relatório de Gestão, em atendimento ao que preconiza o inciso, X, do art. 3º do Decreto nº 18.810/2020, a Ouvidoria realiza análise quantitativa dos dados coletados a partir das manifestações, de acordo com parâmetros por ela definidos.

Conforme esclarecido nas respostas ao questionário do MMOuP, o órgão em tela não produz dados acerca do perfil dos manifestantes que a ela recorrem, não havendo levantamento dessas informações nem mesmo para apoiar a definição de procedimentos, roteiros ou canais de atendimento da própria ouvidoria.

Também não são produzidos ou utilizados dados extraídos das avaliações dos serviços públicos realizadas pelos cidadãos. Por sua vez, são disponibilizadas ferramentas de avaliação da satisfação dos usuários em relação ao atendimento prestado pelo órgão. Não existe, no entanto, procedimento formalizado e periódico de análise desses dados, a qual é realizada incidental e esporadicamente. Segundo informado pela Ouvidoria, o Fala.Br, após o envio de resposta conclusiva da manifestação, permite que o cidadão avalie se a demanda foi atendida, mas não necessariamente, a avaliação se dará em relação ao atendimento prestado pela Ouvidoria.

Em relação ao controle social e à assunção de uma postura ativa na busca de manifestações dos cidadãos, a Ouvidoria esclareceu que não realiza ações proativas junto aos usuários dos serviços públicos para coleta de informações acerca da qualidade da prestação desses serviços e eventuais pontos de melhoria. Essa é mais uma potencialidade que necessita ser melhor desenvolvida pela Ouvidoria do município de Uberlândia.

Como dito, dentre as competências de uma ouvidoria está a de contribuir para melhoria dos serviços públicos prestados e políticas públicas implementadas. Veja-se que os Relatórios de Gestão apresentam informações relevantes, que contribuem para o planejamento e processo decisório das instituições do governo.

A título de exemplo, no item “análise dos pontos recorrentes” do Relatório de Gestão do exercício de 2021, identificou-se que as secretarias municipais mais demandadas, no âmbito da Ouvidoria do município de Uberlândia Municipal, foram as Secretarias Municipais de Trânsito e Transportes, Meio Ambiente e Serviços Urbanos e o Departamento Municipal de Água e Esgoto - DMAE. Quanto ao assunto da manifestação, os pontos recorrentes concentraram-se na prestação de serviços relacionados a transporte público, sinalização de vias públicas, serviços urbanos (fiscalização de posturas, capina, roçagem e varrição, iluminação pública e outras), coleta de resíduos e, de modo geral, no atendimento realizado pelos servidores (UBERLÂNDIA, 2022b).

Questionado sobre a contribuição prestada pela Ouvidoria aos gestores municipais, o referido órgão elucidou que apoia os gestores municipais no processo de mapeamento de serviços, sem, contudo, haver procedimento e rotinas específicas para essa finalidade. Esclareceu, ainda, que encaminha as informações existentes em cada manifestação às áreas responsáveis pela tomada de providências e produz, anualmente, o Relatório de Gestão, bem como informações aos gestores de serviço ou por solicitação ou em decorrência de eventos concretos por ela identificados.

Convém enfatizar, nesse ponto, o trabalho desenvolvido pela Ouvidoria do município de Uberlândia na missão de apoiar e conscientizar os gestores municipais acerca da importância do trabalho por ela desenvolvido e da relevância dos dados produzidos para elaboração, planejamento e melhoria dos serviços e políticas públicas postos à disposição dos cidadãos.

Em ambos os Relatórios de Gestão elaborados foram enumeradas as ações e sugestões de melhorias propostas pela Ouvidoria do município de Uberlândia. Em 2020 foram as seguintes:

1. Recomendação para órgãos e entidades públicas municipais adotarem providências para adotarem a avaliação de serviços prestados, em cumprimento ao Decreto nº 18.810/2020 (Ofício Circular nº 03/2020/OM);
2. Encaminhamento do Ofício nº 04/2020/OM para a Secretaria Municipal de Governo e Comunicação em outubro de 2020, ponderando a necessidade de Criação e Regulamentação do Conselho de Usuários, nos termos do Decreto nº 18.810/2020; e
3. Expedição do Ofício nº 01/2021/OM para as secretarias municipais e órgãos da administração indireta relatando quais as maiores insatisfações dos usuários do serviço público municipal no período de atuação da Ouvidoria e sugerindo aos gestores a adoção de providências para o melhor atendimento do cidadão (UBERLÂNDIA, 2021c).

Já no ano de 2021, houve a

- Expedição do Ofício nº 01/2021/OM para as Secretarias Municipais e Órgãos da Administração indireta relatando quais as maiores insatisfações dos usuários do serviço público municipal no período de atuação da Ouvidoria e sugerindo aos gestores a adoção de providências para o melhor atendimento do cidadão;

- Orientação para Órgãos e entidades públicas municipais quanto aos prazos legais e regulamentares de Ouvidoria, em cumprimento ao Decreto nº 18.810/2020 (Ofício Circular nº 177/2021/OM/CGM);
- Expedição do Ofício nº 54/2022/OM/CGM para as Secretarias de Planejamento Urbano, Meio Ambiente e Serviços Urbanos e Trânsito e Transportes, com cópia para a Secretaria Municipal de Governo e Comunicação, recomendando a adoção das medidas necessárias para atendimento à manifestação de Ouvidoria em decorrência da perda de prazo para encaminhamento de resposta conclusiva, bem como reafirmando a importância dos trabalhos realizados pela Ouvidoria (UBERLÂNDIA, 2022b).

Os dados coletados pela ouvidoria no desempenho de suas atribuições são de grande valia, pois traduzem a visão e percepção dos cidadãos acerca dos serviços e políticas públicas que lhes são ofertados (OGU, 2012; SANTOS, *et. al*, 2019; SILVA; OLIVEIRA, 2020).

No caso da Ouvidoria do município de Uberlândia, verificou-se que a contribuição por ela prestada nesse sentido ainda é tímida. Existem muitas vertentes a serem melhor exploradas, como a satisfação do usuário acerca do serviço público e do atendimento prestado pelo referido órgão, o perfil dos manifestantes, o melhor acompanhamento das manifestações e o cumprimento dos compromissos firmados para implementação de sugestões ou adoção de providências.

Evidenciou-se, ainda, a falta de integração do órgão de participação popular com os demais setores do Poder Executivo municipal, bem como a necessidade de capacitar os gestores e servidores/funcionários quanto à relevância da Ouvidoria.

À exemplo do praticado pela Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará (LUDUEÑA; BATISTA, 2017), a Ouvidoria do município de Uberlândia pode elaborar relatórios semestrais, com dados e estatísticas produzidos a partir das manifestações e consolidar esses dados no Relatório de Gestão anual. Nesse último, pode apresentar recomendações de melhorias aos órgãos/entidades do Poder Executivo municipal, com solicitação de resposta das iniciativas implementadas e previsão de penalidades para o caso de descumprimento.

Ainda, Ludueña e Batista (2017) asseveram que no Ceará, as manifestações de ouvidoria ensejam ações de inspeção e fiscalização interna, bem como a possibilidade de instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

Todas essas ações podem vir a ser implementadas no âmbito de atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia a fim de privilegiar o referido órgão e fortalecer sua condição de canal de participação e controle popular.

4.8 Divulgação do órgão e prestação de contas

A divulgação da ouvidoria, das ações por ela praticadas e dos resultados obtidos nos meios de comunicação da instituição, que permitam o extenso acesso por parte dos cidadãos é questão de suma importância para a garantia de seu propósito público (LYRA 2016; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016; QUINTÃO; CUNHA, 2018; QUINTÃO, 2019).

Em relação à Ouvidoria do município de Uberlândia, à semelhança do constatado por outros estudos (LUDUEÑA; BATISTA, 2017; QUINTÃO; CUNHA, 2018; QUINTÃO, 2019) a divulgação do referido órgão e de seus resultados para a sociedade não é eficaz.

Há, no website oficial da Prefeitura Municipal de Uberlândia um ícone da Ouvidoria (UBERLÂNDIA, 2022c), sendo raras as iniciativas de divulgação por outros meios de comunicação, que geralmente ocorreram em situações de publicização de eventos nos quais a Ouvidoria ou algum de seus servidores participaram.

Da mesma forma, não há registro de campanha institucional, com o uso de cartazes, distribuição de panfletos ou por outros meios de comunicação que não o portal institucional, informando sobre a existência da ouvidoria e sua forma de atuação, o que evidencia a baixa circulação informacional acerca desse órgão.

Não obstante conste no Decreto municipal nº 18.810/2020 a determinação de que o ícone da ouvidoria esteja disponível no portal eletrônico em local de destaque (UBERLÂNDIA, 2020c), na prática verifica-se uma divulgação tímida e pouco expressiva.

A Figura 7 permite inferir que o ícone da Ouvidoria se encontra no fim da página (UBERLÂNDIA, 2022c) e, caso o cidadão não esteja efetivamente procurando por ele, muito provavelmente sequer notará sua existência.



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Ao abrir o website do portal institucional da Prefeitura Municipal de Uberlândia, o cidadão não vê o ícone da ouvidoria sem mover a barra de rolagem, o que limita as condições de acesso. Isso porque, “quanto mais tempo navegando, mais telas e mais cliques, a tendência é que o internauta desista de chegar ao que procura” (QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 133).

Santos et al. (2019) destacam a necessidade e importância da divulgação da existência da ouvidoria a fim de que o cidadão, ciente da existência do órgão, suas atribuições e funcionalidades, possa realizar sua manifestação.

No mesmo sentido, Quintão e Cunha (2018), pontuam que o local em que está disposto o ícone da ouvidoria no website das instituições revela a verdadeira intenção de quem o criou, a respeito da facilitação ao acesso, além de demonstrar o quão estratégica ela é para a instituição. A realidade constatada é, pois, preocupante.

Ao clicar no ícone da ouvidoria, na página inicial do website da Prefeitura Municipal de Uberlândia, o cidadão é remetido para a página própria da Ouvidoria do Município de Uberlândia. Nela constam informações sobre a estrutura e a regulamentação do órgão, divulgação de relatórios e carta de serviços, bem como sobre as formas e canais de manifestação. (UBERLÂNDIA, 2021a).

Segundo Quintão e Cunha (2018, p. 134), os sites das ouvidorias, em especial aquelas em amadurecimento, à exemplo da Ouvidoria do município de Uberlândia, devem disponibilizar informações relativas "às suas funcionalidades e objetivos; a figura do ouvidor e o seu processo de escolha; se há atribuição de mandato, bem como o seu tempo e possibilidade de reeleição; as formas de contato; os tipos de mensagens a ela destinadas; a legislação e os atos normativos; notícias e relatórios de atuação”.

