



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

A ATUAÇÃO DAS OUVIDORIAS MUNICIPAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO¹

Flavia Coutinho Guilherme

Resumo: O objetivo deste artigo é avaliar a atuação das Ouvidorias Gerais nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, apresentando quantos e quais deles possuem o órgão em funcionamento e o modo como elas trabalham para cumprir a sua missão. Esta pesquisa caracteriza-se como descritiva com abordagem quantitativa e qualitativa. Quanto à coleta de dados, trata-se de uma pesquisa de levantamento. Através da consulta aos sítios das 21 prefeituras e contatos telefônicos, foi possível conhecer as prefeituras com a ouvidoria no exercício de suas funções. A partir daí, foram encaminhados questionários às ouvidorias, buscando-se conhecer melhor o seu funcionamento em geral, suas características, os principais desafios encontrados e pontos em que os Ouvidores acreditam que o órgão deva melhorar. Nesse percurso, foi avaliado também o acesso ao e-SIC (Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão) e o cumprimento do prazo para a resposta pelo órgão, sendo estes comparados com os dados obtidos na avaliação, referente ao ano 2016, da Escala Brasil Transparente. Os resultados demonstraram que 6 anos após a Lei de Acesso à Informação entrar em vigor, 57% dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresentaram deficiências no acesso ao e-SIC ou não o disponibilizavam. A análise das ouvidorias evidenciou que, em 38% dos municípios pertencentes à Região Metropolitana do Rio de Janeiro o Órgão, não existe ou não funciona e quando se avaliou os municípios com mais de 500.000 habitantes com relação ao cumprimento dos dispositivos presente na Lei Federal Nº 13.460/2017 que trata da participação, proteção e defesa do usuário dos serviços públicos e instituiu a Ouvidoria, verificou-se que estes municípios encontram-se aquém de realizar o que determina a lei.

Palavras-chave: Ouvidorias municipais. Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

1 INTRODUÇÃO

Os serviços públicos prestados pelos entes federativos são de grande relevância para a manutenção do bem estar da população, desde que sejam adequadamente realizados. A

¹ Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

falta de um instrumento de avaliação que permita integrar e analisar tanto o desempenho individual quanto coletivo das pessoas envolvidas com a prestação dos serviços públicos leva a instituição a certa dúvida, uma vez que os resultados alcançados nem sempre poderão configurar em melhoria na qualidade da prestação de determinado serviço.

Fazer não é sinônimo de satisfazer e, lamentavelmente, no serviço público parece que, para alguns gestores, estes dois verbos possuem o mesmo significado. Quando não há participação popular para decidir o que fazer, em que tempo fazer e a melhor forma de fazer, não se pode garantir que programas e projetos de governo correspondam àquilo que realmente a população necessita. Desde que foi promulgada em 1988, a Constituição Federal garantiu a participação dos cidadãos na gestão pública, tanto pelo acesso a informações públicas ou pela avaliação da qualidade dos serviços prestados (BRASIL, 2015). As ouvidorias públicas surgiram com a intenção de aproximar o Estado ao cidadão e defender o direito daqueles que a procuram (MARIO, 2011a).

Ao se permitir a ampliação da participação social através das ouvidorias, a Administração Pública consagra a garantia dos direitos dos cidadãos. O cidadão-contribuinte espera, dentre outros exemplos, que a escola que foi construída traga educação de qualidade para as crianças, que os postos de saúde funcionem e possam atender àqueles que se encontram adoentados, que as farmácias públicas forneçam os medicamentos prescritos pelos médicos. Entretanto, não é essa a realidade de muitas cidades. Mario (2011a) generaliza que as ouvidorias públicas lidam diretamente com a dívida social e com a ausência ou má atuação do Estado e são capazes de gerar no cidadão a expectativa de cumprimento pelo poder público do que foi acordado na Constituição.

A ouvidoria pública, enquanto instituição de participação popular que atua no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, apresenta-se como um importante instrumento para o Estado aperfeiçoar suas perspectivas e ações (BRASIL, 2015).

O presente estudo apresenta um panorama da atuação das ouvidorias públicas municipais na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, composta atualmente por 21 municípios: Rio de Janeiro, Itaguaí, Seropédica, Paracambi, Japeri, Queimados, Nova Iguaçu, Belford Roxo, Mesquita, Nilópolis, São João de Meriti, Duque de Caxias, Magé, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Rio Bonito, Itaboraí, Tanguá, Maricá, São Gonçalo e Niterói, no sentido de conhecer a forma como esses



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

municípios vêm mantendo os canais de informação e participação da sociedade, e de que modo as informações são tratadas mediante a interferência e mediação das ouvidorias.

A Constituição brasileira apresenta a todos os cidadãos os direitos que lhes são garantidos, sendo, dentre outros, os direitos fundamentais, direitos sociais, direitos trabalhistas (BRASIL, 2018). O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (BRASIL, 2018) faz menção também a três direitos que asseguram o acesso à cidadania de todos os usuários de serviços públicos: direito de acesso à participação, direito de acesso à informação e direito de acesso à justiça.

Aos usuários de serviços públicos, assim como a todo cidadão, é assegurado o recebimento de informações, de amplo acesso, previsto na Lei de Acesso à Informação - Lei Nº 12.527/2011, aplicável, além de todos os órgãos públicos, também a organizações privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos diretamente do orçamento ou através de subvenções sociais, mediante quaisquer instrumentos de repasse de serviços que deveriam ser realizados pela administração pública (contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros) (BRASIL, 2011). Essa Lei estabelece procedimentos e diretrizes, visando garantir o direito fundamental de acesso a informações e documentos a serem executados, em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública (BRASIL, 2011).

No ano 2017, a Presidência da República editou a Lei Nº 13.460, que vem a fortalecer e disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública, surgindo assim, pela primeira vez numa legislação federal, a obrigação de existência da ouvidoria ou órgão/entidade responsável pela execução dos serviços de mesmo caráter, na administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2017). Embora a existência das Ouvidorias previamente à publicação da Lei Nº 13.460/2017 já estivesse instituída nos órgãos da Administração Pública Federal (data de 1992 a primeira menção à criação da Ouvidoria-Geral da República, inserida na estrutura do Ministério da Justiça), em órgãos estaduais e em alguns municípios, em tantos outros é possível perceber que fica uma lacuna em aberto, mesmo com toda a relevância de sua existência na relação entre os direitos do cidadão e os deveres do Estado. Os municípios, dentre os entes federativos, são aqueles que estão mais próximos da população, uma vez que



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

prestam (ou delegam) os serviços básicos essenciais à manutenção, por exemplo, da saúde (como exemplos, o atendimento médico ambulatorial e de emergência, a vacinação, coleta e destinação de resíduos sólidos e demais serviços de saneamento), educação (como exemplos as creches e escolas), assistência social (exemplos de abrigos para idosos e crianças, programas de auxílio à população de baixa renda e vulneráveis), dentre muitos outros. Assim, torna-se cada vez mais relevante que usuários de serviços públicos municipais tenham à sua disposição canais de comunicação abertos para a mediação e resolução de demandas, de modo que o processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública seja um agente promotor de mudanças, provocando a melhoria dos serviços prestados (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2017a).

A importância em se estudar a existência e atuação das Ouvidorias Gerais nos municípios da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro é devido a esta se apresentar como a segunda maior área metropolitana do Brasil, terceira da América do Sul e vigésima do mundo (CEPERJ - FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO, 2014), procurando entender, deste modo, a atenção que cada gestão municipal dispensa aos cidadãos nas suas verdadeiras necessidades com relação ao atendimento e a prestação dos serviços públicos.

Isso posto, o problema que norteia a pesquisa é: de que forma os municípios vêm mantendo canais de participação da sociedade e de que modo as informações são tratadas mediante a interferência e mediação das ouvidorias? E, desta forma, apresenta-se como objetivo geral: analisar a atuação das Ouvidorias Gerais nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Para melhor identificar a atuação das ouvidorias municipais foram estabelecidos seis objetivos específicos:

- a) Identificar quantos e quais municípios da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro possuem Ouvidoria implantada e a base legal de criação da mesma como definidora do seu tipo e grau de independência;
- b) Verificar os canais de comunicação disponíveis à população e o prazo adotado para a apresentação da resposta demandada;



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

- c) Verificar e avaliar se a Ouvidoria informa aos cidadãos, mediante apresentação e publicação de relatórios, os serviços por ela prestados, a forma de acesso a esses serviços, os compromissos assumidos e padrões de qualidade no atendimento;
- d) Verificar o acesso aos Sistemas Eletrônicos dos Serviços de Informação ao Cidadão (e-SIC) e o cumprimento do prazo para a resposta, comparando com os últimos dados coletados pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União no ano 2016;
- e) Analisar dados previamente solicitados às ouvidorias existentes, sobre os procedimentos utilizados pelas prefeituras em casos de assédio moral / abuso de poder denunciados por funcionários públicos, assim como informações gerais relacionados à forma de atendimento e registro de informações, quantitativo de funcionários no setor e o estímulo à capacitação destes, a avaliação da Ouvidoria pelos usuários, a apresentação de diagnósticos e recomendações aos diferentes setores da prefeitura e a adoção de medidas de aprimoramento dos serviços, o acolhimento de denúncias anônimas e pedidos de reserva de identidade;
- f) Verificar, mediante a própria percepção das Ouvidorias Gerais, os principais desafios encontrados e os pontos no qual elas acreditam que deva melhorar para o cumprimento efetivo de sua missão.

Para o desenvolvimento do tema, o tipo de pesquisa utilizada foi a descritiva com abordagem qualitativa e quantitativa. Em relação ao tipo de pesquisa quanto à sua finalidade, este trabalho classifica-se como pesquisa aplicada, com possibilidade elevada que os resultados contribuam para a solução prática de problemas existentes, assim como o desenvolvimento de novas pesquisas.

Quanto ao método de coleta de dados, este trabalho pode ser caracterizado como uma pesquisa de levantamento, deu-se através da utilização de questionário submetido a cada ouvidoria integrante da Região Metropolitana, em funcionamento pleno, que permitiu conhecer o problema a ser estudado e obter as conclusões necessárias para o universo que se desejou conhecer.



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

Cada questionário foi encaminhado, inicialmente, pelo e-SIC municipal (Serviço de Informações ao Cidadão, que compreende um espaço acessível via internet, em que é possível cadastrar, monitorar e acompanhar a solicitação), através de pedido de acesso à informação, ancorado na Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011. Os questionários também foram encaminhados diretamente a cada Ouvidoria, via correio eletrônico ou sistema próprio da Ouvidoria, quando o acesso ao e-SIC não permitia o upload de arquivos.

O questionário contendo 25 perguntas, em sua maioria de múltipla escolha (perguntas de resposta fechada) foi elaborado tendo como base as orientações do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União contidas nas publicações “Coleção Município Transparente - 7 passos para criar uma ouvidoria no meu município” e “Coleção OGU – Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo”. Embora a maioria das perguntas tenha sido elaborada na forma de resposta fechada, optou-se por incluir alternativa em que o respondente pudesse inserir outra resposta, caso as alternativas expostas fossem insuficientes ou não correspondessem com a realidade do setor. Optou-se ainda pela inclusão no questionário de perguntas de resposta aberta, buscando conhecer, na forma exploratória, o que pensa cada respondente do questionário sobre determinada situação.

As consultas aos sítios das prefeituras, assim como o contato telefônico, o encaminhamento de e-mails e o preenchimento e encaminhamento de requerimentos de Acesso à Informação via e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) foi realizado num período de 40 dias, compreendidos de 14 de maio de 2018 a 23 de junho de 2018.

Participaram da amostragem os 21 municípios que integram a área de abrangência da amostra, cujo campo de pesquisa corresponde às Ouvidorias Gerais implantadas nas Prefeituras Municipais. Os sujeitos foram os Ouvidores ou funcionários públicos designados por estes, com área de atuação na Ouvidoria Municipal, para fornecer as informações de forma adequada, permitindo a interpretação dos dados descritos de forma quantitativa e qualitativa, dependendo do momento e tipo de abordagem detalhada na análise dos dados, uma vez que o questionário foi composto por perguntas de múltipla escolha (perguntas de resposta fechada) e perguntas de resposta aberta (de natureza exploratória).



