

Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

Fundação Oswaldo Cruz

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Serviço de Gestão Acadêmica



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

***“Atendimento ao Cidadão-Trabalhador em uma Instituição de Ciência e Tecnologia em Saúde: o desafio da gestão do trabalho de Ouvidoria Interna”***

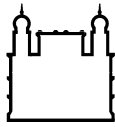
*por*

***Mara Dias Pereira***

*Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre  
Modalidade Profissional em Saúde Pública.*

*Orientador: Prof. Dr. José Luiz Telles de Almeida*

*Rio de Janeiro, julho de 2007.*



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

Fundação Oswaldo Cruz

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Serviço de Gestão Acadêmica



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

*Esta dissertação, intitulada*

***“Atendimento ao Cidadão-Trabalhador em uma Instituição de Ciência e Tecnologia em Saúde: o desafio da gestão do trabalho de Ouvidoria Interna”***

*apresentada por*

***Mara Dias Pereira***

*foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:*

Prof. Dr. Antonio Eugenio Castro Cardoso de Almeida

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Inês Carsalade Martins

Prof. Dr. José Luiz Telles de Almeida – Orientador

*Dissertação defendida e aprovada em 31 de julho de 2007.*

Catálogo na fonte  
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica  
Biblioteca de Saúde Pública

P436a Pereira, Mara Dias  
Atendimento ao cidadão-trabalhador em uma Instituição de  
Ciência e Tecnologia em Saúde: o desafio da gestão do  
trabalho de Ouvidoria Interna. / Mara Dias Pereira. Rio de  
Janeiro: s.n., 2007.  
xvii, 222 p., il., tab., graf.

Orientador: Almeida, José Luiz Telles de  
Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Nacional de  
Saúde Pública Sergio Arouca

1.Administração Pública. 2.Democracia. 3.Participação  
Cidadã. 4.Organizações. 5.Informação. 6.Inovação.  
7.Academias e Institutos. I.Título.

CDD - 22.ed. – 350

*“O homem que vê mal  
vê sempre menos do que aquilo que há para ver;  
o homem que ouve mal  
ouve sempre algo mais do que aquilo que há para ouvir.”*

*Friedrich Wilhelm Nietzsche*

Ao meu pai, Cassiano *in memoriam* e  
à minha mãe, Esperança, com todo carinho.

## Agradecimentos

A Deus por me dar condições físicas e, principalmente, emocionais para superar os obstáculos que colocam em prova a minha existência.

Ao meu orientador Professor Doutor José Luiz Telles de Almeida pelo estímulo e parceria para a realização deste trabalho.

Ao Diretor do INCQS/Fiocruz, Doutor André Luis Gemal, pelas condições concedidas, sem as quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

Aos coordenadores do Curso de Mestrado Profissional em C&T em Saúde, pela incansável atuação ao ministrar as disciplinas e junto aos alunos para a consecução dos projetos. Em especial a atenção dada pela Professora Cristiane Machado Quental.

Aos Professores Antonio Eugenio Castro Cardoso de Almeida e Maria Inês Carsalade Martins, como titulares, e Keyla Belizia Feldman Marzochi e Antenor Amâncio, como suplentes, pela participação na Banca Examinadora e pelas contribuições para a qualificação do texto final da dissertação.

À minha amada mãe, Esperança Nunes Dias Pereira, pela compreensão, apoio e paciência em todos os momentos da minha vida.

Ao meu amado irmão, Mauro Dias Pereira, pelo seu companheirismo e amizade incondicional

Ao meu filho, Paulo Roberto Mendes da Costa Junior, pela sua existência, desejando profundamente que Deus ilumine sua mente e seus passos.

Aos professores, sem exceção, que ministraram as aulas das disciplinas, e trabalhadores do DAPS pela paciência e presteza no atendimento aos alunos da turma.

Aos entrevistados João L. Quental (Ouvidoria externa) e Leila de Mello Y. Nogueira (Direh), ambos da Fiocruz, e Rogério Lannes Rocha, da Asfoc, pela colaboração. Mais do que uma entrevista, foi uma troca de experiências, que se traduziu em gratificantes momentos de aprendizado e aos membros das respectivas equipes de trabalho pelo suporte e atenção.

À Ouvidora, Isabel de Fátima F. Gomes, e membros da equipe da Ouvidoria da CAIXA, pela atenção e generosidade no fornecimento dos dados e na prestação das informações solicitadas.

Aos membros da equipe do “Fale Conosco” do Portal da Fiocruz, pela atenção e colaboração.

Aos colegas da Fiocruz Cláudia Maria Gullo Parente, Leila Costa Duarte Longa, Luiz Fernando Avelino Reciolino, Márcio de Oliveira, Roberto Pierre Chagnon e Tânia Maria A. Porto Teixeira pela boa vontade em me ajudar.

Aos colegas mestrandos pelo convívio e pela troca de experiência.

Por fim, a todos os que, de uma forma ou de outra, me estimularam e/ou me ajudaram, fornecendo os mais diversos tipos de retorno, na efetiva realização deste trabalho.

Meus sinceros agradecimentos.

## Resumo

O estudo teve como objetivo geral analisar, do ponto de vista da gestão do trabalho, as demandas dos profissionais da Fundação Oswaldo Cruz que chegam às suas diferentes instâncias estruturais, visando propor um modelo de gestão para uma Ouvidoria Interna que complemente o formato democrático e participativo gerencial da Instituição e se consolide em harmonia com essas instâncias. Desenvolve-se a partir da história do conceito de Ouvidoria, apresentando os dados sobre a origem do *Ombudsman*/Ouvidoria no mundo, no Brasil e na Fiocruz, e as diferenças conceituais entre este e os demais serviços de atendimento. Utiliza os conceitos, as características e os principais problemas típicos das configurações organizacionais apresentados por Mintzberg, assim como os tipos de trações existentes entre elas. Compreende a Ouvidoria Interna não só como uma qualificação do modelo de gestão da Fiocruz, mas, principalmente, como canal indutor e harmonizador de inovações, no contexto dinâmico da ciência e do desenvolvimento tecnológico em saúde e, conseqüente, contribuição para o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde. Procura mapear a natureza das demandas dos trabalhadores que chegam à Ouvidoria e à Diretoria de Recursos Humanos (Direh), da Fiocruz, bem como à Associação dos Servidores (Asfoc), e descrever os principais padrões já estabelecidos pela Ouvidoria Interna da Caixa Econômica Federal (CAIXA) além de identificar as percepções dos respectivos dirigentes a partir de entrevistas. Assim, apresenta-se a proposta de gestão em Ouvidoria Interna contendo as principais estratégias no sentido de preservar seu papel como facilitadora da articulação e integração entre as instâncias estruturais que atendem às manifestações dos trabalhadores, bem como nas tomadas de decisões na implementação de soluções e inovações. Desta forma, visa levar à melhoria do bem-estar no ambiente de trabalho e dos níveis de satisfação do cidadão-trabalhador em uma instituição de CT&I/S.

## Palavras-chave

Ombudsman / Ouvidoria (Interna e Externa), gestão do trabalho, democracia e processo participativo, configuração organizacional, inovação.

## **Abstract**

This study, from the work management perspective, aimed at analyzing those claims from Fundação Oswaldo Cruz professionals, reaching its various structural spheres, for the purpose of proposing a management model for an Internal Ombudsman's Office that may complement the Institution's democratic and participative managerial format, being established in harmony with those spheres. It starts from the history of the Ombudsman's Office's concept, presenting data about its origins in the world, in Brazil, and at Fiocruz, as well as pointing out the conceptual differences between this service and other types of services. It employs the concepts, characteristics and the main problems typical to the organizational configurations described by Mintzberg, as well as the kinds of attrition existing between them. It regards the Internal Ombudsman's Office not only as an enhancement to Fiocruz's management model, but mainly as a channel to induce and harmonize innovation, in the dynamic context of science and technological development in health and, consequently, as a contribution to the National System of Science, Technology, and Innovation in Health. It seeks to map out the nature of workers' demands reaching the Ombudsman's Office and the Human Resources Director's Office, at Fiocruz, as well as the Employees' Association (Asfoc), and to describe the main standards already set forth by the Caixa Econômica Federal's Ombudsman's Office, in addition to interviewing the respective managers in order to identify their perceptions. Thus, the management proposal for the Internal Ombudsman's Office is submitted, including the main strategies for preserving its role as an articulation and integration facilitator between the structural spheres catering to the workers' manifestations, as well as in the decision-making processes in solution and innovation implementation. It therefore aims at promoting well-being in the work environment and enhancing the worker-citizen's gratification levels in an institution of Science and Technology & Innovation in Health.

## **Keywords**

Ombudsman (Internal and External), worker-citizen, labor management, democracy and participative process, organizational configuration, innovation.



## Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>Metodologia .....</b>	<b>30</b>
2.1	Organização do estudo .....	32
<b>3</b>	<b>Revisão do tema .....</b>	<b>34</b>
3.1	O Ombudsman/Ouvidoria .....	34
3.1.1	Como surge o termo ombudsman e a evolução desse Instituto no mundo.....	34
3.1.2	A evolução do Ombudsman/Ouvidoria no Brasil e alguns fatos históricos importantes .....	38
3.1.2.1	Do cargo de Ouvidor-Mor ao conceito contemporâneo de Ouvidoria .....	38
3.1.2.2	Alguns aspectos e fatos históricos importantes .....	39
3.2	Ombudsman/Ouvidoria e serviços de atendimento (SAC ou <i>Contact Center</i> , 0800, <i>Call Center</i> ) .....	49
3.3	Ouvidoria pública e privada .....	52
3.4	Ouvidoria Interna e Externa .....	53
3.5	Ouvidoria Interna e os formatos organizacionais .....	56
<b>4</b>	<b>Contextualização do estudo na Fiocruz .....</b>	<b>61</b>
4.1	Democracia participativa e gestão pública: a Fiocruz em questão .....	61
4.2	A gestão democrática e o cidadão-trabalhador .....	72
4.3	Entrevistados .....	85
4.3.1	Internos .....	86
4.3.1.1	Ouvidoria da Fiocruz .....	86
4.3.1.2	Diretoria de Recursos Humanos .....	93
4.3.2	Relacionado à Fiocruz: Associação dos Servidores da Fiocruz .....	94
4.4	Análise das entrevistas .....	95
4.4.1	Principais aspectos abordados nas entrevistas .....	95
4.4.2	Síntese das entrevistas .....	117
<b>5</b>	<b>Referência externa: Ouvidoria da Caixa Econômica Federal .....</b>	<b>121</b>
5.1	A CAIXA .....	121
5.2	A Ouvidoria na CAIXA e a implantação da Ouvidoria Interna – “Viva Voz” .....	128
5.2.1	A estrutura da Ouvidoria da CAIXA .....	133
5.3	Análise da entrevista .....	141
5.3.1	Principais aspectos abordados na entrevista .....	141
5.3.2	Síntese da entrevista .....	150
<b>6</b>	<b>Desenvolvimento de uma proposta para a Ouvidoria Interna da Fiocruz .....</b>	<b>153</b>
6.1	Ouvidoria Interna: análise comparativa .....	155
6.1.1	Natureza da organização .....	155
6.1.2	Configuração do formato organizacional .....	155
6.1.3	Modelo de gestão assumido .....	159
6.1.4	Perfil do público interno e externo .....	162
6.2	Proposta de um modelo de gestão de Ouvidoria Interna para a Fiocruz .....	164

6.3	Recomendações .....	174
6.4	Outras necessidades internas identificadas .....	175
<b>7</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>177</b>
	<b>Adendo .....</b>	<b>179</b>
	<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>182</b>
	<b>Entrevistados .....</b>	<b>188</b>
	<b>Anexos .....</b>	<b>189</b>
	A - Roteiro da entrevista: Fiocruz (Ouvidoria e Direh) e Asfoc .....	190
	B - Roteiro da entrevista – CAIXA .....	192
	C - Art. 56 do Anteprojeto Constitucional .....	194
	D - Art. 37 da Constituição Federal e Emenda Constitucional nº. 19 .....	195
	E - Código de Ética do Ouvidor/Ombudsman .....	196
	F - Decálogo do Ouvidor .....	198
	G - Configurações organizacionais .....	200
	H - Pentágono das trações .....	201
	I - Portaria da Presidência da Fiocruz nº 115/2005-PR .....	202
	J - Exemplos bem sucedidos de atuação da Ouvidoria Interna da CAIXA - relatos .....	204
	K - Relatório Anual de Atividades da Ouvidoria da Fiocruz: 2006 .....	206

## Lista de figuras

<b>Nº.</b>	<b>NOME</b>	<b>PÁG.</b>
Figura 1	- Demandas de Ouvidoria, Interna e Externa, o desenvolvimento organizacional e o sistema nacional de CT&I/S .....	28
Figura 2	- Sistema Nacional de CT&I/S .....	67
Figura 3	- Conjunto das principais características do complexo industrial da saúde .....	67
Figura 4	- Fiocruz: representação das trações entre as configurações (logotipos) da Burocracia Profissional e a Adhocracia – Burocracia Profissional Adhocrática .....	71
Figura 5	- CAIXA: representação das trações entre as configurações (logotipos) da Burocracia Mecanizada e a Forma Divisionalizada .....	127
Figura 6	- Estrutura da Ouvidoria da CAIXA .....	134
Figura 7	- Fluxograma: Ouvidoria Interna da CAIXA .....	138
Figura 8	- Mosaico: Modelo de gestão democrática e processo participativo da Fiocruz .....	160
Figura 9	- Ouvidoria Interna para a Fiocruz .....	165
Figura 10	- Fluxo proposto para o trabalho da Ouvidoria Interna da Fiocruz .....	168

## Lista de gráficos

<b>Nº.</b>	<b>NOME</b>	<b>PÁG.</b>
Gráfico 1	- Representação do quadro de pessoal, por vínculo .....	82
Gráfico 2	- Demandas externas e internas, por natureza (jul/2005 a jun/2006) ..	90
Gráfico 3	- Demandas internas, por mês e por natureza (jul/2005 a jun/2006) ...	91
Gráfico 4	- Áreas mais demandadas (jul/2005 a jun/2006) .....	92
Gráfico 5	- Demandas internas, meios utilizados (jul/05 a jun/06) .....	92
Gráfico 6	- Representação do quadro de pessoal da CAIXA .....	123
Gráfico 7	- Ouvidoria Interna, ocorrências por natureza .....	139
Gráfico 8	- Temas mais demandados (2002 a 2005) .....	140

## Lista de quadros

<b>Nº.</b>	<b>NOME</b>	<b>PÁG.</b>
Quadro 1	- Modelo Ombudsman (1809-1919) .....	36
Quadro 2	- Principais características para um profissional exercer o cargo de Ouvidor .....	47
Quadro 3	- Principais características que marcam a diferença entre SAC e Ouvidoria .....	50
Quadro 4	- Principais características de cada configuração .....	57
Quadro 5	- Fiocruz: modelo de gestão democrática e processo participativo ....	80
Quadro 6	- Argumentações favoráveis e desfavoráveis (resistências) à criação da Ouvidoria Interna .....	103
Quadro 7	- Modelo de análise SWOT: Fiocruz .....	108
Quadro 8	- Ouvidoria Interna: desvantagem e vantagens e/ou benefícios pela sua criação .....	111
Quadro 9	- Modelo de análise SWOT: CAIXA .....	145
Quadro 10	- Ouvidoria Interna: desvantagem e vantagens e/ou benefícios pela sua criação .....	146
Quadro 11	- Ouvidoria Interna: dimensões de comparação entre as duas instituições .....	154
Quadro 12	- Cronograma de implantação da Ouvidoria Interna na Fiocruz .....	166

**Lista de tabelas**

<b>Nº.</b>	<b>NOME</b>	<b>PÁG.</b>
Tabela 1	- Demandas externas e internas, por natureza (jul/2005 a jun/2006) .....	90
Tabela 2	- Demandas internas, por mês e por natureza (jul/2005 a jun/2006) .....	91
Tabela 3	- Demandas internas, por formas/meios de manifestação (jul/2005 a jun/2006) .....	92

## Lista de siglas

<b>SIGLA</b>	<b>CORRESPONDENTE</b>
ABO	- Associação Brasileira de Ouvidores
AM	- Amazonas
ANOP	- Associação Nacional de Ouvidoria Pública
Asfoc	- Associação de Servidores da Fiocruz
BA	- Bahia
Bio-Manguinhos	- Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos
C&T	- Ciência e Tecnologia
C&T/S	- Ciência e Tecnologia em Saúde
CAIXA	- Caixa Econômica federal
CD	- Conselho Deliberativo
CDC	- Código de Defesa do Consumidor
CE	- Ceará
Cecal	- Centro de Criação de Animais de Laboratório
CGU	- Controladoria-Geral da União
CI	- Congresso Interno
CICT	- Centro de Informação Científica e Tecnológica
CIE	- Congresso Interno Extraordinário
CT&I/S	- Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde.
DAPS	- Departamento de Administração e Planejamento em Saúde
DAS	- Designação de Assessoramento Superior
DF	- Distrito Federal
Dirac	- Diretoria de Administração do Campus
Direh	- Diretoria de Recursos Humanos
Fiocruz	- Fundação Oswaldo Cruz
GM	- Gabinete Ministerial
INCQS	- Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde
Ipec	- Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas
Mare	- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MG	- Minas Gerais
MP	- Ministério Público

**Lista de siglas (cont.)**

<b>SIGLA</b>	<b>CORRESPONDENTE</b>
MPOG	- Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
MS	- Ministério da Saúde
ONU	- Organização das Nações Unidas
PB	- Paraíba
PCC&T	- Plano de Carreira de Ciência e Tecnologia
PE	- Pernambuco
PPA	- Plano Plurianual
PR	- Paraná
Procon	- Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor
RH	- Recursos Humanos
RJ	- Rio de Janeiro
SAC	- Serviço de Atendimento ao Cliente
SC	- Santa Catarina
SUS	- Sistema Único de Saúde
TIC	- Tecnologia de Informação e comunicação
UGR	- Unidade Gestora Responsável



## Lista de abreviaturas

### ABREVIATURAS

a.C.

abr.

ago.

br.

com.

d.C.

dez.

ed.

fev.

jan.

jul.

jun.

mar.

n.º.

nov.

org.

out.

p.

PR.

rev.

set.

### TERMOS

- Antes de Cristo
- Abril
- Agosto
- Brasil
- Comércio
- Depois de Cristo
- Dezembro
- Editora
- Fevereiro
- Janeiro
- Julho
- Junho
- Março
- Número
- Novembro
- Organização
- Outubro
- Página (s)
- Presidência
- Revisada
- Setembro

# 1 Introdução.

Ao longo da história, o mundo da produção sofreu influências das mudanças do contexto econômico, político, social e cultural, que tornaram crescentes as exigências de produtividade e qualidade para os produtos e serviços oferecidos pelas organizações e, como consequência, novas exigências, que se transformaram em inovações e pressões no mundo do trabalho, com o objetivo de atender a cada cenário apresentado.