Como dito, a página online da Ouvidoria do município de Uberlândia disponibiliza algumas das informações apontadas como essenciais por Quintão e Cunha (2018), mas peca, principalmente, na divulgação de informações referentes à figura do ouvidor. Também não há divulgação clara sobre os demais servidores que compõem a Ouvidoria e suas respectivas funções.

No que tange à divulgação das ações e resultados da ouvidoria do município de Uberlândia, apesar do Decreto municipal nº 18.810/2020 prever a possibilidade de disponibilização do relatório de gestão, dos relatórios estatísticos periódicos e da avaliação do serviço público (UBERLÂNDIA, 2020c), na aba “Relatórios” da página da ouvidoria do

município de Uberlândia encontra-se disponível apenas os Relatórios de Gestão da Ouvidoria referentes aos exercícios de 2020 e 2021 (UBERLÂNDIA, 2021a). Ressalte-se que esses documentos são disponibilizados unicamente no portal eletrônico da Ouvidoria, não havendo outro meio de publicização.

Questionado sobre a divulgação de dados referentes ao seu desempenho, o órgão em tela asseverou que não dá transparência a nenhum dado relacionado ao seu desempenho e que não possui meios para a contabilização e evidenciação de benefícios financeiros ou não financeiros decorrentes de sua atuação.

Verifica-se que à semelhança do constatado por Quintão (2019), a prestação de contas desempenhada pela Ouvidoria do município de Uberlândia não possui um caráter ampliado, limitando-se, basicamente, àquela oferecida ao cidadão manifestante.

Quintão (2019) e Santos et al. (2019) asseveram a importância de se desenvolver estratégias de comunicação que envolvam os cidadãos e colaborem para a construção da cidadania e da legitimação da ouvidoria.

Santos et al. (2019) criticam a atitude passiva de simples divulgação dos dados na *internet*, defendendo que a publicação do conteúdo em sítios oficiais não assegura a transparência desses dados. Segundo os autores, essa postura passiva desestimula o cidadão a utilizar da ouvidoria enquanto canal de controle e participação popular.

É, pois, necessário

desenvolver formas de ação que desempenhem uma justificação pública acerca das ações e envolvimento nas políticas públicas pela ouvidoria, decorrentes das queixas, sugestões e reclamações dos cidadãos, e, assim, reforçar a sua importância institucional e se distanciar de sua imagem que ela seria um canal inerte, apenas para recepção de demandas (QUINTÃO, 2019, p. 311).

Com vistas a dar maior transparência e visibilidade à Ouvidoria do município de Uberlândia, suas funcionalidades e seus resultados pode-se, à exemplo da Empresa Brasil de Comunicação e do Senado (QUINTÃO, 2019), criar uma programação semanal denominada “minuto da ouvidoria”, a ser veiculada, por exemplo, na Rádio Nossa Cidade, no perfil do Instagram da Prefeitura Municipal de Uberlândia e demais canais de comunicação do Poder Executivo municipal. Claro que tais medidas demandam vontade e interesse da alta administração.

Há, também, necessidade de avanços no que trata de articulação inter e intrainstitucional. Nas respostas apresentadas pela Ouvidoria do município de Uberlândia aos itens 3.2.1, 3.2.2,

3.2.3, 3.3.1 e 3.3.2 do questionário do MMOuP, verifica-se que o referido órgão informou que não foi instituído, no município de Uberlândia, Conselho de Usuários de Serviços Públicos. Informou, ainda, quanto à sua interação com outros órgãos de defesa dos usuários, que essa é feita de maneira esporádica, quando há a necessidade de promover ações e projetos conjuntos.

No que tange ao relacionamento com as ouvidorias de outros órgãos e entidades no tratamento de manifestações comuns, esclareceu que quando recebe uma manifestação que extrapola sua competência, ela avisa o cidadão que o conteúdo da manifestação, ou parte dele, não é de sua competência, e indica o órgão ou entidade competente e como proceder para apresentar a demanda. Caso o outro órgão ou entidade utilize o Fala.Br, a própria Ouvidoria realiza o encaminhamento.

4.9 Grau de maturidade da Ouvidoria do município de Uberlândia

O Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP) visa proporcionar parâmetros comuns de atuação e servir de instrumento de referência aos gestores de ouvidoria nos processos de implementação e aprimoramento da mesma (CGU, 2021).

Sua matriz é composta por quatro dimensões: Estruturante, Essencial, Prospectiva e Específica. Cada dimensão possui objetivos próprios, subdivididos em componentes menores e verificáveis, denominados elementos. Esses são traduzidos em perguntas (verificadores), que possibilitam quatro respostas: limitado, básico, sustentado e otimizado. As respostas correspondem ao nível de maturidade dentro de um elemento e permitem avaliar o nível de maturidade do objetivo, das dimensões e da própria ouvidoria (CGU, 2021).

Apesar de não buscar classificar ou ranquear as unidades de ouvidoria, o MMOuP atribui uma pontuação para cada um dos elementos verificados a fim de que “o modelo possa servir como referencial para a ouvidoria avaliar seu nível de maturidade, em cada elemento, objetivo e dimensão, e para que possa adequar e aprimorar a sua gestão e as suas entregas” (CGU, 2021, p. 9). A resposta “otimizado” corresponde a 4 pontos; a “sustentado”, três pontos; a “básico”, dois pontos e a resposta “limitado”, um ponto (CGU, 2021).

A pontuação de cada objetivo corresponde à média simples da pontuação de cada elemento; a pontuação de cada dimensão corresponde à média simples da pontuação de cada objetivo; e a pontuação global do nível de maturidade da unidade de ouvidoria é a média da pontuação de cada dimensão. Uma pontuação final igual a 4 corresponde a um nível de

maturidade otimizado; entre 3 e 3,9, sustentado; entre 2 e 2,9, básico; e menor do que 2, limitado (CGU, 2021).

A matriz do MMOuP (questionário para levantamento de informações), que abrange apenas as três primeiras dimensões: Estruturante, Essencial, Prospectiva, é composta por 12 objetivos e 47 elementos. A dimensão Estruturante possui 21 elementos, a Essencial, 19 e a Prospectiva sete elementos.

O questionário foi encaminhado para a Ouvidoria do município de Uberlândia, juntamente com solicitação de preenchimento, via Lei de Acesso à Informação em 13 de setembro de 2022, tendo a pesquisadora recebido a devolutiva de sua solicitação no dia 29 do mesmo mês pela via do Ofício nº 699/OM/CGM.

Ao avaliar os elementos (perguntas) constantes do questionário do MMOuP, a Ouvidoria identificou que, em alguns deles, nenhuma das opções apresentadas refletia o cenário por ela experimentado, razão pela qual deixou de apresentar resposta. São eles: 1.5.1, 1.5.2, 2.3.4, 2.3.8, 3.2.1 e 3.2.3. Por um lapso, a resposta apresentada pela Ouvidoria não incluiu o quesito 1.4.5. Contudo, a partir do presente estudo e dos esclarecimentos prestados pelo órgão no questionário do MMOuP, foi possível apresentar resposta aos questionamentos, de modo que todo o questionário para levantamento de informações foi devidamente respondido³.

Aos itens 1.4.5, 3.2.1 e 3.2.3 foi atribuído o grau de maturidade limitado (1). Por sua vez, os quesitos 1.5.2 e 2.3.4 foram avaliados com grau de maturidade básico (2). Já aos itens 1.5.1 e 2.3.8 foi concedido o grau de maturidade sustentado (3). Ainda, como já demonstrado nas seções secundárias acima, especificamente 4.2 e 4.7, a pesquisadora discorda de algumas das respostas apresentadas pela Ouvidoria do município de Uberlândia.

³ Transcreve-se, abaixo, os itens do questionário do MMOuP aos quais a Ouvidoria do município de Uberlândia não apresentou resposta:

1.4.5 Planejamento e execução orçamentária: Há previsão de alocação orçamentária nos planos internos do órgão ou há previsão orçamentária específica para a realização das ações de ouvidoria?

1.5.1 Infraestrutura tecnológica: A ouvidoria possui sistema informatizado de gestão de processos e de informação?

1.5.2 Infraestrutura de base de dados: A ouvidoria possui infraestrutura de base de dados?

2.3.4 Proteção ao denunciante: Existem procedimentos instituídos para a proteção do denunciante?

2.3.8 Acompanhamento da conclusão de denúncias: Como a ouvidoria acompanha a conclusão dos processos de apuração resultantes de denúncias por ela recebidas?

3.2.1 Relacionamento com os Conselhos de usuários: Como se relaciona a ouvidoria com os conselhos de usuários de serviços públicos do órgão?

3.2.3 Utilidade da relação: Qual o papel da ouvidoria na produção de consultas realizadas aos conselheiros dos serviços prestados pelo órgão a que está vinculada?

Apesar de ter sido atribuído o nível otimizado de maturidade ao questionamento constante do item 1.5.3, constatou-se que apesar de possuir espaço de uso exclusivo, a Ouvidoria não se encontra em local evidente aos manifestantes que a procuram, razão pela qual atribui-se o nível sustentado de maturidade a esse quesito.

Da mesma forma, em relação à resposta apresentada ao item 2.4.3 do questionário do MMOuP, verificou-se que a Ouvidoria realiza análise quantitativa dos dados coletados a partir das manifestações, de acordo com parâmetros por ela definidos, de modo que deve ser-lhe atribuído o nível básico de maturidade nesse quesito.

O Quadro 9 apresenta a pontuação da Ouvidoria do município de Uberlândia em relação a cada Dimensão e o grau de maturidade desse órgão de acordo com os parâmetros fixados pelo MMOuP.

Quadro 9- Maturidade da Ouvidoria do município de Uberlândia

| Dimensão | Objetivo | Pontuação do Objetivo | Pontuação da Dimensão |
|---|-------------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Estruturante | Institucionalidade | 2 | 2,42 |
| | Capacidades e garantias da equipe | 3 | |
| | Capacidades e garantias do titular | 2,5 | |
| | Planejamento e gestão eficiente | 2 | |
| | Infraestrutura e acessibilidade | 2,6 | |
| Essencial | Governança de serviços | 2 | 1,78 |
| | Transparência e prestação de contas | 1,3 | |
| | Processos essenciais | 2,1 | |
| | Gestão estratégica de informações | 1,75 | |
| Prospectiva | Busca ativa de informações | 1 | 1,33 |
| | Conselho de usuários | 1 | |
| | Articulação interinstitucional | 2 | |
| Grau de maturidade da Ouvidoria do município de Uberlândia (média) | | | 1,84 |

Fonte: Elaborado pela autora, 2022

O MMOuP preconiza que as unidades de ouvidoria não precisam alcançar um mesmo nível de maturidade ou mesmo o nível otimizado de maturidade em todos os elementos. O nível foco da instituição deve ser proporcional à sua natureza, porte e complexidade, bem como ao ambiente e aos riscos a que suas operações estão expostas (CGU, 2021).