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

Fez parte também da pesquisa o levantamento de dados recolhidos em sítios da internet sobre as Ouvidorias e o acesso aos e-SIC dos municípios da Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro.

Nas seções seguintes apresentam-se: a) as ouvidorias públicas; b) as funções da ouvidoria e a mediação de conflitos; c) a Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro, suas características, importância e breve análise das finanças municipais; d) análise dos dados; e e) considerações finais.

2 AS OUVIDORIAS PÚBLICAS: A LUTA PELOS DIREITOS DO CIDADÃO E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

As ouvidorias são comuns em empresas do setor público e privado. Elas representam um canal de comunicação entre o receptor e o feitor de determinado serviço. Callegari & Mello (2013) lembram que a Ouvidoria e os demais canais de comunicação e controle social das instituições ingressam na vida das organizações com a promessa de satisfazer o anseio popular de participação nos eventos políticos dos quais nascem políticas públicas que afetam suas vidas, atuando como pontes comunicativas, ligando o mundo exterior e o mundo interior dos subsistemas sociais.

Muito se debate atualmente sobre a forma participativa em se governar, os modos de participação direta da sociedade nas decisões do governo. A Fundação Luis Eduardo Magalhães (2003), ao defender o novo tipo de governança, embasado numa relação firme de cooperação entre Estado e sociedade, deixa explícito que as autoridades políticas devem ter poder, mas não devem ser onipotentes, uma vez que precisam ser o reflexo do interesse de todos para a solução de problemas coletivos e da produção do bem estar público. Nesse contexto, Machado (2002, apud FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2003, p. 12) afirma que a nova gestão pública exige do Estado um papel de defender a equidade social, o comprometimento com os cidadãos e com a satisfação das suas necessidades, escutar o usuário dos serviços e ser avaliado constantemente por estes, ser transparente, prestar contas à sociedade e responsabilização. Essa nova gestão pode ser caracterizada como comprometida,



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

em que ouvir o cidadão, convidá-lo para definir prioridades e oferecer bons serviços são os pilares para a democracia e controle social (FUNDAÇÃO LUIS EDUARDO MAGALHÃES, 2003).

Vismona (2011), ao discorrer sobre a evolução das ouvidorias no Brasil, atenta para o fato de que, posteriormente à promulgação da Constituição de 1988, a edição do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, estimulou os cidadãos a exercerem seus direitos de consumidor de bens e serviços. Num contexto geral, houve inicialmente pela população a busca pelos direitos do consumidor antes mesmo de assumir a sua condição de cidadão. O cidadão é aquele que possui direitos civis (direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade, dentre outros), direitos políticos (direito de votar e ser votado) e direitos sociais (direito à educação, à saúde, ao trabalho digno, à previdência, dentre outros) (BRASIL, 2017a). Na busca entre diferenciar o consumidor do cidadão, a ENAP – Escola Nacional de Administração Pública (2017) esclarece que quando a pessoa procura um órgão público é um cidadão-usuário e não um cliente-consumidor, visto que a relação de consumo é uma relação de atendimento em busca de soluções individuais, enquanto a relação entre órgão público e usuário está voltada para assegurar direitos e garantir a participação social na vida pública.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, a democracia se iniciou no Brasil, sendo nela estabelecida um conjunto de direitos como resultado de mobilizações sociais e políticas que marcaram as décadas de 1970 e 1980 (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2017), tendo como mecanismos institucionais ali previstos o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular (MARIO, 2011b). Lyra (s/d) atesta que, no Brasil, a gestão do Estado se encontra embasada em quatro institutos básicos: as consultas populares, o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores e de Fiscalização de Políticas Públicas e as Ouvidorias.

A democratização da sociedade brasileira e o avanço na gestão pública pós Constituição de 88 vieram consolidar os serviços de Ouvidoria e fortalecer a democracia, uma vez que a participação social que possibilitou o acesso e controles interno e externo da administração pública ocorreu por meio das inter-relações dos indivíduos e da comunidade com os agentes institucionais (BARREIRO; HOSSNE; PENTEADO SOBRINHO, 2011). Dagnino (2004 apud MARIO, 2011b, p.39), embora afirme que a participação popular, a



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

abertura do Estado e a redefinição da relação entre Estado e sociedade civil sejam fundamentais, a prática necessita ser problematizada porque se encontra permeada por interesses diferentes e divergentes, representados por projetos políticos condizentes com a democracia ou com o neoliberalismo, este último é caracterizado por não permitir que os diferentes sujeitos sociais deliberem sobre as regras do jogo, cumprindo apenas a execução dos serviços públicos, sendo deslocados da dimensão dos direitos sociais.

Vilanova (2017, apud BIAGINI; GOMES, 2013) expõe que, geralmente, uma ouvidoria pública está vinculada ao dirigente máximo da instituição, em que alguns detentores do poder que são contrários à transparência e à participação cidadã na gestão pública, e por serem comprometidos com seus próprios interesses ou de grupos, são temerários quanto ao compartilhamento das decisões e também da definição conjunta de prioridades. Para evitar essa situação, Antunes; Freitas e Ribeiro (2007, apud BIAGINI; GOMES, 2013) esclarecem que a ouvidoria não pode ser confundida com a gestão, devendo ser mantido um distanciamento afim destas poderem representar as demandas tanto dos cidadãos quanto dos servidores. A esse distanciamento diversos autores o denominam de *autonomia*.

As Ouvidorias representam um papel social importante, no processo do diálogo entre indivíduos, grupos e as organizações, desempenhando uma função mediadora com autonomia e isenção, sendo esta pautada em preceitos e dimensões com valores inerentes ao desenvolvimento de suas prerrogativas e atividades, possibilitando deste modo uma atuação menos maniqueísta e menos ajuizada por princípios pessoais e particulares (BARREIRO; HOSSNE; PENTEADO SOBRINHO, 2011).

Sobre a compreensão e o respeito à diversidade e ao pluralismo ético, Barreiro, Hossne e Penteado Sobrinho (2011) atentam para as diferentes formas de convivência, os valores que orientam as ações, as qualidades dos relacionamentos, as concepções que os indivíduos têm de si e do outro, as motivações, as prioridades, os desejos e os projetos de cada pessoa e indivíduo. Estes mesmos autores, ao imputar aos ouvidores a responsabilidade de promover mudanças através da reflexão diária visando superar preconceitos e valores pessoais, estabelecendo um tratamento ao cidadão baseado no respeito e isenção, afirmam que:



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

É essa identidade específica que garante o desenvolvimento de suas ações, gerando reconhecimento, aceitação e presença legítima, no âmago dos grupos, para lidar com problemas e com demandas diferentes. Do mesmo modo, caberia à compreensão de outra especificidade da posição ética que baliza tal profissão, a saber, o princípio que confere impessoalidade às questões públicas e/ou privadas, sob certos preceitos organizacionais, tratando todos com igualdade e isonomia, garantindo assim, o reconhecimento das diversidades existentes, a liberdade de expressão e o interesse público, como finalidade última das ações (BARREIRO; HOSSNE; PENTEADO SOBRINHO, 2011, p. 65).

O Professor Rubens Pinto Lyra, ao debater sobre a compatibilização do formato da ouvidoria com as prerrogativas do ouvidor e os princípios que ela pretende alcançar, quando é apontada somente a eficiência, a orientação é que se deve confiar a ouvidoria a especialistas; entretanto, quando se busca também a ampla participação, a natureza democrática deve estar presente na estruturação da ouvidoria, a começar pelo processo de escolha do ouvidor, materializada na participação popular, sendo deste modo, conferido ao ouvidor, o papel do político *lato sensu*, competindo-lhe avaliar, não só a legalidade dos procedimentos administrativos e a eficiência da gestão, mas também a adequação das políticas públicas e dos atos do gestor ao respeito aos direitos da cidadania e a moralidade pública (LYRA, 2014).

3 FUNÇÕES DA OUVIDORIA E A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

As Ouvidorias foram instituídas para ser um canal de comunicação entre o cidadão e a Administração Pública, com particularidades e características que propiciam o acompanhamento social da gestão e o exercício do controle na atuação estatal. Campos e Barbosa (2014) criam um enlace entre o controle interno da Administração Pública e a educação em direitos humanos como elementos comuns às Ouvidorias Públicas, uma vez que a sua atuação se aproxima do poder de fiscalização inerente aos órgãos de controle interno e fomenta o exercício da cidadania e participação política na consolidação de uma cultura democrática. Ao dar cumprimento no ordenamento disposto no art. 37, § 3º da Constituição Federal do Brasil, as Ouvidorias são inseridas como órgão do estado que possuem a finalidade de reunir as expectativas dos indivíduos por serviços públicos e os seus direitos (CAMPOS; BARBOSA, 2014).



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

A Escola Nacional de Administração Pública (2017a) define que as Ouvidorias Públicas têm como missão promover a realização da democracia e a efetividade dos direitos humanos, através da mediação de conflitos e do reconhecimento do outro como sujeito de direitos. Para o cumprimento da missão, as ouvidorias se pautam em atividades, atribuições ou instrumentos, que na prática representam a sua função (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2017a). A Lei Federal Nº 13.460/2017 dedicou à Ouvidoria o Capítulo IV, estabelecendo no art. 13 suas principais atribuições:

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).

No cotidiano, as ouvidorias públicas deverão exercer, segundo a Escola Nacional de Administração Pública (2017a), cinco funções básicas no âmbito da sua atuação: ouvir e compreender as diferentes formas de manifestação dos cidadãos; reconhecer os cidadãos, sem qualquer distinção, como sujeitos de direitos; qualificar as expectativas de forma adequada, caracterizando situações e identificando os seus contextos, para que o Estado possa decodificá-las como oportunidades de melhoria; responder aos cidadãos; e demonstrar os resultados produzidos, avaliando a efetividade das respostas oferecidas e elaborando relatórios gerenciais capazes de subsidiar a gestão pública.

Algumas palavras chave podem ser extraídas do art. 13 da Lei Federal 13.460/2017 e que resumem, com êxito, como deve ser a atuação das ouvidorias: participação e cooperação, acompanhamento e efetividade, aperfeiçoamento, prevenção e correção, receber, analisar e encaminhar, mediação e conciliação. Dentre estes, merece atenção especial a *mediação*, uma vez que o uso dessa técnica é essencial na resolução pacífica de conflitos,



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

onde o diálogo entre as partes conflitantes é estimulado visando a obtenção de uma solução em conjunto. O uso da mediação e sua importância na solução pacífica de conflitos serão destrinchados nos parágrafos subsequentes.

Fornecer ao cidadão uma resposta intermediária ou final sobre aquilo que foi demandado pode em determinadas situações, promover conflitos. Volpi, Fornazaro e Sampaio (2011), ao relacionarem a mediação como atribuição das ouvidorias, afirmam que o conflito é a matéria prima de ambos, visto que se recorre às Ouvidorias quando, dentre outros, o relacionamento entre a organização e o cidadão é prejudicado pela falha na informação, pelo abuso de poder, pela falta de estrutura e por valores e/ou interesses diversos, assim como se recorre ao processo da mediação quando o diálogo entre as partes interessadas é comprometido, ou quando há ocorrência de algum fato que rompe com a dinâmica do relacionamento.

A existência de conflitos e divergências são inerentes às relações entre os homens e representam a pluralidade da democracia, com um regime político que aceita e leva a sério as divergências e desacordos entre as pessoas e cria procedimentos que permite fazer do conflito a impulsão para a ocorrência de mudanças sociais, permitindo, desta forma, o atendimento dos anseios dos diversos setores da população pelo Estado (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2017c). Volpi, Fornazaro e Sampaio (2011) complementam esse pensamento, afirmando que o regime democrático propicia a exposição de diferentes pontos de vista e de interesses, permitindo que os indivíduos possam se expressar com diversas opiniões e visões, e nesse contexto, se os conflitos de interesses não forem administrados através de mecanismos adequados para a sua resolução, as relações sociais poderão estar em risco.