A partir da década de 70, o sistema capitalista sofreu a substituição dos padrões de acumulação do capital taylorismo-fordismo por novas formas produtivas, flexibilizadas e desregulamentadas, denominadas de especialização flexível ou toyotismo. Segundo Deluiz (2000, p. 6), o acirramento da concorrência intercapitalista provocada pela “crise energética dos anos 1970, a resistência dos trabalhadores organizados à produção fordista e as mudanças no mercado consumidor de bens e serviços” provocaram uma mudança estrutural das organizações que assumiram “estratégias de racionalização e diminuição de custos e de aumento da produtividade e qualidade dos produtos e serviços”. Assim, as empresas investiram em inovações tecnológicas, de base micro-eletrônica, e adotaram novas concepções organizacionais.

A partir da década de 80 e 90, surgem novas mudanças nas dinâmicas do capitalismo internacional, culminando na chamada globalização<sup>1</sup>, que se caracterizou pelas grandes alterações no mercado econômico como: a internacionalização e a integração crescente dos mercados, principalmente pelo crescente uso das novas tecnologias da informação e comunicação (TIC); pela fusão de organizações, transformando-se e formando grandes conglomerados; pelo deslocamento das organizações produtivas e de serviços para regiões específicas, visando ao aumento do lucro e à redução dos custos, através de mão-de-obra mais barata e de fraco poder sindical. A economia passa a ser vista, então, em termos tecnológicos e não mais financeiros (DELUIZ, 2000, p. 5-7).

---

<sup>1</sup> Entende-se por globalização, dentro de uma percepção dominante, o caminhar para um mundo sem fronteiras e de integração dos mercados (de capitais, bens e serviços, informações, dentre outros) dominados, economicamente, pelas corporações transnacionais que não têm raízes e nem lealdade com qualquer Estado-Nação (LASTRES & ALBAGLI, 1999, p. 7-26). Os autores apresentam, ainda, outras visões alternativas do conceito relacionadas ao (à): a) questionamento a extensão e significado da globalização; b) correlação entre a aceleração do processo de globalização com o de financerização das economias; e c) reconhecimento de que a globalização tem implicado uma maior exposição das economias nacionais, e um maior condicionamento externo das políticas econômicas nacionais e, portanto, um menor grau de liberdade dos governos nacionais.

Com a globalização, novos padrões de relacionamento entre os países são estabelecidos e provocam movimentos no sentido de reformas políticas de perfil neoliberal como saída para a crise econômica, defendendo a visão de Estado mínimo, que pudesse realizar tarefas clássicas, isto é, redução do tamanho e das atribuições do Estado, visando à redução dos gastos públicos através das privatizações; não intervenção na economia; desregulação das economias nacionais, a partir da ênfase no mercado, e o desmonte das políticas sociais efetivadas pelo Estado de Bem-Estar Social. Como consequência, aumenta a desigualdade entre países e a diferença entre ricos e pobres, inclusive dentro de cada país (DELUIZ, 2000).

O mundo do trabalho, assim como o mundo da produção, sofreu consequências com essas mudanças, através dos processos de racionalização e reestruturação assumidos pelas organizações. Dentre essas mudanças destacam-se a ampliação do desemprego, a terceirização das atividades, o aumento da precarização dos empregos e do contingente de trabalhadores excluídos do mercado formal (DELUIZ, 2000).

As transformações ocorridas no mundo afetaram também o setor saúde. Mais recentemente, sendo induzido a buscar eficiência, eficácia e efetividade dentro da lógica da competitividade associada às necessidades da sociedade. Segundo Ribeiro *et al* (2001), *apud* Gadelha (2003, p. 522-523):

Com o movimento recente de terceira revolução tecnológica e de globalização, acompanhado, no nível das relações de poder, pela clara hegemonia do sistema capitalista no mundo e pela onda de reformas do Estado, que incidiram de forma marcante no setor saúde, [...] passando a pressionar os agentes para seguirem lógicas de obtenção de competitividade e de eficiência econômica em suas atividades [...] aproximando progressivamente essas organizações de lógicas tipicamente empresariais.

Estas alterações pelas quais passam os segmentos públicos e privados em saúde estão seguindo o movimento, segundo Gadelha (2003, p. 523): “na direção de um padrão empresarial, inclusive nos casos em que o objetivo do lucro não se coloca como finalidade primordial, sendo substituído por metas alternativas de desempenho [...] este movimento [...] pode ser visto [...] sim como um processo muito mais geral decorrente da expansão do sistema capitalista”. Dentro da dinâmica do capitalismo, na busca da conquista de mercados e das vantagens financeiras, em articulação com as questões sociais, deve-se entender que “não é desconsiderando ou negando a dinâmica capitalista que se poderá conceber políticas sociais adequadas. Ao contrário, somente pela compreensão de sua lógica de funcionamento é possível buscar meios eficazes para que finalidades sociais sejam atingidas nos marcos deste sistema” (p. 533-534).

O Brasil sofreu, no tempo e no espaço, as mesmas influências das mudanças históricas pelas quais passou o mundo, e as influências de sua história. A partir de 1964, com a instalação do Regime Militar, as organizações foram submetidas ao silêncio e, ao longo da década de 70, os primeiros sinais de resistência surgem de setores da sociedade, na esteira do aumento das demandas sociais, através de lutas urbanas e, em particular, do movimento sindical. Segundo Bresser-Pereira (2006, p. 237-270): “a crise política do regime militar, que se iniciou já em meados dos anos 70, agravou ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal<sup>2</sup> foi identificada como o sistema autoritário em pleno processo de degeneração”.

O processo de abertura democrática do País culmina com a promulgação da nova Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), em 1988. Esta Carta Magna, chamada Constituição-Cidadã, além dos quatro princípios tradicionais (de legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade), acrescentou um quinto, o princípio da eficiência (todos norteadores da produção legislativa, execução administrativa e da interpretação judiciária). Estabeleceu, ainda, a defesa do consumidor como obrigação do Estado e a forma de participação do usuário na administração pública direta e indireta, na busca de proteção e defesa deste (BRASIL, 2001).

O setor saúde no Brasil também passou por transformações, que seguiu, segundo Gadelha (2003, p. 522):

[...] tardiamente, a tendência dos países desenvolvidos, se bem que em condições históricas e institucionais – e, portanto, estruturais – bastante específicas. A lógica empresarial capitalista penetra de forma arrebatadora todos os segmentos produtivos, envolvendo tanto as indústrias que já operavam tradicionalmente nessas bases [...] quanto segmentos produtivos que possuíam formas de organização em que era possível verificar a convivência de lógicas empresariais com outras que dela se afastavam [...].

A Fiocruz, que é uma organização com mais de um século de existência, sofreu ao longo de sua existência os efeitos de todas essas mudanças macroestruturais ocorridas no mundo e no Brasil, dentro de suas características de um complexo organizacional abrangente e diversificado de atuação no âmbito da CT&I/S. Essas mudanças não se referem apenas ao ambiente institucional no qual se inserem as organizações de CT&I/S, “mas também às mudanças observadas na esfera científica e tecnológica. O caráter ‘complexo’ do sistema

---

<sup>2</sup> Reforma burocrática de 1936, forma de administrar o Estado, foi adotada no Brasil em substituição à administração patrimonialista. Inicialmente, “é a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional”, e sendo essencial para o capitalismo a separação entre o Estado e o mercado, “tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não só da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surgiu então a administração burocrática moderna, racional-legal” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 241).

científico vincula-se a estruturas sociais intrincadas, que são afetadas pelos padrões cognitivos e sistemas de valores subjacentes. [...] observa-se um processo de reestruturação interna e de redefinição dos objetivos que orientam a realização de atividades científicas” (HAMILTON & BRITTO, 2000). Os principais fatores apontados no sentido do estímulo deste processo são:

- (i) mudanças nas políticas públicas, no sentido de criar estímulos à comercialização de tecnologias geradas e à utilização prática dos conhecimentos desenvolvidos, (ii) demandas do ‘macro ambiente’ no sentido de adequar-se a orientação das atividades científicas às pressões de uma competição mais intensa; (iii) a necessidade crescente das instituições científicas buscarem fontes alternativas de recursos para financiamento à pesquisa, devido ao declínio de fontes públicas tradicionais (HAMILTON & BRITTO, 2000).

Transformações que marcaram o final da década de 80, pela política de C&T adotada no País, que “trouxe em seu bojo vários fatores novos para as instituições de pesquisa, que se traduziram como ameaças ou no mínimo como fatores geradores de transtorno e indutores de mudanças [entre eles as seguidas reduções orçamentárias e o crescente questionamento social sobre os resultados e benefícios propiciados pelos recursos nelas investidos]” (GUIMARÃES, 2002). Fatores difíceis de serem gerenciados e incorporados pelas instituições.

Assim, a Fiocruz está inserida no contexto da saúde para a qual gera conhecimento científico e desenvolvimento tecnológico, desde a pesquisa básica à pesquisa aplicada, como base para o desenvolvimento das demais atividades em CT&I/S, visando à inovação incremental e radical de produtos, insumos e serviços vinculados à Saúde, a serem disponibilizados à população brasileira a partir de produção própria ou por outras instituições públicas ou privadas voltadas para Sistema Nacional de CT&I/S do País, dentro do complexo industrial da saúde, no qual se inclui a participação do Sistema Único de Saúde (SUS) com a prestação de seus serviços à sociedade brasileira (QUENTAL & GADELHA, 2000; GADELHA, 2002 e 2003; HAMILTON & BRITTO, 2000).

Nesse contexto, a Instituição<sup>3</sup> tem a missão<sup>4</sup> de:

Gerar, absorver e difundir conhecimentos científicos e tecnológicos em saúde pelo desenvolvimento integrado das atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, ensino, produção de bens, prestação de serviços de referência e informação, com a finalidade de proporcionar apoio estratégico ao Sistema Único de Saúde (SUS) e contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população e para o exercício pleno da cidadania. (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005a).