A pontuação obtida pela Ouvidoria do Município de Uberlândia, 1,84, enquadra-a no nível limitado de maturidade. Essa pontuação não deve ser vista como negativa. Como dito, o órgão em tela é recém-criado, e ainda não foi efetivamente institucionalizado. Há muito para explorar e expandir, em especial no que tange à transparência e prestação de contas.

Com vistas a contribuir para a institucionalização desse órgão como um efetivo instrumento de participação e controle popular apresenta-se, no Quadro 10, alternativas para os pontos de melhoria identificados.

Quadro 10 - Pontos de melhoria e alternativas propostas (continua)

| Ponto de melhoria | Alternativa proposta |
|---|--|
| Institucionalização da Ouvidoria | Edição de lei disporo acerca da criação e estrutura financeira e de pessoal da Ouvidoria do município de Uberlândia, com previsão de critérios e competências para preenchimento dos referidos cargos. |
| Espaço físico | Melhorar a sinalização da existência e da localização da Ouvidoria no prédio. |
| Capacidades e garantias do ouvidor | Criar, na estrutura administrativa, o cargo de Ouvidor Geral do município; fixar (i) critérios claros e objetivos para sua nomeação; (ii) prazo de mandato e possibilidade de recondução; (iii) dispositivos de proteção contra sua demissão, destituição ou exoneração |
| Garantia de anonimato do cidadão | Possibilitar a realização de todos os tipos de manifestação, e não só de denúncia, de maneira anônima. |
| Prazo, prioridade e obrigatoriedade de resposta às demandas da Ouvidoria. | Constar no instrumento legal de criação da Ouvidoria, dispositivo que trate expressamente acerca da obrigatoriedade de apresentação de resposta às demandas da ouvidoria, seus prazos, e penalidades em caso de descumprimento. |
| Impossibilidade de solicitar complementação da resposta apresentada | Constar no instrumento legal de criação da Ouvidoria, disposição expressa sobre a possibilidade de o manifestante requerer, em prazo determinado, a complementação ou maiores esclarecimentos à resposta que lhe foi apresentada. |
| Processo de apresentação de respostas e seu conteúdo | Realizar uma maior integração entre a Ouvidoria e os setores internos e externos de toda Administração Pública municipal; instituição formal de processos e procedimentos para tratamento de manifestações internas e externas, com possibilidade de revisão dos mesmos, possibilitando ajustes e melhorias; realizar maior controle de qualidade do conteúdo da resposta a fim de garantir o atendimento à manifestação apresentada; desenvolvimento da escuta qualificada, de modo que, a resposta a ser encaminhada ao cidadão, além de efetivamente responder à sua manifestação apresente orientações sobre as políticas públicas disponíveis acerca do objeto da manifestação e a forma de acessá-las. |

Quadro 10 - Pontos de melhoria e alternativas propostas (conclusão)

| Ponto de melhoria | Alternativa proposta |
|---|---|
| Tratamento e utilização dos dados obtidos por meio das manifestações | Implementar medidas para a produção e utilização de dados acerca do perfil dos cidadãos recorrem à Ouvidoria a fim de melhorar o serviço por ela prestado, bem como os serviços e políticas públicos; implementar medidas de avaliação da satisfação dos serviços públicos a serem realizadas pelos cidadãos e meios de extrair dados a partir dessas avaliações e utilizá-los a fim de melhorar os serviços e políticas públicas disponibilizados; implementar medidas que garantam o melhor acompanhamento das manifestações e o cumprimento dos compromissos firmados para implementação de sugestões ou adoção de providências. |
| Postura ativa na busca de manifestações dos cidadãos e utilização de dados obtidos por meio das manifestações | Implementar ações junto aos usuários dos serviços públicos para coleta de informações acerca da qualidade da prestação desses serviços e eventuais pontos de melhoria; consolidação dos dados e estatísticas produzidos a partir das manifestações no Relatório de Gestão anual, com apresentação de recomendações de melhorias aos órgãos/entidades do Poder Executivo municipal, com solicitação de resposta das iniciativas implementadas e previsão de penalidades para o caso de descumprimento; utilização dos dados e estatísticas produzidos a partir das manifestações para realização de ações de inspeção e fiscalização interna, |
| Transparência e prestação de contas | Realização de campanhas institucionais, com o uso de cartazes, distribuição de panfletos ou por outros meios de comunicação que não o portal institucional, informando sobre a existência da ouvidoria e sua forma de atuação; reposicionamento do ícone da Ouvidoria no <i>website</i> oficial da Prefeitura Municipal de Uberlândia para um local mais visível e de maior destaque; disponibilização, na página da Ouvidoria do município de Uberlândia de informações relativas "às suas funcionalidades e objetivos; a figura do ouvidor e o seu processo de escolha; se há atribuição de mandato, bem como o seu tempo e possibilidade de reeleição; as formas de contato; os tipos de mensagens a ela destinadas; a legislação e os atos normativos; notícias e relatórios de atuação" Quintão e Cunha (2018, p. 134); melhor divulgação das ações e resultados da Ouvidoria do município de Uberlândia, com elaboração não só de Relatórios de Gestão, mas também dos relatórios estatísticos periódicos e da avaliação do serviço público; utilização de meios de publicização que não o portal eletrônico da Ouvidoria; desenvolver estratégias de comunicação que envolvam os cidadãos e colaborem para a construção da cidadania e da legitimação da ouvidoria; criar uma programação semanal denominada "minuto da ouvidoria", a ser veiculada, por exemplo, na Rádio Nossa Cidade, no perfil do <i>Instagram</i> da Prefeitura Municipal de Uberlândia e demais canais de comunicação do Poder Executivo municipal; instituir o Conselho de Usuários de Serviços Públicos. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2022

Conforme evidenciado no presente trabalho, a Ouvidoria do município de Uberlândia encontra-se em processo de institucionalização e a condição de instrumento de controle e participação popular apesar de ainda não conquistada, será atingida. Nesse sentido, é primordial a manutenção das boas práticas já adotadas pelo órgão, bem como a implementação das melhorias sugeridas no Quadro 10.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 valoriza o cidadão, garantindo-lhe o direito à participação e controle popular. As ouvidorias são mecanismos que viabilizam o exercício desses direitos, empoderando os cidadãos.

Com vistas a garantir às ouvidorias condições de efetivamente desempenharem seu propósito público, qual seja, atuarem como um canal de interlocução entre os cidadãos e seus governos, de forma a facilitar e incentivar a participação e o controle popular, mostra-se relevante que os referidos órgãos possuam determinadas características que lhes garantam o *status* de autônomos e democráticos.

A dissertação aqui apresentada teve como objetivo avaliar a atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia, a fim de identificar se ela pode ser considerada um instrumento de participação e controle popular.

Para se atingir esse objetivo, fez-se necessário avaliar se o órgão sob estudo é dotado dessas características, quais sejam: posição hierárquica e relevância institucional; autonomia administrativa, política e financeira do órgão; (ii) forma de escolha do ouvidor e garantias a ele conferidas; (iii) canais de atendimento disponibilizados; (iv) tratamento, resposta e destino da informação gerada a partir das manifestações; e (v) prestação de contas e *accountability*.

Verificou-se que a criação da Ouvidoria do município de Uberlândia se deu em razão da necessidade de implementação de um canal de recebimento de denúncias relativas ao procedimento de responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas.

Constatou-se, ainda, que o referido órgão não foi efetivamente institucionalizado. Em outras palavras: a ouvidoria existe, porém sem estrutura física, financeira e de pessoal próprias, o que evidencia sua baixa densidade normativa e institucional (QUINTÃO; CUNHA, 2018; LYRA, 2016; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016)

No que tange à figura do ouvidor, averiguou-se que não existem critérios formalizados, claros e objetivos para sua nomeação. Também não existe previsão de requisitos para a investidura no referido cargo, ou estabelecimento de tempo de mandato, estabilidade e regras para sua destituição (UBERLÂNDIA, 2020c).

É o chefe do Poder Executivo Municipal o responsável por escolher o servidor que exercerá as funções de Ouvidor do Município. Funções essas, que são exercidas de forma não

remunerada e, por isso, cumulativamente ao exercício de outro cargo (efetivo ou comissionado). Outrossim, o Decreto nº 18.810/2020 explicita que a função de ouvidor se vincula diretamente à Secretaria de Governo (UBERLÂNDIA, 2020c), o que evidencia o baixo grau de independência do órgão em relação ao ente fiscalizado.

A livre nomeação para as funções de ouvidor e a ausência de mandato podem dificultar uma atuação imparcial e voltada para o cidadão, em especial quando se tratam de demandas negativas, como denúncias ou reclamações (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2019). Por sua vez, a acumulação de atividades, prejudica o desempenho das atribuições de ouvidor (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2019; LUDUEÑA; BATISTA, 2017).

Com relação aos canais de comunicação, constatou-se que a Ouvidoria do município de Uberlândia busca ampliar o acesso ao cidadão, acolhendo sua participação por diversos e diversificados meios, atendendo não só às manifestações regulamentadas pelo decreto municipal nº 18.810/2020, mas também a todos aqueles contatos feitos por cidadãos que, apesar de não serem ou originarem uma manifestação típica de ouvidoria, ocasionaram um atendimento (UBERLÂNDIA, 2022b, p. 17).

Verificou-se que a interação dos cidadãos com esse órgão é crescente, e que os servidores que nele atuam estão comprometidos com o atendimento e a satisfação do cidadão.

O mesmo não se pode dizer quanto aos demais órgãos e entidades do Poder Executivo municipal. Evidenciou-se a falta de integração do órgão de participação popular com os demais setores do Poder Executivo municipal, bem como a necessidade de capacitar os gestores e servidores/funcionários quanto à relevância da Ouvidoria.

A situação ora descrita encontra eco em Lira, Monteiro e Tavares (2020), quando sublinham a necessidade de integração entre a ouvidoria e os setores internos e externos de toda Administração Pública, a fim de que se obtenha respostas precisas, sistêmicas e sistematizadas.