Os mecanismos alternativos, ou seja, extrajudiciais de resolução de conflitos surgiram de modo organizado e estruturado, sendo a conciliação, a mediação, a negociação e a arbitragem (VOLPI; FORNAZARO; SAMPAIO, 2011). Buscando diferenciar esses mecanismos, estes mesmos autores apresentam as seguintes colocações:

Analisando as principais diferenças entre a mediação e a conciliação, enquanto métodos consensuais de solução de conflitos, observou-se que, no processo de mediação, diferente da decisão de árbitros e juizes, os mediadores visam facilitar a comunicação entre os envolvidos, entretanto, não interferem ou propõem medidas



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

e/ou soluções, apenas induzem por meio de perguntas como as partes resolverão seus problemas, ou chegarão a um acordo em comum. Já na conciliação, pressupõe-se que o conciliador proponha possíveis soluções aos conflitos, como um terceiro que opina sobre a questão, sendo que as partes optam se aceitam ou não sua posição. Já na arbitragem, o árbitro possui prerrogativas semelhantes ao do juiz, sendo que sua decisão passa a ser respeitada como tal (VOLPI; FORNAZARO; SAMPAIO, 2011, p. 91 a 92).

A mediação como promotora do resgate do diálogo entre indivíduos em conflito necessita que o mediador tenha a capacidade de se posicionar como facilitador na relação, comportando-se de forma imparcial e neutra, buscando o entendimento e incentivando que os envolvidos na questão tenham a capacidade e autonomia na solução conflitante (SALDANHA, 2013).

Mediar ou facilitar o entendimento entre as partes, num processo de resolução de conflitos, requer que o Ouvidor/Mediador/Facilitador tenha conhecimentos, habilidades e utilize técnicas adequadas a cada caso que necessite deste tipo de intervenção. A essência da ouvidoria no exercício de suas atribuições através da adoção da mediação requer que tanto o Ouvidor, como sua equipe, sejam profissionais capacitados para tal. Volpi, Fornazaro e Sampaio (2011, p. 98) complementam esta colocação afirmando que: “a viabilização de instrumental técnico de capacitação na mediação de conflito, como complemento à formação do ouvidor, representa a busca da eficiência e efetividade das atividades da Ouvidoria”.

A Lei Federal 13.140/2015 que trata sobre a mediação entre particulares e também sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, expõe de forma clara que, no âmbito das Mediações Extrajudiciais, o mediador deverá, além de deter a confiança das partes, ser pessoa capacitada (BRASIL, 2015).

O uso da mediação para a resolução pacífica de conflitos nas Ouvidorias públicas apresenta vantagens com consequências no âmbito jurídico, econômico e social, sendo elas: o prevaletimento da cultura do diálogo e abandono da lógica adversária e competitividade onde sempre há vencedor e vencido; redução da judicialização, em que as partes assumem a responsabilidade em administrar o conflito; diversificação da solução; incide sobre os custos e encargos de responsabilidade do Estado; acessibilidade a todos que necessitam dessa forma de



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

solução de controvérsia e a construção de consensos como um sistema que prevalece a paz e irradia para a vida em sociedade (VOLPI; FORNAZARO; SAMPAIO, 2011).

4 A REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SUAS CARACTERÍSTICAS, IMPORTÂNCIA E BREVE ANÁLISE DAS FINANÇAS MUNICIPAIS

O Estado do Rio de Janeiro possui em sua divisão político-administrativa 92 municípios que são distribuídos em oito regiões de governo: Região Noroeste Fluminense, Região Norte Fluminense, Região Serrana, Região das Baixadas Litorâneas, Região Metropolitana, Região Centro-Sul Fluminense, Região do Médio Paraíba e Região da Costa Verde (CEPERJ - FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO, 2013)

Figura 1 – Estado do Rio de Janeiro, regiões de governo e municípios.



Fonte: CEPERJ - Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, 2014.

Ocupando o status da segunda maior área metropolitana do Brasil, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro engloba vinte e um municípios e concentra 74% de toda a população do estado (CEPERJ - FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO, [?]).

Figura 2 – Estado do Rio de Janeiro, municípios da Região Metropolitana.



Fonte: CEPERJ - Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, 2014.

A importância da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, além da aglomeração populacional, dá-se em razão também do papel econômico e logístico que a mesma representa em escala nacional, possuindo um complexo portuário (Porto do Rio, Porto de Itaguaí e o terminal privado do Porto Sudeste) fundamental para o comércio exterior brasileiro; terminais e dutos para a movimentação de petróleo, gás natural e seus derivados; refinarias de Duque de Caxias e Mangueiras; estaleiros; polos siderúrgicos (EGLER; GUSMÃO, 2014), são algumas atividades que representam com peso a dimensão das características econômicas da região.

Os vinte e um municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresentam características bastante diferenciadas, principalmente quanto ao modo que cada gestão municipal tem de administrar seus recursos financeiros, que compõe as receitas e despesas, e influenciam diretamente nos aspectos sociais, econômicos e culturais da população. A tabela 1 apresenta uma síntese dos aspectos geográficos, populacionais e econômicos desses municípios, enfatizando principalmente a eficiência na gestão dos recursos pelos entes municipais tendo por base a Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000 -



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

Lei de Responsabilidade Fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal - apresenta vários aspectos que a conferem a ela alta importância como norma orientadora da política fiscal no país, sendo os mais relevantes: **equilíbrio entre receitas e despesas; limitação da despesa com pessoal e restrição ao acesso a financiamento com limite do endividamento** (CRUZ, 2011).

Tabela 1 – Características dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro no ano de 2017.

Município	² População	¹ Extensão Territorial (km ²)	³ Equilíbrio Orçamentário	³ Despesas com servidores (% RCL)
Belford Roxo	495.783	78,985	0,9379	52,74
Cachoeiras de Macacu	57.048	953,801	1,0620	51,92
Duque de Caxias	890.997	467,620	0,8878	73,17
Guapimirim	57.921	358,002	1,0228	52,44
Itaboraí	232.394	430,374	0,9529	55,65
Itaguaí	122.369	274,401	0,8412	82,36
Japeri	101.237	81,870	1,0766	53,62
Magé	237.420	393,974	0,9629	52,85
Maricá	153.008	362,569	*	*
Mesquita	171.280	41,471	1,0798	53,43
Nilópolis	158.329	19,393	0,9620	45,55
Niterói	499.028	133,919	1,0748	41,19
Nova Iguaçu	798.647	517,995	0,9438	53,68
Paracambi	50.447	191,059	1,0440	41,98
Queimados	145.386	76,695	0,9996	53,39
Rio Bonito	58.272	458,563	0,9383	52,29



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

⁴ Rio de Janeiro	6.520.266	1.200,177	0,9508	52,88
São Gonçalo	1.049.826	247,709	1,0168	56,69
São João de Meriti	460.461	35,216	*	*
Seropédica	84.416	283,766	1,1280	54,75
Tanguá	32.970	145,503	0,9641	53,66

¹Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017a

A Lei de Responsabilidade Fiscal, desde que foi sancionada, trouxe um direcionamento aos gestores públicos sobre o modo responsável, planejado e transparente em administrar os recursos financeiros. É impossível dissociar o acesso a bens e serviços públicos e a melhoria desses serviços em busca da satisfação das necessidades do cidadão, da eficiência no uso dos recursos públicos disponíveis, representados pelas finanças públicas. A racionalização tem que iniciar no interior da Prefeitura e analisando as finanças se permite presumir o quanto o gestor planeja as suas ações e principalmente utiliza os recursos nas demandas da população. O equilíbrio entre receitas e despesas (equilíbrio orçamentário), assim como o percentual da receita corrente líquida (% RCL) destinado a pagar as despesas com servidores públicos são alguns dos itens contidos na LRF que demonstra também com qual qualidade os gastos públicos estão sendo executados.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2016) instituiu, dentre outros, o indicador de equilíbrio orçamentário como forma de melhor interpretar as finanças municipais fluminenses. O quociente entre receita arrecadada e despesa executada demonstra o quanto da receita realizada serve de cobertura para a despesa executada (RIO DE JANEIRO, 2016).

Para Costa (2011), a ocorrência de déficit ou superávit no quociente entre receitas e despesas não significa que as receitas foram insuficientes ou que houve um excesso de arrecadação, uma vez que se torna necessário que os números apresentados sejam avaliados

² População projetada. Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017.

³ Referente ao ano 2017. Fonte: RIO DE JANEIRO, 2017.

⁴ Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro, 2017.

*Dados não disponíveis para consulta



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

de forma contextualizada e comparando-as com os resultados sociais medidos através de índices de nível de bem estar social alcançado. Este mesmo autor esclarece que a LRF busca justamente o equilíbrio entre receitas e despesas e a não evolução da dívida pública.

A análise do equilíbrio orçamentário no ano 2017 de 19 municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (dados dos municípios de Maricá e São João de Meriti não estavam disponíveis nos sites do TCE/RJ e Secretaria do Tesouro Nacional (STN – FINBRA), e também não foram disponibilizados pelas Prefeituras até o fechamento deste trabalho) demonstrou que 8 encerraram o exercício com leve superávit (Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Japeri, Mesquita, Niterói, Paracambi, São Gonçalo e Seropédica). O município de Queimados foi o único que apresentou, numericamente, o equilíbrio orçamentário, tendo receitas arrecadadas = despesas executadas. Dos 10 municípios que encerraram o ano de 2017 em déficit orçamentário, o pior desempenho observado aconteceu no município de Itaguaí, e Duque de Caxias como o segundo pior. Itaguaí encerrou o exercício com déficit de um pouco mais de R\$ 86 milhões, o que em números representa, usando a média anual, mais do que o dobro do que este município arrecadou em 1 mês (a média mensal da arrecadação foi de R\$ 38 milhões durante o ano de 2017). Duque de Caxias encerrou o ano de 2017 com déficit orçamentário de R\$ 266 milhões e teve como média mensal de arrecadação o valor de R\$ 175 milhões. O restante dos municípios em déficit orçamentário no ano de 2017 não apresentaram valores superiores à média mensal da arrecadação anual total. O TCE/RJ explica que o indicador equilíbrio orçamentário é uma importante ferramenta para avaliar o impacto da crise nas finanças municipais, apresentando a maioria dos municípios fluminenses situação de equilíbrio orçamentário entre 2011 e 2013 devido ao crescimento econômico que resultou num aumento de receitas; tendo, a partir de 2014, o desequilíbrio atingido mais de 50% destes, devido à crise econômico-financeira deflagrada no país (RIO DE JANEIRO, 2016).

A Lei de Responsabilidade Fiscal impôs limites diferenciados para gastos com pessoal nos três entes federativos, União, Estados e Municípios e nos diversos poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Aos municípios é estabelecido o limite de 60% da receita corrente líquida para essas despesas, 54% desta é destinado ao Poder Executivo e os 6% restantes ao Poder Legislativo. Há também a menção na LRF ao limite prudencial (§ único,



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

art. 22) e limite de alerta (inciso II do §1º do art. 59), sendo estes, para o poder executivo municipal, os percentuais de 51,3 e 48,6 da receita corrente líquida, respectivamente.

Ao analisar os limites da receita corrente líquida atingidos pelos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, expostos na tabela 1, verificou que cinco deles encerraram o exercício de 2017 acima do limite máximo estabelecido na LRF para os gastos com pessoal. A maioria dos municípios apresentou esse gasto acima do limite prudencial e somente três municípios (Nilópolis, Niterói e Paracambi) apresentaram gastos com pessoal em níveis regulares, abaixo do limite de alerta (48,6 % da RCL) determinado na LRF.

Um questionamento pode surgir: por que as finanças estão inseridas nesta pesquisa sobre a atuação das ouvidorias municipais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro? Geralmente uma Ouvidoria é acionada pelo cidadão na intenção de que algum serviço prestado pela Administração Pública seja mais bem oferecido. E há recursos financeiros para atender plenamente a demanda da população? Se forem mal geridos, com certeza não. A análise da tabela 1 permitiu verificar que a maioria dos municípios estudados apresentou dificuldades para manter o controle sobre os gastos com pessoal.

Nascimento e Debus (2002) relatam as constantes críticas à Lei de Responsabilidade Fiscal com respeito à imposição de limites para os gastos com pessoal, entretanto a definição destes busca permitir que o administrador público cumpra o papel que a sociedade lhe atribuiu: proporcionar bem estar à população, mantendo o setor público com os recursos necessários à sua manutenção e ao atendimento das demandas sociais.