Como parte da estrutura do Ministério da Saúde (MS) e com papel estratégico junto ao SUS e à Vigilância Sanitária (Visa), a Fiocruz atua no sentido de encontrar soluções para

<sup>3</sup> A palavra “instituição” será grafada com letra maiúscula quando empregada em referência à Fiocruz.

<sup>4</sup> A primeira Missão da Fiocruz consta do Relatório Final, entre as deliberações do III CI, de novembro de 1998.

os problemas vinculados à saúde da população brasileira, destacando-se na promoção da qualidade de vida da sociedade e na defesa do direito à cidadania para todos. O acúmulo de conhecimento e o efetivo desempenho frente ao cenário complexo de CT&I/S no Brasil, levaram a consolidação de sua imagem institucional, de grande responsabilidade junto à sociedade e, em particular, junto a cada cidadão brasileiro, incluindo em sua missão o papel de *contribuir para o exercício pleno da cidadania*.

Após ter passado, inicialmente, por um sistema de gestão de lideranças individuais, de reconhecimento nacional e internacional, passa por um sistema centralizador e autoritário de seu gerenciamento durante a Ditadura Militar, época em que foram utilizadas a cassação, a perseguição e a calúnia como instrumentos gerenciais. Em seguida, segundo Carlos Morel, vive períodos menos nobres, caracterizados, predominantemente, pela desmotivação, *laissez-faire* e encastelamento alienante de sua administração (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 1994, Apresentação).

A partir da redemocratização, a Fiocruz adota o modelo de princípio democrático e processo participativo, que foi aprovado pelo Decreto nº. 4725/2003 (BRASIL, 2003). De princípio democrático, porque tem a eleição periódica pelo conjunto dos servidores (processo não obrigatório para os servidores), realizada através de voto secreto (sufrágio universal e igual), como mecanismo de escolha de diversas funções gerenciais, inclusive de dirigentes das unidades técnico-científicas e técnicas de apoio, e para Presidente da Fiocruz. De processo participativo, porque são incorporados diversos órgãos colegiados de tomada de decisão à estrutura organizacional, apresentados no Quadro 5 do Capítulo 4, com membros representativos do conjunto de servidores da Instituição, eleitos entre os servidores, no todo ou em parte, incluindo-se também, a participação de um representante da Associação de Servidores<sup>5</sup> (Asfoc).

Essa prática de eleição aprovada pelo Governo Federal é considerada, segundo avaliação no contexto interno relacionado ao Desenvolvimento Institucional/Modernização das Unidades, do Plano Quadrienal 2005-2008, “inovadora e excepcional na administração pública federal, constituindo, no entender da organização, uma forma eficaz de promover o comprometimento de todo o quadro de pessoal, pela sua participação ativa e direta, seja na formulação de políticas e estratégias, nos diversos órgãos colegiados em que participa, seja na indicação dos seus dirigentes” (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005b, p. 78).

Este modelo de gestão e o seu formato organizacional, de característica híbrida entre

---

<sup>5</sup> A Asfoc, atualmente, encontra-se em fase de transformação para Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Fiocruz.

as configurações apresentadas por Mintzberg (1995), em especial entre a Burocracia Profissional e a Adhocracia<sup>6</sup>, cujas categorias serão exploradas no Capítulo 3, destacam-se como dimensões que auxiliam na caracterização da Instituição. Sua importância é explicada por constituir um complexo institucional cuja contribuição intensa ocorre através das suas diversas áreas de atuação como, pesquisa, ensino, desenvolvimento tecnológico, produção de medicamentos e imunobiológicos, prestação de serviços de referência e outras, para o processo de inovação com respectiva transferência de conhecimentos gerados e tecnologias desenvolvidas para o complexo industrial da saúde. Portanto, conseqüentemente, para o sistema nacional de CT&I/S.

O formato da Fiocruz se caracteriza, predominantemente (considerando-se as atividades de pesquisa, ensino e prestação de serviços de referência), por uma Burocracia profissional, que tem, segundo Mintzberg (1995, p. 208): “uma estrutura inflexível, bem adequada para produzir resultados padronizados, mas inadequada para se adaptar a produção de novos”, onde o trabalho cooperativo entre os profissionais se traduz em problemas de inovação.

Por estas características e tendo como imperativo a atenção às necessidades de saúde da sociedade brasileira, de ter que alinhar os seus objetivos a essas necessidades, a Instituição busca soluções para compensar essa inflexibilidade própria dessa formatação, com a implementação e a associação de macroprojetos específicos, multidisciplinares, e assim “tracionando-a” em direção à configuração Adhocrática, na qual, segundo Mintzberg (1995, p. 251): “inovar significa rebelar-se contra padrões estabelecidos. Assim a organização inovativa não pode apoiar-se em qualquer forma de padronizar a coordenação”. Esta tração proporciona à organização a flexibilidade adequada para o atendimento às necessidades de inovar frente às demandas apresentadas pela sociedade, no caso específico a Fiocruz (no âmbito da C&T em saúde e tendo como finalidade proporcionar apoio estratégico ao SUS), de forma que lhe permita uma atuação não repetitiva, com características diferenciadas, ou que seja única, traduzidas em inovações de processos, produtos ou serviços oferecidos ou transferidos para o setor saúde.

Como Burocracia Profissional Adhocrática, a Fiocruz possui um quadro de pessoal composto, predominantemente, por profissionais que assumem papel de destaque e são altamente qualificados, muito especializados horizontalmente e cujas habilidades e conhecimentos são padronizados a partir de muito treinamento ou doutrinação, embora atuem

---

<sup>6</sup> Como é chamada uma das configurações de Mintzberg, cuja grafia está assim definida – Adhocracia.

de forma relativamente independente de seus colegas, sendo enfatizada a autoridade de natureza profissional (poder de perícia<sup>7</sup>), próprias dessa configuração (p. 190).

Essas características levam a Fiocruz a assumir uma estrutura grandemente democrática, também típica dessa configuração híbrida, onde seus profissionais tendem a controlar o que fazem e, de forma coletiva, a controlar as decisões administrativas que interferem no seu trabalho. Assim, procuram atuar por comissões ou estruturas colegiadas, através das quais podem assegurar de alguma forma o controle sobre as decisões que os afetam (MINTZBERG,1995).

No modelo de gestão da Fiocruz, o cidadão-trabalhador é incluído como elemento chave nas discussões das diversas temáticas e na construção e desenvolvimento da Instituição. A realização de congressos internos, com eleição direta de delegados, possibilita aos trabalhadores o aprofundamento de idéias que, uma vez consolidadas, são submetidas à Plenária Final, de onde sai um conjunto de resoluções que é transformado em Projeto Institucional. Este processo representa estratégia de alinhamento funcional ao projeto de desenvolvimento institucional, com reflexo nas atividades finalísticas e que pode se traduzir em inovações tecnológicas para a saúde, isto é, como alavanca para o processo de inovação em C&T em saúde e, conseqüentemente, no aumento de sua contribuição para o complexo industrial da saúde e para o sistema nacional de CT&I/S.

O Congresso Interno da Fiocruz é o órgão máximo de representação da sua comunidade e tem a competência para deliberar sobre assuntos estratégicos referentes aos macroprojetos, Regimento Interno, propostas de alteração de Estatuto e apreciar matérias de importância estratégica para os rumos institucionais. Esta instância colegiada é presidida pelo Presidente/Fiocruz e os seus critérios de composição e funcionamento estão previstos no seu Regimento Interno (BRASIL, 2003).

O I Congresso Interno (CI) foi realizado no ano de 1988 e representou um marco da história da Fiocruz, na medida em que institucionaliza um modelo de gestão democrática e participativa consolidado nesses últimos dezenove anos. Neste período, foram realizados cinco congressos internos ordinários, um extraordinário e quatro plenárias extraordinárias.

Ao longo desses congressos, foram deliberadas diretrizes que envolviam a reflexão e adoção de novos processos de trabalho, modelos organizacionais e instrumentos de avaliação e controle dos resultados. Conseqüentemente, implicavam mudanças culturais, procurando

---

<sup>7</sup> O profissional desenvolve sua perícia a partir da incorporação de novos conhecimentos gerados e habilidades desenvolvidas (MINTZBERG, 1995, p. 191).



garantir o mínimo necessário para o aumento da produção do conhecimento<sup>8</sup>, tanto tácito quanto codificado, em insumos, ensino, inovação e referência em saúde, na busca da melhoria da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, através, principalmente, da melhoria da atenção às necessidades coletivas e aos direitos dos cidadãos de diversas formas, com a adoção de instrumentos de controle social.

Neste cenário, os cidadãos-trabalhadores atuam como mola propulsora dos rumos da Instituição, tanto enviando contribuições, levadas em consideração nas reflexões e discussões promovidas nas diversas instâncias participativas criadas para esse fim e consolidadas no coletivo em resoluções finais, como assumindo a responsabilidade e o compromisso pela viabilização e implementação destas resoluções.

O conjunto de trabalhadores, por ocasião do IV CI/2002, aprovou a implantação da Ouvidoria da Fiocruz, que foi incluída no Plano Quadrienal/2005 – 2008, versão de maio de 2005, como canal de comunicação entre a Instituição e o cidadão-usuário, com a responsabilidade de estreitar a relação entre sua missão e objetivos e os interesses e exigências da sociedade, com conseqüente aproximação desta à vida da Instituição. Esta aproximação significa a participação mais ativa do cidadão no controle qualitativo e quantitativo dos produtos e serviços prestados e na observação dos resultados institucionais apresentados em CT&I/S, ou seja, o cidadão induz à melhoria dos níveis de desempenho do complexo Fiocruz e de sua participação dentro do sistema nacional de CT&I/S (Figura 1), uma das formas de integração da Instituição com a sociedade brasileira.

