



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Instituto de Saúde Coletiva - ISC

Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva

**Ouvidoria: uma análise de sua utilização como ferramenta
de gestão no âmbito da Agência Nacional de Vigilância
Sanitária (Anvisa)**

Danitza Passamai Rojas Buvnich

Salvador

2009



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Instituto de Saúde Coletiva - ISC

Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva

**Ouvidoria: uma análise de sua utilização como ferramenta
de gestão no âmbito da Agência Nacional de Vigilância
Sanitária (Anvisa)**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Saúde Coletiva do
Instituto de Saúde Coletiva da Universidade
Federal da Bahia para obtenção do grau de
Mestre em Saúde Coletiva.**

Área de Concentração: Vigilância Sanitária

Orientador: Dr. Eduardo Fausto Barreto

**Salvador
2009**

Ficha Catalográfica

Buvinich, Danitza Passamai Rojas.

Ouvidoria: uma análise de sua utilização como ferramenta de gestão no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)/ Danitza Passamai Rojas Buvinich – Salvador 2009.

XX p.

Dissertação (Mestrado) Instituto de Saúde Coletiva Universidade Federal da Bahia

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Fausto

Palavras-chave: ouvidoria; participação; controle social; vigilância sanitária.

DANITZA PASSAMAI ROJAS BUVINICH

Ouvidoria: uma análise de sua utilização como ferramenta de gestão no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

Defesa: 19 de junho de 2009

Banca examinadora

Eduardo Fausto Barreto

Antônio Robles Júnior

Edná Alves Costa

Maria da Graça Pitiá Barreto

Salvador
2009

À Deus, minha base,

Ao meu marido, meu amor, amigo e suporte.

Aos meus filhos, minha alegria, minha razão.

Aos meus pais, dedicação, resgate de tudo que fui, sou e serei.

Aos meus também pais: avós, tia e madrasta.

Aos amigos, candura.

AGRADECIMENTO

Este trabalho contou com a colaboração de muitas pessoas para que se concretizasse. Gostaria de agradecer, especialmente, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que, na pessoa de seus diretores, incentivou a realização deste Programa de Pós-Graduação.

Aos professores e aos funcionários, todos eles, do Instituto de Saúde Coletiva, da Universidade Federal da Bahia. Menção especial reservo ao meu orientador, professor Eduardo, à professora Ana Cristina Souto, ao professor Jorge Iriart, professora Carmen Teixeira, professor Jairnilson Paim, professora Edná Alves Costa e Soninha. Definitivamente, este curso me abriu novos horizontes.

Aos entrevistados, que com tamanha prontidão me receberam: Vera Maria Borralho Barcelar, ouvidora da Anvisa, Marco Antônio Alves Correa, gerente da Gegar, Marília Coelho Cunha, Gerente-geral da GGIMP. À equipe da Ouvidoria que foi incansável em me atender: Mary Anne Fontenele Martins, Mariana Drumond Marques e Luiz Augusto da Cruz.

Aos meus familiares, especialmente ao meu marido, companheiro incansável, apoiador incondicional, pelos vários sábados – e às vezes domingos – e pelas noites de companhia em meus estudos. Especial menção devo à Ana Maria Rodrigues e Maria de Fátima. Sem elas, com certeza, não conseguiria fazer metade daquilo que faço todos os dias.

Por último, a Giulia e Miguel que mesmo pequenos tiveram tanto entendimento para aceitarem que “mamãe tinha que estudar” e a todos aqueles que embora não citados não foram esquecidos: meu muito obrigada.

“É melhor tentar e falhar,
que preocupar-se e ver a vida passar;
é melhor tentar, ainda que em vão,
que sentar-se fazendo nada até o final.

Eu prefiro na chuva caminhar,
que em dias tristes em casa me esconder.

Prefiro ser feliz, embora louco,
que em conformidade viver ...”

Martin Luther King

RESUMO

Sendo a Ouvidoria importante canal de contato entre os órgãos públicos e os usuários – seja ele cidadão, profissionais de saúde ou setor regulado – as demandas por ela recebidas – por meio de denúncias, pedidos de informação, reclamação, sugestão e elogios – constituem valioso insumo para avaliações gerenciais acerca da atuação das áreas internas e da própria Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A pergunta que se faz é se a Anvisa se utiliza de sua Ouvidoria como ferramenta de gestão para melhoria de seus processos de trabalho. Para responder a esta questão, o estudo se propõe a identificar que tipo de informação é recebida pela Ouvidoria, quais são as áreas que recebem o maior número de pedidos de informação, se essas informações são repassadas aos gestores, se eles têm a percepção de que essas informações são insumos para a avaliação de seus processos de trabalho e se eles efetivamente já realizaram mudanças pautadas nessas informações. Visando alcançar este objetivo, procedeu-se a revisão da literatura sobre o assunto e foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com as áreas envolvidas e com a ouvidora. Como resultado identificou-se a falta de aderência entre as atividades desempenhadas pela Ouvidoria e as competências legalmente estabelecidas, observando-se uma visível ampliação de ações executivas, que interferem na capacidade de neutralidade avaliativa desejada. Por ter se tornado o principal canal de informação – das mais variadas, desde informações educativas até às processuais – a Ouvidoria tem uma percepção bastante privilegiada do funcionamento geral da Anvisa. No entanto, a utilização dessas informações como subsídio de gestão vem tomando maior força no último ano. Ainda assim, as sugestões de ações para correção de possíveis falhas ocorrem em situações bastante críticas, não havendo entre as áreas uma cultura de análise crítica das demandas que lhes chegam dos usuários por meio da Ouvidoria. As pesquisas de campo demonstraram que a Ouvidoria teve, desde sua criação em 1999, um viés muito informativo, sendo muito mais um canal de atendimento do que efetivamente um espaço de tratamento das demandas dos usuários-cidadãos. A partir das constatações realizadas são apresentadas algumas recomendações para que o potencial estratégico das informações colhidas pela Ouvidoria seja difundido.

Palavras-chave: ouvidoria; ferramenta de gestão; participação; controle social; vigilância sanitária.

ABSTRACT

Being the Ombudsman an important channel of contact between public institutions and users – such as consumers, health professionals or regulated sector – the different demands received by it (suggestions, complaints, praises), are pivotal for evaluating management practices within the internal areas of the National Health Surveillance Agency – Anvisa. The main question approached by this dissertation is: to what extent Anvisa's different units makes use of the Ombudsman as a management mechanism for improvement of their work processes. To answer this question, the study aims to identify what type of information is received by the Ombudsman, which are the areas that receive the largest number of requests for information, if such information is passed to managers, if they have the perception that this information is input to the evaluation of their work processes effectively and they have made changes based on such information. To achieve this objective, it was performed a literature review and were semi-structured interviews with the areas involved and the Ombudsman chief. From the analysis of data obtained are complementary to those proposed actions that have been practical to contribute to the better utilization of this important input for evaluation. As a result, it was identified the lack of adhesion between the activities undertaken by the Ombudsman and the powers legally established, there is a visible extension of executive actions, which interfere with the ability of evaluative neutrality desired. It has become the main channel of information - the more varied, provided educational information to the proceedings - the Ombudsman has a very privileged perception of the general functioning of the Anvisa. However, the use of such information management allowance is taking more power last year. Still, the suggestions of actions to correct possible failures occur in very critical situations, with no areas of a culture of critical analysis of the demands that they get from users through the Ombudsman. The research in the field showed that the Ombudsman has, since its creation in 1999, a bias very informative, as much a channel for the care that effectively treat an area of the demands of the users-citizens. From the findings made are some recommendations for the strategic potential of information gathered by the Ombudsman is widespread.

Keywords: ombudsman, participation, social control, health monitoring.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráficos	Página
Gráfico 1. Formas de encaminhamento das demandas	46
Gráfico 2. Demandas de 2008 por mês	52
Gráfico 3. Demandas por ano	57
Gráfico 4. Origem das demandas por estado	57
Gráfico 5. Natureza da demanda	59
Gráfico 6. Percentual de demandas por competência	60
Gráfico 7. Discriminação dos assuntos relativos a pedidos de informação	60
Gráfico 8. Demandas por área interna da Anvisa	63

LISTA DE TABELAS

Tabelas	Página
Tabela 1. Percentual das demandas finalizadas por ano	47
Tabela 2. Perfil dos principais demandantes à Ouvidoria da Anvisa	58
Tabela 3. Descrição dos assuntos relativos aos pedidos de informação	58
Tabela 4. Sistematização do Levantamento de informação	61

LISTA DE FIGURAS

Figuras	Página
Figura 1. Fluxo de encaminhamento do Anvis@tende	54
Figura 2. Fluxo de encaminhamento de denúncias	56

SIGLÁRIO

Federação Nacional dos Farmacêuticos	Fenafar
Ações Integradas de Saúde	AIS
Agência Nacional de Saúde Suplementar	ANS
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Anvisa
Assessoria de Comunicação	Ascom
Assessoria de Planejamento	Aplan
Assessoria de Segurança Institucional	Asegi
Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva	Abrasco
Autorização Especial	AE
Autorizações de Funcionamento de Empresa	AFE
Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde	CNES
Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica	CNPJ
Cadastro Pessoa Física	CPF
Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos	Cmed
Centro Brasileiro de Estudos da Saúde	Cebes
Certificados de Boas Práticas de Fabricação	CBPF
Comissão de Assuntos Sociais	CAS
Comissão de Valores Mobiliários	CVM
Comissão Nacional de Reforma Sanitária	CNRS
Comissões Intersetoriais de Vigilância Sanitária e Armaçoe epidemiologia	CIVSF
Conferência Nacional de Saúde	CNS
Conferência Nacional de Vigilância Sanitária	Conavisa
Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração	Consad
Constituição Federal	CF
Controladoria-Geral da União	CGU
Diário Oficial da União	DOU
Diretoria Colegiada	Dicol
Divisão de Alimentos	Dinal
Divisão de Cosméticos e Produtos de Higiene	Dicop
Divisão de Medicamentos	Dimed
Divisão de Portos, Aeroportos e Fronteiras	Dipaf
Emenda Constitucional	EC
Federação Nacional dos Médicos	Fenam
Gerência de Gestão da Arrecadação	Gegar
Gerência de Inspeção Certificação de Insumos, Medicamentos e Produtos	Gimep
Gerência-Geral de Inspeção, Certificação e Fiscalização de Produtos e Serviços Sujeitos à Vigilância Sanitária	GGIMP
Gerência-Geral de Medicamentos	GGMED
Gerência-Geral de Portos Aeroportos e Fronteiras	GGPAF
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidos	Idec

Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social	Iapas
Instituto Nacional da Propriedade Industrial	Inpi
Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social	Inamps
Instituto Nacional de Previdência Social	INPS
Instituto Nacional do Câncer	Inca
Laboratórios Centrais de Saúde Pública	Lacens
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Mapa
Ministério da Saúde	MS
Ministério da Previdência e Assistência Social	MPAS
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	MPOG
Ministério Público	MP
Movimento de Reforma Sanitária	MRS
Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras	NBCAL
Núcleo de Estudos de Saúde Coletiva da Universidade de Brasília	NESP/UnB
Plano de Aceleração do Crescimento	PAC
Plano Diretor de Vigilância Sanitária	PDVISA
Produto Interno Bruto	PIB
Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos	Para
Programa de Controle de Infecção Hospitalar	PCIH
Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização	Gespública
Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde	Prev-Saúde
Projeto de Lei	PL
Programa Fortalecimento de Capacidade Regulatória	Pro-Reg
Rede Nacional de Centros de Informação e Assistência Toxicológica	Renaciat
Rede Nacional de Laboratórios de Saúde Pública Rede Brasileira de Laboratórios Analíticos em Saúde	Reblas
Regimento Interno	RI
Regulamento Sanitário Internacional	RSI
Resolução de Diretoria Colegiada	RDC
Saneamento e Meio Ambiente	Cisama
Saneantes e Domissanitários	Disad
Secretaria de Vigilância Sanitária	SVS
Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária	SNVS
Sistema Nacional de Gerenciamento de Produtos Controlados	SNGPC
Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social	Sinpas
Sistema Nacional de Vigilância Sanitária	SNVS
Sistema Único de Saúde	SUS
Sistemas Unificados e Descentralizados	SUDS
Sociedade Brasileira de Vigilância de Medicamentos	Sobravime
Tribunal de Contas da União	TCU
Unidade de Atendimento ao Público	Uniap
Universidade de Brasília	UnB
Vigilância Sanitária	Visa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 MARCO REFERENCIAL.....	22
2.1 A transição democrática da década de 1980/1990 e as novas relações entre Estado e sociedade	22
2.2 Evolução histórica, conceito e a implantação das Ouvidorias no Brasil	27
3 MÉTODO DA PESQUISA	43
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	48
4.1 Informação Legal: estrutura, funcionamento e competências estabelecidas nos marcos normativos	48
4.2 Identificação do sistema Anvis@tende e seus canais de acesso	51
4.3 Identificação do fluxo de encaminhamento e tratamento das demandas	53
4.4 Determinação quantitativa das demandas recebidas em 2008.....	56
4.5 Identificação das percepções pessoais dos atores envolvidos	66
4.6 Discussão a partir das informações levantadas.....	71
5 COMENTÁRIOS FINAIS.....	76
REFERÊNCIAS	80
GLOSSÁRIO	86
ANEXO CÓDIGO DE ÉTICA E DECÁLOGO DO OUVIDOR	88
APÊNDICE I FORMULÁRIOS DE APROVAÇÃO CEP.....	92
APÊNDICE II TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	93
APÊNDICE III FORMULÁRIOS DE ENTREVISTAS	94

1 INTRODUÇÃO

O processo de ampliação da participação social na atuação do Estado remonta a uma longa e rica trajetória de desenvolvimento da democracia, passando pelos vários desenhos – e redesenhos – dos limites de atuação deste mesmo Estado. Nesse processo, importante instituto tem ganhado destaque na inserção da participação social na administração da máquina pública: as Ouvidorias.

Embora sua criação seja secular, o delineamento de sua atuação, principalmente no Brasil, ainda se encontra em construção. Inexiste padronização de critérios para sua criação, atuação, competência, estruturação etc. Ainda assim, experiências exitosas vêm demonstrando a importância de depurar-se seus conceitos e aplicações.

Quanto às possíveis aplicações ou funções das Ouvidorias, observa-se – com as variações acima apontadas – que existem quatro atividades principais: informativa e educativa, com o objetivo de gerar no cidadão a consciência acerca de determinado tema para que ele possa exercer o controle social necessário; mediativa, com o objetivo de dar força à parte hipossuficiente, especialmente em mercados regulados, em que se tem de um lado os entes econômicos e de outro o consumidor; e de controle social, com objetivo de ser mais um instrumento de vigilância capaz de identificar e denunciar as ilegalidades e ineficiências administrativas. A esses somamos mais uma: de gestão, com objetivo de identificar e induzir nas instituições as práticas de análises e avaliações dos procedimentos de trabalho a partir das percepções dos usuários dos serviços fornecidos pela Anvisa, por meio das demandas recebidas na Ouvidoria.

É sob este último enfoque que desenvolver-se-á o presente estudo que toma como objeto a Ouvidoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Far-se-á, no entanto, uma identificação do funcionamento da Ouvidoria, oportunidade em que se abordará também as demais atividades apontadas, mesmo porque elas estão intimamente interconectadas.

Para tanto, importante contextualizar o *locus* no qual se insere o objeto de estudo.

A Anvisa é uma autarquia sob regime especial, com sede e foro no Distrito Federal e atuação em todo território nacional. À sua criação antecede um longo período de crise enfrentada pela então Secretaria de Vigilância Sanitária, órgão do Ministério da Saúde responsável pela coordenação das ações de vigilância sanitária em nível nacional. A inexistência de uma estrutura administrativa organizada e robusta, que garantisse uma atuação dos órgãos de vigilância sanitária com a efetividade necessária à proteção da saúde da população, capaz de neutralizar ou minimizar os riscos sanitários existentes, levou a estrutura administrativa da época a padecer de graves problemas: deficiência quantitativa e qualitativa dos profissionais; corrupção; ineficiências e desorganização administrativa, incapacidade de fiscalização.

Entre 1992 e 1994, nove foram os secretários indicados para coordenar a Secretaria. Os recorrentes escândalos de falsificação de medicamentos denunciados pela mídia aumentavam a pressão, pois expunham à população a fragilidade do sistema de controle.

Assim, em consonância com a onda reformista da década de 1990, a vigilância sanitária também sentiu os efeitos das novas diretrizes administrativas da Reforma do Estado. Seus antecedentes de morosidade e corrupção típicos do sistema anterior não condiziam nem com o modelo que se pretendia implantar, tampouco com a celeridade de ação exigida pelo risco sanitário.

Foi no segundo semestre de 1998 que a 17^a versão do projeto de criação de uma agência foi aprovada. Pela urgência conjuntural e pelo *timing* estratégico, a proposta deixou de lado a saúde do trabalhador e ambiental, pois essas exigiriam uma maior discussão e articulação com os respectivos ministérios.

A negociação com o Congresso permitiu, em 30 de dezembro de 1998, o encaminhamento de mensagem presidencial que remetia a Medida Provisória nº 1.791, definindo o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e criando a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, cuja primeira sigla foi ANVS.¹ Em 13 de janeiro de 1999, em reunião extraordinária, a MP foi aprovada e transformada na Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999.

O art. 6º da Lei de criação estabelece que a Anvisa tem por finalidade institucional promover a proteção da saúde da população, por meio do controle sanitário de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados, de serviços de saúde e de produtos

¹ Em 26 de abril de 2000, a agência teve sua sigla modificada para Anvisa pela Medida Provisória nº 2.134-29.

(medicamentos, cosméticos, saneantes, alimentos, derivados do tabaco, produtos médicos, sangue e hemoderivados, entre outros). Controla também os ambientes, os processos, os insumos e as tecnologias a eles relacionados e realiza o monitoramento de preços de medicamentos. Dentre outras competências descritas pelo art. 7º da Lei 9.782/99, tem importante papel, na coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), que congrega órgãos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) que atuam na área.

No campo da vigilância sanitária não há relação de subordinação entre os entes federativos. O que existe é a definição de competências e de responsabilidades para cada instância e as ações empreendidas pela Anvisa em coordenação com o Sistema, são pactuadas com estados e municípios. Como parte do Sistema Único de Saúde (SUS), a Anvisa segue suas diretrizes: descentralização, com direção única em cada esfera de governo; regionalização; hierarquização e participação da comunidade.

Estruturalmente, a Agência é dirigida por uma diretoria colegiada, formada por cinco diretores, sendo um deles o diretor presidente, indicado e nomeado dentre os diretores pelo Presidente da República após aprovação prévia do Senado Federal. Compõe-se também de uma Corregedoria, uma Procuradoria e uma Ouvidoria.

Independente, a Ouvidoria da Anvisa tem como atribuição principal formular e encaminhar as denúncias e as queixas aos órgãos competentes. Teve, desde 1999, três ouvidores: Franklin Rubinstein, médico psiquiatra, com o primeiro mandato de 2000 a 2002 sendo reconduzido ao segundo mandato em 2003, mas interrompendo-o em 2004 pela nomeação à diretoria. Teve como atribuições principais a estruturação da Ouvidoria. Nesta fase inicial, a Ouvidoria dispunha dos seguintes canais de atendimento: um *e-mail*, telefones, fax, cartas e prestava também o atendimento presencial para recebimento das demandas do público externo. Criou em 2002 o sistema informatizado utilizado até os dias de hoje, o Anvis@tende. Antes do sistema Anvis@tende (instituído em 21 de maio de 2002), todas as mensagens e procedimentos eram arquivados manualmente em um livro de registro. Em 2000, constam do livro 345 demandas atendidas. A primeira, datada de 18 de julho, era procedente do Estado do Espírito Santo, anônima e denunciava irregularidades em um laboratório químico, farmacêutico e de sangue.

O segundo ouvidor nomeado foi Reginaldo Muniz Barreto, economista, com mandato de novembro de 2004 a novembro de 2006. Sua gestão foi marcada pela reestruturação do sistema Anvis@tende, pela criação da Ouvidoria itinerante e pelo início da estruturação da

rede de Ouvidorias de Vigilância Sanitária. Por último, a terceira e atual ouvidora foi Vera Maria Borralho de Barcelar, enfermeira, nomeada para o primeiro mandato de dezembro de 2006 a dezembro de 2008, sendo reconduzida ao cargo em abril de 2009 para mandato até 2011.

Fazer parte do SUS traz a Anvisa à uma diretriz obrigatória: a participação social, consignada na Lei nº 8.080/90. Destarte, para cumprir o preceito legal a implementação de canais de participação efetivos configura-se em um grande desafio. Acerca do tema, Matias-Pereira (2008), define que a governança pública está apoiada em quatro princípios: relações éticas; conformidade; transparência; e prestação responsável de contas. A prática desses princípios deve ser vista como condição indispensável para o progresso de qualquer instituição. Dessa maneira, é incontestável que a transparência na administração da coisa pública é condição para consolidação da democracia, que se efetiva em sua forma participativa por meio do acesso do cidadão às informações governamentais.

Nesse contexto, as ouvidorias se afiguram como importante mecanismo de viabilização desse acesso, permitindo que haja de fato uma maior aproximação do Estado com o cidadão e não somente com associações organizadas que podem – ou não – tornar-se representantes de interesses próprios sob roupagem de legitimidade social.

Não é objeto deste estudo a análise da efetividade da Ouvidoria como canal de participação, mas sim a identificação de seu potencial gerencial, na medida que ela gera informação e dados importantes para avaliação e análise do direcionamento administrativo do órgão a que se vincula e, conseqüentemente para um melhor atendimento ao cidadão-usuário. Para tanto, desenvolveu-se a presente pesquisa em um caso concreto, a partir da seguinte questão: **as informações e dados gerados pela ouvidoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária são utilizados pelas suas unidades organizacionais na implementação de melhorias da atividade exercida?**

Para tanto buscou-se:

- Identificar se a Ouvidoria, com suas ferramentas, gera informação capaz de fornecer elementos para que as unidades organizacionais façam uma avaliação dos serviços prestados por elas.
- Identificar se a Ouvidoria afere o nível de satisfação e insatisfação dos usuários com os serviços prestados, identificando, ainda, as áreas reclamadas.

- Identificar se as áreas demandadas, ao receberem da Ouvidoria um pedido de esclarecimento, têm procedimento-padrão para sua resposta.
- Identificar se as áreas demandadas, ao receberem uma reclamação, têm algum procedimento de análise estratégica desta demanda.
- Identificar se mudanças foram implementadas a partir das demandas recebidas pela Ouvidoria.

Chamar atenção dos gestores para o potencial estratégico existente nas informações captadas dos usuários-cidadãos é importante contribuição no processo de ampliação não só da capacidade de atuação da própria Ouvidoria, mas principalmente da sociedade.

2. MARCO REFERENCIAL

2.1 A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA DA DÉCADA DE 1980/1990 E AS NOVAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

O final da década de 1980, início da de 1990, é marcada por uma profunda crise. A transição do regime militar para o democrático traz consigo a ausência de “mediações organicamente articuladas e estruturantes da sociedade” (IVO, 2001, p.46). Ou seja, são inúmeras as dificuldades: distanciamento entre governantes e sociedade; *deficit* de eficácia do Estado; inoperância política; pobreza, crescimento do desemprego; enfim, uma grave crise de governabilidade se abate sobre o Estado.