Uma reportagem veiculada em vídeo pela Folha de São Paulo para apresentar o “Ranking de Eficiência dos Municípios – Folha: Municípios não se sustentam” (2016), tendo como princípio quais os municípios/gestores que entregam mais saúde, educação e saneamento básico com menos recursos financeiros, demonstrou que os municípios não se sustentam, cerca de 70% dos municípios brasileiros são dependentes em mais de 80% de recursos provenientes de repasses da União e Estados, e embora a média do crescimento populacional numa década (de 2004 a 2014) tenha sido de 12%, o crescimento do funcionalismo público, nesse mesmo período aumentou em 53%, sendo direcionadas verbas para custear a máquina administrativa e ficando os investimentos para uso direto da população



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

(por exemplo, creches e leitos hospitalares) para um segundo momento, ou seja, por ocasião de aumento na arrecadação de impostos ou das transferências repassadas pelos outros entes.

Neste contexto, faz-se necessário que, além do município possuir uma Ouvidoria bem estruturada, com pessoas capacitadas e comprometidas com o serviço público, também execute as suas obrigações e ações de forma planejada e responsável, utilizando os recursos financeiros disponíveis de modo coerente.

5 ANÁLISE DOS DADOS

A Controladoria-Geral da União / Ouvidoria-Geral da União lançou no ano 2012 a cartilha “Orientações para a implementação da Lei de Acesso à Informação nas ouvidorias públicas”. O órgão justifica que, embora não exista a definição legal de que as ouvidorias sejam responsáveis pelo SIC, muitas delas assumem a responsabilidade deste serviço, visto que são experientes na análise e tramitação de pedidos de informação originados da aplicação da Lei. Este trabalho apresenta, abaixo, os dados coletados dos municípios integrantes desta pesquisa, primeiramente com relação ao acesso aos e-SIC’s, analisando-os e comparando com outras pesquisas semelhantes e também com a avaliação do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União realizada em 2016 denominada *Escala Brasil Transparente*. A segunda análise se refere à existência e atuação das Ouvidorias Gerais nos municípios.

5.1 A ANÁLISE DO ACESSO AOS SISTEMAS ELETRÔNICOS DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO – e-SIC

Das 21 prefeituras que integram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 42,86% não possuem e-SIC para solicitações gerais ou este não funciona. O não funcionamento, aqui, corresponde à tentativa sem êxito ao se cadastrar ou finalizar o pedido. O quadro 1 apresenta o detalhamento, por município, quanto ao funcionamento pleno do e-SIC, incluindo-se a possibilidade de realizar solicitações em geral.



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

Quadro 1 – Demonstrativo, por município, quanto ao funcionamento pleno do e-SIC

Em funcionamento	Deficiente
Cachoeiras de Macacu	Belford Roxo
Magé	Duque de Caxias
Mesquita	Guapimirim
Nilópolis	Itaboraí
Niterói	Itaguaí
Nova Iguaçu	Japeri
Paracambi	Maricá
Rio Bonito	³ São Gonçalo
Rio de Janeiro	Queimados
São João de Meriti	
Seropédica	
⁴ Tanguá	

Fonte: Elaboração da autora.

Detalhando um pouco mais essa experiência na verificação do e-SIC dos municípios que se enquadraram, no quadro 1, como **deficiente**, diversas situações colaboraram para esse desfecho, conforme descrito abaixo:

- Ausência de resposta do sítio ou resposta de “página não disponível” quando selecionado o “e-SIC” no portal da transparência;
- Ausências de SIC e de informações sobre como realizar o Acesso à Informação no sítio do município,
- Ausência de resposta na tentativa de cadastramento no sistema do e-SIC;

³ O município utiliza também um sítio com extensão *.com.br* para o acesso a informação (a transparência também pode ser acessada pelo sítio com extensão *.gov.br*). Não há link para realizar solicitações em geral.

⁴ A solicitação para o município foi finalizada, entretanto não houve o retorno do número de protocolo para o e-mail cadastrado ou outra informação com instruções para o acompanhamento do pedido



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

- d) Ausência de êxito ao finalizar o cadastramento no sistema do e-SIC, com o surgimento de mensagem de erro;
- e) Ausência de caminhos no sítio e e-SIC para a realização do pedido de informação; e
- f) Ausência de resposta do sítio, após finalizado o cadastro com êxito, quando se insere login e senha.

Uma das determinações previstas na Lei de Acesso à Informação é que sejam adotadas as medidas necessárias para que pessoas com deficiência tenham o acesso garantido ao conteúdo dos sítios de internet (inciso VIII do §3º do art. 8º) que apresentam a transparência do município. Ao se analisar a acessibilidade, verificou-se que das 21 prefeituras, 10 (47,6%) apresentaram algum tipo de acessibilidade (som para deficientes visuais totais, possibilidade de aumento no contraste e fonte para deficientes visuais parciais). Não necessariamente esses 10 municípios apresentaram em conjunto esses três tipos de acessibilidade, por exemplo, o acesso ao som estava disponível somente em dois sítios da transparência municipal.

Para analisar o tempo de resposta dos e-SIC's, foi realizado um pedido de acesso à informação aos 12 municípios em que o sistema informatizado apresentou funcionamento pleno, com 4 solicitações distintas que interessavam a esta pesquisa e se tornaram mais convenientes para a coleta dos dados:

- a) Informação sobre a confirmação da existência ou não da Ouvidoria Geral, e caso exista que seja encaminhado um e-mail de contato;
- b) Solicitação para que a Ouvidoria Geral realize o preenchimento do questionário;
- c) Solicitação dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes 3º Quadrimestre do ano de 2017; e
- d) Solicitação da legislação que regulamenta no município o Acesso à Informação.

O quadro 2 demonstra qual pergunta foi destinada a qual município (identificada pelas letras acima: a, b, c, d) e se o mesmo respondeu no prazo determinado em Lei.

Quadro 2 – Demonstrativo da pergunta direcionada a cada município e prazo de retorno da solicitação.

Município	Letra correspondente à	Atendeu no prazo?
-----------	------------------------	-------------------



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

	pergunta recebida	
Cachoeiras de Macacu	b	Não
Magé	a	Não
Mesquita	b	Não
⁵ Nilópolis	d	Não
Niterói	b	Não
Nova Iguaçu	b	Sim
⁶ Paracambi	b	Não
Rio Bonito	a	Sim
Rio de Janeiro	b	Sim
São João de Meriti	b c	⁷ Não (b) Não (c)
Seropédica	a	Não
⁶ Tanguá	a	Não

Fonte: Elaboração da autora.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) utiliza uma metodologia denominada *Escala Brasil Transparente (EBT)* para avaliar e medir o cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação em estados e municípios. A CGU mantém páginas específicas em seu sítio que possibilita a consulta ao ranking dos estados ou municípios quanto cumprimento da LAI com as notas atribuídas pelos avaliadores, assim como a ficha técnica com o detalhamento da avaliação. No sítio há destaque para a nota recebida pelos municípios que são capitais e também aqueles que na avaliação receberam a nota máxima (= 10).

⁵ O município foi o único que recebeu a pergunta de letra “d” somente para “teste” (verificar se funciona e prazo de resposta) do e-SIC.

⁶ O sistema não disponibilizou número de protocolo para acompanhamento, não sendo possível consultar as solicitações.

⁷ O município embora não tenha respondido no prazo de 20 dias, ou 30 dias com prorrogação justificada e comunicada, houve o retorno de resposta intermediária em 32 dias. Entretanto até o fechamento desta pesquisa o município não havia encaminhado o solicitado.



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

A metodologia utilizada na *Escala Brasil Transparente* é composta por 12 perguntas que permitem avaliar aspectos da regulamentação da Lei de Acesso à Informação (exposição da legislação no site do avaliado, existência da regulamentação, regulamentação do SIC, regulamentação da classificação de sigilo, regulamentação da responsabilização do servidor, regulamentação das instâncias recursais) e transparência passiva (divulgação do SIC físico – atendimento presencial, existência de um e-SIC – atendimento pela internet, possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso, existência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso, respostas aos pedidos no prazo legal, respostas em conformidade com o que foi solicitado) (BRASIL, 2018).

A Escala Brasil Transparente em sua 3^a edição, avaliou no ano de 2016, 2.328 municípios (o Brasil possui 5.570 municípios). A tabela 2 apresenta uma síntese dos principais aspectos observados na 3^a edição da avaliação dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, pela Escala Brasil Transparente, que se relacionam com os objetivos específicos desta pesquisa.



Campus UnisulVirtual
 Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
 Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

Tabela 2 – A avaliação dos municípios da Região Metropolitana do RJ pela Escala Brasil Transparente, no ano de 2016.

Município	Posição Nacional (Ranking)	Período de Avaliação	Recebe pedidos de forma eletrônica?	Há possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Os pedidos foram respondidos no prazo?
Belford Roxo	912	12/07/2016 a 27/12/2016	Sim	Sim	Não
Cachoeiras de Macacu	266	12/07/2016 a 27/12/2016	Sim	Sim	Sim
Duque de Caxias	729	13/07/2016 a 27/12/2016	Sim	Não	Não
Guapimirim	1848	13/07/2016 a 13/09/2016	Não	Sem e-SIC	Sem e-SIC
Itaboraí	1301	04/07/2016 a 04/01/2017	Sim	Não	Não
Itaguaí	1118	04/07/2016 a 28/12/2016	Sim	Não	Não
Japeri	Não avaliado				
Magé	Não avaliado				
Maricá	912	06/07/2016 a 09/01/2017	Sim	Sim	Não
Mesquita	Não avaliado				
Nilópolis	1351	10/08/2016 a 28/12/2016	Sim	Sim	Não
Niterói	1	10/08/2016 a 28/12/2016	Sim	Sim	Sim
Nova Iguaçu	77	10/08/2016 a 28/12/2016	Sim	Sim	Sim

(continua)



Campus UnisulVirtual
Pós-graduação *lato sensu* (especialização)
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

(continuação)

Município	Posição Nacional (Ranking)	Período de Avaliação	Recebe pedidos de forma eletrônica?	Há possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Os pedidos foram respondidos no prazo?
Paracambi	1848	10/08/2016 a 20/11/2016	¹ Não	Sem e-SIC	Sem e-SIC
Queimados	828	09/08/2016 a 28/11/2016	¹ Não	Sem e-SIC	Sem e-SIC
Rio Bonito	794	10/08/2016 a 28/12/2016	Sim	Sim	Parcialmente
Rio de Janeiro	541	10/08/2016 a 15/01/2017	Sim	Sim	Parcialmente
São Gonçalo	1351	12/08/2016 a 04/01/2017	Sim	Não	Não
São João de Meriti	809	12/08/2016 a 28/12/2016	Sim	Não	Não
Seropédica	Não avaliado				
Tanguá	Não avaliado				

Fonte: BRASIL, 2018.

¹“Não” corresponde a: não localizado, não funciona, fora do ar ou em manutenção.



Comparando os resultados obtidos pela Escala Brasil Transparente no ano de 2016 com os dados obtidos nesta pesquisa, percebe-se um decréscimo com relação ao quantitativo de municípios que permitem ao usuário encaminhar pedidos de informação de forma eletrônica. Prefeituras que no ano 2016 recebiam pedidos de informação pelo e-sic, em 2018 este serviço se apresentou deficiente, sendo elas: Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Maricá, São Gonçalo. O município de Queimados, embora apresente e-SIC, não foi possível realizar o pedido de informação uma vez que a página não respondia ao comando quando se efetuava o login. O município de Guapimirim não recebe pedidos de forma eletrônica. Houve avanço no município de Paracambi, uma vez que este já apresenta o e-SIC em funcionamento, ficando deficiente no fornecimento de protocolo para acompanhamento das solicitações. Aqueles municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro que não foram avaliados pela Escala Brasil Transparente no ano 2016 (Magé, Mesquita, Japeri, Seropédica e Tanguá), apenas Japeri não possui e-SIC em funcionamento.