Assim, o cidadão-trabalhador que participa das definições das estratégias institucionais e tem a responsabilidade e o compromisso de implementá-las, além das exigências internas processuais e estruturais, passa a ter que considerar os interesses e expectativas da sociedade no seu dia-a-dia de trabalho, representados pelo olhar de cada cidadão que recorre à Ouvidoria da Fiocruz através de reclamações, sugestões, elogios e denúncias. Responde, ainda, pela qualidade dos produtos e serviços e pela satisfação do cidadão-usuário.

Todo esse compromisso e responsabilidade a que está exposto o cidadão-trabalhador, acrescido dos conflitos e questões que emergem das relações inerentes ao processo de trabalho, algumas próprias da configuração híbrida assumida de Burocrática Profissional Adhocrática de Mintzberg (1995), são razões para que sinta necessidade de mais uma

---

<sup>8</sup> O conhecimento pode ser classificado em dois tipos: a) codificado, explícito ou formal - pode ser articulado através da linguagem e transmitido aos indivíduos, está registrado em um suporte fixo sob a forma de artigos, vídeos, patentes, normas, bases de dados, procedimentos e outros; e b) tácito, informal ou não codificado - o conhecimento pessoal enraizado na experiência individual, envolvendo habilidades e competências, perspectivas, crenças e valores, dentre outros aspectos, difícil de ser documentado em detalhes, é efêmero, transitório e tão importante quanto o codificado (Polanyi, 1966, e Nonaka, 1991, *apud* COELHO, 2005).

instância<sup>9</sup>, além das hoje existentes na Fiocruz, para dar conta de suas insatisfações e demandas, individuais e coletivas, envolvendo reclamações, sugestões, elogios, denúncias, que não são, em sua maioria, rotineiras, mas sim exceções de caráter específico e pontual surgidas desse novo contexto. Assim, poder expressar os seus direitos, necessidades e insatisfações como um cidadão-trabalhador nessa nova instância, como a Ouvidoria Interna.

No V CI/2005, foi aprovada a proposta de criação de uma Ouvidoria Interna na Fiocruz, incluída entre as metas do Plano Quadrienal 2005 – 2008, versão de outubro de 2005, para a qual foi definido o seguinte objetivo: “receber, examinar e encaminhar às áreas competentes as manifestações dos trabalhadores da Instituição relativas aos possíveis conflitos enfrentados nas relações de trabalho, propondo, sempre que necessário, a adoção de medidas que contribuam para a elevação do grau de satisfação do trabalhador” (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005b, p. 92), representando, no âmbito da gestão do trabalho, a inclusão de uma inovação poderosa para a melhoria do nível de motivação e do bem-estar interno na Instituição.

Esta deliberação do V CI demonstra, por um lado, a existência de demandas latentes dos cidadãos-trabalhadores que, na sua maioria, estão reprimidas, provavelmente em função da falta de um fluxo de encaminhamento transparente, de regulamentação e de clareza dos papéis e responsabilidades de cada uma das instâncias. Por outro lado, existem demandas encaminhadas pelos profissionais para determinada instância que pode não ser a mais adequada para a atenção, ou aquelas que são encaminhadas por um trabalhador para diversas instâncias ao mesmo tempo e que podem receber resoluções diversas ou mesmo contraditórias, ou ainda, demandas idênticas de diversos profissionais recebendo respostas diferentes para o mesmo assunto.

Assim, há pouca articulação e integração entre as instâncias que lidam com questões emanadas dos cidadãos-trabalhadores ocasionando não só superposição de trabalho entre elas, como interpretações e encaminhamentos contraditórios, lentidão no atendimento, eliminação de etapas anteriores de solução, dentre outros problemas.

Para dar conta dessas demandas, que têm características especiais, é necessário que cada instância possua conhecimentos tácitos específicos e grande criatividade para encontrar soluções satisfatórias, conquistando, por conseguinte, a confiança e a credibilidade do cidadão-trabalhador. Todo este contexto representa oportunidade importante no processo de

---

<sup>9</sup> No texto estaremos tratando das instâncias estruturais/organizacionais da Fiocruz: a) verticais – diretorias, departamentos, serviços, dentre outras; b) horizontais (estruturas matriciais) – coordenações de ações programáticas; e b) colegiadas – congressos internos, câmaras técnicas, comitês, dentre outras.

aprendizado que, a partir da organização interativa entre essas esferas, acrescida da vivência dos assuntos da área, poderá levar, também, à melhoria dos níveis de inovações nos produtos e serviços oferecidos pela Instituição, com a respectiva transferência para o setor da Saúde.

Assim, as demandas dos cidadãos-trabalhadores não devem ser vistas com descaso ou como incômodo, e com os olhos do conservadorismo, do corporativismo e/ou do autoritarismo. Estas demandas, segundo Gomes I. (2006), devem ser incorporadas como uma consultoria interna, gratuita e qualificada, oferecida pelos profissionais e como uma forma econômica de usufruir da inteligência corporativa.

A partir da aceitação pelos gestores da linha intermediária e da cúpula estratégica, a manifestação do cidadão-trabalhador como uma oportunidade de melhoria, tanto para corrigir erros cometidos pela instituição quanto para prevenir futuras manifestações e garantir a eficiência da administração pública, principalmente, através da identificação de:

- pontos críticos e entraves organizacionais;
- decisões ou inovações implantadas que afetam outras áreas como “onda de propagação”, sem a adequada articulação prévia;
- processos de trabalho necessários e não realizados;
- problemas nas relações interpessoais em grupos de trabalho.

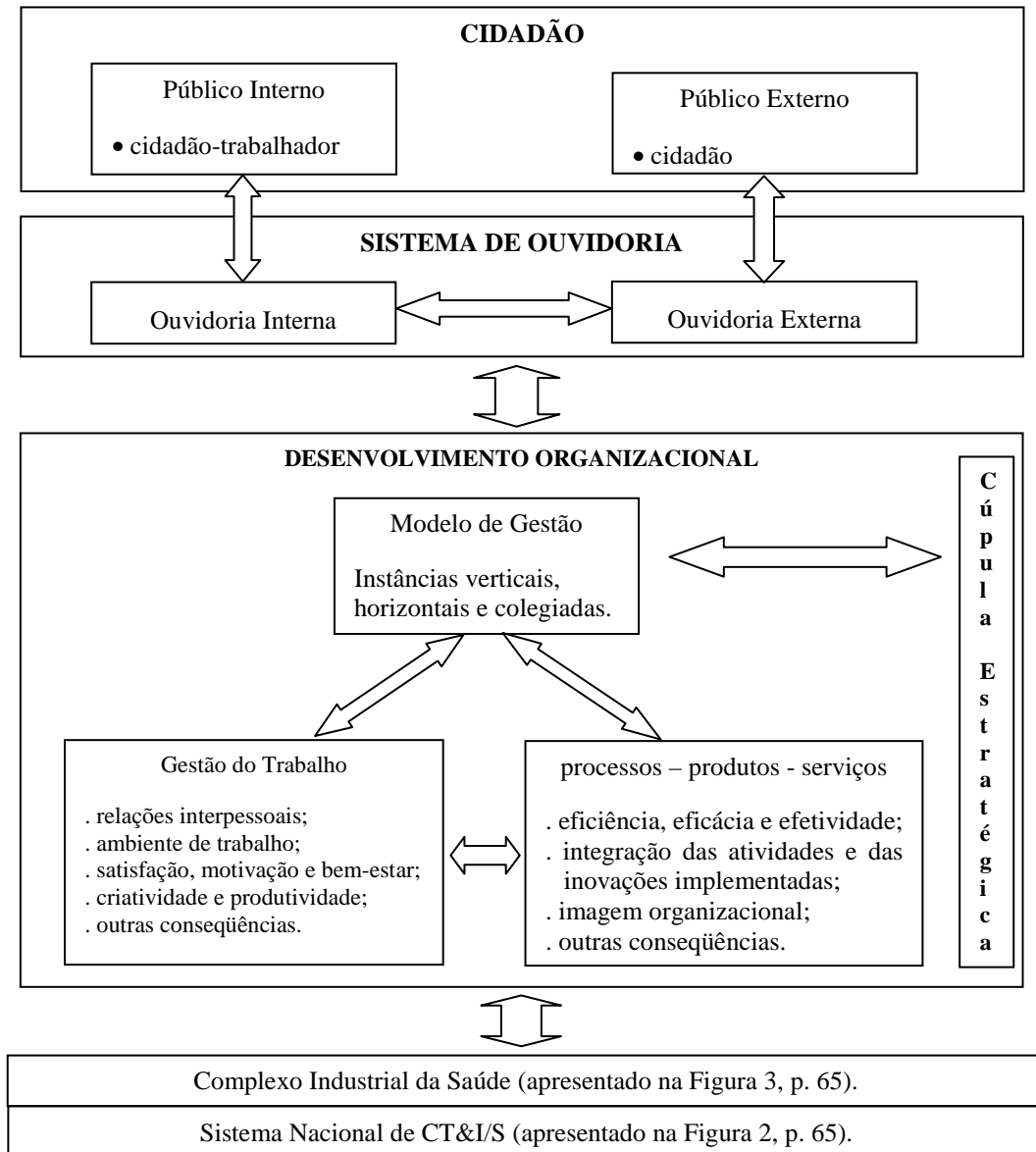
Com a identificação destas questões, a partir das manifestações do público interno, transformadas em oportunidades de melhoria, pode-se chegar a algumas soluções que impliquem mudanças, tanto no ambiente de trabalho e/ou na cultura organizacional, como nos processos, produtos e serviços oferecidos pela organização. Esses conhecimentos e tecnologias novos produzidos e desenvolvidos a partir das informações oferecidas pelos trabalhadores e que circulam na Ouvidoria Interna, devem representar, na ponta final do processo de gestão, contribuições para o sistema nacional de inovação brasileiro, conforme demonstrado na Figura 1.