Acerca do tema a professora Anete Brito Leal Ivo (2001, pág.47) assim escreve:

[...] a transição democrática [...] alterou, [...] as tradicionais relações entre Estado e sociedade. De um lado a mobilização da sociedade ampliou o espaço público, criando novas regras de convivência e arenas públicas pelas quais a sociedade canalizou suas demandas, estabeleceu princípios jurídicos que firmaram uma nova matriz civilizatória, institucionalizada nas novas Constituições da década de 80. De outro, a integração das economias nacionais no contexto da acumulação globalizada, especialmente a partir da década de 90, afetou a construção de uma democracia assentada numa sociabilidade real, agravando a crise interna, como uma crise de governabilidade, quando os interesses sociais não mais constituem ou não conseguem ser processados pelo Estado.

O baixo crescimento econômico associado à aceleração inflacionária e aos desequilíbrios orçamentários gerou um conflito entre política econômica e política social, estimulando a descrença na possibilidade de se realizar o crescimento econômico com equidade e justiça social, principalmente por meio de transferência de renda e de gastos de governos. O *Welfare State*² havia tornado-se pesado demais, o Estado não desempenhava suas atividades de maneira eficiente, o custo de fornecimento e manutenção de bens e serviços era demasiadamente alto. A população se via sobretaxada e sem ter atendidas suas necessidades.(NETO, 2005)

² Entende-se por *Welfare State* ou Estado Social uma forma de organização econômica e política do Estado como provedor, assumindo a titularidade (administração) de áreas antes reservadas exclusivamente ao investidor privado, torna-se capaz de satisfazer demandas muito maiores por parte da sociedade.

Inicia-se em todo o mundo uma fase de reforma, que pretendia não só uma modificação na máquina administrativa do Estado, mas também, e principalmente, a modificação na estrutura de governo. A lógica global resgatou o liberalismo econômico do século anterior, mas em uma nova leitura, surge a ideia do Estado mínimo. Com distinções bem definidas do liberalismo 'puro',³ este novo Estado acredita que deve transferir às empresas privadas a consecução de atividades que estavam sob sua responsabilidade, mantendo-se somente aquelas as quais poderia suportar. O Estado entende que, para que sejam mantidas conquistas sociais, é necessário que se façam ajustes financeiros e de gestão: nasce um novo conceito, no qual o Estado deve ser eficiente.

Conforme aponta o já mencionado professor Diogo Moreira Neto: (NETO, 2005)

Entre as várias conseqüências da nova ordem democrática, destaca-se o surgimento da idéia-força da privatização, que, embora possa significar muitas coisas, como, por exemplo, transferir uma função estatal à sociedade (desestatização e deslegalização), ou o adotar formas organizativas e de gestão privadas, ou retirar certas atividades privadas dos rigores do direito público, ou desregular atividades demasiadamente sujeitas a regras de procedimento, a limitações e a condicionamentos (liberalização e desregulamentação), e ainda o construir parcerias público-privadas para a consecução de certas atividades, tem todas como fundo a revalidação dos próprios limites do Estado ante a sociedade de nossos dias. (2005, pág.20).

Todas essas mudanças de forma e estrutura política e de governo criam uma mudança de paradigma no conceito de serviços públicos. Debates acalorados foram travados entre os nacionalistas e os ditos 'neoliberalistas', no qual a grande crítica dos primeiros era de que a dinâmica econômica (neoliberal) aprofundaria a exclusão social e negaria a cidadania conquistada por meio da inscrição legal de direitos sociais.

Ocorre que a lógica do Estado se transformou, logo a grande alteração dessa reforma foi possibilitar que o Estado oferecesse serviços públicos por meio da prestação direta de entes privados, sob sua regulação. Assim, já em uma contemporânea definição, o professor Hely Lopes Meirelles (1990, p. 290) conceitua serviços públicos como aqueles aos quais a

³ Entende-se por liberalismo puro o modelo econômico adotado no séc. XVIII, no qual o Estado interferia minimamente nas regras de mercado, pois se acreditava que o mercado era o meio para regular.

regulamentação e o controle estão sob responsabilidades estatais. Este conceito remete à noção embutida na Constituição Federal de 1988 que fixa o vínculo orgânico, quando reza em seu artigo 175, que “incumbe ao poder público a prestação de serviços públicos diretamente ou sob regime de concessão ou permissão”.⁴

A partir do momento em que essa execução é transferida a outros entes – por vezes até privados – o Estado, como forma de resposta às preocupações e pressões advindas dos movimentos sociais acerca do novo modelo econômico-social, amplia as formas de controle social sobre o próprio Estado e seus entes regulados. Trata-se de resgatar a legitimidade do governo perante a sociedade e adequar as instituições políticas para a intermediação dos interesses. Trata-se de modelar o Estado sob um novo enfoque, do controle econômico e social.

Nesse contexto, a participação social ganha contornos bem delimitados nas políticas públicas. Em novembro de 1995, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a Reforma do Aparelho do Estado teve em seu plano diretor as diretrizes e limites contornados.

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada. (BRASIL, 1995).

Assim, a dimensão usuário–cidadão foi colocada como fim da atividade do Estado. Em comentário ao tema, Nassuno (2000, p.62) afirma:

No Plano Diretor, o usuário-cidadão é considerado no seu papel como cliente privilegiado da prestação de serviços públicos, sendo capaz de fazer uma avaliação dos serviços prestados, ao passo que na sua participação como cidadão é enfatizada

⁴ Portanto, caracteriza-se a distinção entre os serviços prestados por particulares, de utilidade pública, e os serviços efetivamente públicos. Aos primeiros falta, portanto, o vínculo orgânico, tecnicamente definido pela Carta Magna.

a contribuição fornecendo subsídios para a implementação de políticas públicas (2000, pág. 62).

Conforme pontua Santos, citando Bastos (2006), a participação popular está prevista na Constituição Federal de 1988, de forma direta, pelo princípio do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV), do devido processo legal (art. 5º, LIV), do direito de petição (art. 5º, XXXIV) e das ouvidorias judiciárias e do Ministério Público (EC nº 45). E, de forma indireta, pelo sufrágio universal (art. 1º, parágrafo único e art. 14), no Conselho da República – órgão consultivo do Presidente da República (art. 89) –, e de órgãos de decisão da Administração Pública: na política agrícola (art. 187); na seguridade social (art. 194, parágrafo único); na saúde (art. 198, III); na assistência social (art. 204, II); na educação (art. 206, VI); e na proteção do patrimônio cultural (art. 216, §1º, CF/88). A Constituição também prevê, no art. 14, as consultas populares – plebiscito, referendo e iniciativa popular – como instrumentos de democracia direta.

A forma mais direta, quiçá, foi inserida pela EC nº 19, de 4 de junho de 1998, que acresceu incisos e alterou o § 3º do art. 37:

Art. 37 [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

Rubens Pinto Lyra (2001) enumera outras modalidades de participação social, tais como: conselhos de gestores e fiscalizadores de políticas públicas, em que se destacam os da saúde, da criança e do adolescente, da assistência social e do meio ambiente, todos instituídos por lei federal e dotados de expressiva representação da sociedade civil. Existe também, segundo Lyra, uma miríade de outros conselhos criados por leis estaduais, como os de direitos humanos, de defesa social, da mulher, do idoso, da comunidade negra etc., a maioria contando com significativa representação de órgãos não governamentais. A estes somam-se as câmaras

técnicas e setoriais existentes em vários órgãos da administração pública federal, entre estes a própria Anvisa.

A partir da década de 1990, várias foram as iniciativas do Poder Executivo voltadas ao desenvolvimento dos mecanismos de participação e controle social, entre as quais se pode citar a criação de centrais de atendimento, incorporadas posteriormente ao “Projeto Atendimento Integrado”, no qual se reúne em um só local vários órgãos públicos para atendimento de demandas do usuário–cidadão; a realização da 1ª Pesquisa Nacional de Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos com o objetivo de aferir a percepção do usuário–cidadão sobre a qualidade dos serviços públicos nos setores educação, saúde e previdência social; publicação do Decreto do Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos, Decreto nº 3.507, de 13 de junho de 2000, que dispõe sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos por órgãos e entidades da administração pública federal; Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização; instituição do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — Prêmio Hélio Beltrão.

Entre os recentes exemplos, cita-se a assinatura da Carta de Brasília de Gestão Pública, firmada em maio de 2008, pelo Ministério do Planejamento e pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (Consad) fixando diretrizes para a modernização da administração pública; a instituição da Comissão de Especialistas da comunidade jurídica brasileira, com o objetivo de realizar reflexão sobre as limitações, as contradições, as fragilidades e as potencialidades de cada forma de estruturação das atividades de governo e de fomento e parceria com a sociedade civil e identificar elementos para nova lei de organização do Poder Executivo federal (a comissão iniciou suas atividades em janeiro de 2008 e deve apresentar o resultado final de seu trabalho até junho de 2009);⁵ a consulta pública sobre decreto que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão e instituí a Carta de Serviços ao Cidadão,⁶ apenas para mencionar alguns.

Como demonstrado, o final do século XX foi marcado por profunda transformação nos limites e nas estruturas do Estado. No Brasil, essa nova configuração culminou com o estabelecimento de nova ordem jurídica, por meio da promulgação da Constituição Federal de

⁵ Portaria nº 426/2007, de 6 de dezembro de 2007.

⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_publica/consulta_simplificacao.htm>.

1988. Embora fossem princípios consolidados na Declaração Universal dos Direitos Humanos desde 1948, pela Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas,⁷ a participação e o controle social passam a ser aspectos estruturantes na nova arquitetura estatal, ganhando voz ativa principalmente na área da saúde.

Nesse contexto, o instituto da Ouvidoria ganha força e desenvolve-se por ser importante instrumento de viabilização não só da participação, mas também de controle social. Com a função de viabilizar canais de acesso à informação, fortalecendo o atendimento ao cidadão e a transparência das ações, a Ouvidoria tem como mola propulsora, nas palavras de Vismona (2001), a conscientização da cidadania na defesa de seus direitos, conforme se verá adiante.

2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA, CONCEITO E A IMPLANTAÇÃO DAS OUVIDORIAS NO BRASIL

O surgimento do que hoje se chama de Ouvidoria remonta à Europa do século XVIII, período em que floresciam as teorias constitucionais e democráticas que preconizavam o governo do povo e para o povo, em contraposição aos governos absolutistas do século anterior. Marco Aurélio Bastos (2006, p. 10)⁸ aponta vários instrumentos, ainda mais antigos,

⁷ “Artigo XXI:

1. Todo homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo homem tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.”

Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br>>. Acesso em: maio 2009.

⁸ “[...] na Grécia havia os *Euthynoi*, em Atenas, que eram cidadãos que exerciam vigilância sobre os funcionários públicos com o objetivo de assegurar o cumprimento de acordos ditados pelo Conselho dos Quinhentos e, em Esparta, o *Efhorat*, uma instituição que possuía poderes disciplinares sobre o rei e seus funcionários; na China, o *Yan* era o controlador da administração imperial chinesa; no Império Persa, o “Olho do Rei” era um auxiliar direto do imperador Ciro, a quem cabia a supervisão de todos os funcionários; o *Tribunus Plebis*, na antiga Roma, era encarregado de garantir à plebe alguma proteção contra os abusos dos patrícios; em Veneza, o Conselho dos Dez exercia controle sobre a burocracia da cidade; o *Missi Domicini*, na igreja medieval cristã, era um mediador entre o príncipe e seus súditos; o Procurador-Geral da Rússia tinha a atribuição de fiscalizar os funcionários e auxiliares de Pedro “o Grande”; na Turquia, uma repartição superior de justiça exercia vigilância sobre os

de controle da administração que se assemelham com este instituto e poderiam ser tidos como seu antecedente. No entanto, tem-se por consensual a teoria de que a figura do ouvidor teria surgido na Suécia, em 1713, quando o Rei Carlos XII criou o instituto do Supremo Representante (*Högste Ombudsmannen*), cuja atribuição era manter vigilância geral, assegurando que os funcionários do governo exercessem suas funções de acordo com as leis e os regulamentos.

Após quase um século de alterações e desenvolvimentos, com a promulgação da Constituição de 1809, a figura do *Ombdusman* surgiu com independência para controlar as atividades governamentais com o intuito de garantir os direitos coletivos e individuais do povo, zelando pelo seu bem-estar e defendendo-os das injustiças cometidas pelos funcionários do governo que exerciam suas funções fora da legalidade. De acordo com o artigo 96 da mencionada Constituição, ao delegado parlamentar, ou ao *Justitieomdsman* caberia o controle da observação das leis pelos tribunais e funcionários e o ajuizamento de ações junto aos tribunais competentes, contra aqueles que no exercício de suas funções tenham, por parcialidade, favor, ou qualquer outro motivo, cometido ilegalidades ou negligenciado o cumprimento adequado de seus deveres de ofício. (AMARAL FILHO, 1993). Após as reformas implementadas em 1967, existiam na Suécia quatro tipos de *Ombdusman*, sendo dois dirigidos a matérias militares e dois a matérias civis.

A partir da criação do instituto na Suécia, pouco a pouco outros países foram vencendo a barreira inicial que era oposta por parte dos próprios funcionários públicos e instituindo esse mecanismo de controle. Nas décadas de 1960 e 1970, há uma vertiginosa expansão do *Ombdusman* na Inglaterra, Canadá, EUA, Espanha e Portugal e outros.

Na América Latina, a implantação do *Ombdusman* coincide com o processo de redemocratização da década de 1980. Bastos (2006) aponta a criação do Instituto Latinoamericano del Ombudsman criado em reunião ocorrida em Caracas, no ano de 1983, com o intuito de coordenar os esforços dedicados ao estudo, à proteção e à instauração da instituição nos diversos países da América Latina, segundo os termos da ata constitutiva e regulamentos aprovados neste encontro.

funcionários com o fim de assegurar a obediência islâmica. Essa repartição acabou inspirando o Rei Carlos XII a criar em seu país o cargo de Supremo Representante do Rei”.

No Brasil, embora a figura do ouvidor remonte aos tempos da Colonização, quando em 1548, com a criação do Governo-Geral do Brasil surgiu o Ouvidor-Geral, que era uma espécie de corregedor de Justiça, esse não se confunde com o *Ombudsman* sueco, pois, enquanto o primeiro representava os interesses do titular do poder, o segundo representava os interesses do cidadão.

A primeira proposta de criação de instituição que se aproximasse do modelo sueco surgiu em 1823 por iniciativa do deputado constituinte José de Souza Mello, representante da Província de Alagoas, que apresentou projeto estabelecendo a instituição em cada província de um “Juízo do Povo” para que a população pudesse recorrer nos casos de opressão para apresentar na Corte suas queixas. (BASTOS, 2006, p.21).

Em 1961, por meio do Decreto nº 50.333, de 2 de março de 1961, houve a primeira tentativa de institucionalização de uma Ouvidoria. Instituiu-se nas capitais dos estados os subgabinetes da Presidência da República. Embora não tivesse a nomeação formal de Ouvidorias, os subgabinetes revelaram a preocupação de implantação de mecanismo de participação da população na garantia de seus direitos. No entanto os subgabinetes não chegaram a se instalar, pois foram revogados em 6 de setembro de 1961, pelo Decreto nº 51.333.

Já em 1977 foi criado, na Comissão de Valores Mobiliários do Ministério da Fazenda, o primeiro cargo de *Ombudsman*, mas este nunca foi ocupado. Bastos (2006, p. 21) aponta que:

[...] Durante o processo de redemocratização do país foram feitas várias tentativas junto ao Congresso Nacional no sentido de se introduzir o Ombudsman no Brasil. Em 1981, um grupo de parlamentares liderados pelo Deputado Mendonça Neto apresentou uma proposta de Emenda Constitucional, que pleiteava a criação de uma Procuradoria Geral do Povo, com a atribuição de investigar as violações da lei e dos direitos fundamentais do cidadão, mas a emenda foi arquivada por decurso de prazo. No mesmo ano, outra proposta de autoria do Deputado José Costa, sugeria a criação de uma Procuradoria-Geral do Legislativo. Em meados da década de 80 o Senador Marco Maciel apresentou um projeto propondo a instituição do Ouvidor Geral, com a incumbência de receber e apurar queixas ou denúncias de pessoas prejudicadas por ato da administração.

O projeto do Senador não logrou ser votado pelo Congresso Nacional em 1984, por ter sido encerrada sua tramitação em razão da superveniência de nova legislatura.

Em seguida criou-se a Ouvidoria da Previdência Social, por meio do Decreto nº 92.700, de 21 de maio de 1986, cuja finalidade era receber, registrar e transmitir ao ouvidor as informações, as queixas, as denúncias e os pedidos dos usuários. “Se cada cidadão tem o direito de fiscalizar, cada servidor público tem o dever de aceitar esta fiscalização”, advertiu o Presidente da República na ocasião, afirmando ainda que “as medidas adotadas subordinam os serviços do Estado ao controle democrático por parte da sociedade”. Mesmo que louvável, foram postergados alguns elementos essenciais na estruturação do órgão, o que acabou por comprometer integralmente os resultados da iniciativa (OLIVEIRA; ALVES; VISMONA, 2007, s.n).

Também em 1986, durante o governo do presidente José Sarney, por meio do Decreto nº 93.714, foi criado o Conselho de Defesa e Informação do Cidadão. De acordo com João Elias Oliveira (*in*, OLIVEIRA; ALVES; VISMONA, 2007) a amplitude de atribuições, sem os necessários atributos e instrumentos para sua exequibilidade, sobretudo em termos de prerrogativas funcionais e administrativas, acabou por descaracterizar a iniciativa. Além disso, a fixação de uma unidade administrativa como responsável pela apuração de todas as incorreções dos diversos segmentos da administração federal acabou representando, na prática, apenas um meio de legitimá-las.

A institucionalização de canais de denúncias, ao mesmo tempo em que amortece seus impactos, torna-as manipuláveis por aqueles que detêm o poder. Daí serem imprescindíveis a independência, a força e o prestígio do seu titular, elementos que não foram contemplados no decreto em questão. (OLIVEIRA; ALVES; VISMONA, 2007, s.n).

A primeira experiência pública na instalação efetiva de ouvidorias foi a criação da Ouvidoria-Geral do Município de Curitiba, cuja finalidade era atuar na defesa dos direitos individuais e coletivos contra atos e omissões ilegais ou injustos cometidos pela Administração Pública municipal. Na vanguarda da experiência nacional, Curitiba acolheu, em agosto de 1987, o II Simpósio Latino-Americano do Ombudsman, do qual surgiu a Carta de Curitiba sobre o instituto do Ombudsman, editando princípios que, segundo Caio Tácito

(1998), “balizariam a institucionalização do órgão como uma magistratura de persuasão, compatível com os organismos e formas tradicionais de controle do poder público” (TÁCITO, 1998, p.16).

Na Assembleia Nacional Constituinte de 1988, um anteprojeto de autoria da deputada Raquel Capiberibe previa a criação do defensor do povo, inspirado nas Constituições Portuguesa, de 1976, e Espanhola, de 1978, que teria a incumbência de zelar pelo efetivo respeito do Estado aos direitos assegurados na Constituição, apurando abusos ou omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição. Mas apesar da pressão exercida pela opinião pública e do sucesso da experiência curitibana, no segundo substitutivo do relator Bernardo Cabral, cedendo a pressões do Ministério Público (MP) e do Tribunal de Contas da União (TCU), a proposta foi abandonada.(JÚNIOR,M.N.A., 2002, p.31)

Da análise do texto do projeto, percebe-se que, de fato, muitas das atribuições propostas à época para o ouvidor-geral passaram a fazer parte das competências institucionais do Ministério Público, tais como: a preservação da ecologia contra danos causados pela prática inadequada do processo urbano e industrial; os direitos do consumidor; a defesa dos interesses difusos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, previu-se no artigo 37 § 3º que “as reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei” (BRASIL, 1998).

A partir daí pouco a pouco foram surgindo experiências outras que aquela do município de Curitiba: Ouvidoria do Povo do Estado de Minas Gerais em 1989, Universidade Federal do Espírito Santo, em 1992, seguida pela Universidade de Brasília, em 1993.

Em 1992, a Lei nº 8.490 cria a Ouvidoria-Geral da União na estrutura regimental do Ministério da Justiça. No ano de 2000, o Decreto nº 3.382 passa a dar ao ouvidor-geral da União a competência para a promoção e defesa em direitos humanos.

Não obstante, a criação da Ouvidoria-Geral da União ter se dado em 1992, apenas em 1998 o governo federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19, alterou a redação dada ao § 3º do artigo, estabelecendo que:

Art. 37. [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função pública.

O governo do Estado de São Paulo, em 1999, promulgou a Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999, regulamentada pelo Decreto nº 44.074, de 1º de julho de 1999, chamada de Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público, a primeira do gênero no Brasil, que criou ouvidorias em todos os órgãos e entidades prestadoras de serviços públicos no Estado de São Paulo, visando assegurar o direito ao controle adequado dos serviços.

Em 2001, a Medida Provisória nº 2.216 cria a Corregedoria-Geral da União, que integra a Presidência da República, e no ano seguinte o Decreto nº 4.177 transfere a Ouvidoria-Geral da União para a Corregedoria-Geral da União. Em 2003, a Lei nº 10.683 transformou a Corregedoria-Geral da União em Controladoria-Geral da União. Finalmente, em 2004, a Lei nº 10.869 alterou a denominação da Ouvidoria-Geral da República para Ouvidoria-Geral da União que, pelo Decreto nº 5.683/2006, tem, entre outras, a competência de coordenar tecnicamente o segmento de ouvidorias do Poder Executivo federal.

Em 2004, com a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro, o Congresso Nacional previu constitucionalmente e expressamente a figura das ouvidorias, ao instituí-las no Poder Judiciário e no Ministério Público.

2.4.1. Conceito

Mas afinal o que é e qual a função das ouvidorias?

Antes de adentrar-se ao tema, importante observar uma distinção que vem se construindo com a evolução do instituto da ouvidoria. Como ressaltado anteriormente, *Ombudsman* foi a designação dada à figura daquele que atualmente seria o ouvidor. No entanto, além das diferenças históricas já apontadas, atualmente, utiliza-se a expressão *Ombudsman* para os ouvidores da iniciativa privada, enquanto a expressão ouvidor melhor expressa a figura do sistema público. Essa distinção não é legalmente estabelecida, mas uma construção interpretativa da atual literatura técnica especializada, uma vez que, após a EC nº 19/98, os órgãos criados para controlar as reclamações no âmbito da Administração Pública foram denominados pela legislação infraconstitucional como ouvidorias, e, posteriormente, a própria Constituição previu expressamente, na EC nº 45/2004, a instituição das ouvidorias no sistema (OLIVEIRA; ALVES; VISMONA, 2007, s.n).

O sistema de ouvidoria é um sistema de controle. O Estado Democrático de Direito, durante seu desenvolvimento, foi, cada vez mais, criando mecanismos que assegurassem não só a legalidade dos atos emanados pelo poder público, mas principalmente a garantia do ordenamento jurídico consolidado democraticamente. Assim, o próprio sistema de tripartição de poderes é em si um sistema de controle, conhecido como freios e contrapesos. Integrando este sistema o ordenamento jurídico criou outros órgãos dos quais os mais representativos são os Tribunais de Contas e o Ministério Público e, atualmente, a Controladoria-Geral da União.