Com relação à utilização das informações geradas a partir das manifestações recebidas, verificou-se que a contribuição prestada pela Ouvidoria do município de Uberlândia nesse sentido, ainda é tímida. Existem muitas vertentes a serem melhor exploradas, como a satisfação do usuário acerca do serviço público e do atendimento prestado pelo referido órgão, o perfil dos manifestantes, o melhor acompanhamento das manifestações e o cumprimento dos compromissos firmados para implementação de sugestões ou adoção de providências.

À exemplo do praticado pela Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará (LUDUEÑA; BATISTA, 2017), a Ouvidoria do município de Uberlândia pode elaborar relatórios semestrais, com dados e estatísticas produzidos a partir das manifestações e consolidar esses dados no Relatório de Gestão anual. Nesse último, pode apresentar recomendações de melhorias aos órgãos/entidades do Poder Executivo municipal, com solicitação de resposta das iniciativas implementadas e previsão de penalidades para o caso de descumprimento.

Ainda, Ludueña e Batista (2017) assinalam que no Ceará, as manifestações de ouvidoria ensejam ações de inspeção e fiscalização interna, bem como a possibilidade de instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

Essas ações podem vir a ser implementadas no âmbito de atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia a fim de privilegiar o referido órgão e fortalecer sua condição de canal de participação e controle popular.

Quanto à transparência e publicização dos atos das ouvidorias públicas municipais, verificou-se, quanto aos canais de comunicação que esses são razoavelmente diversificados, garantindo ao cidadão várias formas de acesso, como telefone, e-mail, formulário *on-line* e atendimento presencial.

Já no que tange à divulgação da Ouvidoria, e da prestação de contas de seus atos e resultados, à semelhança do constatado por outros estudos (LUDUEÑA; BATISTA, 2017; QUINTÃO; CUNHA, 2018; QUINTÃO, 2019) essa divulgação para a sociedade não é eficaz. A pesquisa evidenciou que há uma baixa publicidade a respeito do órgão no portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Uberlândia, bem como dos resultados de suas ações.

Ao divulgar seus relatórios de gestão, avaliação de serviços públicos e relatórios periódicos, a ouvidoria está prestando contas à população e atendendo aos princípios da transparência, *accountability* e acesso à informação (MÁRIO, 2012). Assim, a baixa publicidade, desestimula o controle e a participação social para além do cidadão manifestante, haja vista a ausência de prestação de contas direcionada para o público externo (QUINTÃO; CUNHA, 2018).

Em razão das constatações acima delineadas, e de acordo com os parâmetros fixados pelo MMOuP, a Ouvidoria do município de Uberlândia enquadra-se no nível limitado de maturidade, o que não pode ser interpretado como negativo. A Ouvidoria do município de Uberlândia encontra-se em processo de institucionalização e a condição de instrumento de controle e participação popular apesar de ainda não conquistada, será atingida. Nesse sentido, é primordial

a implementação das melhorias sugeridas neste trabalho, as quais são a principal colaboração da pesquisadora com o órgão estudado.

Quanto ao produto tecnológico da pesquisa, para além do Resumo Executivo constante do Apêndice A, sugere-se a realização de uma palestra, cuja descrição consta do Apêndice B. A palestra aqui sugerida pode ser realizada de maneira remota e tem como público alvo todos os servidores da Prefeitura Municipal de Uberlândia, com o objetivo de dar publicidade à Ouvidoria municipal de Uberlândia, suas funções e atribuições, bem como evidenciar os pontos de melhoria sugeridos neste trabalho.

A presente pesquisa visou avaliar a atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia, a fim de identificar se ela pode ser considerada um instrumento de participação e controle popular. Os resultados obtidos evidenciaram que a Ouvidoria do município de Uberlândia não está completamente institucionalizada, sua função é limitada e sua importância desmerecida. Indicaram, ainda, uma baixa publicização à comunidade da existência da Ouvidoria, suas atribuições e resultados, o que prejudica sua condição de instrumento de participação e controle popular.

As reflexões e descobertas obtidas neste trabalho podem, além de nortear a atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia a fim de aperfeiçoá-la, colaborar com a implementação e aperfeiçoamento desses órgãos em outros municípios.

O estudo ora apresentado não tem a pretensão de esgotar o assunto tratado, pretende, em verdade, ampliar o campo de pesquisa referente às ouvidorias e prestar contribuições nesse sentido.

Como limitação a esta pesquisa, cita-se o fato de não ter sido possível incluir a percepção dos gestores dos demais órgãos e entidades municipais e dos próprios cidadãos acerca do órgão em tela. Outra limitação é a pouca idade da Ouvidoria do município de Uberlândia, o que restringe a coleta de dados a um curto espaço de tempo.

Como sugestões para pesquisas posteriores sobre o tema, indica-se ampliar o rol de ouvidorias municipais estudadas, comparando-as. Também sugere-se realizar um estudo comparativo entre a Ouvidoria do município de Uberlândia e a Ouvidoria municipal da saúde.

Sugere-se, ainda: a) analisar a percepção e o conhecimento dos cidadãos acerca das ouvidorias públicas; e b) avaliar o ponto de vista dos gestores públicos quanto à relevância e o papel das ouvidorias públicas.

6 REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e Governança Pública para Resultados: uma visão prática**. 1 reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ARAUJO, Maria Arlete Duarte de. Controle Social no Sistema Catalão de Saúde: um processo de construção em aberto. **Rev. Gerenc. Polit. Salud**, Bogotá, v. 17, n. 35, p. 26-42, Dec. 2018. Disponível em:
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-70272018000200026&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01 mai. 2022
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.rgps17-35.cssc>

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm..Acesso em: 02 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 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. Brasília, DF. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 02 abr 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 02 abr 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 02 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 02 maio 2022.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Rede Nacional de Ouvidorias**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/rede-de-ouvidorias>. Acesso em: 06 maio 2022.

CALIARI, Rafael Vulpi; RICARDI, Luciani Martins; MOREIRA, Marcelo Rasga. Análise das manifestações à Ouvidoria-Geral do SUS, no período de 2014 a 2018: evidências para a tomada de decisões. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**, v. 27, n. 01, p. 205-218, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/v8dbxssvPnGCWzgW6q9S8yB/abstract/?lang=pt#ModalArticles>. Acesso em: 20 set 2022. <https://doi.org/10.1590/1413-81232022271.30712020>

CARDOSO, Antônio Semerato. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Texto para discussão. n.1480. Brasília: Ipea, 2010.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semerato (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 2. p. 43-53. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 19 set. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **7 PASSOS PARA CRIAR UMA OUVIDORIA NO MEU MUNICÍPIO**. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/colecao-municipio-transparente/arquivos/sete-passos-para-criar-uma-ouvidoria-no-meu-municipio.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Referencial Teórico do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP)**. Brasília: Ascom/CGU, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/modelo-de-maturidade-em-ouvidoria-publica>. Acesso em: 05 mai. 2022.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual de Ouvidoria Pública**: Revisto, ampliado e atualizado pela Lei nº 13.460 e Decreto nº 9.492/2018. Brasília: Ascom/CGU, 2020. [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ouvidoria/arquivos/manual-de-ouvidoria-publica-2019.pdf/ view](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ouvidoria/arquivos/manual-de-ouvidoria-publica-2019.pdf/view). Acesso em: 05 mai. 2022.

CRESWELL, John. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de Magda Lopes. 3. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2010. 296 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna. **O planejamento da pesquisa qualitativa: Teoria e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. 432 p

FERNANDEZ, Michelle Vieira **et al.** Ouvidoria como instrumento de participação, controle e avaliação de políticas públicas de saúde no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva [online]**. 2021, v. 31, n. 04. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312021310403>. Acesso em: 20 abr. 2022. <https://doi.org/10.1590/s0103-73312021310403>

FLICK, Uwe. **Desenho da Pesquisa Qualitativa**. Tradução: Roberto Cataldo Costa. Consultoria, supervisão e revisão técnica Dirceu da Silva. Porto Alegre: Artmed, 2009. 169 p. ISBN 978-85-363-2052-6.

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia da pesquisa: um guia para iniciantes**. Tradução de Magda Lopes. Revisão técnica Dirceu da Silva. Porto Alegre: Penso, 2013. 256p. ISBN 978-85-65848-08-4.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise do Conteúdo**. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2005.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 14, n. 2, p. 278 a 292, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/LJDs3rJFHRGtqJtXpKFhvCg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2022. <https://doi.org/10.1590/1679-395136904>

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado? **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, [S. L.], v. 1, n. 1, p. 45-60. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1981-77462003000100005>. Acesso em: 18 abr. 2022. <https://doi.org/10.1590/S1981-77462003000100005>

GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Revista de Sociologia e Política [online]**. 2011, v. 19, n. 38, p. 27-42. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000100003>. Acesso em: 27 abr. 2022. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000100003>

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos sociais e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH [online]**. 2019, v. 32, n. 85, p. 63-81. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.27655>. Acesso em: 27 abr. 2022.

GUARANÁ, Juliana; FLEURY, Sonia. Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada. **Revista de Administração de Empresas [online]**. 2008, v. 48, n. 3, p. 94-103. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902008000300009>. Acesso em: 27 abr. 2022.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública** [online]. 2013, v. 47, n. 2, p. 357-378. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000200004>. Acesso em 01 mai. 2022.

HEVIA, Felipe; VERA, Ernesto Isunza. Perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. In: A. Olvera (org.). **La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México**. Ciudad de México: Universidad Veracruzana/Ciesas, 2010. Cap. 1. p. 59-128.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Página de Cidades e Estados**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/uberlandia/pesquisa/23/25207?tipo=ranking>. Acesso em 29 de março de 2022.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p.479-499, jun. 2006. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rwrQDBzcvb7qVLGgdBvdWDH/?lang=pt>. Acesso em: 21 set. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.v 7**. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 1. p. 33-42. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 10. abr. 2022.

LIMA NETO, Fernando; DURÁN, Paulo Renato Flores. Ouvidorias públicas e conselhos de políticas: avanços e desafios na democratização da participação social e nas relações entre Estado e sociedade. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. Cap.3. p. 56-77 Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 19 set. 2021.

LIRA, Gabriela de Nazaré Wanderley; MONTEIRO, Ive da Silva.; TAVARES, Maria Cristina Reis. Uso da ouvidoria como ferramenta de gestão dos serviços odontológicos no município do Recife. **Tempus – Actas de Saúde Coletiva**, v. 13, n. 3, p. 43-59, 3 jul. 2020. Disponível em: <https://tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/2644>. Acesso em: 20 set 2022. <https://doi.org/10.18569/tempus.v13i3.2644>

LOPEZ, Felix Garcia. *Accountability* e controle social na administração pública federal. In: SILVA, Fabio de Sá e; LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Livro 9 – Volume 2. Brasília: Ipea, 2010. Cap. 5. p. 185-201. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3189/1/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf. Acesso em: 19 jul. 2022.