O conjunto de demandas dos trabalhadores é, assim, fonte de informação e aprendizado e parte integrante da inteligência corporativa, que deve ter um destaque fundamental em uma instituição com a configuração de modelo organizacional de Burocracia Profissional Adhocrática de Mintzberg (1995) como a Fiocruz.

A Fiocruz tem suas áreas finalísticas inter-relacionadas, com grande interface entre elas, cuja dinâmica caracteriza o complexo da Instituição, conforme será demonstrado no Capítulo 3. Assim, uma decisão ou uma inovação implantada numa área pode acarretar, como consequência, um efeito em cadeia, como “onda de propagação”, sobre outras áreas. Esta

implantação se não for tratada pró-ativamente e preventivamente junto às áreas afetadas, pode transformar-se em manifestações dos cidadãos-trabalhadores.

FIGURA 1 – Demandas de Ouvidoria, Interna e Externa, o desenvolvimento organizacional e o Sistema Nacional de CT&I/S.



Fonte: Elaboração própria.

A Ouvidoria Interna significando, também, o acúmulo de conhecimento organizacional, leva a uma reflexão sobre os processos de trabalho e gera mudanças relacionadas a novos procedimentos colocados em prática, capazes de gerar novos produtos e serviços, no sentido tanto da correção quanto da prevenção das demandas do público interno.

Este é mais um fator que interfere nos níveis de satisfação, de motivação e de bem-estar no ambiente de trabalho e estão intimamente relacionados ao processo de criatividade,

individual ou coletivo e, conseqüentemente, à predisposição para a inovação inerente ao trabalho e a melhoria dos níveis de produtividade.

Essa Ouvidoria irá lidar com as demandas oriundas do público interno e a interface com outras instâncias existentes de atendimento, conforme já considerado, trabalhando de modo que essas instâncias se articulem para a solução dessas manifestações.

Dessa forma, a integração e a articulação entre as diversas instâncias estruturais que recebem e devem dar atenção à demanda apresentada pelo cidadão-trabalhador no processo de trabalho dariam maior eficiência, eficácia e efetividade nessa resposta. A proposta é que essa integração e essa articulação sejam garantidas através da criação da Ouvidoria Interna da Fiocruz.

Nesse contexto, apresentamos a seguir os objetivos do presente estudo:

- a) O objetivo geral é: analisar, do ponto de vista da gestão do trabalho, as demandas dos cidadãos-trabalhadores da Fiocruz que chegam às diferentes instâncias da Instituição, no sentido de propor um modelo de gestão para uma Ouvidoria Interna, em uma instituição de CT&I/S como a Fiocruz.
- b) Os objetivos específicos são:
  - apresentar os principais conceitos que envolvem uma *Ombudsman*/Ouvidoria e as diferenças existentes entre as suas funções e as dos demais serviços de atendimento;
  - mapear a natureza das demandas apresentadas pelos profissionais, relacionadas ao processo de trabalho, que chegam à Ouvidoria e à Diretoria de Recursos Humanos (Direh) da Fiocruz e aquelas que chegam à Asfoc, assim como o tempo utilizado para a resposta de solução recebida;
  - identificar a percepção dos dirigentes das instâncias existentes na Fiocruz (Ouvidoria e Direh) e da Asfoc quanto às interfaces no atendimento a essas demandas e as possíveis dificuldades e facilidades para implementar um modelo de gestão que as integre e harmonize em uma Ouvidoria Interna;
  - descrever padrões identificados de integração e harmonização interna entre as diversas instâncias de atendimento à demanda do empregado no processo de trabalho da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e comparar com a Fiocruz;
  - propor um modelo de gestão em Ouvidoria Interna para a Fiocruz.

## 2 Metodologia.

O período de julho a setembro de 2006 foi dedicado à pesquisa documental:

- de base bibliográfica e da documentação existente, relativa à Ouvidoria, serviços de atendimento e outras instâncias de atenção à demanda do trabalhador no processo de trabalho;
- do referencial legal extraído do Senado Federal e da normatização existente no serviço público sobre o assunto;
- da Fiocruz relativa à aprovação e/ou institucionalização da Ouvidoria e de identificação das instâncias verticais e colegiadas criadas dentro do modelo de gestão democrática e processo participativo, de atenção à manifestação do cidadão-trabalhador;

Realizado o mapeamento das demandas do público interno junto à Ouvidoria Externa e à Direh, ambas da Fiocruz, e também, junto à Asfoc, visando à caracterização da natureza dessas demandas e do tempo utilizado para a resposta ao cidadão-trabalhador.

Para análise do material identificado foi utilizado como referência os conceitos que envolvem CT&I/S (Fiocruz) e sistema financeiro (CAIXA) e as configurações dos formatos organizacionais definidos por Mintzberg, como também, aqueles conceitos que envolvem uma Ouvidoria, em especial, a Interna.

Realizada pesquisa de campo, no período de setembro a dezembro de 2006, e efetuada análise do material obtido através de quatro entrevistas. Dois entrevistados pertencem ao quadro da Fiocruz e um é relacionado à Instituição, tendo sido observado os seguintes critérios para a escolha destes: serem dirigentes, atuarem em áreas que, direta ou indiretamente, dão atenção à manifestação do público interno, e terem participado como delegados nos últimos CI. Os escolhidos foram: o Ouvidor (externo) e a Diretora de Recursos Humanos, ambos da Instituição, e o Diretor da Asfoc.

Como quarto entrevistado, referência externa ao presente estudo, foi escolhida a Ouvidoria da CAIXA (instituição financeira), por ter sido uma das pioneiras no País a instituir uma Ouvidoria Interna, ser uma experiência bem sucedida e exemplo de funcionamento.

Este Canal<sup>10</sup> é citado por diversos outros órgãos públicos e tem reconhecimento formal do Instituto Ethos, cujos padrões de integração e harmonização internos considerados,

---

<sup>10</sup> A palavra “canal” será grafada com letra maiúscula quando empregada em referência à Ouvidoria.

se constituíram em importante fonte de conhecimento, uma vez que existe pouca literatura brasileira sobre o assunto, em especial sobre Ouvidoria Interna, e quase nenhuma literatura sobre o assunto dentro da área de Ciência e Tecnologia (C&T) ou da Saúde. Fato que é constatado por diversos autores, como Vismona (2001, p. 16), ao falar sobre os ouvidores/ombudsman brasileiros: “em sua maioria, passaram a exercer esta função sem um preparo técnico prévio; foram aprendendo, buscando identificar as suas qualidades específicas no dia-a-dia. Falta literatura, faltam cursos. Até agora, a base de conhecimento é empírica”.

A falta de literatura é registrada também por Pinto (1998, p 20-21) que, ao desenvolver seu trabalho junto aos bancos, afirma: “a realização de entrevistas com os ombudsman de bancos brasileiros e o recurso a artigos de jornais, revistas e *folders* para descrição dessas experiências constituem importante fonte de conhecimento, já que não existe quase nada, na literatura nacional, sobre a atuação do Ombudsman na área bancária”.

As entrevistas realizadas para o presente estudo tomaram por base questionários guias, contendo questões abertas elaboradas com base nas principais dimensões que envolvem uma Ouvidoria, em especial a Interna, cujos roteiros estão apresentados nos anexos A e B.

Foram obtidos dados e informações e identificadas as percepções dos entrevistados sobre os aspectos que envolvem essas dimensões e a institucionalização e consolidação de uma Ouvidoria Interna e as respectivas relações com as demais instâncias organizacionais (verticais, horizontais e colegiadas).

Os conteúdos das entrevistas, informações e dados, com suporte da aplicação da Matriz SWOT, subsidiaram a análise crítica desses aspectos e dimensões identificados, tendo como referência a integração e articulação do Canal com as demais instâncias institucionais, bases para a proposta de modelo de gestão de Ouvidoria Interna para a Fiocruz. Este modelo de análise é uma ferramenta que fornece orientação útil para o planejamento estratégico e busca:

Diagnosticar as forças (*Strengths*) e fraquezas (*Weaknesses*) internas, bem como as oportunidades (*Opportunities*) e ameaças (*Threats*). A análise é baseada na presunção de que o administrador deve identificar e avaliar cuidadosamente as forças e fraquezas da organização com as oportunidades e ameaças do ambiente externo para formular uma estratégia que concilie aspectos internos e externos a fim de assegurar o sucesso organizacional (MALDONADO, 2005).

No emprego do modelo, eliminam-se os pontos fracos onde existem riscos e ameaças e se fortalecem os pontos fortes que identificam oportunidades.

No presente estudo, os conceitos da Matriz de Análise SWOT serão utilizados como referencial e suporte para a elaboração da proposta do modelo de gestão de Ouvidoria Interna para a Fiocruz.

## **2.1 Organização do estudo.**

Na organização do presente estudo, através do terceiro Capítulo, busca-se uma revisão do tema e a caracterização dos conceitos de Ouvidoria, Interna e Externa, Pública e Privada, apresentando os dados sobre a origem do Ombudsman/Ouvidoria no mundo, no Brasil e na Fiocruz, e as diferenças conceituais entre estas e demais instâncias de atendimento.

Apresentam-se, também, os formatos organizacionais de Mintzberg utilizados na caracterização das duas organizações e das influências que exercem sobre a natureza das atividades e papel da Ouvidoria Interna de cada organização.