Nas palavras de Eduardo Lobo Botelho Gualazzi (1992, p. 19):

O controle tende a assegurar a *coerência* da atividade administrativa: é um fator essencial de coordenação para o bom funcionamento interno da Administração. O controle assegura ainda que a Administração respeite as regras assentadas pelo poder político e não se imiscua nos direitos e liberdades públicas dos cidadãos (1992, p. 19).

Porém, as diversas espécies de controle existentes – administrativo, jurisdicional, político entre outros –, cada qual com seus limites de ação, não foram suficientes para abranger todas as situações concretas que se apresentam na Administração Pública. Nesse contexto, Gualazzi (1992) considera ainda que:

[O] *Ombudsman* é o único instituto jurídico-administrativo que possibilita aos administrados realizar controle administrativo em relação às lacunas omissivas e comissivas, às zonas cinzentas e a certos abusos e distorções do poder discricionário, no âmbito interno da Administração Pública. O *Ombudsman* supre e supera a

rigidez, a limitação e as deficiências eventuais das outras espécies de controle (1992, pág. 19).

Para Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes: “[A] instituição do Ombudsman é uma clara reafirmação do pronunciamento de André Legrand de que: ‘de maneira direta ou indireta, todos os meios de controle se apresentam como um meio de defesa dos direitos e interesses do cidadão’” (1987, p. 253).

Embora se reconheça a importância do sistema de ouvidoria como instrumento de controle social das instituições, não compartilhamos da ideia de Gualazzi de que o sistema seja o único instituto jurídico-administrativo que possibilita aos administrados o controle da Administração. A própria Constituição institui remédios jurídicos que possibilitam ao cidadão assegurar seus direitos fundamentais. Os institutos de controle possuem indicações distintas. Embora a ouvidoria seja um mecanismo menos burocrático, por outro lado os remédios constitucionais, por serem jurisdicionais, representam uma concretude e perenidade maior, vez que eventuais decisões administrativas embasadas no sistema de ouvidoria não fazem coisa julgada, instituto restrito ao âmbito do Poder Judiciário.

Donald C. Rowat (apud BASTOS, 2006, p.16) conceitua: “O Ombudsman é um delegado do Parlamento que investiga queixas de cidadãos contra mau atendimento por parte das repartições públicas e, quando as considera procedentes, procura soluções.” Já para o professor Caio Tácito (1998, p.16):

Trata-se de um comissário parlamentar, escolhido pelo Poder Legislativo, com atribuições especiais de acompanhar e fiscalizar a regularidade da administração civil ou militar, apreciando queixas que lhe são encaminhadas ou realizando inspeções espontâneas nos serviços públicos. Os seus poderes são limitados, não exercendo competência anulatória nem disciplinar ou criminal, mas, segundo o depoimento dos autores, a sua advertência ou a iniciativa de processos penais contribui, expressivamente, para a contenção dos abusos do poder administrativo (1998, p.16).

Já para o professor Manuel Eduardo Alves Camargo e Gomes (GOMES, 1987, p. 252): “O Ombudsman é, basicamente, um instituto do direito administrativo de natureza unipessoal e não contenciosa, funcionalmente autônomo e formalmente vinculado ao legislativo, destinado ao controle da administração e, nessa condição, voltado para a defesa dos direitos fundamentais do cidadão”.

Bastos (2006) observa que, em decorrência das múltiplas formas e das adaptações que a instituição escandinava sofreu ao migrar para outros países, não existe consenso entre os estudiosos quanto à definição do *Ombudsman*. No entanto, destaca os ensinamentos de Larry B. Hill (apud BASTOS, 2006):

Ombudsman clássico possui algumas características definidoras: é instituído por lei; é funcionalmente autônomo; não integra a administração; independe operacionalmente, tanto do Legislativo quanto do Executivo; é um especialista; é um perito; não tem posição partidária; é normativamente universalista; defende os interesses da parte, mas não é um adversário da administração; qualquer pessoa pode vê-lo e entrar em contato com ele (in LEITE, 1975, p. 53).

De fato, muitas são as conceituações existentes acerca do ouvidor, principalmente diante do desenvolvimento galgado nos últimos anos. Nas palavras de Gomes, “as distintas experiências institucionais compõem um extenso mosaico de difícil sistematização, tão complexo quanto heterogêneo” (in VISMONA, 2005, p. 77).

O professor Manoel Eduardo Alves e Gomes (in VISMONA, 2005, p. 55) propõe uma sistematização jurídica de alguns marcos classificatórios. Sua abordagem se dá por dois ângulos: seu pressuposto teórico é de que a Ouvidoria é um instrumento e um espaço de controle, instrumento na análise da perspectiva funcional e espaço na análise da perspectiva estrutural. Neste trabalho, a análise estará focada na primeira perspectiva.

2.4.2 Caracterização funcional da Ouvidoria como instrumento de controle

2.4.2.1 NATUREZA

Pela perspectiva funcional, a análise da ouvidoria encontra fundamento na Teoria do Controle da Administração Pública do Direito Administrativo.⁹ A partir do conceito de Hely Lopes Meirelles para o qual “controle, em termos de administração pública, é a faculdade de vigilância que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”, o

⁹ O professor Gomes pontua em seu trabalho que na ampla pesquisa realizada pela professora Odete Medauar acerca da taxionomia dos controles da Administração (e cita vários autores nacionais e internacionais pesquisados) não se encontra nenhuma classificação tendo como critério a natureza dos mecanismos institucionais de controle das ouvidorias.

professor Gomes (in VISMONA, 2005, pág. 55) analisa sua pertinência contrapondo-o com os elementos que o compõem (natureza, objeto, sujeição passiva e ativa).

Quanto à natureza, destaca a necessidade de adequação jurídica do termo “faculdade”, pois entende o professor ser na realidade não uma faculdade, mas um dever a eles (ouvidores) atribuídos pelas leis que instituíram suas respectivas ouvidorias. Complementa afirmando que sendo o ouvidor agente público, tratam-se (suas ações) também de um poder, pois a lei, ao conferir-lhes competências, confere-lhes poder para agir e decidir no desempenho dessas atribuições. Conclui, portanto, que a atividade dos ouvidores públicos tem natureza de poder-dever. Sob o prisma do cidadão, individual ou coletivamente considerado, o controle exercido pela Ouvidoria se trata de um direito público subjetivo.

Dessa maneira, conclui-se que a natureza da atividade desempenhada pela Ouvidoria é não contenciosa, de modo que o ouvidor possui o poder de investigação, mas não de punição ou coerção e possui, também, autonomia para críticas ou recomendação, mas não tem competência determinista, ou seja, não tem poder decisório. Contém também direitos inerentes a consecução de sua função, tais como: solicitar informações, requisitar documentos, arquivo ou registro e ter livre acesso a todas as repartições públicas (ou unidades organizacionais) sob sua jurisdição. Nas palavras de Bastos (2006, p. 18): “Sua autoridade é sobretudo moral, limitando-se a criticar, censurar, sugerir ou recomendar alguma providência para reparar o dano causado. Não lhe é permitido modificar ou anular ato ou decisões administrativas ou judiciais”

2.4.2.2 ÂMBITO DE ATUAÇÃO (SUJEIÇÃO PASSIVA)

O professor Gomes (in VISMONA, 2005, p. 60) discorda, e com ele compartilha-se, da limitação imposta pelo conceito quanto à sujeição passiva estar restrita à “conduta funcional de outro (órgão público)”. Discorre vastamente, o mencionado professor, acerca de todo o contexto e arcabouço jurídico, para concluir que a tendência contemporânea foi claramente alargar a atuação do controle estatal e cita a extensão da responsabilidade objetiva para as prestadoras de serviços públicos; o regime de prestação de contas de recursos públicos; o regime atípico para concessionárias e permissionárias de serviços públicos. Conclui afirmando que é sob o manto desse elástico do âmbito de sujeição passiva que se

deve conceber a atribuição conferida às ouvidorias públicas, incluindo entre suas atribuições o controle sobre qualquer pessoa física ou jurídica prestadora de serviços de natureza pública.

A ampliação da sujeição passiva, dos mecanismos de controle, a contenção da atuação do Poder Executivo, conjugados com os princípios norteadores da atividade administrativa acabam por legitimar a atuação dos Ouvidores sobre importantes esferas (ressalte-se as Agências Reguladoras) da ação administrativa (VISMONA, 2005, pág. 63).

Destarte, não sendo o conceito de Administração capaz de abarcar os reais parâmetros de sujeição passiva do controle exercido pelas ouvidorias públicas brasileiras, sugere o mencionado autor que houvesse uma ampliação conceitual para determinar que sua atuação se desse em todos os agentes de formulação e execução das “políticas públicas”. Isso porque o termo políticas públicas abarca, conforme Meny e Trhoening:

un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de vários actores públicos [...] estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provision de prestaciones, represión, etc. Tambien pueden ser más inmatriciales, a veces simbólicas [...] Al mismo tiempo, estas prácticas se refieren o son referibles a finalidades, a valoraciones explicitadas por la autoridad pública o implícitas. (apud Gomes, in VISMONA, 2005, pág. 64):

Ademais, defende que o marco conceitual abarca não só ações, mas omissões, logo Canotilho diz que: “[U]ma política de não decisão [...] é uma atitude tão política como a tomada de decisão”. Complementando sua construção teórica, Gomes aponta que a reforma do aparelho do Estado consagrou no artigo 37 da Constituição Federal o direito de avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços prestados, com vistas ao direcionamento de tais serviços ao que se convencionou chamar de “satisfação dos cidadãos”. Entendimento reconhecido expressamente por Bresser Pereira: “O cidadão–cliente [...], que é o objeto dos serviços públicos e também seu sujeito, na medida em que se torna partícipe na formação das políticas públicas e na avaliação dos resultados” (apud GOMES, in VISMONA, 2005, pág. 65).

Diante dessa construção teórica – quanto à sujeição passiva –, o mencionado professor classifica dois tipos de ouvidorias: as setoriais, cujas competências recaem exclusivamente sobre os órgãos e os agentes da Administração Pública na qual se situam – exemplifica citando as ouvidorias públicas setoriais, estaduais e a maioria das municipais; e as amplas, cujas competências extrapolam a espacialidade administrativa para alcançar os prestadores privados de serviços públicos, como as ouvidorias das agências reguladoras e a Ouvidoria do Estado de São Paulo.

2.4.2.3 OBJETO

Tomando ainda como referencial o conceito de Meirelles, Gomes (in VISMONA, 2005, p. 65) observa que o conceito circunscreve o objeto do controle à “conduta funcional de um poder, órgão ou autoridade”, havendo, portanto, como pressuposto um vínculo laboral, que é definido por ele como “o exercício de uma ação ou omissão em sede de uma função pública” o que, por conseguinte, exige um vínculo jurídico seja ele contratual ou estatutário.

Discordando uma vez mais da redução do âmbito de aplicação dos instrumentos de controle – especificamente da ouvidoria – Gomes constrói o entendimento de que mais que função administrativa, o objeto da Ouvidoria seria os “serviços públicos” ou as “políticas públicas” e conclui: “Desse modo, todas as condutas (omissivas ou comissivas) que, de qualquer modo, atuem no processo de formulação ou de execução de uma política pública ou de serviço público, estariam incluídas como objeto de controle dos Ouvidores Públicos”. Ressalte-se que o supracitado autor adota, para a conceituação de serviço público, a Teoria da *Publicatio*, para a qual são serviços públicos aqueles expressamente definidos pelo poder público. Complementa afirmando que o objeto de controle exercido pelas ouvidorias “atinge os serviços públicos, e os demais atos administrativos, aí incluídos os referentes à formulação de políticas públicas, praticados em sede de uma relação funcional ou contratual com o Poder Público”. (GOMES, in VISMONA, 2005, p.65)

Quanto a esse desenvolvimento conceitual, pede-se *vênia* ao ilustre professor para formular a construção distinta. Isso porque, da forma como foi colocado, o conceito de políticas públicas fica restringido ao condensá-lo no âmbito apenas dos atos administrativos de formulação dessas mesmas políticas. Entende-se que o processo de definição para a execução de uma política pública está totalmente permeado de atos administrativos, que

podem e devem ser controlados, mas entende-se que, como nas palavras de Meny e Trhoening, políticas públicas caracterizam-se, também, por práticas subjetivas, às vezes até simbólicas, o que pode não atender aos rígidos requisitos e atributos jurídicos que envolvem o conceito técnico de ato administrativo. Ademais, acredita-se que ao estabelecer como objeto os serviços públicos, o conceito deixa de fora o exercício do poder de polícia, o qual também pode ser objeto de controle, uma vez que somente o Estado tem a prerrogativa de exercê-lo, podendo haver aí a exacerbação de seu legal exercício.

Assim, para a construção teórica feita por Gomes (in VISMONA, 2005) ficar completamente concisa, porém, duas distinções se fazem necessárias: a primeira quanto ao âmbito de atuação da Ouvidoria, que abrangeria todos *os agentes* de formulação e execução das “políticas públicas”, e a segunda quanto ao seu objeto, que seria a política pública em si. Dessa forma, toda a construção teórica feita para definição da sujeição passiva se aplica e não se confunde com a delimitação do objeto que não se restringe aos serviços públicos e aos atos administrativos. A discussão acerca da efetivação de atuação com foco nesse objeto, qual seja políticas públicas, é outra grande e frutífera discussão, mas não é o objeto deste trabalho.

Na prática, a ouvidoria tem como objeto principal o controle da legalidade dos atos (quaisquer que sejam eles), mas sua atuação não se confunde com a do Ministério Público, nem se restringe à rígida atuação dos procedimentos jurídicos exigidos para atuação destes – embora todos os preceitos legais tenham sempre que ser observados. Logo, a grande diferenciação dos institutos – que dá à ouvidoria uma maior maleabilidade de atuação e quiçá uma celeridade na obtenção de resultados satisfatórios – é a possibilidade de mediação sem a necessidade de adoção dos procedimentos contenciosos. Em resumo, é sua aproximação com o cidadão. Assim, atualmente, a grande diferenciação do instituto está não em seu objeto, mas em sua forma de funcionamento, está na possibilidade de trazer a visão de “controle” de fora para dentro, ou seja, há no instituto a quebra do paradigma de o Estado controlar seu próprio funcionamento, ou suas relações jurídicas, fazendo com que as percepções de ineficiência (que em última análise é um controle de legalidade) venham de fora para dentro, venham da parte hipossuficiente da relação. Observe-se que não necessariamente precisa haver entre o cidadão e o Estado, ou seu representante (concessionário, permissionário ou até mesmo terceirizados), um vínculo jurídico.

Interessante pontuar os dispositivos normativos contidos no Projeto de Lei nº 3.337/2004, futura Lei Geral das Agências Reguladoras, ainda em tramitação no Congresso Nacional, que sela o entendimento anteriormente desenvolvido:

Art. 14

[...]

§ 1º São atribuições do Ouvidor zelar pela qualidade dos serviços prestados pela Agência Reguladora e acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações dos usuários, seja contra a atuação dela ou contra a atuação dos entes regulados.

À classificação realizada por Gomes, podem-se incluir ainda os seguintes elementos:

2.4.2.4 VINCULAÇÃO:

As ouvidorias são unidades autônomas instituídas na estrutura de órgãos de quaisquer entes dos três Poderes. Na estrutura pátria não existe uma vinculação específica a um dos Poderes, como ocorre na estrutura escandinava original, que se vincula especificamente ao Legislativo.

Atualmente, o que se tem é a Ouvidoria-Geral da União, unidade da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, integrante da estrutura da Presidência da República e dirigida pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência,¹⁰ portanto, integrante da estrutura administrativa do Estado, ou seja, do Poder Executivo.¹¹ Ressalte-se, no entanto, que a Ouvidoria-Geral da União não tem vinculação hierárquica com as demais ouvidorias do poder Executivo.

A nomeação do ouvidor se dá de diferentes formas, a depender da disposição normativa que rege aquela ouvidoria em particular. Não existe uma regra geral na legislação pátria, pois não há, como dito anteriormente, uma organização padronizada do instituto da

¹⁰ Regimento Interno da Controladoria-Geral da União, aprovada pela Portaria nº 570, de 11 de maio de 2007. Consultado no sítio eletrônico: <www.cgu.gov.br>.

¹¹ Importante observar que se trata aqui das ouvidorias públicas. Por óbvio, as ouvidorias instituídas no âmbito de empresas privadas não constituem administrativamente o Estado, à exceção das ouvidorias dos bancos e das empresas estatais que, considerando-se o conceito macro de ‘estrutura administrativa do Estado’, dela fará parte.

ouvidoria. Rubens Pinto Lyra (2004, p. 119-152) distingue as ouvidorias entre autônomas e obedientes. As primeiras teriam seus titulares nomeados com mandato, já as segundas por não terem tal estabilidade estariam limitadas a não contrariedade dos gestores aos quais estão vinculadas

Caminha o Projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras para padronizar as exigências do conjunto de agências. O projeto de lei prevê que os ouvidores sejam nomeados pelo Presidente da República. Atualmente, algumas agências – como é o caso da Anvisa – preveem que a indicação seja feita pelo Ministro, ao qual a agência se vincula, e a nomeação seja pelo Presidente da República.

Nos demais países, várias são as formas de nomeação: pelo Legislativo, mediante aprovação do Executivo; pelo Executivo, mediante consulta do Legislativo; pelo Executivo mediante proposta de colegiados da sociedade civil; pelo Executivo por meio de nomeação por decreto.

A nomeação dá ao ouvidor a autonomia funcional indispensável à sua atuação com liberdade e eficiência. Dessa maneira, necessário se faz algumas garantias que possibilitem a isenção de suas ações, tais como: mandato, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos e previsão legal para os casos de cassação.

A doutrina aconselha que o mandato seja de pelo menos cinco anos, e a reeleição deve ser permitida. Quanto à cassação, normalmente o *Ombudsman* somente terá seu mandato cassado nos casos de condenação por sentença transitada em julgado. A extensão do mandato, quatro ou cinco anos, como proposto pela maioria da doutrina, configura-se como um prazo razoavelmente adequado para o desenvolvimento de um trabalho de qualidade. No entanto, a autora posiciona-se desfavoravelmente à recondução, pois acredita gerar no ouvidor a criação de vínculos e vícios que poderiam acabar por desconfigurar sua função.

2.4.2.5 INICIATIVA DAS INVESTIGAÇÕES

O ouvidor tem competência para iniciar uma investigação *ex officio*, no entanto, geralmente as investigações são iniciadas a partir de reclamações ou denúncias dos cidadãos que podem ser feitas por carta, telefone, internet ou diretamente ao titular do cargo, sem qualquer formalidade. Em regra, não há exigências formais para a formalização de reclamações ou denúncias, “mesmo que este seja estrangeiro, não esteja no pleno gozo de seus direitos políticos ou não seja o titular do direito lesado, sendo a facilidade de acesso da

população ao Ombudsman uma de suas principais características” (BASTOS, 2006, p. 19). Exceção se faz às denúncias anônimas que, embora recebidas, somente são investigadas caso haja grandes indícios de ilegalidade. As denúncias anônimas, no entanto, por vezes restam prejudicadas, por falta de condições de se realizar uma investigação mais apurada, pela impossibilidade de obtenção de informações claras e objetivas.

Os resultados das investigações realizadas pelas ouvidorias não devem estar limitadas ao caso que as motivaram. Daí a importância de recomendações, críticas ou sugestões produzidas a partir da análise do contexto que envolve aquela reclamação ou denúncia.

Além da comunicação do resultado final de suas investigações para o cidadão que fez a denúncia ou reclamação, a ouvidoria deve apresentar regularmente relatórios, com o resumo dos casos e recomendações mais importantes, das atividades exercidas e dos dados estatísticos, constituindo importante fonte de pesquisa e orientação administrativa.

Por último, vale destacar a importante abordagem feita por Imbroisi (2005, p. 102-108) quanto à função das ouvidorias ao afirmar que embora seja uma função primordial a catalisação de solução às manifestações advindas do cidadão, “suas atividades não se limitam e nem se restringem a tal escopo; também fazem parte de sua missão: informar e educar o público; analisar as situações de risco dos direitos humanos e emitir recomendações a esse respeito; informar e defender os grupos mais vulneráveis da sociedade [...]”. Compartilha-se deste entendimento, uma vez que não é possível se esperar participação se não se educa para isso. O empoderamento¹² do cidadão nasce, necessariamente, da informação.

¹² O termo estrangeiro adequado é *empowerment* e não há tradução oficial para o sentido que se pretende na língua inglesa. Adota-se, nesse trabalho, o termo com o conceito dado por Pinto, Carla em **Política Social** – 1998 (Lisboa: ISCSP, 1998. p. 247-264): “[C]omo um processo de reconhecimento, criação e utilização de recursos e de instrumentos pelos indivíduos, grupos e comunidades, em si mesmos e no meio envolvente, que se traduz num acréscimo de poder — psicológico, sócio-cultural, político e econômico — que permite a estes sujeitos aumentar a eficácia do exercício da sua cidadania”.

3 MÉTODO DA PESQUISA

De acordo com TOBAR e YALOUR (2001, p. 68), “há várias taxionomias de tipos de pesquisa, de acordo com diferentes critérios”, e propõem dois: “os relacionados aos fins e os relacionados aos meios”.

Dentro do critério proposto pelos autores, pode-se afirmar que quanto aos meios o método adotado no desenvolvimento do presente trabalho é um estudo de caso. Por estar circunscrito a poucas unidades de análise, “a riqueza não está na extensão, mas na profundidade (...). Isto pressupõe uma lista relevante de variáveis com as quais se descrevam as unidades de análise, traçando seus perfis específicos com profundidade e com certo nível de detalhe”. (TOBAR;YALOUR, 2001, p.75) Quanto aos fins, o trabalho se caracteriza por ser uma pesquisa descritiva, na qual se expõem características do objeto, estabelecendo-se correlações entre as variáveis levantadas, mas não sem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve. (TOBAR;YALOUR, 2001,p. 69)

A amplitude da pesquisa é local, focada na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), agência da qual a autora é servidora, obedecendo à própria lógica do mestrado profissional, o qual ROESCH (2001, p. 2) considera dever combinar o desenvolvimento profissional com a atividade acadêmica. “A ênfase é no aperfeiçoamento de programas organizacionais e/ou no desenvolvimento de políticas ou estratégias de uma organização ou setor. A dissertação de mestrado profissional é desenvolvida na organização-alvo ou setor que o aluno se insere”.

O objetivo geral do trabalho é identificar se as informações e dados gerados pela ouvidoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária são utilizados pelas suas unidades organizacionais na implementação de melhorias da atividade exercida. Como objetivos específicos se pretende: (i) Identificar se a Ouvidoria, com suas ferramentas, gera informação capaz de fornecer elementos para que as unidades organizacionais identifiquem eventuais falhas; (ii) identificar se as áreas demandadas, ao receberem uma reclamação, têm algum procedimento de análise estratégica desta demanda; e (iii) identificar se mudanças foram implementadas a partir das demandas recebidas pela Ouvidoria.