LUDUEÑA, Rossana Maria Guerra; BATISTA, Paulo César de Sousa. Estrutura, modelo e resultados da Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 15, n.2, p. 414-444, jul/dez, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327911303_Estrutura_modelo_e_resultados_da_Ouvidoria_do_Governo_do_Estado_do_Ceara. Acesso em: 20 set 2022. <https://doi.org/10.32586/rcda.v15i2.416>

LYRA, Rubens Pinto. Paradigmas de Ouvidoria Pública e proposta de mudança. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 5. p. 103-131 Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 19 set. 2021.

MACHADO, Felipe Rangel de Souza; BORGES, Camila Furlanetti. Análise do componente ouvidoria na implementação da política de participação no SUS no estado do Rio de Janeiro. **Sociologias [online]**, v. 19, n. 44, p. 360-389, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/4SdH5BbWM6C34mqpQqgLkxh/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 20 set 2022. <https://doi.org/10.1590/15174522-019004421>

MARIO, Camila Gonçalves de. **Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil**. 2006. 143 p. Trabalho de Conclusão de Curso (dissertação) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2006.

MARIO, Camila Gonçalves de. **Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil**. In: MARIO, Camila Gonçalves de (org.). **Ouvidorias públicas em debate: possibilidades e desafios**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012. p. 152.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p.109-134, mar. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 07 out. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENEZES, Ronald do Amaral; LIMA NETO, Fernando Cardoso; CARDOSO Antônio Semeraro Rito. As ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das ouvidorias públicas federais no Brasil. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 4. p. 79-101 Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 19 set. 2021.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 399 p. ISBN 978-85-450-0485-1.

OLIVEIRA, Débora Tazinasso de; OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de. As ouvidorias do SUS: como a participação popular se materializa como ferramenta de gestão e política pública? *Revista Tecnologia e Sociedade*, v. 15, n. 35, p. 290-310, 2019, Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/7269>. Acesso em 19 set. 2022. <https://doi.org/10.3895/rts.v15n35.7269>

OLIVEIRA, Sílvia Letícia Abreu de; ARAÚJO, Fábio Resende de; COSTA, Maria Teresa Pires. Análise da Atuação das Ouvidorias Públicas das Instituições Federais de Ensino como Instrumentos de Participação Social. **Interface - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 17, n. 2, p. 292-312, 2020. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/59945/analise-da-atuacao-das-ouvidorias-publicas-das-instituicoes-federais-de-ensino-como-instrumentos-de-participacao-social>. Acesso em 19 set. 2021.

OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO (OGU). **Orientações para implementação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. 5. ed. Brasília: Ascom/Ogu, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/ouvidoria>. Acesso em: 19 ago. 2021.

OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (OGE/MG). **Ouvidoria Pública Passo a Passo Manual de criação, aperfeiçoamento e boas práticas**. Belo Horizonte: OGE/MG, 2015. Disponível em: <https://silo.tips/download/ouvidoria-publica-passo-a-passo-manual-de-criacao-aperfeioamento-e-boas-praticas>. Acesso em: 19 ago. 2021.

OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (OGE/SP). **CARTILHA DE OUVIDORIA MUNICIPAL: Orientações para criar e aperfeiçoar Ouvidorias em Municípios do Estado de São Paulo**. São Paulo: OGE/SP, 2018. Disponível em: <http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br/PDF/Cartilha%20de%20Ouvidoria%20Municipal.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, [S.L.], v. 45, n. 1, p. 36-49, mar. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-75902005000100005>. Acesso em: 02 ago. 2021.

PEREIRA, Marcelo Henrique. **CONTROLE PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: O Caso da Ouvidoria do Tribunal de Contas de Santa Catarina**. 2021. 151 p. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

QUEIROZ, Danielle Teixeira, *et al.* Observação participante na pesquisa qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde. **Revista Enfermagem UERJ**, Rio de JaneiroRJ, v.1, n. 2, p.276-283, abr/jun. 2007

QUINTÃO, Thales Torres; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Fala que eu te escuto: ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 26, n. 66, p. 125-143, jun. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987318266606>. Acesso em 19 set. 2021.

QUINTÃO, Thales Torres. Reflexões e Dilemas sobre a Ouvidoria Pública no Brasil: Uma Análise das Ouvidorias do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 297-324, 2019. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/53901/reflexoes-e-dilemas-sobre-a-ouvidoria-publica-no-brasil--uma-analise-das-ouvidorias-do-poder-executivo-federal/i/pt-br>. Acesso em 19 set. 2021. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i2.3382>

RAIMUNDO, Fábio Mariano; ANDRADE, Daniela Meirelles; NASCIMENTO, Priscilla Oliveira; SIQUEIRA, Monique Scalco Soares. Ouvidoria: um estudo de caso em uma Universidade Federal localizada no Sul de Minas Gerais. **Revista Vianna Sapiens**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 24, 2019. DOI: 10.31994/rvs.v10i2.589. Disponível em: <https://viannasapiens.emnuvens.com.br/revista/article/view/589>. Acesso em: 20 set 2022. <https://doi.org/10.31994/rvs.v10i2.589>

REIS, Jair Teixeira dos; AZOLIN, Audren Marlei. Fundamento constitucional-político para o controle externo. **Revista Quaestio Iuris**, [S.L.], v. 13, n. 1, p. 441-455, maio 2020. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2020.40593>. Acesso em: 27 abr. 2022.

ROMERO, Henrique Hugueney; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr/jun, 2014. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1371> Acesso em 19 set. 2021. <https://doi.org/10.21874/rsp.v65i2.579>

SANTOS, Aline Regina *et al.* Quem conhece as ouvidorias públicas? Um estudo sobre a imagem percebida por cidadãos de Florianópolis (SC). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 73 p. 400-420, set/dez. 2017. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/66025>. Acesso em 19 set. 2021. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v22n73.66025>

SANTOS, Aline Regina *et al.* O Papel da Ouvidoria Pública: Uma Análise a partir das Dimensões Funcional, Gerencial e Cidadã. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 630-657, 2019. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/55926/o-papel-da-ouvidoria-publica--uma-analise-a-partir-das-dimensoes-funcional--gerencial-e-cidada/i/pt-br>. Acesso em 19 set. 2021. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3200>

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n 2, p.347-369, Mar./Abr. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>. Acesso em: 12 set. 2022.

SILVA, José Irivaldo Alves de Oliveira; OLIVEIRA, Thiago Francisco Silva de. OUVIDORIA E GESTÃO PÚBLICA: uma relação necessária. **HOLOS**, [S. l.], v. 5, p. 1–32, 2020. DOI: 10.15628/holos.2020.8459. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/8459>. Acesso em: 28 jul. 2022.

SILVA, Ricardo Pereira da; MARTINS, Marcos Francisco. Críticas ao conceito liberal de cidadania e as decorrências para a educação. **Revista Cocar**, Belém, v. 10, n. 20, p. 131-157, Ago./Dez 2016. Disponível em: <http://páginas.uepa.br/seer/index.php/cocar>. Acesso em: 28 abr. 2022.

SOUKI, Léa Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 39-58, jun. 2006. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/21>. Acesso em: 27 abr. 2022. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2006.1.21>

STAKE, Robert E. Pesquisa Qualitativa: estudando como as coisas funcionam; tradução Karla Reis ; revisão técnica: Nilda Jacks. Porto Alegre : Penso, 2011.

TORRES, Ivanna Sant'Ana. **A Fraternidade como categoria política**: princípio anunciado na educação brasileira. 2010. 144 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010.

UBERLÂNDIA. **Lei Municipal nº 9.281, de 25 de julho de 2006**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/2006/928/9281/lei-ordinaria-n-9281-2006-dispoe-sobre-a-ouvidoria-de-servicos-publicos-no-ambito-da-administracao-direta-e-indireta-do-municipio-de-uberlandia-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 nov. 2021.

UBERLÂNDIA. **Decreto Municipal nº 18.389, de 09 de dezembro de 2019**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/decreto/2019/1838/18389/decreto-n-18389-2019-regulamenta-no-a-770-ambito-do-poder-executivo-municipal-a-lei-federal-n-12846-de-1-de-agosto-de-2013-e-suas-alteracoes-que-dispo-771-e-sobre-a-responsabilizac-807-a-771-o-administrativa-e-civil-de-pessoas-juri-769-dicas-pela-pra-769-tica-de-atos-contr-a-administrac-807-a-771-o-pu-769-blica-nacional-ou-estrangeira-e-da-769-outras-provide-770-ncias>. Acesso em: 10 mai. 2022.

UBERLÂNDIA. **Decreto Municipal nº 18.651, de 4 de junho de 2020a**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria/estrutura/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

UBERLÂNDIA. **Portaria nº 49.561, de 23 de junho de 2020b**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria/estrutura/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

UBERLÂNDIA. **Decreto Municipal nº 18.810, de 20 de setembro de 2020c**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/decreto/2020/1881/18810/decreto-n-18810-2020-dispoe-sobre-a-organizacao-e-o-funcionamento-da-ouvidoria-do-municipio?q=18810>. Acesso em: 20 nov. 2021.

UBERLÂNDIA. **OUVIDORIA**. 2021a. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria>. Acesso em: 15 nov. 2021.

UBERLÂNDIA. **Deliberação nº 1, de 12 de fevereiro de 2021b**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/governo-e-comunicacao/comite-de-governanca-publica-cgov/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

UBERLÂNDIA. **RELATÓRIO DE GESTÃO OUVIDORIA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA EXERCÍCIO 2020**. 2021c. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria/relatorios/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

UBERLÂNDIA. **Acordo de Cooperação nº 8/2021d**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/governo-e-comunicacao/comite-de-governanca-publica-cgov/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

UBERLÂNDIA. **Deliberação nº 2, de 12 de novembro de 2021e**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/governo-e-comunicacao/comite-de-governanca-publica-cgov/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

UBERLÂNDIA. **Decreto Municipal nº 19.814, de 29 de junho de 2022a**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/decreto/2022/1982/19814/decreto-n-19814-2022-institui-grupo-de-trabalho-para-implementacao-municipal-do-programa-time-brasil-da-controladoria-geral-da-uniao-e-designa-seus-membros?q=19814>. Acesso em: 20. jul 2022.