No quarto Capítulo, contextualiza-se do estudo na Fiocruz, o seu modelo de gestão democrática e processo participativo consolidado e o importante papel da gestão do trabalho nesse modelo inovador de gestão pública.

Neste Capítulo, apresenta-se os entrevistados internos e o relacionado à Fiocruz: a Ouvidoria, a Direh e a Asfoc, que contribuíram com suas interpretações em relação aos principais aspectos que envolvem uma Ouvidoria Interna e a sua futura institucionalização na Fiocruz, em atenção a uma das resoluções finais do V CI. Apresentam-se, ainda, os principais aspectos apontados nas entrevistas realizadas e a respectiva análise.

No quinto Capítulo apresenta-se a CAIXA, a história da sua Ouvidoria Interna e como está estruturada, o fluxo interno adotado de atenção à demanda e os principais dados e informações produzidas e divulgadas em seus relatórios, com base em visita realizada, além dos principais aspectos apontados na entrevista realizada.

No sexto Capítulo desenvolveu-se uma proposta de gestão em Ouvidoria Interna para a Fiocruz, a partir da análise desse Canal como uma instância a mais que complementa o modelo de gestão democrática e processo participativo, em harmonia com as demais instâncias estruturais, verticais e colegiadas, e identificação das principais estratégias nesse sentido.

Procurou-se avaliar a sua importância na prática como facilitadora da articulação e integração dessas instâncias e como indutora do bom funcionamento das mesmas, trazendo a



melhoria do bem-estar no ambiente de trabalho e, conseqüentemente, do nível de inovação da Instituição.

Finalmente, no sétimo Capítulo conclui-se a presente dissertação abordando os principais pontos do estudo realizado.

### 3 Revisão do tema.

#### 3.1 O Ombudsman/Ouvidoria.

##### 3.1.1 Como surge o termo Ombudsman e a evolução desse Instituto<sup>11</sup> no mundo.

O primeiro vernáculo que surge na história e é aplicado às funções de uma Ouvidoria é o termo nórdico Ombudsman<sup>12</sup>, composto pela fusão da palavra *ombud*, cujo significado é “representante”, “procurador”, com o sufixo *man*, que significa “homem”, no germânico ocidental, e a tradução literal do idioma sueco significa “homem imbuído de missão pública, intermediário e representante”. O termo tem a pronúncia, em sua origem, proparoxítona (ômb), porém no Brasil assumiu a forma paroxítona (búds), conforme o “Aurélio”.

A idéia de Ombudsman, de acordo com a Controladoria-Geral da União (2004, p. 4), registra-se pela primeira vez em 202a.C., na administração do Império Chinês, durante a Dinastia Han (206a.C. - 221d.C.), onde foi adotado o confucionismo como doutrina oficial do estado, tendo sido Confúcio<sup>13</sup> seu grande inspirador (CONFUCIUS PUBLISHING CO. LTD, 2006). Neste período, de acordo com Brito (1991), Neto (1985), Leite (1975) *apud* PINTO (1998, 27-29), instituíram o “funcionário Yan” que recebia as reclamações da população referentes às injustiças praticadas pela administração imperial chinesa.

Temos ainda, na História, outras experiências encontradas que poderiam ser consideradas como antecessoras ao Ombudsman sueco, tais como, "o Vizir do Faraó" no Egito; “os Olhos e Ouvidos do Rei” no Império Persa; “os Euthynoi” em Atenas e “os Ephori” em Esparta, na Grécia Antiga; “o Tribunus Plebis” na Antiga Roma; “os Missi

<sup>11</sup> Designação utilizada pelos diversos autores para se referir ao Ombudsman/Ouvidoria. De acordo com o Dicionário Aurélio (FERREIRA, 1999, p. 1119) temos a seguinte definição: “Instituto. [Do lat. Institutu, ‘instituído’]. [...] 6. Designação comum de certos estabelecimentos de natureza diversa, mas com objetivo preciso; [...]”. No texto a palavra “instituto” será grafada com letra maiúscula quando empregada em referência à Ombudsman/Ouvidoria.

<sup>12</sup> De acordo com o Dicionário Aurélio (FERREIRA, 1999, p. 1443) temos a seguinte definição: “Ombudsman (búds). [Do sueco *ombud*, ‘representante’, ‘deputado’, + ingl. *man*, ‘homem’.] **S.m.** 1. Nos países de democracia avançada como, p. ex., a Suécia, funcionário do governo que investiga as queixas dos cidadãos contra os órgãos da administração pública. 2. *P. ext.* Pessoa encarregada de observar e criticar as lacunas de uma empresa, colocando-se no ponto de vista do público: ‘o ombudsman critica o próprio jornal que lê com olhos do leitor’ (Jornal do Brasil, 25.6.1985)”.

<sup>13</sup> Confúcio foi grande filósofo chinês (que se chamava *Kong Qiu*), e viveu entre 551-479 a.C., durante a Dinastia Chou, e “Confúcio acreditava que a implantação de seus pontos de vistas pelo governo estabeleceria a utopia do ‘estado como um bem público’ e prepararia o caminho para paz entre os homens” (CONFUCIUS PUBLISHING CO. LTD, 2006).

Dominici” (emissários do Senhor) na Igreja Medieval Cristã; “o Conselho dos Dez” de Veneza, no Século XV; e “os Olhos do Monarca” na Rússia, em 1722 (Brito, 1991; Neto, 1985; Leite, 1975; Gualazzi, 1986, *apud* PINTO, 1998, 27-29, 46).

Na Suécia, o instituto do Ombudsman teve, de acordo com alguns autores, a exemplo de Leite (1975) *apud* BRAZ (1992, p. 27), o marco fundamental a sua origem em 1713, quando foi criada a Procuradoria Suprema (*Konungens Högsta Ombudsmannen*), pelo Rei Carlos XII, cuja competência era o de vigiar os funcionários da monarquia no cumprimento das ordens e leis, atuando como delegado ou agente do Rei. O Procurador Supremo (*Högsta Ombudsman*) passou, a partir de 1719, a ser denominado Chanceler de Justiça (*Justitienkansler*). A partir de 1720 ocorre o fortalecimento do Parlamento (*Riksdag*) que passa a nomear o Chanceler da Justiça, a quem foi atribuída também a atividade de emitir relatório de todas as situações que envolviam aquele Instituto.

Posteriormente, a Suécia, em 1809, após ter sido derrotada na guerra com a Rússia (em 1807) e perdido metade de seu território, que veio a se constituir na atual Finlândia, promulga uma nova Constituição (*Regeringsform*), que teve como um dos principais objetivos o de estabelecer o equilíbrio entre os poderes do Monarca e o do Parlamento, com a adoção de um sistema de mútuo controle; o Ombudsman (*JustitieOmbudsman*, para assuntos civis, e o *militieOmbudsman*, para assuntos militares) foi um dos instrumentos aplicado em sua consecução, dando ao Parlamento novas prerrogativas e limitando o poder real. Dessa forma, ressurge o *Ombudsman* na Suécia, que era eleito pelo Parlamento e tinha o papel de interlocutor entre o Governo e a população, fortalecendo os direitos dos cidadãos diante do Poder do Estado ao exercer o papel de representante destes.

A Finlândia por sua vez, sob o domínio do império czarista da Rússia, adotou a Constituição sueca e, conseqüentemente, o *Justitienkansler*, vindo a promulgar uma nova Constituição republicana em 1919, quando conquistou a independência política, através da qual implantou o agente da lei (*Oikeusasiamies*), muito semelhante ao Ombudsman sueco.

Entre os países escandinavos, além da Finlândia, temos a Noruega em 1952, que criou inicialmente, um Comitê de Ombudsman específico para as forças armadas, vindo a instituir em 1962 o Ombudsman para assuntos civis; e a Dinamarca em 1953, com um Ombudsman para assuntos militares e outro para assuntos civis. Temos ainda outros países citados por Gomes, M. (2000, p. 54-62) e Braz (1992, p. 91-101), como a Republica Federal da Alemanha em 1957; Nova Zelândia em 1962; Inglaterra em 1967; Tanzânia em 1966; Estado de Israel em 1971; França em 1973; Portugal em 1975; Austrália em 1976; Países Baixos em 1980; Espanha em 1981; Argentina em 1983, dentre outros.

O Ombudsman sueco, cujo modelo (Quadro 1) serviu como paradigma e se disseminou por diversos países do mundo, em nível nacional, embora apresentando algumas diferenças nos seus elementos característicos, em função de diversos fatores, como político, histórico, e outros que interferiram na constituição do Instituto.

QUADRO 1 – Modelo Ombudsman (1809-1919)

ELEMENTOS DE CARACTERIZAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
Natureza	Instrumento de controle interorgânico.
Previsão Jurídica	Constitucional.
Bem Jurídico Tutelado	Legalidade.
Racionalidade Preponderante	Formal.
Localização Institucional	Poder Legislativo.
Nível Hierárquico	Superior.
Forma de Seleção	Eleição pelo Parlamento.
Autonomia	Funcional, política, administrativa e financeira.
Competência	Administração Pública, Forças Armadas e Poder Judiciário.
Poderes e Instrumentos de Atuação	Investigação, legitimidade ativa em ações penais e de constitucionalidade, recomendações e sugestões legislativas.
Garantias	Mandato.
Requisitos do Cargo	Notório saber jurídico, reputação ilibada, espírito público, ausência de vinculação partidária.
Acesso do Cidadão	Direto, informal e gratuito.

Fonte: Gomes, M. (2000, p. 88)

Em outros países o Ombudsman foi adotado em nível regional, local ou setorial, como é o caso, da Itália, Austrália e do Brasil, além de existir, também, em âmbito comunitário, como é o caso do instituto de Ombudsman europeu, criado em 1992, no âmbito da União Européia, ao qual estão vinculados todos os Ombudsman dos países membros.