Para definição do marco teórico, foi realizada uma revisão bibliográfica acerca dos principais conceitos e contextos que envolvem o tema, abordando aspectos essenciais do

desenvolvimento histórico das ouvidorias e do processo de implantação no Brasil. A análise documental se baseou nos marcos legais e normativos que regulamentam a atuação da Ouvidoria da Anvisa; nos relatórios de atividades mensais, semestrais e anual, referentes ao ano de 2008, todos produzidos pela própria Ouvidoria, a partir dos dados do sistema Anvis@tende; artigos e notícias do acervo eletrônico do site da Anvisa (WWW.anvisa.gov.br); publicações especializadas produzidas pela Ouvidoria, tais como o guia “Para Ouvir a Vigilância Sanitária”, “Ouvindo o Cidadão: Saúde e Vigilância Sanitária”, os Boletins da Ouvidoria, os documentos de circulação interna: “Ouvidor Recomenda”; “Relatório de Denúncias Graves” e “Relatório dos Assuntos de Pedidos de Informação”, estes dois últimos não disponibilizados ao público.

Após a pesquisa bibliográfica e análise documental foram realizadas entrevistas, previamente aprovadas pelo Comitê de Ética e Pesquisa, devidamente autorizadas pelos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido apresentados em anexo.

As entrevistas são semi-estruturadas, caracterizadas pela flexibilidade das perguntas e livre resposta dos entrevistados, mas orientado por um roteiro diretivo. Nessa técnica a seleção dos informantes é um pré-requisito para a obtenção da validade e confiabilidade da pesquisa. Duarte destaca que “nos estudos qualitativos são preferíveis poucas fontes, mas de qualidade, a muitas sem relevo. Desse modo, e no limite, uma única entrevista pode ser mais adequada para esclarecer determinada questão do que um censo nacional” (DUARTE, 2005, p.68 *apud* SILVA, 2008, p. 47).

As entrevistas foram aplicadas aos gerentes das duas áreas selecionadas como as mais demandadas, e à Ouvidora. A definição das gerências mais demandadas no ano de 2008 foi feita por meio da soma algébrica da quantidade total de pedidos de informação encaminhados às áreas pela Ouvidoria, a partir dos levantamentos realizados no sistema Anvis@tende. Entende-se por pedido de informação o questionamento, ou pedido de instrução, acerca de procedimentos, manifestações, normas produtos ou serviços.¹³

Para compreensão da identificação das duas áreas entrevistadas como sendo as mais demandadas, necessário se faz o detalhamento da interpretação dos dados relativos aos pedidos de informação recebidos. Destarte, verificou-se que a maior incidência foi de

¹³ Os conceitos apresentados foram elaborados pela equipe da Ouvidoria da Anvisa em parceria com a equipe do OuvidorSUS para produção da cartilha “Para Ouvir a Vigilância Sanitária”, produzida em 2008, quando da integração dos sistemas das duas Ouvidorias. No presente texto, foram realizados pequenos ajustes para facilitar o entendimento na contextualização dada pelo texto.

“Autorização/Certificação de Empresa”, com 12,10%, seguidos de “Situação de Processo/Documento”, com 11,5%, e “Fiscalização”, com 11,18%. O primeiro e o último assunto são de competência da Gerência-Geral de Inspeção, Certificação e Fiscalização de Produtos e Serviços Sujeitos à Vigilância Sanitária – GGIMP, que com alguns outros assuntos totalizou 35,8% do total de demandas em 2008, 14,6% a mais que em 2007.

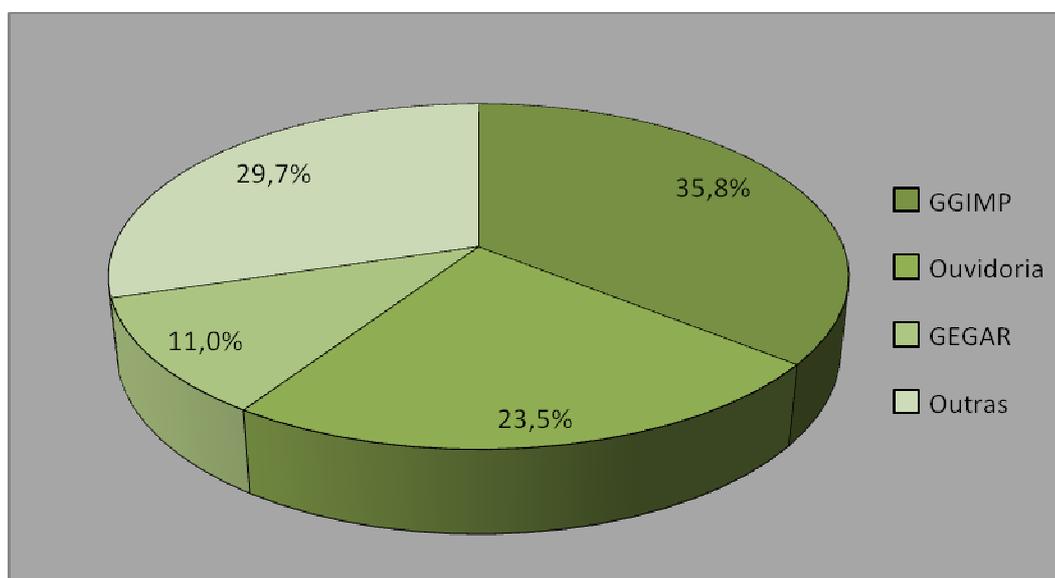
Já o assunto “Situação de Processo”, embora tenha sido o segundo mais demandado, não tem uma área responsável específica. Como a tramitação processual se dá nas mais de vinte áreas técnicas, demandas desse tipo podem chegar com direcionamentos dos mais diversos possíveis. O terceiro assunto mais demandado, “assuntos técnicos”, é peculiar a determinada área técnica, tratado geralmente por um especialista na questão. Esta classificação é utilizada apenas quando a demanda não se aplicar a nenhuma outra classificação e está pulverizada dentre a totalidade de áreas técnicas da Agência, tampouco é possível atribuí-la a uma área específica.

O quarto assunto mais demandado diz respeito aos sistemas de informação da Anvisa. Esse tema pode ser tratado pela informática se tratar de indisponibilidade; pela Gegar, se for relativo ao peticionamento eletrônico¹⁴ ou por alguma área técnica se for sistema específico. Dessa forma, como nos dois assuntos anteriores, este não pode ser atribuído exclusivamente a uma área.

Embora o assunto “arrecadação/taxa” figure como o quinto assunto mais demandado, considerando que os três anteriores não são exclusivos de apenas uma área, mas perpassam várias, conclui-se que a Gerência de Gestão da Arrecadação (Gegar) foi, em 2008, a segunda área mais demandada, com 29,8% do total.

Ressalte-se que, conforme demonstrado, juntas essas duas áreas – Gegar e GGIMP – representam quase cinquenta por cento do total de demandas que chegam a Anvisa. Dessa forma, após análise dos assuntos das demandas recebidas identificou-se a Gerência-Geral de Inspeção e Controle de Insumos, Medicamentos e Produtos – GGIMP como sendo a primeira área mais demandada e a Gegar, como a segunda mais demandada.

¹⁴ Peticonamento eletrônico é um sistema no qual o agente regulado faz sua solicitação à Anvisa. todos os sistemas listados no *link* http://intravisa/intra/s_servicos/sistemas/index.htm.

Gráfico 1. Demandas por área interna da Anvisa

Fonte: Relatório anual da Ouvidoria, disponível em www.anvisa.gov.br

Nas entrevistas procurou-se identificar a visão que os gestores têm da função da Ouvidoria da Anvisa; se havia acompanhamento dos relatórios mensais emitidos por ela; quais eram os procedimentos para respostas das demandas; e se essas informações eram utilizadas para melhoria do processo de gestão.

Complementarmente foi realizada entrevista (formulário de pesquisa constante do Anexo II) com ouvidora da Anvisa, Vera Maria Borralho Barcelar. Na entrevista, buscou-se identificar qual era, na concepção da ouvidora, a função da Ouvidoria da Anvisa, e se essas funções estão claramente delimitadas e compreendidas pelos demais pares (diretores e corpo gerencial); a percepção da Ouvidoria com relação à clareza dos relatórios emitidos; se ela acredita que as informações geradas pela Ouvidoria são compreendidas pelos gestores como informações gerenciais estratégicas e se algum caso prático havia sido efetivado; se são realizadas críticas à gestão da Anvisa; se haviam sido apresentados relatórios avaliativos ao Ministério da Saúde e ao Congresso Nacional; e quais seriam as fragilidades da Ouvidoria da Anvisa.

Como informante complementar, definida por Duarte como sendo “fontes de oportunidade surgidas no decorrer da pesquisa (...) Apesar da participação secundária, pode contribuir com informações circunstanciais, dicas ou detalhes para confirmação de aspectos específicos da questão de pesquisa” foram entrevistadas a assessora da ouvidora, Mary Anne

Fontenele Martins e dois funcionários, Mariana Drumond Marques e Luiz Augusto da Cruz. Os instrumentos de coleta de dados para as entrevistas foram anotações e gravações, e, eventualmente, *e-mail*. (DUARTE, 2005, p.70, *apud* SILVA, 2008)

Para interpretação das informações coletadas foi desenvolvido um quadro (apresentado a seguir), no qual se identificou a informação a ser colhida, qual o objetivo de identificação daquela informação, e os resultados advindos de sua interpretação, os quais compuseram o item resultados e discussões. A interconexão entre todos esses resultados isolados deram origem às conclusões e sugestões.

Tabela 1. Sistematização do Levantamento de informação

	Tipo de informação colhida	Objetivo de análise	Resultado encontrado (especificado na discussão)
1.	Informação legal: Estudo das normas que estabelecem e descrevem a estrutura e competência da Ouvidoria: Lei nº 9.782/99; Dec. 3.029/99; Portaria nº 593, de agosto de 2000; Portaria nº 354, de 11 de agosto de 2006.	Compreender qual é a abrangência, as competências e as limitações da Ouvidoria da Anvisa. Comparar o que foi determinado normativamente com a prática.	Distorções entre o estabelecido normativamente e o praticado. Ampliação das competências.
2.	Informação documental: Estudo dos relatórios de atividade produzidos pela Ouvidoria (relatórios mensais do ano de 2008, relatório semestral de 2008, relatório anual de 2008, bem como o relatório de gestão de 2008). Estudo das publicações da Ouvidoria (Boletins e artigos)	Compreender: 1) O funcionamento, formas de acesso, funcionalidades de deficiências do sistema Anvis@tende; 2) O funcionamento da prática de triagem, análise, encaminhamento e resposta das demandas recebidas (fluxo de tramitação das demandas na Anvisa); 3) Determinação quantitativa e qualificação das demandas recebidas em 2008.	1) Descrição do sistema; 2) Descrição do fluxo; 3) Descrição das demandas de 2008, com identificação das áreas e dos temas mais demandados.
3.	Percepções pessoais acerca de assuntos previamente estabelecidos, a partir do estudo das informações legais e documentais, por meio de entrevistas semi-estruturadas aos gerentes das áreas mais demandadas e à Ouvidora; bem como questionamentos pontuais às pessoas da equipe da Ouvidoria para complementação do entendimento havido do estudo das informações documentais.	Compreender as percepções dos principais atores envolvidos no fluxo de análise das demandas recebidas, acerca da utilidade estratégica daquelas informações.	Percepção ainda frágil do potencial estratégico das informações

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como mencionado no item anterior “Método da Pesquisa”, as informações colhidas foram classificadas e agrupadas para delimitação do objetivo de sua análise. Com base na organização proposta na Tabela 4 apresenta-se neste item a descrição das informações colhidas, bem como o resultado obtido de sua interpretação pela autora com base numa discussão que confronta a realidade encontrada com conceitos previamente apresentados acerca do tema.

4.1 Informação Legal: estrutura, funcionamento e competências estabelecidas nos marcos normativos.

A Ouvidoria da Anvisa foi criada pela Medida Provisória nº 1.791, de dezembro de 1998, que, como mencionado no item 2.3, foi transformada na Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999 – a Lei de Criação da Agência.

A Lei nº 9.782/99, no entanto, apenas menciona – na seção intitulada “Da estrutura básica”, em seu art. 9º – que a Agência será dirigida por uma Diretoria Colegiada, contando também com “com um Procurador, um Corregedor e um Ouvidor, além de unidades especializadas incumbidas de diferentes funções”. No Decreto nº 3.029, de 16 de abril de 1999, além da previsão de criação, repetida em seu art. 5º, os artigos 25 a 28 especificam a estrutura da Ouvidoria.

Dessa maneira, estabelece o decreto que a Ouvidoria agirá com independência e sem vinculação hierárquica com a Diretoria Colegiada, o Conselho Consultivo, a Corregedoria ou Procuradoria. Estabelece ainda que sua função principal é formular e encaminhar as denúncias e as queixas aos órgãos competentes, em especial à Diretoria Colegiada, à Procuradoria, à Corregedoria da Agência e ao Ministério Público; e dar ciência das infringências de normas de vigilância sanitária ao diretor-presidente da Agência.

O ouvidor será indicado pelo Ministro da Saúde e nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, permitida uma recondução, vedando-lhe a participação ou o interesse, direto ou indireto, em quaisquer empresas ou pessoas sujeitas à área de atuação da Agência.

No artigo 27 do Decreto nº 3.029/99, estão previstas as competências do ouvidor. Percebe-se, da análise de seus quatro incisos, que a norma pretendeu direcionar a Ouvidoria ao controle das violações de direitos individuais ou coletivos de atos legais, até mesmo aqueles relacionados à improbidade administrativa no âmbito de todo o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – e não apenas aqueles diretamente ligados à Anvisa.

Embora o decreto tenha especificado competências, a organização administrativa e seus procedimentos ficaram a cargo do Regimento Interno da Anvisa, previsto no art. 41 do Decreto nº 3.029/99. Especificamente quanto à Ouvidoria, o Regimento Interno – Portaria nº 593, de agosto de 2000 – previu, no parágrafo único do art. 4º, a emissão de apreciações críticas do desempenho da Agência, encaminhando-as à Dicol, ao Ministério da Saúde e ao Congresso Nacional, publicando-as, ainda, no **Diário Oficial da União**. O artigo 15, ainda do Regimento, em seus incisos, especificou as atribuições da Ouvidoria, como sendo o recebimento de denúncias e queixas; e os prazos de busca de solução junto às áreas técnicas específicas. Importante observar que o Regimento Interno não especificou qual seria o foco de análise das “apreciações críticas do desempenho da Agência”.

Fazendo-se uma leitura legalista, pode-se concluir que, sendo o decreto o instrumento legal responsável pela definição das competências de atuação dos entes públicos, ao estabelecer que o foco de atuação da Ouvidoria seria o controle das “violações de direitos individuais ou coletivos de atos legais”, presume-se, por conclusão da lógica legal que a análise crítica e o foco de atuação da Ouvidoria, mencionadas no Regimento Interno, estão – ou deveriam estar – relacionados às violações de atos legais cometidas pela Anvisa e pelo Sistema de Vigilância.

Ocorre que não foi essa a prática observada. Pouco a pouco se percebe que a Ouvidoria passou a ser um canal de comunicação, mais do que um canal de controle de legalidade por meio de denúncias. A tendência fica clara em 2006, quando, por meio da Portaria nº 354, de 11 de agosto de 2006, as atividades e as competências da Ouvidoria – que lhe haviam sido atribuídas pelo Decreto nº 3.029 – são ampliadas sobremaneira, determinando, em seu artigo 20, que compete à Ouvidoria formular e receber não só denúncias e queixas – como estabelecido no decreto – mas reclamações, pedidos de informações e sugestões dos usuários.

O inciso II atribui-lhe ainda a competência para promover as ações necessárias à apuração da veracidade das reclamações e denúncias e determina ainda competências para,

“sendo o caso, tomar as providências para a correção das irregularidades e ilegalidades constatadas”. Ora, as determinações contidas na portaria dão à Ouvidoria poderes não só investigativos, mas poderes diretivos para determinar as correções das irregularidades constatadas.

O inciso IV do mesmo artigo estabelece o poder mediador a ser exercido pela Ouvidoria e a sua obrigação de garantir o equilíbrio entre o usuário e a Anvisa, mas os instrumentos capazes de permitir essa garantia não ficam claros na Portaria nº 354.

O Regimento traz outra distorção ao estabelecer, no artigo referente às atribuições do Ouvidor, competências que não estão claramente definidas no artigo anterior, que define as competências da própria Ouvidoria:

Art. 21. São atribuições do Ouvidor:

I – participar da definição, implementação, execução e monitoramento da política de atendimento ao usuário da Agência.

II – propor, implementar e coordenar a Rede Nacional de Ouvidorias em Visa, articulada à Ouvidoria do SUS.

III – articular-se com as organizações de defesa do consumidor e com entidades da sociedade civil no exercício de suas competências.

IV – contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho da Agência.

V – participar das reuniões da Diretoria Colegiada, no sentido de assisti-la nas deliberações dos assuntos tratados com direito a voz, mas não a voto.

VI – produzir relatórios mensais à Diretoria Colegiada informando sobre providências e encaminhamentos produzidos dentro da organização, bem como eventuais pendências.

Na prática, o que se verificou é que – embora a resposta a pedidos de informação tenha sido incluída como competência da Ouvidoria apenas em 2006 – pouco a pouco, com o crescimento da estrutura administrativa da Anvisa, a Ouvidoria passou a ser a referência para orientação ao usuário, seja ele cidadão ou setor regulado. Ilustrativamente, importa destacar que a partir da implantação do Anvis@tende em 2002, as demandas saltaram de 2.530

naquele ano para 26.490 em 2008.¹⁵ Isso acabou por distanciar a Ouvidoria das competências legalmente estabelecidas.

4.2 Identificação do sistema Anvis@tende e seus canais de acesso

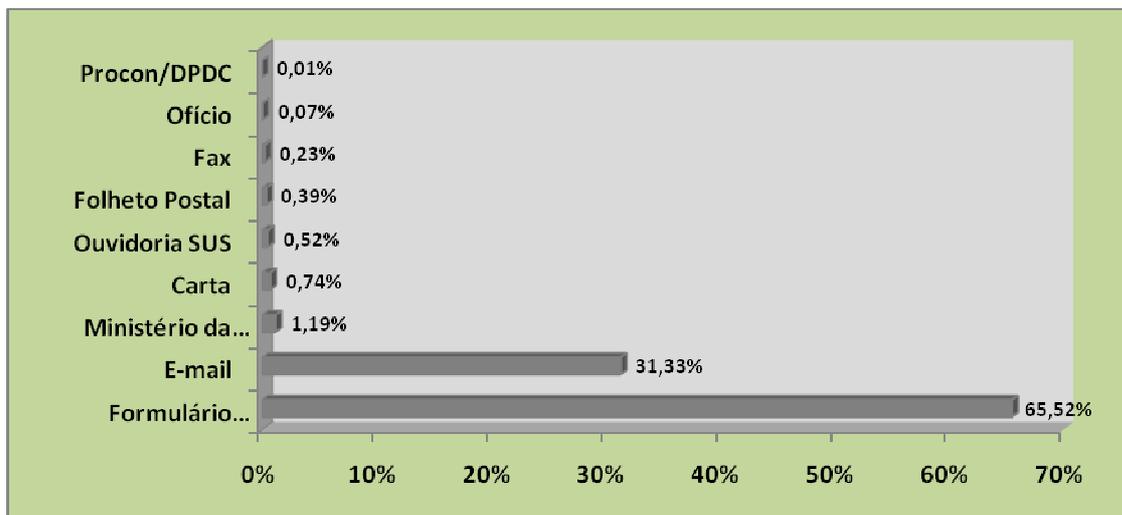
A Ouvidoria possui um sistema, o Anvis@tende, que é utilizado para qualificar, acompanhar, avaliar e responder as demandas do público externo e está disponível no sítio eletrônico da Anvisa nos *links*: “Fale Conosco”; “Participação da Sociedade – Ouvidoria”; “Ouvidoria”; e nos três perfis de acesso: “Espaço Cidadão”, “Setor Regulado” e “Profissionais de Saúde”. A mensagem existente ao acessar o sistema apresenta-se como o canal de comunicação entre o usuário e a Ouvidoria da Anvisa e informa que por meio dele podem ser realizadas denúncias, reclamações e solicitações pertinentes à vigilância sanitária. O formulário eletrônico possui campos de identificação do remetente, tais como: nome, CPF ou CNPJ, endereço, telefone e *e-mail*. Há também um *box* para classificação do remetente em: “pessoa física”; “pessoa jurídica”; “Anvisa”; “Estado” e “Município”. Há ainda campos para identificação do “Reclamado” e para descrição da demanda denúncia, reclamação ou solicitação, não havendo menção aos elogios, às sugestões ou pedidos de informação. Não há, tampouco, orientações para preenchimento do formulário que por vezes pode apresentar descrições confusas acerca principalmente do que é determinado como “dados do reclamado”.

Quanto à identificação, cabe ressaltar existir uma mensagem na página inicial que informa a Ouvidoria manter o sigilo da identidade do remetente desde que solicitado, e as demandas anônimas somente são aceitas se constatados indícios de veracidade, mas que a falta de dados do denunciante impossibilita uma resposta final da Ouvidoria e pode dificultar ou inviabilizar a investigação.

Além do sistema Anvis@tende, atualmente a Ouvidoria recebe demandas advindas de *e-mail* (ouvidoria@anvisa.gov.br), fax e por formulário postal gratuito (folheto), distribuídos em eventos de saúde, nos aeroportos e no *site* da Anvisa, ofícios (advindos de outros órgãos públicos), cartas e sistema da Ouvidoria-Geral do SUS (OuvidorSUS). Por não dispor ainda de um serviço de atendimento telefônico, a maioria das demandas é recebida por formulário eletrônico.

¹⁵ Dados retirados do Relatório Anual de 2008 da Ouvidoria da Anvisa disponível no sítio eletrônico da Anvisa: <<http://www.anvisa.gov.br/institucional/ouvidoria/estatisticas/index.htm>>.

Gráfico 2. Formas de encaminhamento das demandas



Fonte: Relatório anual da Ouvidoria, disponível em www.anvisa.gov.br

Todo o procedimento enviado pelo Anvis@tende recebe um número de protocolo que permite seu acompanhamento por parte do usuário. Dependendo do tipo de demanda que chega à Ouvidoria, o procedimento é diferenciado. Para tanto, as demandas são analisadas e classificadas da seguinte forma:

Análise e classificação da demanda quanto a:¹⁶

- Natureza – denúncia, reclamação, sugestão, informação, solicitação ou elogio;
- Competência – municipal, estadual, federal;
- Conteúdo – identificação do problema;
- Destinação – área;
- Assunto

Entende-se por denúncia a manifestação que descreve ato que descumpra ou não observa preceitos legais ou normativos, indicando irregularidade ou indício de irregularidade. A reclamação é a manifestação de insatisfação, desagrado ou protesto contra ato ou serviço praticado ou fornecido pela Anvisa ou órgãos de saúde. A sugestão é a manifestação de ideia ou proposta para aprimoramento dos processos de trabalho das unidades administrativas ou

¹⁶ Informação disponibilizada na página da Ouvidoria, no link “Quem é quem”, da Anvisa – Intravisa.

dos serviços. Elogio é a demonstração de apreço, reconhecimento ou satisfação com o serviço recebido. Solicitação é o requerimento de natureza administrativa ou assistencial, como, por exemplo, as solicitações de livros, cartazes, *folders*, manuais e materiais do gênero, publicados/distribuídos pela Anvisa. O pedido de informação é o questionamento, ou pedido de instrução, acerca de procedimentos, manifestações, normas produtos ou serviços.¹⁷

4.3 Identificação do fluxo de encaminhamento e tratamento das demandas

As demandas são triadas para identificação da área responsável, tarefa que parece simples, mas no universo da vigilância sanitária torna-se bastante complexa. Para os pedidos de informação as áreas têm um prazo para resposta de dez dias, e a Ouvidoria faz o acompanhamento do cumprimento desse prazo pelas áreas técnicas, conforme estabelece o inciso III do art. 20, da Portaria nº 354/2006:

Art. 20 [...]