Bernardes, Santos e Rover (2015) analisaram os sítios dos municípios da região Sul do Brasil com mais de 10.000 habitantes no ano de 2012, com a finalidade de verificar a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação e estabelecer um *ranking* dos sites com relação ao cumprimento dos dispositivos contidos na lei. Eles verificaram que dos 479 municípios dos 3 estados (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), poucos estavam em consonância com a legislação sendo apenas 40 municípios (6 em Santa Catarina, 6 no Paraná e 28 no Rio Grande do Sul) habilitados, segundo os critérios da pesquisa, para uma análise mais abrangente. Esta análise mais abrangente envolvia, dentre outros, a viabilidade e sucesso ao requerer informações pelo sítio e o prazo legal para o fornecimento da informação solicitada. Para a viabilidade e sucesso ao requerer as informações, 26 municípios apresentaram-se aptos. Destes 26, treze municípios encaminharam a resposta no prazo legal.

Nestas 3 análises (região Sul do Brasil em 2012, Escala Brasil Transparente em 2016 e região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2018) é inadmissível que, na era informatizada e conectada na qual vivemos, os gestores públicos não coloquem à disposição da sociedade meios de comunicação e tecnologia da informação condizentes com a realidade em atual. Ressaltamos também que disponibilizar, seguir a Lei e trabalhar com eficiência não é favor: é cumprir a obrigação e desempenhar bem a função para que foi designado.

6.2 A ANÁLISE DAS OUVIDORIAS GERAIS



A análise foi estruturada em 3 tópicos para melhor apresentar o diagnóstico obtido na coleta de dados, sendo que apenas no tópico 1 são expostos os dados dos 21 municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O segundo tópico expõe os canais de comunicação e características das Ouvidorias que estão em funcionamento. No tópico 3 é apresentada a resposta dos municípios que retornaram com o questionário preenchido.

6.2.1 A previsão da existência da Ouvidoria Geral nos municípios e a base legal de criação da mesma

Para ser conhecida a legislação de criação de cada Ouvidoria foram consultados os sítios das Prefeituras e realizada a busca em links de acesso às legislações municipais. Também foram consultados sítios das Câmaras Municipais, visto que podem possuir acervo referente às legislações. No quadro 3 são demonstrados os resultados referentes à existência/funcionamento da Ouvidoria Geral, a base legal de criação ou previsão e o modo de escolha do Ouvidor.

Quadro 3 – Panorama, até junho de 2018, da existência da Ouvidoria Geral, a base legal da mesma e a forma de escolha do Ouvidor.

Município	Ouvidoria existente ou em funcionamento?	Base legal de criação ou previsão	Modo de escolha do Ouvidor
Belford Roxo	Sim	Lei 1.540/2017; Lei Complementar N° 195/2017 alterada pela Lei Complementar N° 209/2017 Decreto 4365/2017	Nomeação
Cachoeiras de Macacu	Sim	Lei 1653/2006	Sem informações
Duque de Caxias	Sim	Lei 2231/2009 alterada pela Lei 2693/2015	Nomeação
Guapimirim	Sem informações	Sem informações	Sem informações



Itaboraí	Sim	Lei N° 1901/2004 e regulamentada pelo Decreto N° 28/2011	Nomeação
Itaguaí	Sem funcionar	Lei N° 3327/2015 alterada pela Lei N° 3412/2016	Nomeação
Japeri	Sem informações	Sem informações	Sem informações
Magé	Sem funcionar	Sem informações	Sem informações
Maricá	Sim	Lei Complementar N° 287/2017	Nomeação
Mesquita	Sim	Decreto N° 763/2009 alterado pelos Decretos N° 2100/2017, 2245/2018 e 2285/2018	Nomeação
Nilópolis	Sim	Decreto N° 2576/2001 e Decreto N° 2582/2001	Nomeação
Niterói	Sim	Lei Ordinária N° 2042/2002	Nomeação
Nova Iguaçu	Sim	Decreto N° 8252/2008	Nomeação
Paracambi	Sim	Lei N° 574/2001, alterada por diversas ⁸ Leis	Nomeação
Queimados	Sem funcionar	Lei N° 711/2005	Sem informações
Rio Bonito	Sem funcionar	Sem informações	Sem informações
Rio de Janeiro	Sim	Decreto N° 22652/2003	Nomeação
São Gonçalo	Sim	Decreto N° 008/2017, alterado pelo Decreto N° 09/2017	Nomeação
São João de Meriti	Sim	Lei Complementar N°	Nomeação



		182/2017 alterada pela Lei Complementar N° 183/2017	
Seropédica	Sem informações	Sem informações	Sem informações
Tanguá	Sem informações	Lei N° 0562/2006	Vice-Prefeito

Fonte: Elaboração da autora.

As consultas aos sítios revelou que na maioria dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a Ouvidoria Geral foi inserida na Lei ou Decreto que cria ou reestrutura a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, não tendo para si legislação própria e, em muitos, há ausência também da regulamentação das atividades exercida pelo órgão/setor. Apenas em dois municípios (Itaguaí e Rio de Janeiro), a criação da Ouvidoria Geral se deu em legislações próprias, ou seja, feitas exclusivamente para o Órgão (Lei em Itaguaí e Decreto no Rio de Janeiro). Em dois municípios a criação da Ouvidoria Geral encontra-se prevista na Lei do Plano Diretor (Cachoeiras de Macacu e Tanguá), tendo neste caso o destaque para o município de Tanguá, cujo Ouvidor deverá ser o Vice-Prefeito. No município de Queimados a única legislação que menciona a Ouvidoria refere-se a uma Lei que foi proposta por um Vereador, autorizando o Poder Executivo a criar o Órgão. Dos municípios nos quais a Ouvidoria foi criada, na estrutura administrativa da Prefeitura, o destaque é para o município de Itaboraí que regulamentou o funcionamento do órgão; e o município de Mesquita que estabeleceu as competências do Ouvidor na mesma legislação da criação/estruturação/transformação dos cargos.

Comparando essa tendência dos municípios em se criar a Ouvidoria em legislação específica de estruturação administrativa, verificou-se que a União usou este mesmo método, sendo demonstrado a seguir os passos seguidos: A Constituição Federal no art. 37, parágrafo 3º estabelece que serão disciplinadas mediante lei as formas de participação do usuário na administração direta e indireta, cujas formas e diretrizes de regulação são dadas nos e incisos I, II e III. Deste modo, a Lei Federal N° 10.683/2013 (revogada pela Lei N° 13.502/2017) estabeleceu as competências da Controladoria-Geral da União e também sua estrutura básica, inserindo nesta a Ouvidoria-Geral da União. O Decreto 5.683/2006 (revogado, estando em validade até a presente data o Decreto N° 8.910/2016) veio a estabelecer as competências

⁸ A Ouvidoria inicialmente fazia parte da estrutura do Gabinete do Prefeito, sendo posteriormente elevada a cargo de confiança ao nível de Secretário Municipal. A pesquisa encontrou 4 (quatro) alterações na Lei, segundo a consulta ao sítio da Prefeitura Municipal.



gerais da Ouvidoria-Geral da União. Através da Portaria Nº 570/2007 editada pela Controladoria Geral da União, é delegada competência à Ouvidoria-Geral da União para orientar a atuação das unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Nesse caminho das legislações, é visivelmente claro a necessidade de estar regulamentando as atividades das ouvidorias municipais. O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2017) orienta que a criação da norma pode ser mediante Lei, decreto ou portaria e deverá estabelecer, no mínimo, as competências da ouvidoria, a forma de escolha do ouvidor e prazo de mandato (se for o caso), as atribuições do cargo de ouvidor (para garantir a autonomia na sua atuação e definir as normas gerais para o cargo), a estrutura da ouvidoria (com definição das áreas internas, se houver, e a criação de cargos, se necessário) e a indicação dos canais de atendimento que serão utilizados e dos prazos que serão aplicados.

Na análise, as legislações disponíveis na internet dos 21 municípios que integram a região Metropolitana do Rio de Janeiro quanto ao conteúdo mínimo que esta deve conter, somente o município de Itaboraí atende completamente às orientações, tendo também os municípios de Belford Roxo, Itaguaí, Maricá, Mesquita, Niterói e Rio de Janeiro atendido parcialmente. Merece destaque o município de Itaguaí, cuja legislação inicial sobre a ouvidoria (Lei 3327/2015) atendia completamente às orientações da CGU, entretanto esta foi revogada, inclusive pela mesma gestão que a criou, passando a atender parcialmente ao disposto na cartilha orientativa aos municípios. Embora a Ouvidoria do município de Itaguaí se encontra atualmente sem funcionar, há conhecimento próprio, que outrora, exercia plenamente suas atividades.

A Controladoria Geral da União explica que o Ouvidor ocupa um cargo de extrema importância devido ao fato deste costurar relações, abrir perspectivas de diálogo e estabelecer a comunicação entre as partes, devendo ser escolhido com cautela e possuir requisitos mínimos, como por exemplo, ser pessoa aberta ao diálogo; conhecer os procedimentos, fluxos e áreas do órgão ou entidade em que trabalha; e possuir qualidades pessoais (equilíbrio, criatividade, flexibilidade, racionalidade, empatia, conhecimento técnico especializado, saber teórico, experiência prática, consciência ética, sensibilidade) (BRASIL, [?]). A forma de escolha dessa pessoa tão importante, o Ouvidor, deve garantir que este exerça suas atividades de forma *independente* e *autônoma*, ou seja, sem interferências. Para atingir a autonomia e independência funcional se faz necessário que estas duas características



estejam previstas na base legal de criação. Alves (2013) explica que, embora a legislação possua dispositivos que garanta a autonomia e independência funcional, quando o cargo é de livre nomeação pelo Prefeito, estes se tornam relativos, uma vez que o Ouvidor poderá ser destituído do cargo a qualquer momento. Esta mesma autora, cita o exemplo da Ouvidoria instituída no município de Santo André, estado de São Paulo, que foi pautada em um planejamento estratégico com a sociedade civil participando da articulação e construção do projeto de lei, garantindo a independência e autonomia administrativa e funcional, sem vínculo de subordinação ao Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo a escolha do ouvidor feita por um órgão colegiado formado por representantes dos mais diversos segmentos da sociedade civil.

A análise das legislações dos 21 municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro sobre as Ouvidorias Gerais quanto à presença de termos que a qualifiquem como *independente e autônoma*, revelou que somente o município de Itaguaí, na Lei (já revogada) que instituiu a Ouvidoria, apresentou a mesma como autônoma. A Controladoria-Geral da União (BRASIL, [?]) quanto à independência e autonomia das ouvidorias, orienta que a norma que cria a ouvidoria deve apresentar, dentre outros, a competência e atribuição do Ouvidor, contendo as normas gerais para investidura e atuação no cargo com *autonomia*. Neste mesmo entendimento, Sousa e Sousa (2006) ao analisarem três municípios da Região Metropolitana de Salvador (Camaçari, Lauro de Freitas e Salvador) quanto à importância das ouvidorias municipais como instrumento de participação popular, concluíram que a normatização formal das finalidades e competências é essencial para garantir o acesso irrestrito às informações municipais e sustentar a autonomia das ouvidorias municipais.

6.2.2 As formas de comunicação com a população e características das ouvidorias em funcionamento

Através da consulta aos sítios (exceto para os municípios de Nilópolis, Nova Iguaçu, Rio de Janeiro e São Gonçalo, cujas formas de comunicação foram autodeclaradas no questionário) das prefeituras que possuem as ouvidorias em funcionamento foi possível visualizar as formas de contato que são disponibilizadas para a população. O quadro 4 apresenta o detalhamento desta coleta.

Quadro 4 – Formas de atendimento das Ouvidorias em funcionamento dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Município	Formas de atendimento disponíveis					
	Presencial	Telefone	e-mail	Outros	⁹ e-OUV ou formulário/sistema pela internet (próprio sítio)	Redes sociais
¹⁰ Belford Roxo	X	X	X		X	X
Cachoeiras de Macacu					X	
Duque de Caxias	X	X	X		X	
Maricá	X	X	X		X	¹¹ X
Mesquita	X	¹² X	X	¹³ X		
Nilópolis	X	X	X	¹⁴ X	X	X
Niterói	X	X			X	
Nova Iguaçu	X	X	X		X	
Paracambi	X	X			X	X
Rio de Janeiro	X	X	X	¹⁵ X	X	
São Gonçalo	X	X			X	
São João de Meriti	X	X				

Fonte: Elaboração da autora.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2017b) explica que se deve conhecer o público da ouvidoria para definir os canais de atendimento, sendo útil informações coletadas do sítio do IBGE e também aquelas disponibilizadas no sítio da prefeitura e redes sociais, caso existam. Na busca dessas

⁹ Sistema de Ouvidorias do Governo Federal, que permite a utilização da plataforma pelo municípios, mediante adesão. Possuem adesão ao e-OUV os municípios de Tanguá, Paracambi, Belford Roxo e Duque de Caxias.