UBERLÂNDIA. **RELATÓRIO DE GESTÃO OUVIDORIA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA EXERCÍCIO 2021**. 2022b. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria/relatorios/>. Acesso em: 10. out. 2022.

UBERLÂNDIA. **Portal da Prefeitura**. 2022c. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/>. Acesso em: 02 nov. 2022.

VIEIRA, Liszt. Notas sobre o conceito de cidadania. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - Bib.**, São Paulo, v. 1, n. 51, p. 35-47, jan/jun. 2001. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/123456789/1823>. Acesso em: 20 abr. 2022.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v 7. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 2. p. 43-52. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 10. abr. 2022.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. trad. Daniel Grassi- 2.ed.- Porto Alegre: Bookman, 2001.

7 APÊNDICES

7.1 Apêndice A: Resumo Executivo

Introdução

A Constituição Federal de 1988 valoriza o cidadão, garantindo-lhe o direito à participação e controle popular. As ouvidorias são mecanismos que viabilizam o exercício desses direitos, atuando como um canal de interlocução entre os cidadãos e seus governos, de forma a facilitar e incentivar a participação e o controle popular. Desse modo, mostra-se relevante que os referidos órgãos possuam determinadas características que lhes garantam o *status* de autônomos e democráticos.

Nessa seara, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública - MMOuP, que busca auxiliar o processo de implementação e promover melhorias na gestão das ouvidorias.

Esta pesquisa se propôs a avaliar a atuação da Ouvidoria do município de Uberlândia, a fim de identificar se esta pode ser considerada um instrumento de participação e controle popular, analisando as seguintes dimensões: (i) posição hierárquica e relevância institucional; autonomia administrativa, política e financeira do órgão; (ii) forma de escolha do ouvidor e garantias a ele conferidas; (iii) canais de atendimento disponibilizados; (iv) tratamento, resposta e destino da informação gerada a partir das manifestações; e (v) prestação de contas e *accountability*.

Resultados

Verificou-se que a criação da Ouvidoria do município de Uberlândia se deu em razão da necessidade de implementação de um canal de recebimento de denúncias relativas ao procedimento de responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas.

O referido órgão não foi efetivamente institucionalizado: a ouvidoria existe, porém sem estrutura física, financeira e de pessoal próprias, o que evidencia sua baixa densidade normativa e institucional (QUINTÃO; CUNHA, 2018; LYRA, 2016; MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016)

No que tange à figura do ouvidor, averiguou-se que não existem critérios formalizados, claros e objetivos para sua nomeação, tampouco existe previsão de requisitos para a investidura no referido cargo, ou estabelecimento de tempo de mandato, estabilidade e regras para sua destituição (UBERLÂNDIA, 2020c).

É o chefe do Poder Executivo Municipal o responsável por escolher o servidor que exercerá as funções de Ouvidor do Município. Funções essas, que são exercidas de forma não remunerada e, por isso, cumulativamente ao exercício de outro cargo (efetivo ou comissionado). Outrossim, o Decreto nº 18.810/2020 explicita que a função de ouvidor se vincula diretamente à Secretaria de Governo (UBERLÂNDIA, 2020c), o que evidencia o baixo grau de independência do órgão em relação ao ente fiscalizado.

A livre nomeação para as funções de ouvidor e a ausência de mandato podem dificultar uma atuação imparcial e voltada para o cidadão, em especial quando se tratam de demandas negativas, como denúncias ou reclamações (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2019). Por sua vez, a acumulação de atividades, prejudica o desempenho das atribuições de ouvidor (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2019; LUDUEÑA; BATISTA, 2017).

Com relação aos canais de comunicação, constatou-se que a Ouvidoria do município de Uberlândia busca ampliar o acesso ao cidadão, acolhendo sua participação por diversos e diversificados meios, atendendo não só às manifestações regulamentadas pelo decreto municipal nº 18.810/2020, mas também a todos aqueles contatos feitos por cidadãos que, apesar de não serem ou originarem uma manifestação típica de ouvidoria, ocasionaram um atendimento (UBERLÂNDIA, 2022b, p. 17).

Verificou-se que a interação dos cidadãos com o órgão em tela é crescente, e que os servidores que nele atuam estão comprometidos com o atendimento e a satisfação do cidadão.

O mesmo não se pode dizer quanto aos demais órgãos e entidades do Poder Executivo municipal. Evidenciou-se a falta de integração do órgão de participação popular com os demais setores do Poder Executivo municipal, bem como a necessidade de capacitar os gestores e servidores/funcionários quanto à relevância da Ouvidoria.

A situação ora descrita encontra eco em Lira, Monteiro e Tavares (2020), quando sublinham a necessidade de integração entre a ouvidoria e os setores internos e externos de toda Administração Pública, a fim de que se obtenham respostas precisas, sistêmicas e sistematizadas.

Com relação à utilização das informações geradas a partir das manifestações recebidas, verificou-se que a contribuição prestada pela Ouvidoria do município de Uberlândia nesse sentido, ainda é tímida. Existem muitas vertentes a serem melhor exploradas, como a satisfação do usuário acerca do serviço público e do atendimento prestado pelo referido órgão, o perfil dos manifestantes, o melhor acompanhamento das manifestações e o cumprimento dos compromissos firmados para implementação de sugestões ou adoção de providências.

No que tange à transparência e publicização dos atos das ouvidorias públicas municipais, verificou-se, quanto aos canais de comunicação que esses são razoavelmente diversificados, garantindo ao cidadão várias formas de acesso, como telefone, e-mail, formulário *on-line* e atendimento presencial.

Já no que tange à divulgação da Ouvidoria, e da prestação de contas de seus atos e resultados, à semelhança do constatado por outros estudos (LUDUEÑA; BATISTA, 2017; QUINTÃO; CUNHA, 2018; QUINTÃO, 2019) essa divulgação para a sociedade não é eficaz. A pesquisa evidenciou que há uma baixa publicidade a respeito do órgão no portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Uberlândia, bem como dos resultados de suas ações.

Ao divulgar seus relatórios de gestão, avaliação de serviços públicos e relatórios periódicos, a ouvidoria está prestando contas à população e atendendo aos princípios da transparência, *accountability* e acesso à informação (MÁRIO, 2012). Assim, a baixa publicidade, desestimula o controle e a participação social para além do cidadão manifestante, haja vista a ausência de prestação de contas direcionada para o público externo (QUINTÃO; CUNHA, 2018).

Em razão do quadro fático acima delineado, e de acordo com os parâmetros fixados pelo MMOuP, a Ouvidoria do município de Uberlândia enquadra-se no nível limitado de maturidade, o que não pode ser interpretado como negativo.

Nesse sentido, com vistas a contribuir para a institucionalização desse órgão como um efetivo instrumento de participação e controle popular apresenta-se, no Quadro 1, alternativas para os pontos de melhoria identificados.

Quadro 10 - Pontos de melhoria e alternativas propostas (continua)

| Ponto de melhoria | Alternativa proposta |
|---|--|
| Institucionalização da Ouvidoria | Edição de lei dispendo acerca da criação e estrutura financeira e de pessoal da Ouvidoria do município de Uberlândia, com previsão de critérios e competências para preenchimento dos referidos cargos. |
| Espaço físico de difícil localização | Melhorar a sinalização da existência e da localização da Ouvidoria no prédio. |
| (Capacidades e garantias do ouvidor | Criar, na estrutura administrativa, o cargo de Ouvidor Geral do município; fixar (i) critérios claros e objetivos para sua nomeação; (ii) prazo de mandato e possibilidade de recondução; (iii) dispositivos de proteção contra sua demissão, destituição ou exoneração |
| Garantia de anonimato do cidadão | Possibilitar a realização de todos os tipos de manifestação, e não só de denúncia, de maneira anônima. |
| Prazo, prioridade e obrigatoriedade de apresentação de resposta às demandas da ouvidoria. | Constar no instrumento legal de criação da Ouvidoria, dispositivo que trate expressamente acerca da obrigatoriedade de apresentação de resposta às demandas da ouvidoria, seus prazos, e penalidades em caso de descumprimento. |
| Impossibilidade de solicitar complementação da resposta apresentada | Constar no instrumento legal de criação da Ouvidoria, disposição expressa sobre a possibilidade de o manifestante requerer, em prazo determinado, a complementação ou maiores esclarecimentos à resposta que lhe foi apresentada. |
| Processo de apresentação de respostas e seu conteúdo | Realizar uma maior integração entre a Ouvidoria e os setores internos e externos de toda Administração Pública municipal; instituição formal de processos e procedimentos para tratamento de manifestações internas e externas, com possibilidade de revisão dos mesmos, possibilitando ajustes e melhorias; realizar maior controle de qualidade do conteúdo da resposta a fim de garantir o atendimento à manifestação apresentada; desenvolvimento da escuta qualificada, de modo que, a resposta a ser encaminhada ao cidadão, além de efetivamente responder à sua manifestação apresente orientações sobre as políticas públicas disponíveis acerca do objeto da manifestação e a forma de acessá-las. |
| Tratamento e utilização dos dados obtidos por meio das manifestações | Implementar medidas para a produção e utilização de dados acerca do perfil dos cidadãos recorrem à Ouvidoria a fim de melhorar o serviço por ela prestado, bem como os serviços e políticas públicas; implementar medidas de avaliação da satisfação dos serviços públicos a serem realizadas pelos cidadãos e meios de extrair dados a partir dessas avaliações e utilizá-los a fim de melhorar os serviços e políticas públicas disponibilizados; implementar medidas que garantam o melhor acompanhamento das manifestações e o cumprimento dos compromissos firmados para implementação de sugestões ou adoção de providências. |
| Postura ativa na busca de manifestações dos cidadãos e utilização de dados obtidos por meio das manifestações | Implementar ações junto aos usuários dos serviços públicos para coleta de informações acerca da qualidade da prestação desses serviços e eventuais pontos de melhoria; consolidação dos dados e estatísticas produzidos a partir das manifestações no Relatório de Gestão anual, com apresentação de recomendações de melhorias aos órgãos/entidades do Poder Executivo municipal, com solicitação de resposta das iniciativas implementadas e previsão de penalidades para o caso de descumprimento; utilização dos dados e estatísticas produzidos a partir das manifestações para realização de ações de inspeção e fiscalização interna, |