III – cobrar a resposta das demandas encaminhadas às áreas técnicas responsáveis pelos assuntos no âmbito da Agência, observados os prazos pactuados em ato complementar.

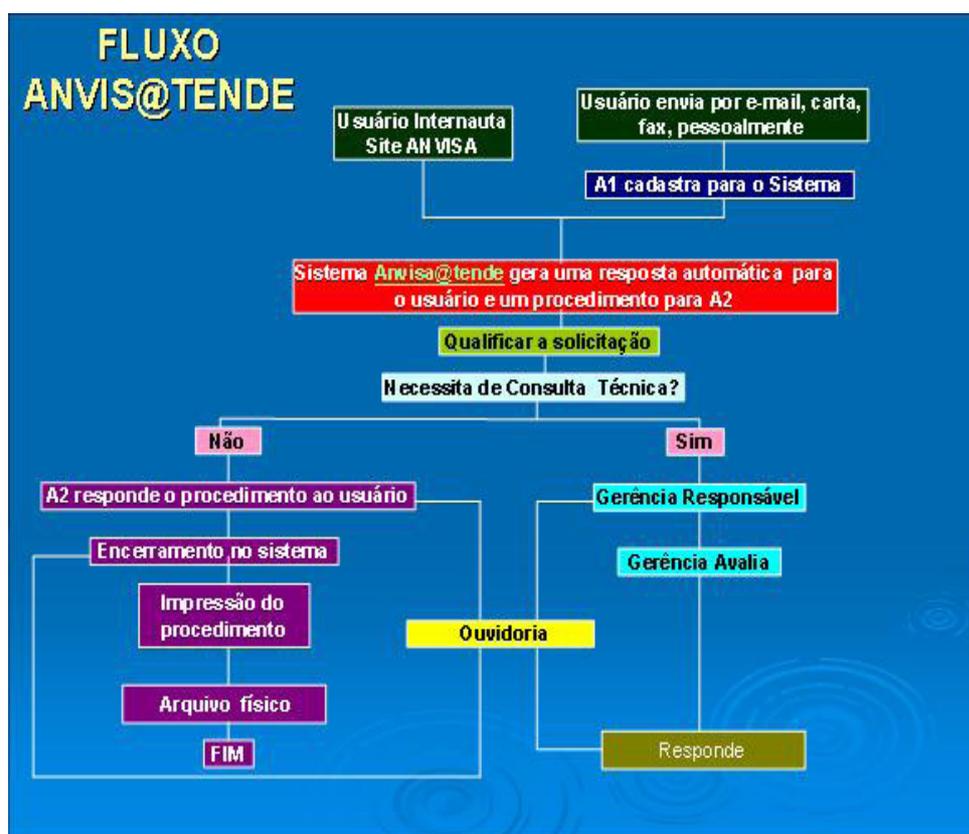
O ato complementar estipulado é o contrato de gestão firmado com o Ministério da Saúde e aprovado pela Diretoria Colegiada. A partir de 2009, a meta foi estabelecida também no “Mais Saúde” (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) do MS. Importante destacar que, como o cumprimento das metas pactuadas no contrato de gestão estão vinculadas à parte variável do vencimento dos servidores, referente ao desempenho institucional, o atraso na resposta das demandas do Anvis@tende pelas áreas influencia na diminuição do vencimento dos servidores de toda a Anvisa, o que faz com que este mecanismo seja de grande efetividade. Cerca de duzentos técnicos de mais de quarenta áreas acessam o sistema e elaboram respostas que são encaminhadas pela equipe da Ouvidoria. A meta estipulada no contrato de gestão prevê a resposta de 80% das demandas em 15 dias úteis.

¹⁷ Os conceitos apresentados foram elaborados pela equipe da Ouvidoria da Anvisa em parceria com a equipe do OuvidorSUS para produção da cartilha “Para Ouvir a Vigilância Sanitária”, produzida em 2008, quando da integração dos sistemas das duas Ouvidorias. No presente texto, foram realizados pequenos ajustes para facilitar o entendimento na contextualização dada pelo texto.

As respostas encaminhadas podem ser avaliadas pelos usuários em excelente, boa, razoável ou ruim. A avaliação é facultativa, e, em 2008, 25,73% das respostas receberam retornos avaliativos, o que representa cerca de 6.690 avaliações. As categorias “excelente” e “boa” ficaram com 26%, a categoria “ruim” ficou com 28%, e a “razoável” ficou com 20%.

O fluxo do procedimento de recebimento e resposta das demandas recebidas pode ser assim representado (Relatório Anual da Ouvidoria, 2008):

Figura 1. Fluxo de encaminhamento das demandas de Anvis@tende



Fonte: Relatório anual da Ouvidoria, disponível em www.anvisa.gov.br

Os elogios, as queixas ou reclamações e as denúncias têm fluxos diferenciados. Para os primeiros, a Ouvidoria encaminha-os à área elogiada e exige deles apenas uma resposta para garantir a ciência. Os elogios recebidos não são especificados nos relatórios mensais.

As reclamações são enviadas à Gerência-Geral responsável, e o trabalho da Ouvidoria consiste na cobrança de uma solução para a causa da reclamação. Em alguns casos, ao identificar o crescimento no número de reclamações acerca de um determinado assunto, a Ouvidoria busca junto às áreas responsáveis as possíveis soluções e as apresenta à Diretoria Colegiada, por meio de relatório intitulado “Ouvidoria Recomenda”. Desde 2007, foram

apresentadas cerca de cinco recomendações. Frise-se que as proposições são realizadas após a identificação de situações consideradas “anormais” que ganham maior repercussão.

No caso de a reclamação ter sido ocasionada por um mau atendimento de determinado servidor, ela é encaminhada à chefia imediata do próprio servidor. No caso de se constituir em denúncia acerca de postura antiética ou ilegal de determinado servidor, a demanda é encaminhada à Corregedoria da Agência.

As denúncias se constituem na classe de demanda mais complexa e subjetiva quanto ao encaminhamento a ser dado. Elas inicialmente são classificadas em leves ou graves. A própria área técnica da Anvisa faz geralmente essa classificação, não havendo critérios rígidos estabelecidos normativamente. No entanto, é possível afirmar que são consideradas denúncias graves os casos de risco sanitário coletivo. Assim, sendo uma denúncia leve, a demanda é encaminhada diretamente ao OuvidorSUS que, por sua vez, as encaminha à Secretaria Estadual de Saúde.^{18, 19} Sendo uma denúncia classificada como grave, ela terá seis diferentes fluxos de encaminhamento:²⁰

- a) Vigilância Sanitária local – nos casos de demandas especiais, de grande impacto, mas de competência da vigilância municipal e não da Anvisa. Nesse caso, faz-se exceção ao encaminhamento por meio do ouvidor.
- b) Assessoria de Segurança Institucional (Asegi) – demandas referentes à venda de medicamentos falsificados pela internet e alguns casos especiais graves.
- c) Áreas técnicas – nos casos previamente acordados com a Gerência-Geral.
- d) Ministério Público – nos casos de infração sanitária, Lei nº 6.437/77, crime contra a saúde pública, tipificados no Código Penal brasileiro, capítulo III, art. 267 a 285.²¹
- e) Corregedoria – nos casos de infrações (de qualquer tipo) cometidas por funcionários da Anvisa.
- f) Auditoria – nos casos de desvio de recursos públicos pela Vigilância Sanitária – estadual ou municipal, ou nos casos de mau uso de bem público.

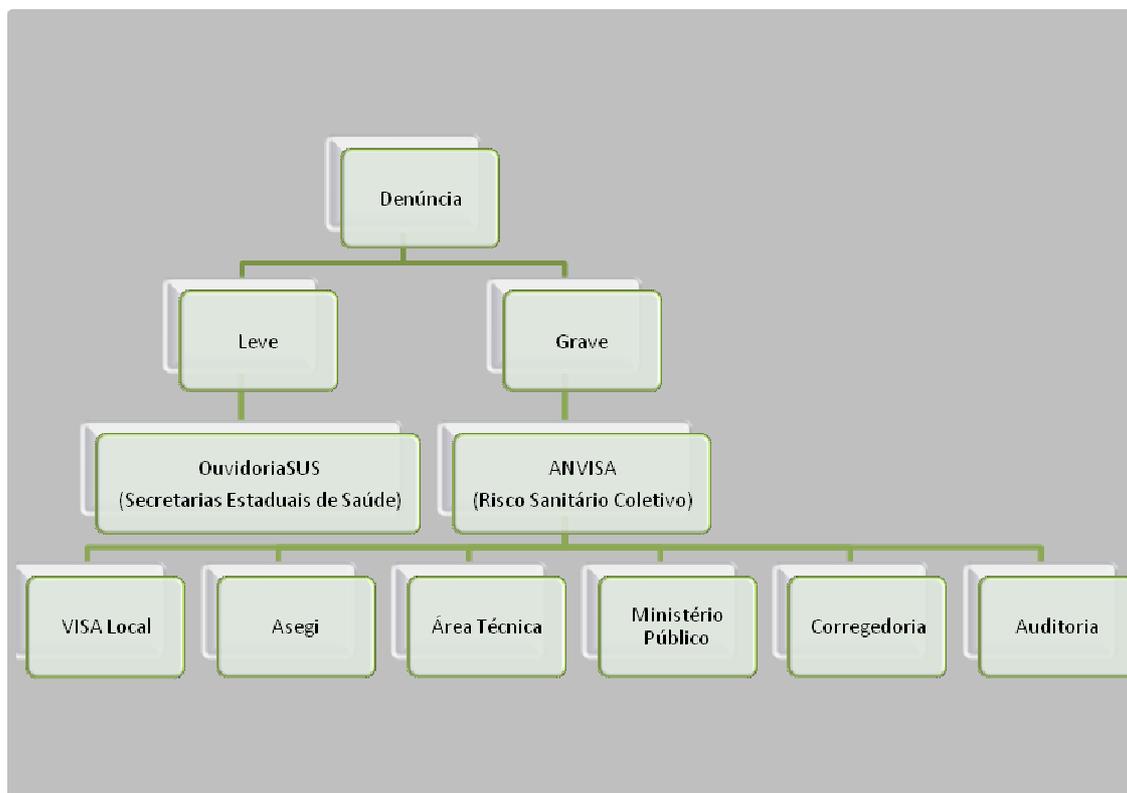
¹⁸ Ver gráfico 1.

¹⁹ No ano de 2007, a Ouvidoria da Anvisa firmou parceria com a Ouvidoria do Ministério da Saúde, integrando seus sistemas para que o trabalho realizado pela ouvidoria da saúde fosse articulado com aquele desenvolvido pelas ouvidorias sanitárias, possibilitando a ampliação do acesso e da participação social. Acerca do trabalho desenvolvido ver Relatório Anual 2008, p. 11.

²⁰ Ver figura 2.

²¹ A Lei nº 9.677/98 classificou como crimes hediondos a falsificação e a alteração de produtos como medicamentos, matérias-primas e insumos farmacêuticos, cosméticos, saneantes e alimentos.

Figura 2. Fluxo de encaminhamento de denúncias



Fonte: Relatório anual da Ouvidoria, disponível em www.anvisa.gov.br

Em 2008, foram recebidas 4.319 denúncias e 369 (23,76%) foram consideradas graves,²² motivo pelo qual ensejam um acompanhamento mais criterioso e o desenvolvimento de ações fiscais em um prazo diferenciado. O que chama atenção é o alto índice de denúncias de competência das Vigilâncias Sanitárias estaduais ou municipais, o que indica a necessidade aparente de uma melhor estruturação do sistema de ouvidoria nesses âmbitos. Os assuntos que se destacam nas denúncias são: irregularidade de comercialização de produtos, irregularidade e má qualidade de serviços de saúde, funcionamento irregular de empresas e qualidade insatisfatória de produtos e ambientes.

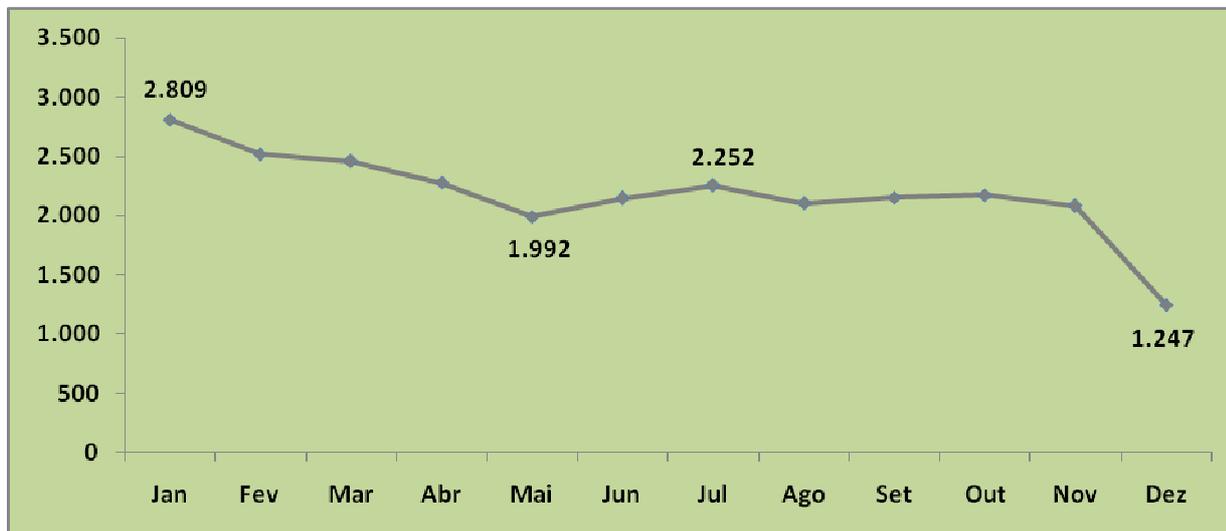
4.4 Determinação quantitativa e qualificação das demandas recebidas em 2008.

Em 2008, foram analisadas 26.490 demandas (entre denúncias, reclamações, solicitações, sugestões, elogios e pedidos de informação), um aumento de 22,5% relativo às

²² São consideradas pela Ouvidoria como graves as denúncias que constituem alto risco à saúde do cidadão, à organização social e ao funcionamento interno da Anvisa.

recebidas no ano anterior. Percebe-se ainda que a tendência foi acentuadamente de queda entre os meses de janeiro a dezembro, conforme se verifica nos gráficos a seguir.

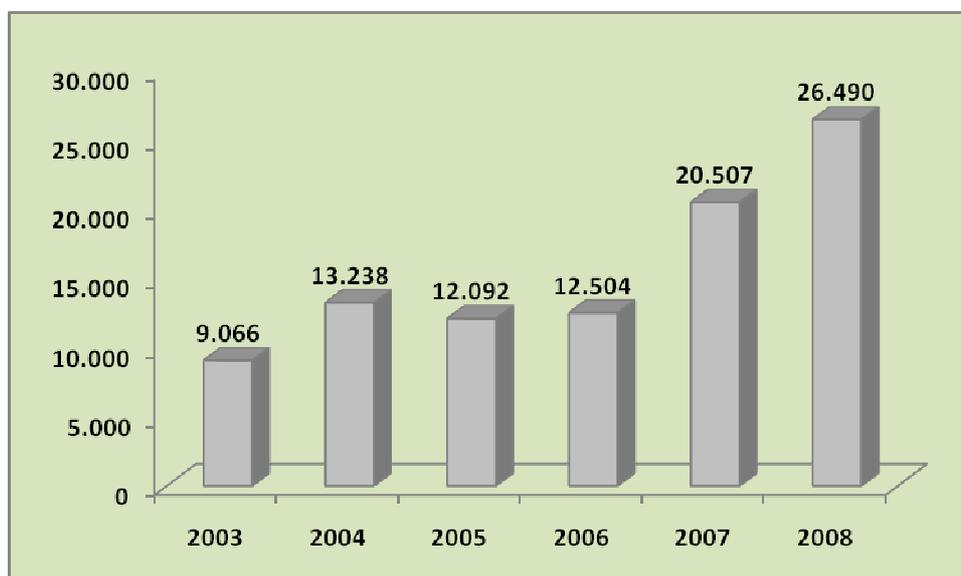
Gráfico 3. Demandas de 2008 por mês



Fonte: Relatório anual da Ouvidoria, disponível em www.anvisa.gov.br

Da análise do gráfico 3, percebe-se que a demanda anual da Ouvidoria desenha uma curva ascendente. Acredita-se ser o crescimento fruto da percepção dos usuários de que a Ouvidoria é um canal de acesso efetivo, no qual se obtém a resposta no prazo estipulado de 15 dias úteis. Em 2008, 98,12% das demandas da Ouvidoria foram “finalizadas” ou “finalizadas com desdobramentos”. Estas últimas representam aquelas demandas que tiveram uma primeira resposta, mas necessitaram de um tempo maior para análise e investigação, havendo, posteriormente, uma resposta complementar.

Gráfico 4. Demandas por ano



Fonte: Relatório anual da Ouvidoria, disponível em www.anvisa.gov.br

Tabela 2. Percentual das demandas finalizadas por ano

ANO	TOTAL GERAL	FINALIZADOS (%)
2003	9.066	99,59
2004	13.238	99,75
2005	12.092	98,61
2006	12.504	98,23
2007	20.507	99,00
2008	26.490	98,12

Fonte: Relatório anual da Ouvidoria, disponível em www.anvisa.gov.br

Isso representa uma porcentagem muito baixa de demandas que ficaram pendentes no ano de 2008; ainda assim, em termos reais, representa 498 demandas sem atendimento. O não atendimento deve-se à falta de retorno da área (ou instância) responsável pelo desdobramento da demanda à Ouvidoria. Em geral, como a Ouvidoria monitora as demandas não respondidas, a falta do retorno significa a falta de ações no sentido de resolução do problema relatado na demanda. A Ouvidoria tem promovido a conscientização dos técnicos e das áreas técnicas quanto à importância da resposta do poder público aos seus usuários, por meio de publicações acerca do assunto e de encontros regulares, nos quais todos os colaboradores das áreas devem comparecer. Além disso, conforme mencionado anteriormente, em 2007 vinculou o prazo de atendimento às demandas recebidas no contrato de gestão como meta institucional, o que tem como consequência o impacto direto do atingimento da meta no vencimento do servidor, uma vez que 60% do vencimento correspondem à gratificação.

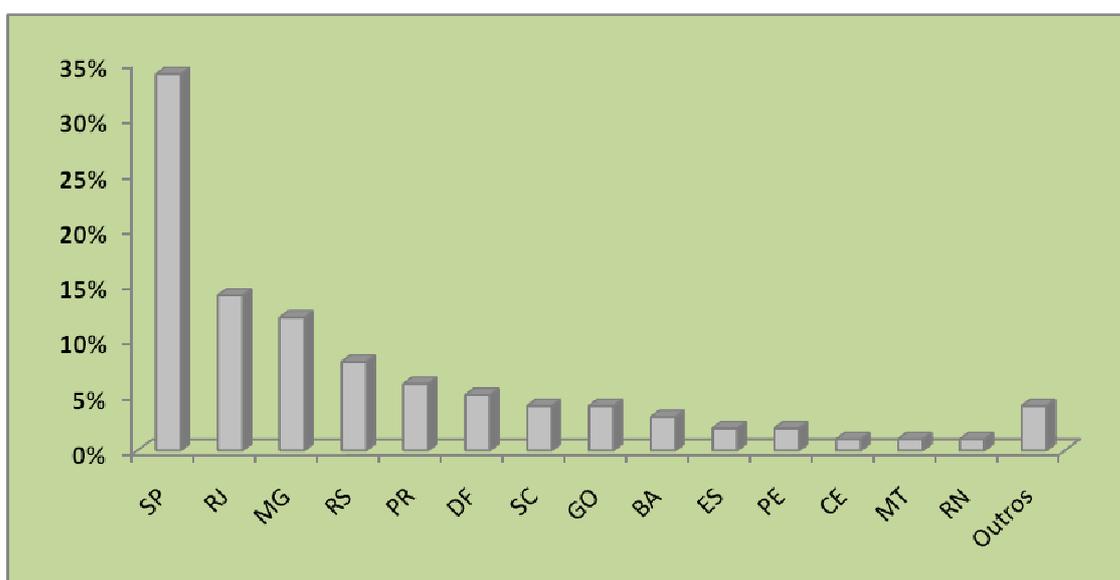
Tabela 3. Perfil dos principais demandantes à Ouvidoria da Anvisa em 2008

Demandante	Valor absoluto	Valor percentual
Pessoa física	15.340	57,91%
Empresa	10.561	39,87%
Associação/ONG	120	0,45%
Município	224	0,85%
Estado	53	0,20%
Outros órgãos federais	25	0,09%
Demandas repetidas	167	0,63%
Total	26.490	100,00%

Fonte: Relatório anual da Ouvidoria, disponível em www.anvisa.gov.br

O perfil dos demandantes é bastante variado, havendo pessoas físicas (cidadãos), empresas, organizações civis e empresariais e órgãos públicos das três esferas. No entanto, o maior volume recebido no ano analisado foi de pessoas físicas (57,91%), seguido pelas empresas (39,87%). Quanto à origem por estado, aqueles da Região Sul, Sudeste e Centro-Oeste têm a maior participação, sendo o maior volume advindo de São Paulo (34%), seguido do Rio de Janeiro (14%) e Minas Gerais (12%).