¹⁰ O município utiliza também a “Ouvidoria Itinerante”, quando a equipe se dirige aos bairros para atender a população.

¹¹ A Ouvidoria disponibiliza um número para encaminhamentos pelo WhatsApp.

¹² As ligações são gratuitas (linha 0800).

¹³ É disponibilizada a comunicação via CHAT.

¹⁴ A comunicação pode ser feita via carta.

¹⁵ A comunicação pode ser feita via carta e também aplicativo baixado na Play Store ou App Store.



informações, algumas perguntas podem ser feitas para se obter o diagnóstico procurado, como por exemplo: quais as características da população? Qual a faixa etária e como se organizam os grupos sociais? Existem grupos em maior vulnerabilidade social? (esse conjunto de perguntas pode ser respondida mediante o levantamento de dados do Censo realizado pelo IBGE) (BRASIL, 2017b).

Mario (2011) ao analisar o funcionamento das ouvidorias nos municípios de Campinas, Santos, Santo André, Jundiaí e também um levantamento quantitativo de ouvidorias municipais existentes à época, apontou que dos 4 municípios paulistas, apenas a cidade de Santos não oferecia uma linha 0800 para contato. Entretanto, este mesmo município disponibilizou formas diversas para o recebimento das demandas (telefone, e-mail, pessoalmente, “correio da cidadania”, carta fax e jornal).

No levantamento quantitativo realizado por Mario (2011), a autora descreve que a ausência de atendimento telefônico gratuito pode restringir o acesso ao órgão, uma vez que o acesso à internet era restrito a uma minoria. Por certo, atualmente o panorama é outro: o acesso à internet já atinge mais de 64 % da população brasileira, entretanto disponibilizar diversas formas de acesso aos serviços de Ouvidoria é necessária, visto que as pessoas possuem preferências de comunicação, principalmente quando nos referimos aos mais velhos e moradores de áreas rurais. A maioria dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro disponibilizam formas variadas para que a população se manifeste, tendo o diferencial a cidade do Rio de Janeiro que incluiu um aplicativo para celular (1746 Rio) para diversos serviços, dentre eles o acesso à Ouvidoria. Apenas a cidade de Mesquita dispõe de ligação gratuita para a comunicação com a Ouvidoria.

A Ouvidoria-Geral da União criou no ano de 2012 o tridígito 162, um acesso via telefone para ser utilizado no acesso às ouvidorias de estados e municípios. Embora a ligação não seja gratuita, compreende um número de fácil memorização que permite amplo e irrestrito acesso da população aos serviços de ouvidoria (BRASIL, 2015a). Nenhum dos municípios da Região Metropolitana do RJ utiliza o serviço.

Para o recebimento e tratamento de informações, organização do fluxo de trabalho e controle de prazo, o ideal é a utilização de um sistema informatizado para o suporte das atividades na ouvidoria (BRASIL, 2017b). A maioria dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro que possuem ouvidoria geral em funcionamento utilizam sistema informatizado ou formulário virtual para o recebimento das manifestações. No uso do sistema informatizado ou formulário virtual o ideal é garantir ao requerente a consulta sobre o



andamento da sua manifestação, emitindo um número de protocolo e as formas de acompanhamento. Das 10 ouvidorias gerais em funcionamento que possuem essa forma de atendimento disponível, 6 (Belford Roxo, Duque de Caxias, Nilópolis, Niterói, Paracambi, Rio de Janeiro) disponibilizam um número de protocolo e/ou instruções para acompanhamento da manifestação.

A Controladoria-Geral da União trabalha desde 2014 com Sistema de Ouvidorias do Poder Público Federal (e-OUV), que funciona online e possui ferramentas que aumentam a qualidade do trabalho e a eficiência da ouvidoria, tendo como exemplos: alertas por e-mail sobre a chegada de manifestações e vencimento de prazos, possibilidade de reclassificação de manifestações, mecanismo para oferecer respostas intermediárias e a geração de relatórios nos formatos PDF, Excel e Word (BRASIL, 2017b).

O Sistema e-OUV é cedido pela Controladoria Geral da União para uso nos municípios e estados, mediante assinatura de termo de adesão ao Programa de Fortalecimento das Ouvidorias (PROFORT), podendo ser utilizado pela ouvidoria do Poder Executivo ou de qualquer órgão ou Poder (Secretarias Municipais, Câmara de Vereadores, Conselhos de Profissão e OAB, Agências Reguladoras, Autarquias e Fundações, Polícias, dentre outros).

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 4 ouvidorias gerais de prefeituras (Belford Roxo, Duque de Caxias, Paracambi e Tanguá) aderiram ao Sistema e-OUV, com as assinaturas dos Termos de Adesão realizadas entre setembro/2017 e janeiro/2018. Destes 4 municípios, conforme pode ser visualizado no quadro 3, a ouvidoria geral do município de Tanguá encontra-se sem funcionar, não tendo acesso a esta pelo sítio do município (a acesso às manifestações encontra-se presente na página do e-OUV via link da União). Por contato telefônico a atendente da Prefeitura informou que o município não possuía ouvidoria. Buscou-se confirmar essa informação por escrito, tendo sido encaminhado e-mails tanto para o gabinete do Prefeito (institucional) como pessoal, entretanto até o fechamento desta pesquisa ambos não foram respondidos.

6.2.3 O retorno dos municípios ao solicitado no questionário

Neste último tópico, buscou-se avaliar o funcionamento geral das ouvidorias, englobando assuntos que estão relacionados à rotina do trabalho, assim como assuntos mais delicados, como possíveis denúncias de assédio moral e abuso de poder de procedência interna, ou seja, dentro da Prefeitura. No questionário foi solicitado aos Ouvidores Gerais ou



funcionário designado por este para responder os questionamentos pertinentes a: divulgação prévia da ouvidoria quando foi implantada; estrutura administrativa do órgão; capacitação dos servidores; utilização da mediação para a resolução de conflitos e a capacitação específica para tal; existência de procedimentos para o funcionamento geral; o tipo de registro das manifestações; acompanhamento das manifestações registradas; prazo de retorno da resposta conclusiva; a ouvidoria como agente de mudanças na prestação dos serviços; existência de avaliação dos serviços pelos usuários; publicação dos resultados produzidos; apresentação de diagnósticos e recomendações para a avaliação dos serviços prestados; adoção de medidas de aprimoramento dos serviços prestados; acolhimento e tratamento das denúncias de assédio moral e abuso de poder; existência e recebimento de denúncias anônimas e reserva de identidade; principais desafios da ouvidoria e pontos onde a mesma possa ser melhorada.

O questionário foi encaminhado para as 12 ouvidorias gerais dos municípios (detalhados na tabela 6) da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Destas, 5 responderam ao questionário: Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Rio de Janeiro e São Gonçalo.

No questionamento sobre se houve a divulgação prévia quando a ouvidoria foi implantada com esclarecimentos sobre os objetivos, a forma de atuação do Ouvidor e os canais de atendimento disponíveis para a população se manifestar, 4 municípios (exceto Paracambi) divulgaram o órgão previamente, havendo a diferenciação na forma de divulgação: em Nilópolis a esta se deu em jornal, internet e folhetos; em Nova Iguaçu em jornal; no município de São Gonçalo utilizou-se a internet, jornal e publicidade nos ônibus da cidade; no Rio de Janeiro a ouvidoria foi divulgada em internet, jornal e Diário Oficial. Sem divulgação não se é conhecido. A divulgação, quanto mais ampla for e abranger diversas camadas da sociedade, mais usuários utilizarão seus serviços, seja para cobrar, sugerir, reclamar, ou agradecer. A divulgação externa é importante, entretanto deve-se pensar também numa divulgação interna, envolvendo os funcionários da prefeitura. Domingues (2011) trabalhando numa proposta de implementação da Ouvidoria no município de Lapa/PR, incluiu a divulgação interna dos serviços da Ouvidoria, na forma de seminário, como uma estratégia para a sensibilização e envolvimento do público interno quanto a importância de seu funcionamento, demonstrando não ter esta a intenção de atuar com a punição de atos inadequados, mas buscar soluções que possam melhorar a atuação dos serviços prestados e a qualidade no atendimento à população dos serviços básicos que são demandados pela administração municipal.



Mario (2011) deixa explícito que a forma como o órgão é divulgado no município é um fator importante para o pleno funcionamento de uma Ouvidoria, pois, como canal de interlocução e de defesa dos direitos da cidadania, deveria ser conhecido pela maioria da população.

O ideal para as ouvidorias seria ter à sua disposição uma estrutura administrativa (em recursos humanos) de modo a garantir que as atividades da mesma sejam bem desenvolvidas. No **município de Nilópolis**, a Ouvidoria se localiza na sede da Prefeitura Municipal e faz parte da estrutura do Gabinete do Prefeito. Conta atualmente com 5 funcionários que realizam os atendimentos, acolhem as demandas fornecendo um número de protocolo ao solicitante e encaminham para os órgãos responsáveis.

A Ouvidoria Geral do **município de Nova Iguaçu** possui 8 servidores, 1 Ouvidor Geral, 2 Assessores Técnicos da Ouvidoria, 1 Assessor de Ouvidoria, 1 Assistente de Ouvidoria, 2 Chefes de Divisão e 1 Chefe de Seção. A Ouvidoria faz parte da estrutura administrativa da Secretaria de Governo.

No **município de Paracambi**, a Ouvidoria Geral possui 4 funcionários (1 Secretário, 1 Diretor de Programas, 1 Assessor Executivo e 1 Assessor I) e não é subordinada a outro órgão, uma vez que possui status de Secretaria Municipal.

A Prefeitura da **cidade do Rio de Janeiro** possui um Sistema Municipal de Ouvidoria, composta pela Ouvidoria Central e Ouvidorias Setoriais. Na consulta ao link *Transparência Carioca*, foi verificado que as ouvidorias setoriais do município se encontram presentes em 24 órgãos. A ouvidoria central, responsável por coordenar todo o sistema de ouvidorias, conta atualmente com 2 servidores (1 Ouvidor Institucional e 1 Assistente de Ouvidoria) e encontra-se subordinada a Subsecretaria de Integração Governamental, integrante da Secretaria Municipal da Casa Civil.

A ouvidoria do **município de São Gonçalo** possui 4 servidores para exercício de suas atividades, distribuídas nas funções de Coordenadora de Ouvidoria (1), Analista Processual (1) e funcionárias (2), sendo integrante na estrutura da Secretaria de Administração.

As atividades da ouvidoria requer funcionários capacitados, inclusive para evitar que esta se transforme num SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão. A ouvidoria, em sua atuação, deve estimular e proporcionar a capacitação constante de todos os envolvidos em suas atividades. Diversos cursos gratuitos são disponibilizados nos sítios do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União; ENAP – Escola Nacional de



Administração Pública; e Senado Federal. Quando as ouvidorias foram questionadas sobre o oferecimento de cursos de capacitação pela Prefeitura, 4 foram unânimes em apontar que há esse estímulo (exceto o município de Paracambi), inclusive quando se trata de cursos específicos na área de mediação de conflitos. No municípios de Nova Iguaçu e Paracambi, embora a ouvidoria utilize a mediação de conflitos, as equipes ainda não receberam capacitação específica para este tema.

A importância da ouvidoria está em possibilitar ao órgão prestador de determinado serviço que realize mudanças no modo de trabalhar em conformidade com a necessidade da população. Mas para que isso ocorra se faz necessário que os servidores da ouvidoria, além de conhecer as atribuições e o funcionamento de cada setor e Secretaria da Prefeitura, estabeleçam procedimentos e fluxogramas para o funcionamento geral da ouvidoria, inclusive quanto ao retorno ao órgão (objeto da demanda) das recomendações para a melhoria do serviço.