Quadro 10 - Pontos de melhoria e alternativas propostas (conclusão)

| Ponto de melhoria | Alternativa proposta |
|-------------------------------------|---|
| Transparência e prestação de contas | Realização de campanhas institucionais, com o uso de cartazes, distribuição de panfletos ou por outros meios de comunicação que não o portal institucional, informando sobre a existência da ouvidoria e sua forma de atuação; reposicionamento do ícone da Ouvidoria no <i>website</i> oficial da Prefeitura Municipal de Uberlândia para um local mais visível e de maior destaque; disponibilização, na página da Ouvidoria do município de Uberlândia de informações relativas "às suas funcionalidades e objetivos; a figura do ouvidor e o seu processo de escolha; se há atribuição de mandato, bem como o seu tempo e possibilidade de reeleição; as formas de contato; os tipos de mensagens a ela destinadas; a legislação e os atos normativos; notícias e relatórios de atuação" Quintão e Cunha (2018, p. 134); melhor divulgação das ações e resultados da Ouvidoria do município de Uberlândia, com elaboração não só de Relatórios de Gestão, mas também dos relatórios estatísticos periódicos e da avaliação do serviço público; utilização de meios de publicização que não o portal eletrônico da Ouvidoria; desenvolver estratégias de comunicação que envolvam os cidadãos e colaborem para a construção da cidadania e da legitimação da ouvidoria; criar uma programação semanal denominada "minuto da ouvidoria", a ser veiculada, por exemplo, na Rádio Nossa Cidade, no perfil do <i>Instagram</i> da Prefeitura Municipal de Uberlândia e demais canais de comunicação do Poder Executivo municipal; instituir o Conselho de Usuários de Serviços Públicos. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Conforme evidenciado no presente trabalho, a Ouvidoria do município de Uberlândia encontra-se em processo de institucionalização e a condição de instrumento de controle e participação popular apesar de ainda não conquistada, será atingida. Nesse sentido, é primordial a manutenção das boas práticas já adotadas pelo órgão, bem como a implementação das melhorias sugeridas.

Referências

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Controle Social no Sistema Catalão de Saúde: um processo de construção em aberto. **Rev. Gerenc. Polit. Salud**, Bogotá, v. 17, n. 35, p. 26-42, Dec. 2018. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-70272018000200026&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01 mai. 2022

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm.. Acesso em: 02 ago. 2021.

CALIARI, Rafael Vulpi; RICARDI, Luciani Martins; MOREIRA, Marcelo Rasga. Análise das manifestações à Ouvidoria-Geral do SUS, no período de 2014 a 2018: evidências para a tomada de decisões. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**, v. 27, n. 01, p. 205-218, 2022. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/csc/a/v8dbxssvPnGCWzgW6q9S8yB/abstract/?lang=pt#ModalArticles>. Acesso em: 20 set 2022.

CARDOSO, Antônio Semerato. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Texto para discussão. n.1480. Brasília: Ipea, 2010.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semerato Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 2. p. 43-53. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 19 set. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **7 PASSOS PARA CRIAR UMA OUVIDORIA NO MEU MUNICÍPIO**. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/colecao-municipio-transparente/arquivos/sete-passos-para-criar-uma-ouvidoria-no-meu-municipio.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Referencial Teórico do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP)**. Brasília: Ascom/CGU, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/modelo-de-maturidade-em-ouvidoria-publica>. Acesso em: 05 mai. 2022.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual de Ouvidoria Pública**: Revisto, ampliado e atualizado pela Lei nº 13.460 e Decreto nº 9.492/2018. Brasília: Ascom/CGU, 2020. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ouvidoria/arquivos/manual-de-ouvidoria-publica-2019.pdf>/ view.

FERNANDEZ, Michelle Vieira **et al.** Ouvidoria como instrumento de participação, controle e avaliação de políticas públicas de saúde no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva [online]**. 2021, v. 31, n. 04. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312021310403>. Acesso em: 20 abr. 2022.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 14, n. 2, p. 278 a 292, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/LJDs3rJFHRGtqJtXpKFhvCg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2022.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p.479-499, jun. 2006. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rwrQDBzcvb7qVLGgdBvdWDH/?lang=pt>. Acesso em: 21 set. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>

LAVALLE, Adrián Gurza . Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de**

avaliação.v 7. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 1. p. 33-42. Disponível em:
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 10. abr. 2022.

LIMA NETO, Fernando; DURÁN, Paulo Renato Flores. Ouvidorias públicas e conselhos de políticas: avanços e desafios na democratização da participação social e nas relações entre Estado e sociedade. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. Cap.3. p. 56-77 Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 19 set. 2021.

LIRA, Gabriela de Nazaré Wanderley; MONTEIRO, Ive da Silva.; TAVARES, Maria Cristina Reis. Uso da ouvidoria como ferramenta de gestão dos serviços odontológicos no município do Recife. **Tempus – Actas de Saúde Coletiva**, v. 13, n. 3, p. 43-59, 3 jul. 2020. Disponível em: <https://tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/2644>. Acesso em: 20 set 2022.

LOPEZ, Felix Garcia. *Accountability* e controle social na administração pública federal. In: SILVA, Fabio de Sá e; LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Livro 9 – Volume 2. Brasília: Ipea, 2010. Cap. 5. p. 185-201. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3189/1/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf. Acesso em: 19 jul. 2022.

LUDUEÑA, Rossana Maria Guerra; BATISTA, Paulo César de Sousa. Estrutura, modelo e resultados da Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 15, n.2, p. 414-444, jul/dez, 2017. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/327911303_Estrutura_modelo_e_resultados_da_Ouvidoria_do_Governo_do_Estado_do_Ceara. Acesso em: 20 set 2022.

LYRA, Rubens Pinto. Paradigmas de Ouvidoria Pública e proposta de mudança. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 5. p. 103-131 Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 19 set. 2021.

MACHADO, Felipe Rangel de Souza; BORGES, Camila Furlanetti. Análise do componente ouvidoria na implementação da política de participação no SUS no estado do Rio de Janeiro. **Sociologias [online]**, v. 19, n. 44, p. 360-389, 2017. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/soc/a/4SdH5BbWM6C34mqpQqgLkxh/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 20 set 2022.

MENEZES, Ronald do Amaral; LIMA NETO, Fernando Cardoso; CARDOSO Antônio Semeraro Rito. As ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das ouvidorias públicas federais no Brasil. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 4. p. 79-101 Disponível em:
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 19 set. 2021.

OLIVEIRA, Débora Tazinasso de; OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de. As ouvidorias do SUS: como a participação popular se materializa como ferramenta de gestão e política pública? **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 15, n. 35, p. 290-310, 2019, Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/7269>. Acesso em 19 set. 2022.

OLIVEIRA, Sílvia Letícia Abreu de; ARAÚJO, Fábio Resende de; COSTA, Maria Teresa Pires. Análise da Atuação das Ouvidorias Públicas das Instituições Federais de Ensino como Instrumentos de Participação Social. **Interface - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 17, n. 2, p. 292-312, 2020. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/59945/analise-da-atuacao-das-ouvidorias-publicas-das-instituicoes-federais-de-ensino-como-instrumentos-de-participacao-social>. Acesso em 19 set. 2021.

OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO (OGU). **Orientações para implementação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. 5. ed. Brasília: Ascom/Ogu, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/ouvidoria>. Acesso em: 19 ago. 2021.

OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (OGE/MG). **Ouvidoria Pública Passo a Passo Manual de criação, aperfeiçoamento e boas práticas**. Belo Horizonte: OGE/MG, 2015. Disponível em: <https://silo.tips/download/ouvidoria-publica-passo-a-passo-manual-de-criacao-aperfeioamento-e-boas-praticas>. Acesso em: 19 ago. 2021.

OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (OGE/SP). **CARTILHA DE OUVIDORIA MUNICIPAL: Orientações para criar e aperfeiçoar Ouvidorias em Municípios do Estado de São Paulo**. São Paulo: OGE/SP, 2018. Disponível em: <http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br/PDF/Cartilha%20de%20Ouvidoria%20Municipal.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021.

QUINTÃO, Thales Torres; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Fala que eu te escuto: ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 26, n. 66, p. 125-143, jun. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987318266606>. Acesso em 19 set. 2021.

QUINTÃO, Thales Torres. Reflexões e Dilemas sobre a Ouvidoria Pública no Brasil: Uma Análise das Ouvidorias do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 297-324, 2019. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/53901/reflexoes-e-dilemas-sobre-a-ouvidoria-publica-no-brasil--uma-analise-das-ouvidorias-do-poder-executivo-federal/i/pt-br>. Acesso em 19 set. 2021.

RAIMUNDO, Fábio Mariano; ANDRADE, Daniela Meirelles; NASCIMENTO, Priscilla Oliveira; SIQUEIRA, Monique Scalco Soares. Ouvidoria: um estudo de caso em uma Universidade Federal localizada no Sul de Minas Gerais. **Revista Vianna Sapiens**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 24, 2019. DOI: 10.31994/rvs.v10i2.589. Disponível em: <https://viannasapiens.emnuvens.com.br/revista/article/view/589>. Acesso em: 20 set 2022.

ROMERO, Henrique Hugueney; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n.

2, p. 185-198, abr/jun, 2014. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1371>
Acesso em 19 set. 2021.

SANTOS, Aline Regina *et al.* O Papel da Ouvidoria Pública: Uma Análise a partir das Dimensões Funcional, Gerencial e Cidadã. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 630-657, 2019. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/55926/o-papel-da-ouvidoria-publica--uma-analise-a-partir-das-dimensoes-funcional--gerencial-e-cidada/i/pt-br>. Acesso em 19 set. 2021.

SILVA, José Irivaldo Alves de Oliveira; OLIVEIRA, Thiago Francisco Silva de. OUVIDORIA E GESTÃO PÚBLICA: uma relação necessária. **HOLOS**, [S. l.], v. 5, p. 1–32, 2020. DOI: 10.15628/holos.2020.8459. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/8459>. Acesso em: 28 jul. 2022.

UBERLÂNDIA. **Decreto Municipal nº 18.389, de 09 de dezembro de 2019**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/decreto/2019/1838/18389/decreto-n-18389-2019-regulamenta-no-a-770-mbito-do-poder-executivo-municipal-a-lei-federal-n-12846-de-1-de-agosto-de-2013-e-suas-alteracoes-que-dispo-771-e-sobre-a-responsabilizac-807-a-771-o-administrativa-e-civil-de-pessoas-juri-769-dicas-pela-pra-769-tica-de-atos-contr-a-administrac-807-a-771-o-pu-769-blica-nacional-ou-estrangeira-e-da-769-outras-provide-770-ncias>. Acesso em: 10 mai. 2022.

UBERLÂNDIA. **Decreto Municipal nº 18.651, de 4 de junho de 2020a**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria/estrutura/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

UBERLÂNDIA. **Portaria nº 49.561, de 23 de junho de 2020b**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria/estrutura/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

UBERLÂNDIA. **Decreto Municipal nº 18.810, de 20 de setembro de 2020c**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/decreto/2020/1881/18810/decreto-n-18810-2020-dispoe-sobre-a-organizacao-e-o-funcionamento-da-ouvidoria-do-municipio?q=18810>. Acesso em: 20 nov. 2021.