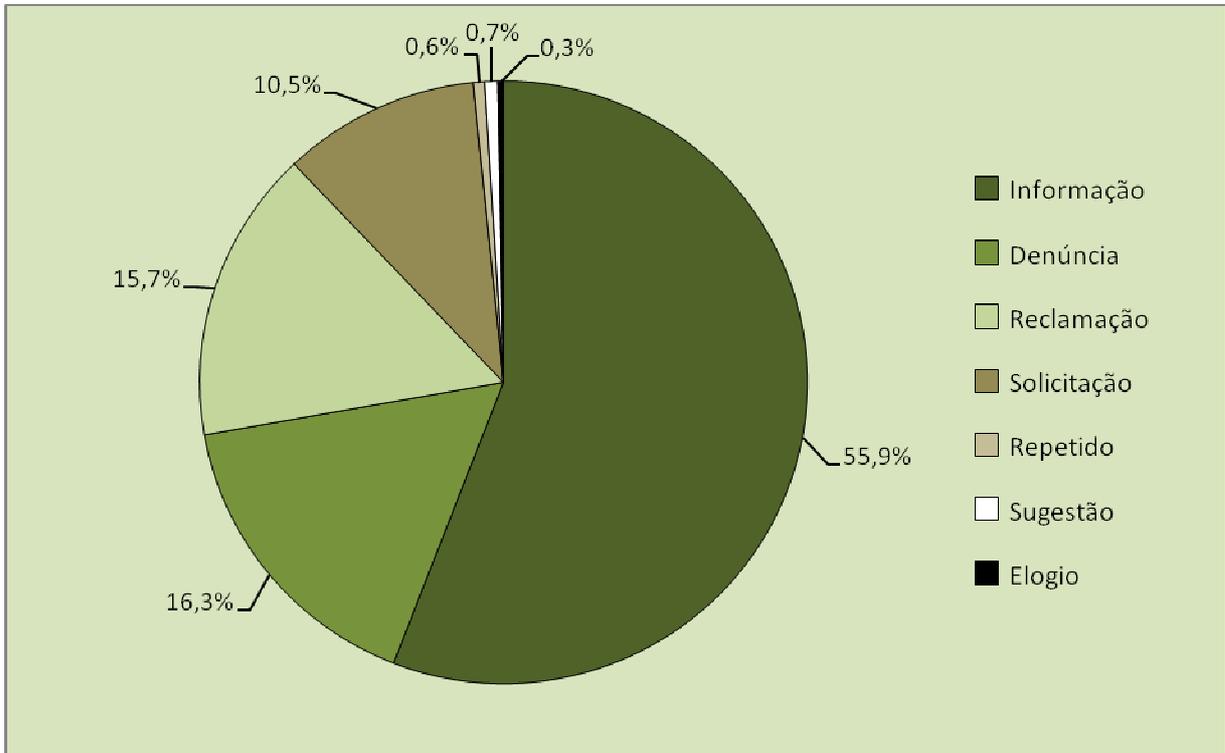
Gráfico 5. Origem das demandas por estado



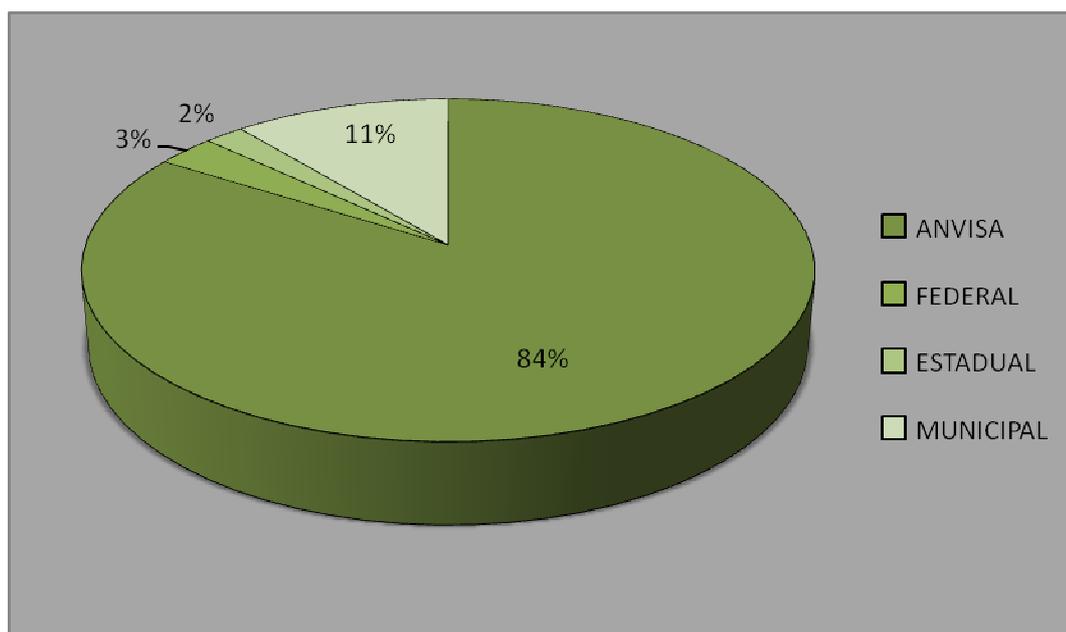
Fonte: Relatório anual da Ouvidoria, disponível em www.anvisa.gov.br

O dado mais relevante para o presente trabalho é aquele referente à natureza das demandas recebidas. Assim, como já mencionado, a Ouvidoria da Anvisa classifica as demandas recebidas em denúncia, reclamação, sugestão, informação, solicitação ou elogio.

Em 2008, do total de demandas recebidas, 16,3% foram denúncias (4.319), 15,68% foram reclamações (4.153), 10,5% foram solicitações, 0,7% sugestões, 0,3% elogios, e 55,9% pedidos de informação (14.807). De todas essas, 84% eram de competência da própria Anvisa, enquanto 3% eram de outros órgãos federais, tais como: Ministério da Agricultura, Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e outros, 2% eram de competência das Secretarias de Estado de Saúde e 11% das Secretarias Municipais de Saúde.

Gráfico 6. Natureza da demanda

Fonte: Relatório anual da Ouvidoria, disponível em www.anvisa.gov.br

Gráfico 7. Percentual de demandas por competência

Fonte: Relatório anual da Ouvidoria, disponível em www.anvisa.gov.br

Como explicitado anteriormente, a Ouvidoria ao receber uma demanda faz uma triagem prévia, classificando-as e encaminhando-as à instância ou área adequada, que tem um prazo de dez dias para resposta, enquanto que a própria Ouvidoria tem prazo de 15 dias úteis para retorno da resposta ao demandante. O prazo de cinco dias possibilita que a Ouvidoria faça uma análise da resposta fornecida pela área técnica, adéqüe a linguagem e analise a inteligibilidade das informações. Não é rara a necessidade de retorno às áreas para complementação das respostas. Ao fazer esse controle, a Ouvidoria acabou por criar um banco de dados com respostas às perguntas frequentes, o que permite que ela responda 23,5% da demanda. Nesse cômputo, estão também os encaminhamentos às instâncias ou órgãos adequados.

Os pedidos de informação (que representam 55,9% do total de demandas) são classificados em assuntos. Quanto aos assuntos, verificou-se que a maior incidência foi de “Autorização/Certificação de Empresa”, com 12,10%, seguidos de “Situação de Processo/Documento”, com 11,5%, e “Fiscalização”, com 11,18%. O primeiro e o último assunto são de competência da Gerência-Geral de Inspeção, Certificação e Fiscalização de Produtos e Serviços Sujeitos à Vigilância Sanitária – GGIMP, que com alguns outros assuntos totalizou 35,8% do total de demandas em 2008, 14,6% a mais que em 2007. Conforme se verifica na consolidação da tabela e gráfico abaixo:

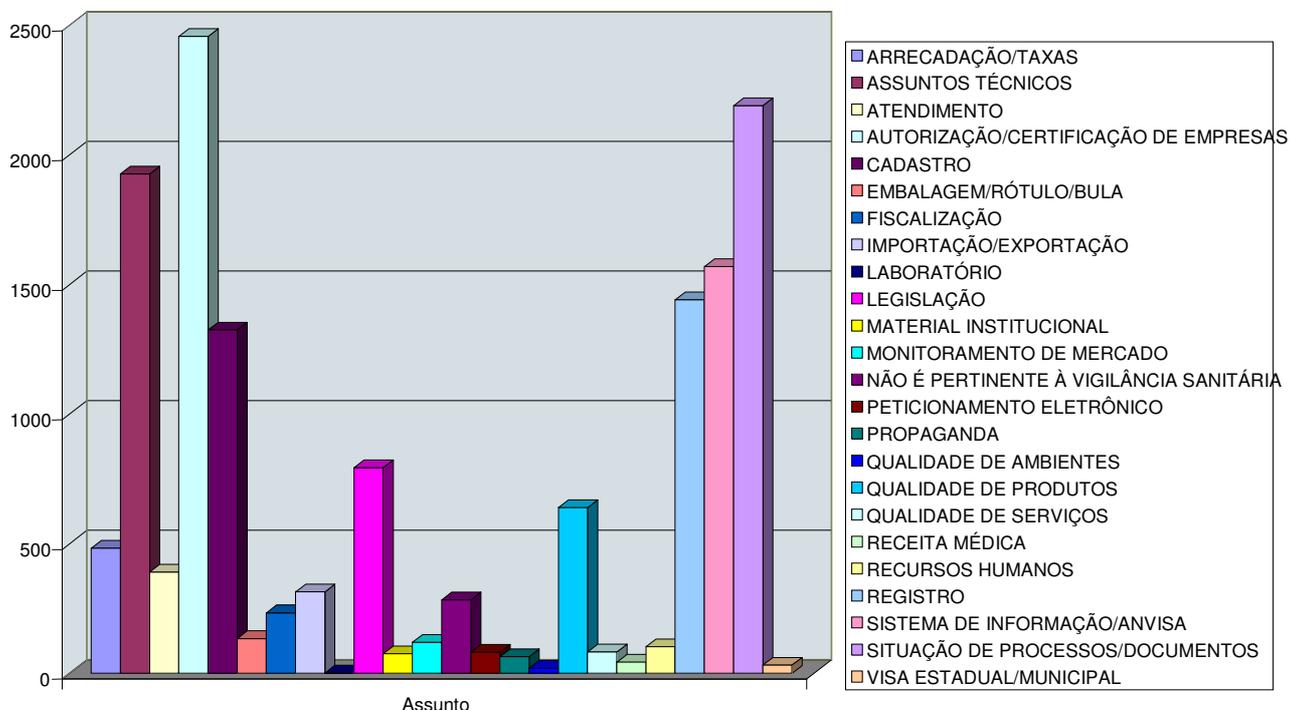
Tabela 4. Descrição dos quantitativos dos assuntos dos pedidos de informação

Pedidos de informação – assunto		
Arrecadação/taxas	483	3,26%
Assuntos técnicos	1926	13,01%
Atendimento	391	2,64%
Autorização/Certificação de Empresas	2457	16,59%

Cadastro	1325	8,95%
Embalagem/Rótulo/Bula	134	0,90%
Fiscalização	234	1,58%
Importação/Exportação	315	2,13%
Laboratório	1	0,01%
Legislação	793	5,36%
Material institucional	76	0,51%
Monitoramento de mercado	120	0,81%
Não é pertinente à vigilância sanitária	284	1,92%
Peticionamento eletrônico	82	0,55%
Propaganda	64	0,43%
Qualidade de ambientes	20	0,14%
Qualidade de produtos	640	4,32%
Qualidade de serviços	83	0,56%
Receita médica	44	0,30%
Recursos humanos	103	0,70%
Registro	1441	9,73%
Sistema de informação/Anvisa	1569	10,60%
Situação de processos/Documentos	2190	14,79%
Visa estadual/municipal	32	0,22%
Total de procedimentos – 14.807		

Fonte: Relatório anual da Ouvidoria, disponível em www.anvisa.gov.br

Gráfico 8. Discriminação dos assuntos relativos aos pedidos de informação



Fonte: Relatório anual da Ouvidoria, disponível em www.anvisa.gov.br

As Autorizações de Funcionamento (AFE)²³, apresentadas na tabela como “autorizações”, são expedidas pela Anvisa, autorizando as empresas do setor regulado, como, por exemplo, as farmácias e drogarias, para o comércio de produtos protegidos pela Vigilância Sanitária. Todos os estabelecimentos que comercializem medicamentos ao público devem possuir uma Autorização de Funcionamento. Já os Certificados de Boas Práticas de Fabricação (CBPF), “certificações de empresa” abrangem um conjunto de medidas que devem ser adotadas pelas indústrias em suas linhas de produção, a fim de garantir a qualidade sanitária e a conformidade dos produtos com os regulamentos técnicos. A área com maior

²³ Existem dois tipos de Autorização de Funcionamento (AFE), chamada de Autorização de Funcionamento Comum. Deve ser requerida junto à Anvisa, para que a empresa possa comercializar medicamentos industrializados em sua embalagem original, incluindo os medicamentos “controlados” presentes na Portaria SVS/MS nº 344/1998 e suas atualizações; e chamada de Autorização Especial (AE), somente pode ser requerida por farmácias de manipulação que já possuam AF e que usem para manipulação de seus medicamentos substâncias “controladas” presentes na Portaria nº 344/98.

demanda nestes assuntos, conforme demonstrado no item 2, é a Gerência-Geral de Inspeção e Controle de Insumos, Medicamentos e Produtos – GGIMP.

Já o assunto “Situação de Processo”, diz respeito à informação de tramitação processual. Como ela se dá nas mais de vinte áreas técnicas, demandas desse tipo podem chegar com direcionamentos dos mais diversos possíveis. É exemplo de demanda com esta indagação: “Estamos com o processo 25351.026794/2003-33 protocolado, mas não sabemos a situação do processo, gostaria de ter maiores informações ref. o andamento, consultei no *site*, mas não ficou claro, não entendi.” (Assuntos dos Pedidos de Informação - documento interno elaborado pela Ouvidoria para Unidade de Atendimento ao Público em março de 2009)

O terceiro assunto com maior demanda foi aquele classificado como “assuntos técnicos”. São os assuntos que não se enquadram entre os outros e são peculiares a determinada área técnica, tratada geralmente por um especialista na questão. Esta classificação é utilizada apenas quando a demanda não se aplicar a nenhuma outra classificação e estão pulverizadas dentre a totalidade de áreas técnicas da Agência. É exemplo de uma demanda deste tipo:

Como levar material (plantas secas) para o exterior? Pretendo levar comigo para o exterior material seco de herbário (amostras de plantas secas, estudos científicos sem fins comerciais). Realizarei parte do meu doutoramento na Alemanha e gostaria de levar este material comigo para estudá-lo. Este material retornará comigo. Como procedo? (Assuntos dos Pedidos de Informação - documento interno elaborado pela Ouvidoria para Unidade de Atendimento ao Público em março de 2009)

O quarto assunto mais demandado diz respeito aos sistemas de informação da Anvisa. Pode se referir a indisponibilidade ou erro de vários sistemas, como o de peticionamento, de cadastro ou algum outro sistema específico. É exemplo de demandas deste tipo:

Na troca de responsável técnico, no novo inventário foi informado quantidade errada de insumo bupropiona, cujo lote é 8cgs003. Qual procedimento deve ser tomado para acerto do mesmo? Solicitamos urgência, pois devido ao erro estamos impossibilitados de enviar os arquivos xml.

(Assuntos dos Pedidos de Informação - documento interno elaborado pela Ouvidoria para Unidade de Atendimento ao Público em março de 2009)

As demandas que chegam à Ouvidoria podem traduzir um valioso conteúdo de avaliação dos procedimentos, processos de trabalho, normas, enfim, da atividade da Agência como um todo. Isso porque, pela análise da mensagem, é possível identificar erros, falhas, ineficiências ou, ao contrário, pelos elogios identificar ações exitosas, frutíferas que podem ser replicadas.

Para demonstrar esta afirmação cita-se alguns exemplos:²⁴

- 1) **Detecção de falha no sistema de publicação:** a Ouvidoria começou a receber uma série de pedidos de informação acerca do atraso na análise de processos de uma determinada área. As reclamações ou os pedidos de informação afirmavam que, de acordo com informações fornecidas pela área técnica, os processos já haviam sido analisados, mas os resultados finais de análise não haviam sido publicados no DOU. Ao verificar o problema, a área identificou que de fato os processos haviam sido analisados e encaminhados para a área responsável pela publicação, mas que o sistema que possibilitava o envio das mensagens para publicação no DOU, estava com problemas, motivo pelo qual alguns processos que já tinham análise técnica, mas não haviam sido publicados. A demora levou até trinta dias. A identificação, a partir das reclamações, possibilitou a recuperação do sistema e a normalização das publicações.
- 2) **Os encaminhamentos dados às normas que vão à consulta pública:** a retomada da discussão de um tema que havia sido objeto de uma consulta pública da Anvisa em 2005, mas que não resultou em normatização, reacendeu os questionamentos acerca da falta de acompanhamento, por parte dos cidadãos, das propostas de norma divulgadas pela Agência. Isso porque, embora a Anvisa faça consulta pública das Resoluções de Diretoria Colegiada (RDCs), nem sempre as propostas recebidas pela Agência são disponibilizadas ao público, tampouco há a justificativa pela adoção ou não de contribuições. Neste caso, a Anvisa fez a consulta da minuta da norma, mas não a publicou, sem dar à população qualquer explicação do porquê da não concretização da norma que estava sendo proposta. Ao receber questionamentos acerca do que havia

²⁴ Embora os dados analisados sejam referentes ao ano de 2008, os exemplos aqui apresentados são de situações ocorridas no ano de 2009. Isso porque as situações atuais, por serem mais recentes, puderam ser relatadas com maior precisão de detalhes.

sido decidido sobre o tema, quatro anos após a consulta pública, houve uma rediscussão, por parte da Diretoria Colegiada, acerca da transparência do sistema como um todo.

Muitos seriam os exemplos passíveis de serem abordados, mas o que se pretende demonstrar aqui é a possibilidade de se extrair ricas informações gerenciais dos pedidos de informação, das reclamações e, por que não, das denúncias e dos elogios.

4.5. Identificação das percepções pessoais dos atores envolvidos

4.5.1. A RELAÇÃO ENTRE AS ÁREAS MAIS DEMANDADAS COM A OUVIDORIA E SEUS FLUXOS INTERNOS.

Verificou-se que, para os gerentes das áreas entrevistadas, a Ouvidoria tinha função de viabilização de acesso à informação, sendo também um canal de incentivo à melhoria da qualidade dos serviços prestados pela Agência. Todos eles acompanhavam os relatórios mensais e tinham conhecimento de que suas áreas eram as mais demandadas.

Acerca da demanda, ambos a atribuíram à dimensão do impacto das atividades das áreas sob sua competência. Afirmaram considerar a demanda em termos globais pequenas se comparada ao percentual de usuários. Os gestores também afirmaram que mantêm um banco de dados paralelo, no qual controlam quais são as perguntas mais frequentes e as suas respostas padrão. A diferenciação está no tempo de elaboração deste controle: enquanto a Gegar o tem há algum tempo, a GGIMP está em processo de construção. Ambos ressaltaram a parceria da Ouvidoria no aprimoramento das respostas e dos fluxos de resposta para diminuição dos seus prazos.

Quanto à Gegar, pelo volume de *e-mails* atendidos por dia, cerca de trezentos, a percepção que se tem é de que há uma sistematização das informações e um fluxo de encaminhamento mais concretizado do que o da GGIMP.

4.5.2. OS DADOS APRESENTADOS PELA OUVIDORIA E A UTILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES QUE CHEGAM DA OUVIDORIA COMO FERRAMENTA DE GESTÃO.

Importante informação diz respeito ao formato em que são apresentados os relatórios da Ouvidoria. Ambas as áreas apontaram que o relatório é rico em informações gerais, mas que peca pela ausência de dados específicos de cada área.

Relatórios excessivamente quantitativos, ricos em informações, mas muito abrangente e grande.

Deveria ser mais direcionado por área, mais objetivo na área. Não dá para identificar os temas específicos.

Importantes aspectos foram destacados por ambas as áreas: nenhuma delas teve de seus diretores um acompanhamento ou um questionamento a partir dos dados apresentados a eles pela Ouvidoria. A GGIMP informa que já isso aconteceu, mas que não é uma prática. As áreas também desconhecem se eventuais elogios foram repassados aos seus diretores ou divulgados.

As duas áreas destacaram inicialmente que não identificaram necessidade de adequação de seus processos de trabalho por meio da análise das demandas recebidas. Que uma ou outra demanda pode representar a necessidade de promoção de melhorias, mas que as que até hoje foram identificadas fogem de seu âmbito de competência para promovê-las. Interessante notar que ambos os gerentes apontaram com veemência a dificuldade de implementação de melhorias, uma vez que ou os processos de trabalho estão entrelaçados com outros de outras gerências (dificuldade de articulação), ou a implementação depende de outras áreas, tendo ambos citados a área de tecnologia da informação.

A gerente-geral da GGIMP afirmou que nunca promoveu alteração de fluxo por causa de uma reclamação ou pedido de informação. Que a mudança realizada no processo de trabalho não adveio dessa percepção. Mas que a pressão que vinha por parte das demandas dos usuários da Ouvidoria chancelou a necessidade de mudança já percebida. Referindo-se a essa pressão, afirma a gerente-geral: “Minha demanda pressão vem da Ouvidoria, vem do

Ministério Público, vem da Polícia Federal, vem da Assessoria de Segurança Institucional (Asegi), vem da Assessoria de Comunicação (Ascom), vem de tudo quanto é órgão, do Congresso Nacional”. O gerente da Gegar acredita que uma insatisfação não representa necessariamente a má qualidade dos serviços, mas que no todo a opinião pública reflete os serviços prestados.

4.5.3. A PERCEPÇÃO DA OUVIDORA SOBRE O PAPEL DA OUVIDORIA DA ANVISA E SEU IMPACTO SOBRE OS PROCESSOS DE TRABALHO.

Na entrevista com a Ouvidora, Vera Barcelar, buscou-se identificar: qual era a função da Ouvidoria da Anvisa, e se essas funções estavam claramente delimitadas e compreendidas pelos demais pares (diretores e corpo gerencial); a percepção da Ouvidoria com relação à clareza dos relatórios emitidos; se ela acredita que as informações geradas pela Ouvidoria são compreendidas pelos gestores como informações gerenciais estratégicas e se algum caso prático havia sido efetivado; se são realizadas críticas à gestão da Anvisa; se haviam sido apresentados relatórios avaliativos ao Ministério da Saúde e ao Congresso Nacional; e quais seriam, em sua opinião, as fragilidades da Ouvidoria da Anvisa.

Com relação à função da Ouvidoria da Anvisa, a ouvidora enumera quatro atividades principais: canal de comunicação, porque recebe e fornece informações, inclusive procedimentais; mediação de conflitos, porque procura intermediar a relação do usuário com a área técnica; espaço de exercício da cidadania, por possibilitar o controle social das atividades da Agência; e atividade educativa, no sentido de contribuir para a criação de uma consciência sanitária, capaz de dar ao cidadão conhecimento para controlar e fiscalizar as atividades sujeitas à vigilância sanitária (ao saber o que é certo, o cidadão é capaz de denunciar o errado).

Complementarmente, afirma que a Ouvidoria tem o poder de “adequar melhor a administração da Anvisa com um olhar de fora”, sendo um espaço público capaz identificar falhas e propor melhorias, bem como de coletivizar as soluções encontradas para um caso determinado.

Questionada acerca do processo de construção da missão e da visão da Ouvidoria, informou ter sido fruto de uma oficina de planejamento estratégico, logo que assumiu o mandato, tendo a discussão ficado restrita aos funcionários da Ouvidoria da época. A

intenção, ao assumir um novo mandato, é ampliar a discussão com a Diretoria Colegiada e com alguma entidade, “quicá o Pro-Reg”.