As 5 ouvidorias confirmaram possuir procedimentos para o funcionamento geral do órgão. Sabendo da dificuldade em se ter um conhecimento sistêmico de atribuições dentro de diversas estruturas administrativas, na edição da Lei Nº 13460/2017 pela União, o art. 3º trás o estabelecimento da obrigatoriedade em se publicar, no mínimo anualmente, um quadro geral dos serviços prestados, especificando os órgãos ou entidades responsáveis por sua realização, assim como a autoridade administrativa a quem estão subordinados ou vinculados.

Sobre o registro das informações obtidas no atendimento, as 5 ouvidorias declararam realizar este em sistema informatizado, sendo que no município de Nilópolis também utilizam livro/caderno/papel para tal. Para o acompanhamento da manifestação, todos fornecem um número de protocolo ao cidadão, exceto o município de Paracambi, cujo número de protocolo é fornecido somente quando a manifestação é realizada pelo e-OUV. Com relação ao prazo médio para o retorno com a resposta conclusiva, a ouvidoria do município de **Nova Iguaçu** não possui; no município de **Nilópolis** o prazo de retorno é de 15 dias; no município de **Paracambi** o prazo fixado para a resposta é de 10 dias; em **São Gonçalo** o prazo estabelecido são 20 dias úteis e na cidade do **Rio de Janeiro** o prazo de diagnóstico é de 5 dias e não há prazo fixo para a resposta conclusiva, entretanto há orientação para que as demandas sejam concluídas em 30 dias. A Lei Federal 13460/2017, em seu art. 16, estabelece o prazo de 30 dias para o encaminhamento pela ouvidoria ao usuário da decisão administrativa final, podendo esse prazo ser prorrogável por igual período uma única vez, porém de forma justificável.



Como um exemplo de autoavaliação, as ouvidorias foram questionadas sobre estas se considerarem como agente de mudanças por possuírem a capacidade de gerar oportunidades de aperfeiçoamento da instituição e dos agentes públicos, estimulando a prestação de serviços de qualidade. Todas as 5 ouvidorias municipais responderam positivamente a esta pergunta, e como exemplos de mudanças positivas apontaram: a disponibilização via internet de diversos serviços que antes precisavam da presença do solicitante no órgão; melhoria na prestação dos serviços de iluminação, limpeza das ruas, conservação de espaços ambientais, praças e quadras.

Quando questionados sobre a existência da avaliação dos serviços da ouvidoria pelos cidadãos usuários, somente os municípios de Nilópolis e Nova Iguaçu responderam que “sim”, entretanto até o fechamento deste trabalho as Ouvidorias não haviam encaminhado os dados numéricos desta avaliação para os últimos 2 anos. Quando não se avalia, não se conhece o grau de acertos ou erros que estão sendo cometidos. A avaliação é imprescindível principalmente para a ouvidoria, pois ela, além de ser o elo entre o cidadão usuário dos serviços e a administração pública, provedora dos serviços, é uma instância também de participação popular. Se houver algum procedimento interno em que a ouvidoria esteja falhando, a avaliação indicará qual é e desta forma poderá desempenhar suas funções com maior eficiência.

Sobre a publicação, pelas ouvidorias, dos resultados produzidos, nenhuma delas ainda disponibiliza tais informações. Os artigos 14 e 15 da Lei Nº 13460/2017 trata do relatório de gestão que as ouvidorias deverão apresentar anualmente, contendo informações consolidadas referentes ao recebimento, análise e respostas das manifestações dos usuários. Estabelecem, ainda, o encaminhamento ao órgão superior da ouvidoria e também a disponibilização na internet dos relatórios de gestão, e especifica também quais informações mínimas as ouvidorias deverão fornecer neste relatório: o número de manifestações recebidas, o motivo das manifestações, a análise dos pontos recorrentes, e as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas. Mario (2011) destaca que, ao divulgar e publicar relatórios periódicos, a Ouvidoria está prestando contas à população e atendendo a princípios nos quais deve trabalhar para que a administração pública garanta a transparência e o direito à informação.

Quanto à apresentação aos gestores (Prefeito, Secretários Municipais ou algum superior) e aos Conselhos de Políticas Públicas (ou outro), diagnósticos e recomendações possibilitando a avaliação do serviço prestado por eles (pelas Secretarias ou órgão similares),



todas as 5 Ouvidorias confirmaram realizar esse procedimento, e pela percepção da Ouvidoria, foi possível verificar a adoção de medidas de aprimoramento dos serviços prestados. A Controladoria-Geral da União / Ouvidoria-Geral da União (BRASIL, 2012) explica que, na Ouvidoria, a análise das manifestações recebidas pode servir de base para informar ao dirigente do órgão sobre a existência de problemas e, como consequência, induzir mudanças estruturais e até melhorias conjunturais.

Quando as denúncias que chegam às Ouvidorias são de proveniência interna e dizem respeito ao assédio moral e abuso de poder realizados pelos próprios agentes públicos, 4 das ouvidorias estudadas acolhem as denúncias e realizam procedimentos diversos: são encaminhadas ao superior do funcionário sendo feita a acareação junto ao mesmo e a partir daí é avaliado pelo gestor a possibilidade de sindicância e/ou processo administrativo; são acolhidas em caráter sigiloso e investigadas com posterior medidas de providências. A Ouvidoria Geral da cidade do Rio de Janeiro embora acolha as denúncias de assédio moral e abuso de poder, acata somente os casos de improbidade administrativa ou corrupção praticadas por servidores municipais.

Pinheiro et al (2011) explicam o assédio moral como todo comportamento abusivo praticado com gestos, palavras e atitudes que ameaça, por sua repetição, a integridade física ou psíquica de uma pessoa, causando vergonha e constrangimento às suas vítimas, tendo o temor ao desemprego um dos motivos para que ocorra o silêncio. Estes autores também descrevem que o assédio moral no setor público se apresenta de forma muito visível e marcante e tende a ser mais frequente em razão de uma peculiaridade: o chefe não tem a autoridade sobre o vínculo funcional do servidor, e não podendo demití-lo, passa a humilhá-lo ou sobrecarregá-lo de tarefas inócuas ou não repassam tarefas.

A esse respeito, Lima (2017) esclarece que o Supremo Tribunal de Justiça já reconheceu a possibilidade de ato de improbidade administrativa em razão da prática de assédio moral, tendo no julgamento de um Recurso Especial (1.286.466/RS) o colegiado entendido que “a prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade, e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém”. Este mesmo autor, entretanto, cita o despacho do Desembargador Federal Manoel Erhardt no julgamento da Apelação 575321-PB, que reconhece sendo necessária a apresentação de provas da existência da prática do assédio moral, uma vez que não se pode



confundi-lo com desentendimentos no ambiente de trabalho, situação comum em qualquer agrupamento humano.

A ouvidoria, no recebimento das manifestações, pode entender que as denúncias realizadas de forma anônimas poderão ser objeto de averiguação. Quando questionados sobre o recebimento de denúncias anônimas e o seu devido encaminhamento, todas as 5 ouvidorias confirmaram positivamente, inclusive o acontecimento deste tipo de denúncia. O entendimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2017a), com base em decisões do Supremo Tribunal Federal, é que, diante do recebimento de uma denúncia anônima, o Poder Público pode adotar medidas para apurar a possível ocorrência de um ato ilícito, através da instauração de um procedimento investigatório inicial, podendo neste contexto, as ouvidorias receberem as denúncias anônimas e dar-lhes encaminhamento desde que haja elementos mínimos que permitam a apuração dos fatos.

Quando o denunciante, embora se identifique mas solicita a reserva de identidade, esta deverá ser acatada. Das 5 ouvidorias estudadas, somente a do município de Nova Iguaçu não oculta a identificação do manifestante quando esta é solicitada. Em todas as 5 ouvidorias aconteceram solicitações de reserva de identidade. A Escola Nacional de Administração Pública (2017a) esclarece que com relação a reserva de identidade, a Controladoria Geral da União vem considerando o nome do denunciante como informação pessoal e protegida por 100 anos, devendo a ouvidoria garantir a restrição do acesso à identidade do requerente e às demais informações pessoais incluídas nas manifestações recebidas.

Quanto aos principais desafios encontrados pela ouvidoria no município, as respostas foram: descrença por parte do cidadão quanto aos resultados a serem alcançados, a falta de recursos para a aquisição de materiais e equipamentos modernizados, burocracia e lentidão no atendimento às solicitações, e obstruções de canais internos de relacionamento que impedem a atuação da Ouvidoria.

Mario (2011), ao encaminhar um questionário para 36 ouvidorias municipais existentes no Brasil, à época, obteve o retorno de 14 delas, sendo as principais dificuldades apontadas: a falta de autonomia, falta de sede própria, recursos financeiros e infraestrutura (software próprio, equipamentos eletrônicos, veículo) para o desenvolvimento do trabalho, o descumprimento pelos órgãos da administração dos prazos de resposta a Ouvidoria, falta de conhecimento e entendimento do trabalho da Ouvidoria por parte dos secretários e servidores públicos, resistência dos órgãos em rever os procedimentos e aceitar as propostas da



Ouvidoria, falta de tradição histórica e pouca troca de experiência entre as Ouvidorias, e a crise e fragilidade das organizações sociais.

Quando foi solicitado que apontassem de forma crítica aspectos em que a Ouvidoria possa melhorar, os Ouvidores responderam: maior integração da Ouvidoria com os demais setores, secretarias e subsecretarias; melhorar a divulgação para o cidadão sobre as atividades da Ouvidoria e em que caso o cidadão deve recorrer à Ouvidoria; melhorar o tempo de resposta dos setores executores quanto as questões demandadas pelos cidadãos; diminuir a substituição do ouvidor, buscando manter o conhecimento adquirido; melhorar o atendimento na Ouvidoria mediante a aquisição de computadores, veículo de transporte e contratação de novos funcionários; e a melhoria da arrecadação municipal, que elevará a capacidade de execução pelo município, conseqüentemente reduzindo solicitações em geral.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa discutida no presente artigo procurou conhecer os canais de comunicação disponíveis para a população pelas ouvidorias gerais dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e analisar o modo de atuação delas na defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos.

Os resultados demonstraram que, embora 57% dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro possua ouvidoria em funcionamento, os canais de comunicação precisam ser mais bem divulgados, diversificados e o órgão atuar de modo planejado, principalmente respaldado numa base legal forte, que confira a autonomia necessária para a execução eficiente dos trabalhos demandados.

Ter em mente também que a ouvidoria não deve ser o primeiro local onde o indivíduo requerente tenha que se dirigir, e fazê-lo compreender isso, são de suma importância para que os serviços da ouvidoria não sejam confundidos com aqueles prestados pelo setor de protocolo.

As ouvidorias municipais, na busca da defesa dos direitos do cidadão, travam diariamente uma luta para receber e responder as demandas que a elas chegam e por vezes a essência dos deveres, definidos na missão destas, fica para um segundo ou último plano.

Muitas vezes, os gestores na ânsia em criar a Ouvidoria Geral sem exatamente entender a importância e a dimensão dos serviços e funções desta, simplesmente instituem a



base legal sem consultar a população e, principalmente, sem dialogar com o próprio funcionalismo da prefeitura. A falta de informação, diálogo e compreensão dos diversos setores da prefeitura com relação à ouvidoria possuem como consequência as resistências internas, sejam elas relacionadas à obstrução de canais internos de comunicação ou até mesmo na burocracia e lentidão no atendimento às solicitações.

A Lei Federal Nº 13.460/2017 que trata da participação, proteção e defesa do usuário dos serviços públicos e instituiu a Ouvidoria com diversas atribuições responsabilidades já se encontra em validade para os municípios com mais de 500.000 habitantes, sendo na Região Metropolitana do Rio de Janeiro os municípios de Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Rio de Janeiro e São Gonçalo. A análise desses municípios verificou que estes se encontram aquém ainda de fornecerem, por completo, o que a legislação determina. Quando se analisou o Acesso à Informação, instituído pela Lei Federal Nº 12.527/2011, a situação encontrada foi muito pior: 6 anos após a legislação entrar em vigor, 57% dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresentaram deficiências no acesso ao e-SIC ou não o disponibilizavam.