UBERLÂNDIA. **OUVIDORIA**. 2021a. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria>. Acesso em: 15 nov. 2021.

UBERLÂNDIA. **RELATÓRIO DE GESTÃO OUVIDORIA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA EXERCÍCIO 2020**. 2021c. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria/relatorios/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

UBERLÂNDIA. **RELATÓRIO DE GESTÃO OUVIDORIA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA EXERCÍCIO 2021**. 2022b. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria/relatorios/>. Acesso em: 10. out. 2022.

7.2 Apêndice B: Proposta de palestra para participação dos servidores municipais de Uberlândia

01 - Identificação da palestra: Para que serve uma ouvidoria pública? Conhecendo a Ouvidoria do município de Uberlândia

02 - Modalidade de oferta: presencial e remota, com carga horária de quatro horas.

03 - Frequência da oferta: anual, ofertada no período da tarde.

04 - Local: Auditório Cícero Diniz, no prédio da Prefeitura municipal de Uberlândia.

05 - Ementa: Cidadania, Democracia e Participação Popular. Ouvidoria Pública: resgate histórico, conceito, finalidade e atribuições. A Ouvidoria do município de Uberlândia: estrutura, relevância e atribuições. Papel da Ouvidoria perante à instituição e à sociedade. Importância e necessidade de comprometimento de todos os órgãos e entidades envolvidos.

06 - Justificativa: além de tratar de temas importantes como democracia e participação popular, a palestra apresentará a Ouvidoria do município de Uberlândia aos servidores municipais, suas funções e atribuições. Evidenciará, ainda, a importância do envolvimento e comprometimento de todos os órgãos e entidades do município de Uberlândia para o bom e completo desempenho das competências da Ouvidoria enquanto canal de controle e participação popular.

07 - Referências Básicas

CARDOSO, Antônio Semerato. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Texto para discussão. n.1480. Brasília: Ipea, 2010.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semerato Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 2. p. 43-53. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 19 set. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **7 PASSOS PARA CRIAR UMA OUVIDORIA NO MEU MUNICÍPIO**. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/colecao-municipio-transparente/arquivos/sete-passos-para-criar-uma-ouvidoria-no-meu-municipio.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual de Ouvidoria Pública**: Revisto, ampliado e atualizado pela Lei nº 13.460 e Decreto nº 9.492/2018. Brasília: Ascom/CGU, 2020. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ouvidoria/arquivos/manual-de-ouvidoria-publica-2019.pdf>/ view.

FERNANDEZ, Michelle Vieira **et al.** Ouvidoria como instrumento de participação, controle e avaliação de políticas públicas de saúde no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva [online]**. 2021, v. 31, n. 04. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312021310403>. Acesso em: 20 abr. 2022.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise do Conteúdo**. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2005.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 14, n. 2, p. 278 a 292, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/LJDs3rJFHRGtqJtXpKFhvCg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2022.

LIMA NETO, Fernando; DURÁN, Paulo Renato Flores. Ouvidorias públicas e conselhos de políticas: avanços e desafios na democratização da participação social e nas relações entre Estado e sociedade. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. Cap.3. p. 56-77 Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 19 set. 2021.

LIRA, Gabriela de Nazaré Wanderley; MONTEIRO, Ive da Silva.; TAVARES, Maria Cristina Reis. Uso da ouvidoria como ferramenta de gestão dos serviços odontológicos no município do Recife. **Tempus – Actas de Saúde Coletiva**, v. 13, n. 3, p. 43-59, 3 jul. 2020. Disponível em: <https://tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/2644>. Acesso em: 20 set 2022.

LUDUEÑA, Rossana Maria Guerra; BATISTA, Paulo César de Sousa. Estrutura, modelo e resultados da Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 15, n.2, p. 414-444, jul/dez, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327911303_Estrutura_modelo_e_resultados_da_Ouvidoria_do_Governo_do_Estado_do_Ceara. Acesso em: 20 set 2022.

LYRA, Rubens Pinto. Paradigmas de Ouvidoria Pública e proposta de mudança. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 5. p. 103-131 Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 19 set. 2021.

MACHADO, Felipe Rangel de Souza; BORGES, Camila Furlanetti. Análise do componente ouvidoria na implementação da política de participação no SUS no estado do Rio de Janeiro. **Sociologias [online]**, v. 19, n. 44, p. 360-389, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/4SdH5BbWM6C34mqpQqgLkhx/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 20 set 2022.

MENEZES, Ronald do Amaral; LIMA NETO, Fernando Cardoso; CARDOSO Antônio Semeraro Rito. As ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das ouvidorias públicas federais no Brasil. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 4. p. 79-101 Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 19 set. 2021.

OLIVEIRA, Débora Tazinasso de; OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de. As ouvidorias do SUS: como a participação popular se materializa como ferramenta de gestão e política pública? *Revista Tecnologia e Sociedade*, v. 15, n. 35, p. 290-310, 2019, Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/7269>. Acesso em 19 set. 2022.

OLIVEIRA, Sílvia Letícia Abreu de; ARAÚJO, Fábio Resende de; COSTA, Maria Teresa Pires. Análise da Atuação das Ouvidorias Públicas das Instituições Federais de Ensino como Instrumentos de Participação Social. **Interface - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 17, n. 2, p. 292-312, 2020. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/59945/analise-da-atuacao-das-ouvidorias-publicas-das-instituicoes-federais-de-ensino-como-instrumentos-de-participacao-social>. Acesso em 19 set. 2021.

OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO (OGU). **Orientações para implementação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. 5. ed. Brasília: Ascom/Ogu, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/ouvidoria>. Acesso em: 19 ago. 2021.

OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (OGE/MG). **Ouvidoria Pública Passo a Passo Manual de criação, aperfeiçoamento e boas práticas**. Belo Horizonte: OGE/MG, 2015. Disponível em: <https://silo.tips/download/ouvidoria-publica-passo-a-passo-manual-de-criacao-aperfeioamento-e-boas-praticas>. Acesso em: 19 ago. 2021.

OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (OGE/SP). **CARTILHA DE OUVIDORIA MUNICIPAL: Orientações para criar e aperfeiçoar Ouvidorias em Municípios do Estado de São Paulo**. São Paulo: OGE/SP, 2018. Disponível em: <http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br/PDF/Cartilha%20de%20Ouvidoria%20Municipal.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021.

QUINTÃO, Thales Torres; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Fala que eu te escuto: ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 26, n. 66, p. 125-143, jun. 2018. *FapUNIFESP (SciELO)*. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987318266606>. Acesso em 19 set. 2021.

QUINTÃO, Thales Torres. Reflexões e Dilemas sobre a Ouvidoria Pública no Brasil: Uma Análise das Ouvidorias do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 297-324, 2019. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/53901/reflexoes-e-dilemas-sobre-a-ouvidoria-publica-no-brasil--uma-analise-das-ouvidorias-do-poder-executivo-federal/i/pt-br>. Acesso em 19 set. 2021.

RAIMUNDO, Fábio Mariano; ANDRADE, Daniela Meirelles; NASCIMENTO, Priscilla Oliveira; SIQUEIRA, Monique Scalco Soares. Ouvidoria: um estudo de caso em uma Universidade Federal localizada no Sul de Minas Gerais. **Revista Vianna Sapiens**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 24, 2019. DOI: 10.31994/rvs.v10i2.589. Disponível em: <https://viannasapiens.emnuvens.com.br/revista/article/view/589>. Acesso em: 20 set 2022.

ROMERO, Henrique Hugueney; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr/jun, 2014. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1371> Acesso em 19 set. 2021.

SANTOS, Aline Regina *et al.* Quem conhece as ouvidorias públicas? Um estudo sobre a imagem percebida por cidadãos de Florianópolis (SC). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 73 p. 400-420, set/dez. 2017. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/66025>. Acesso em 19 set. 2021.

SANTOS, Aline Regina *et al.* O Papel da Ouvidoria Pública: Uma Análise a partir das Dimensões Funcional, Gerencial e Cidadã. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 630-657, 2019. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/55926/o-papel-da-ouvidoria-publica--uma-analise-a-partir-das-dimensoes-funcional--gerencial-e-cidada/i/pt-br>. Acesso em 19 set. 2021.

SILVA, José Ivaldo Alves de Oliveira; OLIVEIRA, Thiago Francisco Silva de. OUVIDORIA E GESTÃO PÚBLICA: uma relação necessária. **HOLOS**, [S. l.], v. 5, p. 1–32, 2020. DOI: 10.15628/holos.2020.8459. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/8459>. Acesso em: 28 jul. 2022.

UBERLÂNDIA. **Decreto Municipal nº 18.389, de 09 de dezembro de 2019**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/decreto/2019/1838/18389/decreto-n-18389-2019-regulamenta-no-a-770-mbito-do-poder-executivo-municipal-a-lei-federal-n-12846-de-1-de-agosto-de-2013-e-suas-alteracoes-que-dispo-771-e-sobre-a-responsabilizac-807-a-771-o-administrativa-e-civil-de-pessoas-juri-769-dicas-pela-pra-769-tica-de-atos-contr-a-administrac-807-a-771-o-pu-769-blica-nacional-ou-estrangeira-e-da-769-outras-provide-770-ncias>. Acesso em: 10 mai. 2022.

UBERLÂNDIA. **Decreto Municipal nº 18.651, de 4 de junho de 2020a**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria/estrutura/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

UBERLÂNDIA. **Portaria nº 49.561, de 23 de junho de 2020b**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria/estrutura/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

UBERLÂNDIA. **Decreto Municipal nº 18.810, de 20 de setembro de 2020c**. Uberlândia, MG, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/decreto/2020/1881/18810/decreto-n-18810-2020-dispoe-sobre-a-organizacao-e-o-funcionamento-da-ouvidoria-do-municipio?q=18810>. Acesso em: 20 nov. 2021.

UBERLÂNDIA. **OUVIDORIA**. 2021a. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria>. Acesso em: 15 nov. 2021.

UBERLÂNDIA. **RELATÓRIO DE GESTÃO OUVIDORIA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA EXERCÍCIO 2020**. 2021c. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria/relatorios/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

UBERLÂNDIA. **RELATÓRIO DE GESTÃO OUVIDORIA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA EXERCÍCIO 2021**. 2022b. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/ouvidoria/relatorios/>. Acesso em: 10. out. 2022.