Não acredita que a função da Ouvidoria esteja bem delimitada. Reconhece que os instrumentos normativos, como o Regimento Interno, não representam o que ela entende como função da Ouvidoria e o que é efetivamente desempenhado. Tem a intenção de promover a alteração. Quanto à percepção dos diretores e dos gerentes da Anvisa, acredita também não ser a mais completa e adequada. Afirma que a percepção da Ouvidoria como canal de comunicação está bem clara, mas sua utilização como ferramenta de gestão e como espaço para exercício da cidadania (com a perspectiva que avança o canal de comunicação) são as atividades mais frágeis, em sua opinião.

Acredita que tanto os diretores quanto o corpo gerencial tem grande receptividade às considerações eventualmente feitas pela Ouvidoria. Afirma haver desdobramentos de questões levadas a conhecimento dos diretores junto às respectivas áreas técnicas. Ressalta, no entanto, a falta de *feedback* das determinações dadas pela Diretoria Colegiada. As questões trazidas pela Ouvidoria para a Diretoria são encaminhadas, mas não há um acompanhamento dos desdobramentos que os assuntos geram: “Quem fez, o que fez ou porque não fez”.

Como instrumento de gestão, acredita ser necessário o aprimoramento do relatório apresentado mensalmente. Informa que o aprimoramento já está sendo realizado com o aprofundamento das informações das áreas de cada um dos diretores, o que despertou maior interesse. O relatório público também está sendo modificado para que tenha um formato mais enxuto, no qual você acessa somente as informações de interesse, por meio de *links*. Um importante aspecto dificultador apontado pela entrevistada é a ausência de ferramenta de relatório no Sistema Anvis@tende acessível às áreas técnicas.

Questionada acerca da capacidade que as demandas que chegam têm de fornecer informações que demonstram eventuais problemas de gestão, afirma ser possível fazer essa leitura por meio da análise dos assuntos.

Nesse sentido, a partir da percepção de existência de problemas impactantes, a Ouvidoria realiza proposições por meio de um instrumento intitulado Ouvidoria Recomenda. As proposições ali contidas são comunicadas previamente às áreas envolvidas no fato que está sendo abordado. Não possuem uma periodicidade, mas são apresentadas conforme identificada a necessidade. Atualmente, o teor da Ouvidoria Recomenda não é registrado nas

atas das reuniões da Diretoria Colegiada (Dicol). Já foram realizadas cerca de cinco proposições, em temas diferentes, mas os relatórios são, atualmente, somente disponibilizados aos participantes da Dicol. As proposições são pactuadas com as áreas envolvidas.

Ao ser questionada acerca da existência de alterações de fluxo de trabalho motivadas pelas demandas advindas da Ouvidoria, a entrevistada listou – não exaustivamente – as seguintes proposições:

- 1) Inclusão de informações no *site* da Anvisa acerca do *trypanosoma cruzi*²⁵ no feijão, motivada pelos vários questionamentos recebidos sobre o tema.
- 2) Inserção da informação de quais processos são publicados no **DOU** e inclusão de publicação no *site* de lista de processos analisados que não tiveram publicação no **DOU**. A medida foi adotada pela GGIMP após recebimento de vários questionamentos acerca da falta de informação dos desdobramentos de determinados assuntos de processo que não tinham suas decisões publicadas no **Diário**.
- 3) Conexão entre os sistemas Anvis@tende e OuvidorSUS, pela grande quantidade de demandas de competência das vigilâncias estaduais e municipais, recebidas pela Anvisa.

Questionada se além dos relatórios mensais – que têm cunho mais quantitativo – e o Ouvidor Recomenda – que tem cunho mais propositivo, a Ouvidoria emitia algum relatório crítico sobre a gestão da Agência, a Ouvidora, procedendo ao que intitulou de “autocrítica”, se disse pouco crítica. Afirmou que, por perfil pessoal, sua gestão tem o cunho muito mais mediador do que crítico, mas disse identificar e apontar as falhas. Acredita que uma postura mais incisiva poderia acelerar a resolução de alguns problemas, todavia a postura mediadora possibilita maior abertura e flexibilidade das unidades organizacionais.

Questionada sobre o encaminhamento de relatórios críticos ao Ministério da Saúde e ao Congresso Nacional, afirma ter encaminhado o relatório anual de 2007 – com os quantitativos de atendimento à Casa Civil, ao Congresso Nacional, à Controladoria-Geral da União (CGU) – com a qual se reúne anualmente, Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde e mais cinquenta entidades. Em 2008, afirma ter encaminhado ao Ministério da Saúde

²⁵ O *Trypanosoma cruzi* é um protozoário flagelado, agente etiológico da doença de Chagas, tripanosomíase americana ou esquizotripanose. (Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Trypanosoma_cruzi)

o relatório de gestão da Ouvidoria, mas que embora tenha solicitado não obteve audiência. O mesmo relatório foi enviado ao Congresso e à Comissão de Assuntos Sociais (CAS). Destaca que nunca houve publicação de relatórios no DOU.

Ao ser questionada acerca do que considerava ser a maior fragilidade da Ouvidoria da Anvisa, afirmou ser a necessidade de sensibilização como um processo de trabalho constante. Apontou alguns problemas administrativos como dificultadores, tais como recursos humanos e sistema. Como ponto forte, destacou o fato de os diretores e gerentes terem a vontade de fazer as mudanças propostas, mas que a dificuldade de implementação está na falta de organização do processo de trabalho da Anvisa. Isso porque os problemas de grande magnitude perpassam várias áreas, necessitando, portanto, de ações articuladas.

Por último, destacou como projetos de fortalecimento interno da Ouvidoria a melhoria das informações dos relatórios, a conscientização dos gestores sobre a utilidade das informações que são geradas na Ouvidoria, o treinamento das pessoas para o atendimento e a retomada de reuniões periódicas com os gerentes-gerais e gerentes.

Dos dados e informações recolhidas e descritas aqui, verifica-se que a Ouvidoria da Anvisa está devidamente estruturada para a coleta de informações que sejam indicadores de satisfação dos serviços oferecidos pela Agência. Observa-se, no entanto, algumas lacunas para um melhor aproveitamento do potencial gerencial que essas informações possibilitam.

4.6 Discussão a partir das informações levantadas

Inicialmente, destaca-se que as competências e os limites de atuação da Ouvidoria da Anvisa não estão devidamente delimitados. Existe, na realidade, uma grave distorção jurídica, na medida em que a lei instituidora da Ouvidoria restringe sua atuação às denúncias e reclamações (utiliza o termo “queixas”), enquanto o Regimento Interno (Portaria nº 354/2006) amplia sobremaneira, em visível desrespeito ao princípio da hierarquia das normas, as competências limitadas pela própria lei criadora.

Quanto a forma de acesso à Ouvidoria, acredita-se que o formulário eletrônico do Anvis@tende – embora tenha representado um grande avanço na época em que foi criado, não seja a melhor. Nesse sentido, importante impacto será causado pela disponibilização de um 0800 aos usuários da Ouvidoria. A central de atendimento além de prestar informações,

como mencionado anteriormente, também receberá e registrará denúncias e reclamações, ampliando e facilitando o acesso à Ouvidoria.

A necessidade de melhoria do sistema Anvis@tende também não é novidade. Como apontado pelos próprios entrevistados, existem importantes falhas. Não há ferramenta de relatório disponível para as áreas técnicas; a pesquisa realizada para auferir a satisfação dos usuários com as respostas em certa medida traz seu viés, pois geralmente respondem espontaneamente as pessoas muito satisfeitas ou muito insatisfeitas. Outra debilidade é que o sistema Anvis@tende não permite que se vejam quais respostas foram avaliadas, sendo impossível identificar aquelas respostas consideradas ruins.

Quanto tratamento das informações nos casos de denúncia é importante que sempre seja dado ao denunciante tratamento sigiloso, e que esta seja uma garantia independente de pedido. Esta orientação dá ao cidadão uma maior segurança, pois ao informar que os dados serão mantidos sob sigilo apenas se solicitado, a leitura inversa que pode ser feita é de que no caso da não solicitação as informações da fonte serão divulgadas. O parágrafo único do artigo 20, do atual regimento, menciona: “A Ouvidoria manterá o sigilo da fonte e a proteção do denunciante, quando for o caso”. Ora, o sigilo deve ser mantido sempre. Isso não significa que a parte não deve ser identificada para a facilitação das investigações, e que as pessoas envolvidas na investigação não podem tomar conhecimento daquela informação. Sigilo e anonimato são conceitos que parecem não estar claros.

O que é de fato marcante no fluxo de encaminhamento das denúncias é o grau de subjetividade na análise de seu encaminhamento. Existem alguns critérios estabelecidos e pactuados, tanto com as Vigilâncias Sanitárias estaduais e municipais, quanto com as áreas internas da Anvisa. No entanto, não é possível fazer uma previsão que abranja todo o universo de situações denunciadas, de maneira que os casos geralmente passam pelo crivo dos funcionários com maior experiência e nos casos incomuns a decisão fica a cargo da Ouvidora.

Observou-se também que a atuação da Ouvidoria está muito vinculada ao que o Ouvidor nomeado acredita ser prioridade, ou acredita ser atividade de sua competência. Não há uma definição diretiva, construída pelas autoridades competentes da Agência, para definição de quais são as atividades estratégicas para atuação da Ouvidoria. Ressalte-se que não se está com isso pretendendo ferir a independência de atuação do Ouvidor, mas sim

destacar a importância de a atuação da Ouvidoria estar alinhada com as definições estratégicas da Agência.

Em seguida, verifica-se que, por ter se transformado, pouco a pouco, em um canal de prestação de informação, a Ouvidoria deu maior destaque às atividades operacionais, deixando de lado sua função mais estratégica.

É de se destacar, porém, o grande avanço havido nos últimos três anos de atuação. Frise-se, por oportuno, que as pesquisas para este trabalho iniciaram-se ainda em 2005. No entanto, tiveram de ser interrompidas em razão de impedimentos particulares da pesquisadora. Logo, a realidade do início da pesquisa foi completamente alterada, não sendo o objetivo deste trabalho analisá-la, mas cabendo valê-las: em 2005 a Ouvidoria era basicamente um canal de recebimento e distribuição de pedidos de informação. Uma espécie de central de atendimento, mas sem estrutura adequada para atendimento da demanda existente. Mesmo as demandas recebidas pelo sistema Anvis@tende não tinham uma resposta em tempo adequado, portanto a efetividade das respostas era bastante reduzida.

Somente a partir de 2006 foram criados mecanismos de incentivo (ou coerção) à resposta das demandas em tempo determinado. A sensibilização para a necessidade de respostas completas e de qualidade aliada à instituição da meta no contrato de gestão trouxe importantes avanços.

A Ouvidoria passou a realizar um trabalho educativo, visando à ampliação da conscientização sanitária do consumidor e sua participação no controle social. Importantes parcerias foram firmadas com entidades de defesa do consumidor e integradas com o OuvidorSUS.

A discussão da Política de Atendimento ao Público e a criação de uma Central de Atendimento ao Público que centralizasse as entradas para os pedidos de informação foi outro importante avanço. A organização de uma estrutura com as proporções que a Anvisa exige possibilitará a retirada de grande contencioso, que desgasta e compromete a atuação da Ouvidoria em casos que demandam um maior envolvimento. Isso não significa que a estrutura de atendimento ao público seja menos importante do que a de uma Ouvidoria. É importante que sejam estruturas diferenciadas e devidamente estruturadas para que ambas as atividades sejam realizadas com a qualidade necessária. Com a organização dessa estrutura, a Ouvidoria poderá pautar-se em desenvolver a qualidade das suas ações, não a quantidade, trabalhando

em duas importantes frentes: conscientização da cidadania, por meio do empoderamento dos usuários; e ferramenta de gestão, por meio da identificação de falhas e erros que comprometam a qualidade das atividades desempenhadas, estimulando o processo de melhoria contínua da qualidade.

Outro fato observado diz respeito aos modelos dos relatórios, apontado por todos como excessivamente quantitativos. Para estes a mudança está em andamento. As recomendações realizadas pela Ouvidoria à Diretoria Colegiada, intituladas “Ouvidor Recomenda” embora não fossem publicizadas, agora o são no *site*. O que se verifica também é que não há um relatório com “apreciações críticas do desempenho da Agência”, como estava previsto na Portaria nº 593, de agosto de 2000, antigo regimento interno. O relatório previsto no atual regimento se restringe às “providências e encaminhamentos produzidos dentro da organização, bem como eventuais pendências”, caracteristicamente operacional.

Quanto à percepção por parte do corpo gerencial do potencial estratégico das informações que chegam à Ouvidoria, verifica-se que não há uma análise mais apurada dos pedidos de informação que chegam até as áreas. Em geral, não se busca identificar o problema eventualmente contido atrás de um pedido de informação, tampouco identificar suas causas. Ao observar os vários exemplos dados, verifica-se que o volume de demandas que chegam faz com que se questione se o processo de comunicação – por meio da disponibilização das informações necessárias – está adequado. Perguntas como “será que estou disponibilizando no *site* a informação da forma mais adequada” ou “será que a linguagem que estou utilizando está sendo adequada”, são inevitáveis. No entanto, pelo colhido junto às áreas entrevistadas essa não é a percepção dos gestores. Em geral, acreditam que a quantidade de erros e possíveis reclamações vem da falta da capacidade – ou vontade – dos próprios usuários em buscar as informações e agir de forma diligente.

Contraditoriamente, os gestores acreditam, no entanto, que os pedidos de informação e as reclamações que chegam até a Ouvidoria representam um bom “termômetro” da qualidade (ou satisfação) dos usuários com os serviços recebidos.

A afirmação da Gerente-geral da GGIMP - que percebeu uma melhoria no volume de demandas recebidas após a promoção de mudanças de fluxo que diminuíram o prazo de análise de alguns processos, mas que a demanda voltou a subir quando, ao final do ano de 2008, houve a dispensa de cerca de trezentos funcionários terceirizados da Anvisa, fato que impactou o desempenho da área e fez com que houvesse um consequente aumento de

demandas para a Ouvidoria, demonstra que de fato há inter-relação entre as demandas recebidas pela Ouvidoria e o desempenho das áreas. E, que é possível extrair importantes elementos gerenciais das percepções, perguntas e reclamações recebidas.

Existem algumas ações pró-ativas que demonstram o valor da informação encontrada na Ouvidoria, tal como o levantamento de solicitações de informação e reclamações para contribuição em algumas consultas públicas feitas pela Agência, cite-se a consulta pública de bulas e rotulagem de medicamentos. Da mesma forma, quando a Agência iniciou o trabalho de revisão do seu portal (www.anvisa.gov.br), a Ouvidoria fez o levantamento de todas as sugestões recebidas e encaminhou-as à Assessoria de Comunicação (Ascom), responsável pela revisão do *site*.

Atual trabalho desenvolvido para a Gerência-geral de Portos Aeroportos e Fronteiras (GGPAF) foi o levantamento dos questionamentos que estavam chegando à Ouvidoria acerca da gripe suína. Os questionamentos embasaram a elaboração das cartilhas explicativas distribuídas em todo o território e a atualização de “perguntas frequentes” sobre o tema.

Os gestores apontam, no entanto, que mesmo quando se identifica a necessidade de melhoria de um processo de trabalho, geralmente o poder de ação não está adstrito ao seu âmbito de competência, sendo-lhe impossível uma mudança. Importante avaliação feita pela Ouvidora foi a constatação de que pela existência de processos de trabalho transpassados, os gestores têm a percepção de que o problema não é deles, ou da área que gerenciam, havendo sempre uma vontade de melhoria, mas certa comodidade na impotência.

5 COMENTÁRIOS FINAIS

Da análise da literatura especializada sobre o tema, este trabalho apresenta uma sistematização de alguns marcos classificatórios que em seu conjunto não tem a pretensão de conceituar o instituto, mas de fornecer ao leitor os elementos necessários à compreensão de seus limites, ainda que estes não sejam fixos.

O trabalho se limita à Ouvidoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, portanto, as conclusões aqui aludidas não necessariamente podem ser expandidas a outras ouvidorias públicas, embora se pense que todas elas tenham potencialidade de geração de valiosas informações acerca do nível de satisfação dos indivíduos com a atuação do órgão ao qual a Ouvidoria se vincule.

Respondendo, então, à pergunta propulsora desta pesquisa²⁶ podemos afirmar que a utilização dos dados gerados pela Ouvidoria da Anvisa como ferramenta para a melhoria da qualidade dos processos de trabalho e correção de falhas administrativas da Agência ainda não é difundida. Algumas iniciativas recentes demonstram a pró-atividade da Ouvidoria em perceber este potencial e fornecer às áreas insumos para temas mais impactantes e de maior repercussão. Ainda não há, no entanto, o caminho inverso, no qual as áreas internas buscariam insumos a partir das informações constantes do banco de dados da Ouvidoria.

A pesquisa demonstrou que a Ouvidoria teve, desde sua criação em 1999, um viés muito informativo, sendo muito mais uma unidade de atendimento para prestação de informação do que efetivamente um espaço de investigação e uma instância de observação da gestão da Agência. Os gestores, embora alcancem o potencial gerencial que as informações podem ter, não as utilizam. Na prática, a cultura existente ainda se limita a simplesmente responder aquilo que lhes é perguntado, sem que se faça qualquer análise crítica do porquê de esta pergunta estar sendo feita. Essa característica começou a ser alterada em 2006, e, embora se tenha avançado, a necessidade de desenvolvimento de seu potencial estratégico (por meio do tratamento das informações ali havidas) ainda se constitui em um desafio.

²⁶ Os dados gerados pela Ouvidoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária são utilizados pelas suas unidades organizacionais na implementação de melhorias da atividade exercida?

Essa dificuldade é compreensível e podemos atribuí-la à recente adaptação deste instrumento – a ouvidoria – à realidade pública. A indeterminação das atribuições não é privilégio da Anvisa, mas de todas as ouvidorias públicas, pois que inexistente, no Brasil, um modelo bem delimitado de atuação.

A Ouvidoria da Anvisa possui potenciais positivos: é vista internamente como um importante termômetro da satisfação do usuário com os serviços prestados pela Anvisa e o poder de articulação que foi desenvolvido nos últimos anos é forte.

Os dados ali recolhidos por meio da análise de pedidos de informação, reclamações, denúncias, elogios e sugestões são matéria-prima para importantes avaliações e contém conteúdo que podem vir a contribuir para a adequação dos processos de trabalho na busca do atingimento de uma melhor prestação da atividade exercida. Nas palavras de Edson Vismona:

A ouvidoria, respeitando o que entendo ser o triângulo do sucesso (1-ação do dirigente; 2 – ação com independência para opinar, sugerir e autonomia de acesso a qualquer área ou instituição; 3 – interação com os diversos níveis de atuação), não se limita ao atendimento. A sua ação deve ser encarada como estratégica, uma vez que os elementos coligados pela ouvidoria devem servir como importantes insumos para a gestão da instituição, uma vez que ela terá informação colhida diretamente com o cidadão, sem interferências. Se não decide, pode persuadir quem tem o poder de decisão... (VISMONA, 2005, p.25).

Assim, entende-se que a Ouvidoria deve buscar as causas das deficiências identificadas, propugnando pela correção dos erros, das omissões e dos abusos, evitando suas repetições e propondo modificações nos procedimentos para melhoria da qualidade. É um mecanismo barato e de amplo impacto social. Conforme também destacado por Vismoa (2001, p.15-24)

A consolidação da democracia exige o desenvolvimento de novos instrumentos que modernizem o Estado, estimulem a participação e alterem o foco da administração pública, redirecionando-a para o atendimento ao cidadão, racionalizando os recursos públicos, combatendo os desperdícios e a corrupção, conferindo, enfim, maior transparência ao exercício do poder político. A Ouvidoria no Brasil, mantidos seus princípios, é uma aliada na conquista desses objetivos. (...)

Uma Ouvidoria Pública deve estruturar seus serviços de forma a permitir à entidade, a que se encontra vinculada, o alcance do pleno conhecimento da realidade que a rodeia, internalizada na forma de denúncias, reclamações e elogios. Conhecer as manifestações do cidadão pode ser o diferencial para o equilíbrio na relação entre Estado e Sociedade e a certeza de serviços prestados dentro de padrões de qualidade desejáveis. (VISMONA, 2001, p. 15-24)

Para tanto, verifica-se a necessidade de uma maior conscientização do corpo gerencial acerca do potencial das informações que estão contidas no banco de dados do Anvis@tende, o que passa não só pela disseminação das demais funções da Ouvidoria, como também pelo ajuste das normas que lhe atribuem competências de atuação.

A revisão da formatação das informações contidas nos relatórios mensais da Ouvidoria é premente. Conforme apontado pelos gerentes entrevistados e pela própria Ouvidora, os dados ali contidos são excessivamente quantitativos. É importante que haja a identificação das causas daqueles números, trazendo-se a descrição daquilo que foi questionado, reclamado, sugerido, solicitado, denunciado. Acredita-se que a evidenciação das causas das demandas gerará um maior impacto aos fatos que estão por trás daqueles dados.

Ademais, espera ser necessária a adoção periódica de avaliações gerenciais evidenciativas. Não se trata de tornar-se um crítico de plantão. No entanto, a conjunção dos relatórios quantitativos — com as evidenciações de causas e as proposições de melhoria, que existem hoje de maneira desconectada — configuraria um cenário de mais fácil visualização a todos: gerentes, diretores e cidadãos.

A Anvisa, no entanto, possui uma realidade processual muito peculiar, o que de fato dificulta demasiadamente as alterações nos processos de trabalho. Ressalte-se aqui o que foi evidenciado pela Ouvidora quanto ao fato de os gerentes se considerarem impossibilitados de realizar melhorias nos processos de trabalho, afirmação que vem ao encontro do que foi dito pelos dois gerentes entrevistados. Nesse sentido, sugere-se que haja uma maior aproximação da Ouvidoria com a Assessoria de Planejamento (Aplan), área responsável por articular e apoiar tecnicamente as ações de fortalecimento institucional e estruturação de áreas e processos, para que se desenvolva uma maior adesão entre aquilo que é identificado e

proposto pela Ouvidoria e a efetiva implementação de alterações de fluxos sob responsabilidade das áreas técnicas e da Aplan.

Nesse sentido aponta-se a necessidade de definição da atuação estratégica da Ouvidoria em alinhamento com as definições estratégicas da própria Anvisa. Não é possível que a atuação da Ouvidoria esteja nas mãos do gestor. É imprescindível que sua atuação tenha uma definição institucional.

Muitas dúvidas ainda cercam o tema. Distintos conceitos e entendimentos acerca de qual seria sua real dimensão. De certo, sabemos que ela tem se mostrado um importante canal de aproximação do Estado com o cidadão, o que é um grande passo em direção ao desenvolvimento da cultura participativa em nossa sociedade – embora não seja o único a ser dado. Nas palavras de IMBROISI:

Uma Ouvidoria Pública deve estruturar seus serviços de forma a permitir à entidade a que se encontra vinculada, o alcance do pleno conhecimento da realidade que a rodeia, internalizada na forma de denúncia, reclamações e elogios. Conhecer as manifestações do cidadão pode ser o diferencial para o equilíbrio na relação entre Estado e Sociedade e a certeza de serviços prestados dentro de padrões de qualidade desejáveis. (*in* VISMONA, 2005, p.106)

Mas fica também a certeza de que este é um canal de acesso que deve ser valorizado pelos cidadãos e pelo corpo diretivo comprometido com a transparência e com os melhores resultados de sua instituição. Além de ser importante espaço social de empoderamento, de participação e de exercício de cidadania é também um importante agente de modernização administrativa, que deveria ser mais bem explorado, pelos gerentes e diretores da Anvisa.