A forte crise econômica que vem atingindo muitos estados afetou diretamente a prestação dos serviços pelas prefeituras, aliado a isso também há a incapacidade da maioria das gestões municipais em igualar os gastos com a arrecadação e reduzir o quantitativo de funcionários aos patamares definidos em legislação. Administrar com recursos é fácil. Administrar na crise é um desafio que deverá ser enfrentado pela maioria dos municípios, tendo apenas 2 deles (Niterói e Paracambi) apresentado o conjunto *equilíbrio orçamentário + gastos com pessoal* satisfatório, aqui considerado o limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal. A limitação de recursos financeiros também vem afetando a estruturação das ouvidorias e eficiência na prestação dos serviços, sendo a questão econômica citada por dois municípios como um desafio para o funcionamento do setor.

A interferência política, tão benéfica para o desenvolvimento das cidades, pois através dela grandes indústrias são instaladas e serviços fazem aquecer a economia local, também pode fomentar a atuação da ouvidoria, ou sufocá-la. Tudo depende do modo como o processo de criação e instituição da ouvidoria é conduzido. É importante também ter em mente que interesse público e participação popular são indissociáveis, principalmente quando se pensa no controle pela sociedade civil quanto ao funcionamento da ouvidoria. Em nenhuma das ouvidorias da Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi possível identificar a presença de um Conselho vinculado a esta, composto também por integrantes da sociedade civil, de



forma paritária com integrantes de órgãos governamentais. Todas as ouvidorias consultadas se reportam somente aos seus superiores na apresentação de diagnósticos e recomendações para a melhoria de serviços. A Lei Federal 13.460/2017 também determina a criação do Conselho de Usuários, na forma consultiva, inclusive para acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor.

Os desafios enfrentados pelas ouvidorias municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro são muitos e as “faltas” tentam encobrir os “louros”. A falta de: autonomia, recursos financeiros, infraestrutura, recursos humanos, capacitação, diálogo, reconhecimento e de uma base legal forte são problemas que deverão ser superados. A troca de experiências entre Ouvidorias fortalece ainda mais a instituição e fica a dica para que exemplos de sucesso sejam publicados, para estimular novas práticas àqueles que necessitam.

Neste artigo, foi apresentada uma pesquisa que teve como base a consulta aos sítios das prefeituras e as respostas obtidas no questionário respondido pelos ouvidores. Torna-se importante a complementação da mesma mediante a busca da realidade, da vivência no dia a dia de cada ouvidoria. Para isso propõe-se, aqui, a visita local na(s) sede(s) das ouvidorias municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que venha a demonstrar a infraestrutura disponível e principalmente a percepção do cidadão usuário com relação aos serviços prestados por ela. Na mesma linha de pensamento, sugere-se também a continuação da pesquisa para verificar o SIC físico das prefeituras e se estes estão funcionando de acordo com os procedimentos definidos na Lei de Acesso à Informação.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ana Cláudia Raimundo. **A ouvidoria como instrumento de controle social da Administração Pública: a experiência da Prefeitura Municipal de Lavras – MG.** 2013. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013.

BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; HOSSNE, Demétrio; PENTEADO SOBRINHO, Florêncio dos Santos. Ética e ouvidoria pública. In: PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas.** Campinas: UNICAMP, 2011. Cap. 2, p. 61-76.



BERNARDES, Marciele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. *Ranking* das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 761-792. ISSN 0034-7612. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122015000300761&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 19 jun 2018.

BIAGINI, Liane; GOMES, Marta Lopes. Ouvidoria: uma reflexão como instrumento de controle. **Revista dos Mestrados Profissionais**, Recife, v. 2, n. 1, p. 235-251, jan./jun. 2013. ISSN 2317-0115.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 15 mar 2018.

_____ Controladoria-Geral da União / Ouvidoria-geral da União. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria**: rumo ao sistema participativo (Coleção OGU), 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2015.

_____ Senado Federal. Instituto Legislativo Brasileiro. Módulo I – fundamentos e atuação da ouvidoria pública. In: Instituto Legislativo Brasileiro. **Ouvidoria na administração pública (parceria CGU/ILB) turma 03**. Curso on-line, 2015. Disponível em: <<http://saberes.senado.leg.br/>>. Acesso em 28 abr. 2015.

_____ Ministério Da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Tridígito 162 já é utilizado por ouvidorias de estados e municípios de três regiões brasileiras**. 2015a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/07/tridigito-162-ja-e-utilizado-por-ouvidorias-de-estados-e-municipios-de-tres-regioes-brasileiras>>. Acesso em: 12 jul. 2018.



_____ **Lei Nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 9 abr 2018.

_____ **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm>. Acesso em: 15 mar 2018.

_____ Ministério Da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Guia prático da cidadania:** falando com a administração pública (Coleção OGU), 2017a. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/cartilha-cidada-completa.pdf>>. Acesso em: 23 fev 2018.

_____ Ministério Da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **7 passos para criar uma ouvidoria no meu município** (Coleção Município Transparente), 2017b. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/sete-passos-para-criar-uma-ouvidoria-no-meu-municipio.pdf/view>>. Acesso em: 23 fev 2018.

_____ Ministério Da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Escala Brasil transparente:** metodologia. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>>. Acesso em: 20 jun 2018.

_____ Controladoria-Geral da União. **Manual de ouvidoria pública: edição revisada e ampliada da coleção CGU – rumo ao sistema participativo.** Brasília, [?]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/manual-de-ouvidoria-publica.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2018.



CALLEGARI, José Antônio; MELLO, Marcelo Pereira de. Ouvidoria, gestão pública e participação social. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n.3781, 7 nov. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25701>>. Acesso em: 5 maio 2015.

CAMPOS, Adriana; BARBOSA, Breno. Ensaio sobre a contribuição das ouvidorias públicas para a educação em direitos humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil. **Revista Jurídica - UNICURITIBA**, Curitiba, v. 1, n. 34, p. 138-154, 2014. ISSN 2316-753X. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/789/602>. Acesso em: 5 mai 2015.

CEPERJ - FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO. **Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro**, 2013. ISSN 0102-4493. Disponível em: <<http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/Anuario2013/index.html>>. Acesso em: 12 abr 2018.

_____ **Ceperj lança novo mapa alterando a Região Metropolitana do Rio de Janeiro:** representação gráfica inclui municípios de Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu, 2014. Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/noticias/Mar_14/27/novo_mapa.html>. Acesso em: 5 mai 2015.

_____ **Estado do Rio de Janeiro:** regiões de governo, [?]. Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html>. Acesso em: 12 abr 2018.

COSTA, Jailson Alves da. A eficácia da lei de responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos municipais. In: CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS, 4., 2011, Florianópolis. Anais Eletrônico do 4º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças. Florianópolis: UFSC, 2011. Disponível em: <<http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/4CCF/20101129180548.pdf>>. Acesso em 26 abr. 2018

CRUZ, Flávio da. **Responsabilidade Fiscal:** livro digital. 4. ed. Palhoça: UnisulVirtual, 2011.



DOMINGUES, Luciene. **Ouvidoria pública no município da Lapa: passos para avançar na perspectiva de cidadania.** 2011. 30 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública)-Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/33697/LUCIENE%20DOMINGUES.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

EGLER, Claudio A. G.; GUSMÃO, Paulo P. Gestão costeira e adaptação às mudanças climáticas: o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada - Journal of Integrated Coastal Zone Management**, Lisboa, Portugal, v. 14, n. 1, p. 65-80, 2014. ISSN 1646-8872. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=388340106006>>. Acesso em: 12 abr 2018.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Curso Gestão em Ouvidoria: Módulo 1 - fundamentos e atuação da ouvidoria**, 2017. Disponível em: <<https://mooc.evg.gov.br/course/view.php?id=1703#section-1>>. Acesso em: 6 mar 2018.

_____ **Curso Gestão em Ouvidoria: Módulo 2 - atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas**, 2017a. Disponível em: <<https://mooc.evg.gov.br/course/view.php?id=1703#section-2>>. Acesso em: 6 mar 2018.

_____ **Curso Gestão em Ouvidoria: Módulo 3 - a utilização de ferramentas gerenciais e tecnológicas nas ouvidorias públicas**, 2017b. Disponível em: <<https://mooc.evg.gov.br/course/view.php?id=1703#section-3>>. Acesso em: 6 mar 2018.

_____ **Resolução de conflitos aplicada ao contexto das ouvidorias: Módulo 1**, 2017c. Disponível em: <<https://mooc.evg.gov.br/mod/folder/view.php?id=58999>>. Acesso em: 28 mar 2018.

ESTEVES, Yohans de Oliveira et al. O papel da ouvidoria na gestão pública: o caso da ouvidoria municipal de Itaboraí/RJ. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 10., 2014, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.inovarse.org/node/2265>>. Acesso em: 4 maio 2015.



FUNDAÇÃO LUIS EDUARDO MAGALHÃES. **Ouvidoria:** um modelo para o estado da Bahia (idéias soluções resultados,1). 1. ed. Salvador: FLEM, 2003. 124 p.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2017,** 2017. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2017/estimativa_dou.shtm>. Acesso em: 13 abr 2018.

_____ **Cidades e estados do Brasil:** consulta de área, população e dados básicos dos municípios, 2017a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 13 abr 2018.

LIMA, Charles Hamilton dos Santos. Assédio moral pode configurar ato de improbidade administrativa: MP no debate. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 13 de março de 2017. ISSN 1809-2829. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mar-13/mp-debate-assedio-moral-configurar-ato-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 24 jul. 2018

LYRA, Rubens Pinto. Modelos de ouvidoria pública no Brasil: a construção de um perfil de ouvidoria, autônoma e democrática. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2014, p. 43-92.

LYRA, Rubens Pinto. **A ouvidoria pública e a questão da autonomia**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/rubenspinto/rubens_ouvidoria_publica_autonomia.pdf>. Acesso em: 5 mai 2015.

MARIO, Camila Gonçalves de. **Ouvidorias públicas em debate:** possibilidades e desafios. Jundiaí, Paco Editorial, 2011a. 154p.

_____ **Ouvidorias públicas municipais no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2011b. 128 p.



NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002. 171 p.

PINHEIRO, Ana Alaíde Mendes et al. **Ouvidoria como canal de denúncias para diversas formas de assédio moral**. Ouvidoria Ipea: artigos. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/images/stories/pdf/Ouvidoria_Canal_Denncias_Assdio_Moral_Ana_Elisngela_Marise_Karla.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2018.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Controladoria Geral do Município - CGM. **Quadros da LRF, 2017**. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibeconte%C3%BAdo?id=4114191>>. Acesso em: 24 abr 2018.

RANKING de eficiência dos municípios - Folha: Municípios não se sustentam. Produção: Fernando Canzian. [S.l.]: Folha de São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>>. Acesso em 10 mai 2018.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Estudos socioeconômicos dos municípios do estado do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/estudos-socioeconomicos1>>. Acesso em: 16 abr 2018.

_____ Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, 2017. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-lrf>>. Acesso em: 18 abr 2018.

SALDANHA, Maisa Machado. Mediação e ouvidoria: Um novo paradigma para o tratamento de conflitos. In: ENCONTRO DE EDUCOMUNICAÇÃO DA REGIÃO SUL, v. II, n. 2., 2013, Ijuí. **Anais eletrônico...** ISSN 2318-4590. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/educomsul/2013/com/gt1/12.pdf>>. Acesso em: 12 mai 2016.



SOUSA, Silvio Vanderlei Araújo; SOUSA, Alisson Santos de. A importância das ouvidorias municipais como instrumento de participação popular: um estudo descritivo-exploratório em três municípios da região metropolitana de Salvador. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006, São Paulo. **Anais**. Disponível em: <<https://slidex.tips/download/autoria-silvio-vanderlei-araujo-sousa-alisson-santos-de-sousa>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

VISMONA, Edson. Luiz. A evolução das ouvidorias no Brasil. In: PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas**. Campinas, SP: UNICAMP, 2011. Cap. 1, p. 33-42.

VOLPI, Edna Lucia; FORNAZARO, Maria Inêz.; SAMPAIO, Maria Lumena Balaben. Mediação e ouvidoria. In: PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas**. Campinas, SP: UNICAMP, 2011. Cap. 4, p. 79-104.