REFERÊNCIAS

ABRUCCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, Brasília, n. 10, 1997.

ALVES, A. M.; MACEDO, M. E. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n. 3, set./dez. 1997.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. **O ombudsman e o controle da administração**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Ícone, 1993.

BARNES, J.; GLYNN, W. **Understanding Services Management**. Chichester, Wiley. 1995.

BARROS, Claudius D'Artagnan C. **Excelência em serviços: uma questão de sobrevivência no mercado**. [S.l.]: Ed. Qualitymark, 1999.

BASTOS, Marco Aurélio. **A Ouvidoria Pública no Paraná**. Monografia (Especialização em Administração Pública)–Unibrasil, 2006.

BLYTHE, D. M.; Marson, D. B. **Good Practices in Citizen-Centred Service**. Ottawa: CCSN-CCMD, 1999.

BONNEFOY, J. C.; ARMIJO, M. **Indicadores de desempenho en el sector público**. [S.l.: s.n.].

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor do aparelho de reforma de Estado**. Brasília: [s.n.], 1995.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. (EC nº 57/2008). Disponível em: <www.planalto.gov.br>.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **A construção do SUS: histórias da Reforma Sanitária e do processo participativo**. Brasília. 2005. 300 p.

BUENO, Eduardo. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **À Sua Saúde: a vigilância sanitária na História do Brasil**. Brasília: Anvisa, 2005.

CARTER, N. **L**earning to measure performance: the use of indicators in organizations. **Public Administration**, v. 69, n. 1, 1991.

CONTANDRIOPOULOS, A. P.; CHAMPAGNE, F.; POTVIN, L.; DENIS, J.-L.; BOYLE, P. Escolha de uma estratégia de pesquisa. **Saber Preparar uma Pesquisa**. São Paulo; Rio de Janeiro: Hucitec; Abrasco, 1994. p. 35-55.

COSTA, Edna Alves. **Vigilância Sanitária. Proteção e Defesa da Saúde**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Vigilância de Medicamentos – Sobravime, 2004.

DEMO, P. **Avaliação Qualitativa**. 7. ed. (Polêmicas de nosso tempo).

DINSDALE, G.; MARSON, D. B. **Citizen/Client Surveys: Dispelling Myths and Redrawing Maps**. Ottawa: CCSN-CCMD, 1999.

DONABEDIAN, A. M. D. M. P. H. 1986. Criteria and Standards for Quality Assessment and Monitoring. **QRB**, 12 (3), p. 99-108, 1986.

GILBERT, G.; NICHOLS, J.; ROSLOW, S. A mensuração da satisfação dos clientes do setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 3, jul./set. 2000.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. O Ouvidor-Geral. Uma Experiência Municipal. **Revista de Direito Público**, São Paulo, a. 20, n. 83, p. 250-259, jul./set. 1987.

_____. Do Instituto do *Ombudsman* à Construção das Ouvidorias Públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira**. Curitiba: UFPR, 2000. p. 49-124.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Controle Administrativo e Ombudsman. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, a. 81, v. 677, p. 17-27, mar./1992.

HARTZ, Z. M. A.; POUVORVILLE, G. Avaliação dos programas de saúde: a eficiência em questão. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. III (1), p. 68-82, 1998.

HARTZ, Z. M. A.; VIEIRA-DA-SILVA, L. M. **Avaliação em saúde**: dos modelos teóricos à prática na avaliação de Programas e Sistemas de Saúde. 2005.

IMBROISI, Diniz de Oliveira. Ouvidoria:— instrumento de gestão. In: VISMONA, Edson (Org.). **Ouvidoria Brasileira:— Dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2005. p. 102-108.

IVO, A. B. L. A destituição do “social”: Estado, governo e políticas sociais. **Caderno CRH**, 35, p. 41-84, 2001.

JORGE, Eduardo Bueno. In: BRASIL. **A construção do SUS**: histórias da Reforma Sanitária e do processo participativo. Brasília: Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa 2005. 300 p.

JÚNIOR, Mário Néelson Alves. **A contribuição estratégica das Ouvidorias para a melhoria dos serviços prestados pelas organizações**: um estudo de caso na Secretaria da Saúde de Santa Catarina. Florianópolis Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc. 2002;

KESSNER, M.; KALK, C. E.; SINGER, J. Evaluación de la calidad de la salud por el método de los procesos trazadores. In: WHITE, K. L. (Ed.). **Investigaciones sobre servicios de salud**: una antología. Washington, D.C.: OPS, 1992. p. 555-563. (Publicación científica n. 534).

LEITE, Celso Barroso. **Ombudsman, corregedor administrativo**: a instituição escandinava que o mundo vem adotando. [S.l.: s.n.], 1975.

_____. **Ombudsman**: corregedor administrativo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975. p. 20.

LUCCHESI, Geraldo. **Globalização e Regulação Sanitária**:— os rumos da Vigilância Sanitária no Brasil. Tese (Doutorado em Saúde Pública)—ENSP/FIOCRUZ, São Paulo, 2001.

LYRA, Rubens Pinto. In: SEMINÁRIO AÇÕES DA CIDADANIA. Brasília. Série Ação parlamentar, n. 169, 2001.

_____. **Autônomas x Obedientes**: a Ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004, p. 119-152.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e Ações Governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. [S.l.]: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 368.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 15. ed. 1990. p. 290.

MENDES, V. L. P. S. **Inovação Gerencial na Administração Pública: um estudo na esfera municipal no Brasil**. Salvador: UFBA, 2000.

NASSUNO, Marianne. **A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos**. Brasília: Revista do Serviço Público, Ano 51, Número 4, 2000.

NETO, D. de F. M. **Mutações nos serviços públicos**. Salvador: REDAE, número 1, 2005.

OLIVEIRA, J. E. de (Coord.); ALVES, M. E. e G.; VISMONA, E. L. **Experiências brasileiras com ouvidorias e ombudsman**. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br>>. Acesso em: maio 2007.

OSBORNE, D.; Gaebler, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o Setor Público**. Brasília: Editora MH Comunicação; Enap, 1994.

PAIM, J. S. Política de Saúde no Brasil. In: ROUQUAYROL, M. Z.; ALMEIDA FILHO, N. **Epidemiologia e Saúde**. 6. ed. Rio de Janeiro: [s.n.], 2003. p. 587-603.

PALADINI, E. P. **Avaliação estratégica da qualidade**. [S.l.]: Atlas, [s.d.].

PEDROSA, J. I. dos S. **Perspectiva na avaliação em promoção da saúde: uma abordagem institucional**. Brasília: Ministério da Saúde.

PEREIRA, L. C. B. Reconstruindo um novo Estado na América Latina. **Revista Enap**, mar. 1998.

_____. L. C. B. **Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado.** Revista Enap, nov. 1998.

RAMOS, V. L. **A Ouvidoria no Brasil e Gestão Participativa.** [S.l.: s.n.].

_____. **Relatório de avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional.** Pesquisa Enap, out. 2000.

RELATÓRIO ANUAL de 2008 da Ouvidoria da Anvisa. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/institucional/ouvidoria/estatisticas/index.htm>>. Acesso em: 2008.

RELATÓRIO ANUAL de atividades da Anvisa 2007. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/relatorios/index.htm>>. Acesso em: out. 2008.

ROESCH, S.M.A. **Proposta para dissertação de Mestrado Profissional.** Londres, 2001.

SANTOS, Washington Roberto dos. **Ouvidoria, novas relações de consumo e o aperfeiçoamento da cidadania no Brasil: a experiência da Caixa Econômica Federal.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SCHIMDT, F. STRICKLAND, T. Satisfação do usuário: guia para o gerente público no Canadá. **Cadernos Enap**, Brasília n. 20, 2000.

SILVA, A.M.R.O. da, Comunicação do governo com o cidadão: o caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa (Ouvidoria, Consultas e Audiências Públicas), Brasília: Unb, 2008.

TÁCITO, Caio. Ombudsman – O Defensor do Povo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 171, n. 8, p. 15-25, jan./mar. 1988.

TATE, C. What do ombudsmen do? *Columbia Journalism Review* ©, 1984.

TOBAR, F. YALOUR, M.R. **Como fazer teses em Saúde Pública: conselhos e ideias para formular projetos e redigir teses e informes de pesquisa.** Cap. 3, p. 47-81. 2001.

VIEIRA DA SILVA, L. M.; FORMIGLI, V. L. A. Avaliação em saúde: limites e perspectivas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 10 (1), p. 80-91, 1994.

VILANOVA, F.; MACIEL, R.; SÁ, A. **Ombudsman/Ouvidores**: transparência mediação e cidadania. Edições Demócrito Rocha.

VISMONA, Edson Luiz. Dez Anos da ABO e a construção da ouvidoria brasileira. **A ouvidoria brasileira**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.

_____. **A Ouvidoria no Brasil**. A Ouvidoria no Brasil e seus princípios São Paulo: Associação Brasileira dos Ouvidores, 2001.

_____. (Org.). **A Ouvidoria brasileira: — dez anos da Associação brasileira de Ouvidores/Ombudsman, ABO e Imprensa Oficial, São Paulo. O regime jurídico das ouvidorias públicas**: elementos para uma tipologia. 2005.

WALSH, K. Quality and Public Services. **Public Administration**, v. 69, n. 4, winter, 1991.

YOUNIS, T.; BAILEY, S. J.; DAVIDSON, C. The application of total quality management to the public sector. **International Review of the Administrative Sciences**, v. 62, n. 3, September, 1996.

ZEITHAML, V.; PARASURAMAN, A.; BERRY, L. **Delivering Quality Service**. New York: Free Press, 1990.

GLOSSÁRIO

Cidadão – pessoa física ou jurídica detentora de direitos e deveres perante a Administração Pública.

Controle social – controle exercido pelos cidadãos sobre as instituições públicas no exercício de suas atividades.

Demanda – reclamação, sugestão, denúncia, pedido de informação, solicitação ou elogio recebidos pelo sistema Anvis@tende da Ouvidoria da Anvisa.

Empoderamento – processo de reconhecimento, criação e utilização de recursos e instrumentos pelos indivíduos, grupos e comunidades, em si mesmos e no meio envolvente, que se traduz em acréscimo de poder – psicológico, socio-cultural, político e econômico – que permite a estes sujeitos aumentar a eficácia do exercício da sua cidadania.

Ex officio – de iniciativa do Poder Público.

Ferramenta de gestão – insumos estratégicos que possuem natureza instrumentais, pois são meios para obtenção de resultados administrativos de maior impacto.

Liberalismo – modelo econômico que teve grande destaque no século XVIII e pregava a intervenção mínima do Estado na economia, que se regulava pelas “leis de mercado”.

Neoliberalismo – releitura do modelo liberal do século XVIII, no qual o Estado passou a não mais prestar diretamente determinados serviços, transferindo-os a terceiros, mas exercendo forte regulação nos mercados considerados mais estratégicos.

Poder de polícia - o poder de polícia destina-se assegurar o bem-estar geral, impedindo, por meio de ordens, proibições e apreensões, exercidas pelos órgãos públicos competentes, o exercício anti-social dos direitos individuais, o uso abusivo da propriedade, ou a prática de atividades prejudiciais à coletividade. Expressando-se no conjunto de órgão e atividades incumbidos de fiscalizar, controlar e deter as ações individuais que se revelem contrárias à higiene, à saúde, à moralidade, ao sossego, ao conforto público e até mesmo à ética urbana.

Serviços – toda e qualquer atividade desempenhada pela Anvisa para pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas.

Unidades Organizacionais – estruturas administrativas que compõem a estrutura organizacional da Anvisa são responsáveis pela operacionalização de todas as competências e atividades de apoio instituídas pela Lei de criação da Agência. A organização dessas estruturas e a forma de funcionamento estão descritas no Regimento Interno do órgão.

Usuário – toda e qualquer pessoa física ou jurídica; pública ou privada que utilize qualquer um dos serviços da Anvisa. O termo pode ser acrescido de “cidadão” sem deixar de ter a mesma abrangência. A expressão “usuário-cidadão” dá a ideia de pessoas titulares de direitos e deveres.

| *Welfare State* – Estado de Bem-Estar Social. Modelo no qual o Estado, intervencionista, assumiu para si várias das prestações de serviço consideradas de relevância ou de utilidade pública.

ANEXO

CÓDIGO DE ÉTICA E DECÁLOGO DO OUVIDOR

Código de Ética e Decálogo da Profissão de acordo com a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman²⁷

A Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) aprovou, em 1997, seu Código de Ética, considerando: (1) que a natureza da atividade da ouvidoria está diretamente ligada à compreensão e ao respeito às necessidades, direitos e valores das pessoas; (2) que por necessidades, direitos e valores entende-se não apenas questões materiais, mas também questões de ordem moral, intelectual e social; (3) que direitos só

têm valor quando efetivamente reconhecidos; (4) que, no desempenho de suas atividades profissionais e dependendo da forma como essas sejam desempenhadas, os ouvidores/*ombudsman* podem efetivamente fazer aplicá-los; (5) que a função do ouvidor/*ombudsman* visa ao aperfeiçoamento do Estado, da empresa e à busca da eficiência e da austeridade administrativa; (6) e que, finalmente, no exercício das suas atividades, os ouvidores/*ombudsman* devem defender intransigentemente os direitos inerentes da pessoa humana, balizando suas ações por princípios éticos, morais e constitucionais. São 23 os artigos que compõem o Código de Ética aprovado pela ABO:

“1. Preservar e respeitar os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição Federal e das Constituições Estaduais.

2. Estabelecer canais de comunicação de forma aberta, honesta e objetiva, procurando sempre facilitar e agilizar as informações.

3. Agir com transparência, integridade e respeito.

4. Atuar com agilidade e precisão.

5. Respeitar toda e qualquer pessoa, preservando sua dignidade e identidade.

6. Reconhecer a diversidade de opiniões, preservando o direito de livre expressão e julgamento de cada pessoa.

²⁷ Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman – ABO, in: WWW.abo.org.br

7. Exercer suas atividades com independência e autonomia.
8. Ouvir seu representado com paciência, compreensão, ausência de pré-julgamento e de todo e qualquer preconceito.
9. Resguardar o sigilo das informações.
10. Facilitar o acesso à Ouvidoria, simplificando seus procedimentos, agindo com imparcialidade e justiça.
11. Responder ao representado no menor prazo possível, com clareza e objetividade.
12. Atender com cortesia e respeito as pessoas.
13. Buscar a constante melhoria das suas práticas, utilizando eficaz e eficientemente os recursos colocados à sua disposição.
14. Atuar de modo diligente e fiel no exercício de seus deveres e responsabilidades.
15. Promover a reparação do erro cometido contra o seu representado.
16. Buscar a correção dos procedimentos errados, evitando a sua repetição, estimulando, persistentemente, a melhoria da qualidade na administração em que estiver atuando.
17. Promover a justiça e a defesa dos interesses legítimos dos cidadãos.
18. Jamais utilizar a função de Ouvidor para atividades de natureza político-partidária ou auferir vantagens pessoais e/ou econômicas.
19. Respeitar e fazer cumprir as disposições constantes no 'Código de Ética', sob pena de sofrer as sanções que poderão ser de advertência, suspensão ou expulsão dos quadros associativos, conforme a gravidade da conduta praticada, devendo a sua aplicação ser comunicada ao Órgão ou Empresa na qual o Ouvidor exerça suas atividades.
20. As sanções serão impostas pela Diretoria Executiva da ABO, ex-ofício ou mediante representação, com direito a recurso ao Conselho Deliberativo, em prazo de 15 dias após a imposição da penalidade aos membros do quadro associativo.
21. As Seções Estaduais poderão ter o seu 'Código de Ética e Conduta', que deverão ser submetidos à apreciação do Conselho Deliberativo da ABO.
22. As sanções impostas pelas Seções Estaduais da ABO poderão ser objeto de recurso ao Conselho Deliberativo da ABO, no prazo de 15 dias.

23. Os procedimentos para a avaliação e aplicação das sanções serão definidos por Resolução da Diretoria Executiva.”

A Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombudsman* (ABO) também desenvolveu um “décálogo” para orientar a atuação dos ouvidores:

“1. Ao receber uma reclamação, evitar conclusões intuitivas e precipitadas. Conscientizar-se de que a prudência é tão necessária quanto a produção da melhor e mais inspiradora decisão. Jamais se firmar no subjetivismo e na precipitada presunção para concluir sobre fatos que são decisivos para os interesses dos indivíduos e da sociedade. Concluir pelo que é racional e consensual na prática convencional das ações de um Ouvidor.

2. Agir com modéstia e sem vaidade. Aprender a ser humilde. Controlar o afã ao vedetismo. O sucesso e a fama devem ser um processo lento e elaborado na convicção do aprimoramento e da boa conduta ética e nunca pela presença ostensiva do nome ou do retrato nas colunas dos jornais e nos vídeos das tevês. Não há nenhum demérito no fato de as atividades do Ouvidor correrem no anonimato, delas tendo conhecimento apenas a administração e as partes interessadas.

3. Manter o sigilo exigido. O segredo deve ser mantido na sua relativa necessidade e na sua compulsória solenidade, não obstante os fatos que demandem investigações terem vez ou outra suas repercussões sensacionalistas e dramáticas, quase ao sabor do conhecimento de todos. Nos seus transes mais graves, deve o Ouvidor manter sua discrição, sua sobriedade, evitando que suas declarações sejam transformadas em ruidosos pronunciamentos e nocivas repercussões.

4. Ter autoridade para ser acreditado. Exige-se também uma autoridade capaz de se impor ao que se afirma e conclui, fazendo calar com sua palavra as insinuações oportunistas. Tudo fazer para que seu trabalho seja respeitado pelo timbre da fidelidade a sua arte, a sua ciência e à tradição. Decidir com firmeza. A titubeação é sinal de insegurança e afasta a confiança que se deve impor em momentos tão delicados. Se uma decisão é vacilante, a arte e a ciência tornam-se fracas, temerárias e duvidosas.

5. Ser livre para agir com isenção. Concluir com acerto através da convicção, comparando os fatos entre si, relacionando-os e chegando às conclusões sempre claras e objetivas. Não permitir de forma alguma que suas crenças, ideologias e paixões venham influenciar um resultado para o qual se exige absoluta imparcialidade e isenção.

6. Não aceitar a intromissão de ninguém. Não permitir a intromissão ou a insinuação de ninguém, seja autoridade ou não, na tentativa de deformar sua conduta ou dirigir o resultado para um caminho diverso das suas legítimas e reais conclusões, para não trair o interesse da sociedade e os objetivos da justiça.

7. Ser honesto e ter vida pessoal correta. É preciso ser honesto para ser justo. Ser honesto para ser imparcial. Só a honestidade confere um cunho de respeitabilidade e confiança. Ser íntegro, probo e sensato. Ser simples e usar sempre o bom senso. A pureza da arte é como a verdade: tem horror ao artifício. Convém evitar certos hábitos, mesmo da vida íntima, pois eles podem macular a confiança de uma atividade em favor de quem irremediavelmente acredita nela.

8. Ter coragem para decidir. Coragem para afirmar. Coragem para dizer não. Coragem para concluir. Ter coragem para confessar que não sabe. Coragem para pedir orientação de alguém mais experiente. Ter a altivez de assumir a dimensão da responsabilidade dos seus atos e não deixar nunca que suas decisões tenham seu rumo torcido por interesses inconfessáveis.

9. Ser competente para ser respeitado. Manter-se permanentemente atualizado, aumentando cada dia o saber. Para isso, é preciso obstinação, devoção ao estudo continuado e dedicação apaixonada ao seu mister, pois só assim suas decisões terão a elevada consideração pelo rigor que elas são elaborados e pela verdade que elas encerram.

10. Acreditar piamente que o seu papel de representante do cidadão comum, mais do que uma procuração de fato, é um sério compromisso em busca da satisfação do reclamante, do aperfeiçoamento do fato reclamado e da otimização da qualidade da instituição em que orgulhosamente é o seu Ouvidor”.

|

APÊNDICE I

APÊNDICE II

APÊNDICE III

FORMULÁRIOS DE ENTREVISTA

Ouvidora

- 1) Na sua concepção qual a função da Ouvidoria da Anvisa?
- 2) Sua concepção de Ouvidoria está baseada em qual fundamento?
- 3) Por quem foi feita a construção da missão e da visão da Ouvidoria?
- 4) Em sua opinião a função da Ouvidoria da Anvisa está bem delimitada?
- 5) Em sua opinião os gestores das unidades organizacionais e diretores têm a compreensão da função da Ouvidoria da Anvisa?
- 6) Em sua opinião os relatórios gerenciais emitidos mensalmente pela Ouvidoria traduzem as dúvidas/expectativas/indignações dos usuários? Se não, por quê?
- 7) Você acredita ser possível auferir das dúvidas/reclamações/sugestões que chegam à Ouvidoria os problemas existentes no processo de trabalho ou na gestão das unidades?
- 8) Em sua opinião os gestores das unidades organizacionais enxergam o relatório emitido como ferramenta de gestão de melhoria de processos de trabalho? Se não, por quê? Se sim, existe alguma experiência de mudança exitosa?
- 9) O relatório disponibilizado ao público é o mesmo que é informado aos Diretores?
- 10) Os relatórios apresentados aos diretores geram (ou já geraram) algum tipo de desdobramento gerencial motivado por eles junto a suas áreas?
- 11) Mais do que apresentar os dados a Ouvidoria da Anvisa faz críticas aos processos gerenciais da Agência?
- 12) Você acredita ter as garantias legais para assim proceder?
- 13) A Ouvidoria já apresentou algum de seus relatórios ao Ministro da Saúde, ao Congresso ou publicou-o no DOU? SE sim, qual foi o impacto? Se não, por quê?
- 14) Qual seria, na sua opinião, a maior fragilidade do sistema de Ouvidoria da Anvisa? E a maior vantagem?
- 15) Quais são os projetos para fortalecimento interno da Ouvidoria da Anvisa para os próximos 2 anos?

Gestores

- 1) Para você. Qual é a função da Ouvidoria da Anvisa?
- 2) Você acompanha os relatórios mensais da Ouvidoria? Se não por quê?
- 3) Você tem conhecimento que sua área é a ½ mais demandada em termos de obtenção de informação. (ver com a Ouvidoria as reclamações)
- 4) Como funciona o acompanhamento/resposta das demandas que chegam da Ouvidoria a sua área?
- 5) A pessoa que responde o Anvis@tende passa relatórios acerca do tipo de demanda que chega a sua área?
- 6) Você tem conhecimento de quais são os assuntos mais demandados?
- 7) Para o Sr. a insatisfação do usuário (seja cidadão, seja regulado) representa termômetro da qualidade do serviço prestado?
- 8) As demandas vindas da Ouvidoria fizeram com que a área em algum momento repensasse algum fluxo administrativo, ou qualquer de suas atividades?
- 9) O Senhor (a) acredita que as reclamações e sugestões encaminhadas pelos Agentes Regulados por meio da Ouvidoria a sua Gerência podem alterar seu processo de trabalho para melhor? Se não, por quê? Se sim, já houve alguma alteração? Qual?