A idéia e o desenvolvimento do Ombudsman acompanham a evolução dos direitos humanos e teve como um dos principais marcos mundiais a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CNUDH)/Organização das Nações Unidas (ONU). Foi então estabelecido em 10 de dezembro de 1948, em Palais de Carllot - Paris, que todo o ser humano tem o direito de participar na direção dos negócios públicos de seu país e que a vontade do povo será o fundamento da autoridade do governo. Em seu Artigo 21º estabelece que:

1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país.
3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos, e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo

equivalente que salvaguarde a liberdade de voto (COMISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS, 1948).

Uma das formas de participação direta do cidadão na direção dos órgãos públicos, portanto, é através das atividades do Ombudsman, que teve marcante disseminação no século XX com a sua incorporação pela redação de diversos jornais americanos, a partir de 1967. A adesão mundial foi crescente. No ano de 1971 eram desenvolvidas em 15 países, chegando em 2003 a serem adotadas em 120 países dos 191 reconhecidos pela ONU (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2004, p. 4). Porém, nos jornais, além de receber as críticas e sugestões do leitor, tinha a responsabilidade de ler, diariamente, as notícias nos veículos de comunicação e divulgação, e a função de autocrítica interna após a publicação do jornal.

Dessa forma, a idéia do Ombudsman surge no mundo para o fortalecimento dos direitos do cidadão diante do poder do Estado, sendo assim universalizada. O defensor desses direitos, de acordo com Vismona (2001, p. 12), recebe nomenclaturas diferentes para características semelhantes em diversos países: nos países de origem hispânica, a denominação de *El Defensor del Pueblo*; na França, *Le Médiateur*; em Portugal, *Provedor de Justiça* e, ainda, segundo Braz (1992, p 34), “*Il Defensor Cívico*, na Itália; [...] *El Defensor Del Ciudadano*, no México; [...] *Parliamentary Commissioner for Administration (ACM)*, *Parliamentary Ombudsman*, ou Ombudsman, em diversos países de língua inglesa”.

No Brasil, além de Ombudsman utiliza-se também a denominação de Ouvidor. A primeira é mais empregada pelas empresas privadas e a segunda está mais ligada à mídia informativa e ao serviço público. Curiosamente, embora o termo Ombudsman possa ser empregado no plural – *Ombudsmen* – não encontramos uma variante em gênero – *Ombudswoman*. Optamos, no presente texto, pelo uso do termo da forma invariável – Ombudsman.

Não poderíamos deixar de citar a importância histórica mundial da influência da relação fornecedor-consumidor dentro do mercado econômico. Este, principalmente, no contexto da globalização, contribuiu, de certa forma, para a evolução e disseminação do instituto de Ouvidoria/Ombudsman. Nesse sentido, destacou-se a mensagem especial<sup>14</sup> do Presidente John Kennedy, de 15 de março de 1962, enviada ao Congresso americano, que versava sobre a proteção dos interesses dos consumidores e introduzia o conceito de direitos

---

<sup>14</sup> Inspirada nas campanhas e defesas do Advogado Ralph Nader, em favor dos direitos dos consumidores nos anos 60 desenvolvidos em conjunto com a associação *Public Citizen*. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Ralph\\_Nader](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ralph_Nader)>. Acesso em: jan. 2007.

do consumidor, incorporando os direitos à segurança, à informação, à escolha e ao de ser ouvido.

Em reconhecimento a esse marco histórico a data (15 de março) passou a ser considerada pela ONU, a partir de 1985, como o Dia Mundial dos Direitos do Consumidor (GIANGRANDE, 2001, p. 31-42).

As empresas então assumem um olhar diferente em relação ao mercado e, em especial, ao consumidor, cujos interesses passam a ser considerados em sua gestão administrativa (em especial pelos profissionais de *marketing*), garantindo-lhes maior acesso à participação na formulação das políticas governamentais e nos procedimentos de regulamentação, sendo o instituto de Ouvidoria/Ombudsman de fundamental importância nesse contexto.

Portanto, atualmente, o instituto de Ombudsman já está disseminado pelo mundo todo, em todos os continentes, em nível nacional ou regional, local ou setorial, apresentando as mais diversas configurações, com variações em seus elementos característicos, influenciados por diferentes motivos, especificidade e cenários. Embora, em muitos países, esses institutos sejam ainda bem próximos do paradigma sueco.

### **3.1.2**

#### **A evolução do Ombudsman/Ouvidoria no Brasil e alguns fatos históricos importantes.**

##### **3.1.2.1**

#### **Do cargo de Ouvidor-Mor ao conceito contemporâneo de Ouvidoria.**

No Brasil, o conceito colonial de Ouvidor, segundo Vismona (2001, p. 11) “remonta à idéia de Ouvidor Geral, que tinha por função aplicar a Lei da Metrópole, ou seja, exercia não uma representação do cidadão diante do órgão público, mas o inverso, atendia ao titular do poder, reportando o que ocorria na Colônia”. O Ouvidor Geral que surgiu no Brasil-Colônia divergia do conceito clássico de Ombudsman utilizado na Suécia, isto é, não representava os cidadãos, mas atendia aos interesses do titular do poder na aplicação da Lei da Metrópole e reportava ao rei de Portugal o que ocorria na colônia (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2004, p. 4), tendo como competência julgar e punir os infratores dos interesses da Justiça, sem direito a interposição de recurso. Este conceito diverge, também, do empregado atualmente no Brasil.

O emprego do conceito de Ouvidoria, segundo Vismona (2001), “mais próximo do clássico, de representante do cidadão agindo na defesa dos seus direitos”, surge no Brasil apenas em 1986, com a instalação da Ouvidoria pela Prefeitura Municipal de Curitiba/PR.

A criação desse Instituto passou a ocorrer a partir de iniciativas isoladas de ouvidorias regionais, locais ou setoriais, que apresentam diferenças em seus elementos característicos, pelo fato de no Brasil não ter sido incluída a previsão de institucionalização do Ombudsman, próximo ao modelo sueco, na Carta Magna de 1988, como veremos mais adiante. Segundo o autor, a Ouvidoria Parlamentar como agente público não foi instituída no Brasil, porém, “a conscientização da cidadania na defesa dos seus direitos é a verdadeira mola propulsora da Ouvidoria”, orientadora da maioria das ouvidorias instituídas no serviço público.

### **3.1.2.2**

#### **Alguns aspectos e fatos históricos importantes.**

Assim, alguns aspectos e fatos históricos importantes devem ser considerados na evolução do instituto de Ouvidoria/Ombudsman desde o Brasil-Colônia até os dias atuais.

No Brasil Colônia, foram criadas as Capitânicas Hereditárias, cujos donatários, respeitando os costumes de Portugal, podiam criar ouvidorias, uma vez que tinham direito a criar cargos de governo e de justiça de acordo com os documentos forais e cartas de doação, ou acumulavam as funções. O Ouvidor fazia parte do esquema de justiça, na administração das colônias e províncias do sistema de governo português que era regido pelo Código Manuelino de 1512 (BAHIA, 2006).

Na mais antiga Capitania Hereditária, São Vicente (São Paulo), o Capitão-Mor Martin Afonso de Sousa “tinha alçada para julgar, no civil e no crime, até pena de morte” (BAHIA, 2006) e, segundo a Controladoria-Geral da União (2004, p. 5), nessa Capitania, em 1538, ocorreu a nomeação do primeiro Ouvidor, Antônio de Oliveira, que acumulou este cargo com o de Capitão-Mor.

Em 17 de dezembro de 1548, o Rei de Portugal - Dom João III cria o Governo-Geral na Colônia, através da Carta outorgada ao primeiro Governador Geral, conhecida como “Regimento de Tomé de Sousa”, que visava disciplinar a atividade colonizadora, com a preocupação de respeitar os princípios jurídicos de Portugal, e é considerada uma autêntica Constituição de 1549, em nível de sua época (MATTOS, 2006).

Tomé de Sousa, primeiro Governador Geral, nomeado em 07 de janeiro de 1549 por D. João III, partiu em 01 de fevereiro de 1549 de Lisboa com a sua esquadra tendo como

destino a Capitania Hereditária da Bahia e de Todos-os-Santos, desembarcando, em 29 de março de 1549, para instalar a sede do Governo, trazendo os três auxiliares: o Provedor-Mor encarregado de assuntos financeiros; o Capitão-Mor da costa encarregado da defesa; e o Ouvidor-Geral - Pero Borges, que cuidava de assuntos judiciais em todo território colonizado, com função semelhante ao de Corregedor-Geral da Justiça (BAHIA, 2006).

Curiosamente, o mesmo Pero Borges havia sido, anteriormente, designado para supervisionar a construção de um aqueduto em Elvas - Portugal, em 1543, onde foi acusado por desviar mais de 10% da verba da obra, sendo condenado, em 17 de maio de 1547, a devolver o dinheiro desviado e suspenso por três anos das atividades públicas. Em pouco mais de um ano e oito meses, veio a ser designado (1º de fevereiro de 1549) como primeiro Ouvidor Geral da Colônia, atuando junto ao primeiro Governo Geral. A partir de 1553, com o segundo governador Duarte da Costa, Pero Borges passou a acumular as funções de Provedor-Mor da Fazenda (BUENO, 2006).

Durante o Império, em 1823, através de um projeto de lei apresentado por um Deputado, é proposta a criação do “Juízo do Povo” com as características do Ombudsman, bem próximo do modelo sueco. A ele cabia enviar as queixas *ex-officio* à Corte. Oliveira Filho (1976) *apud* GOMES, M. (2000, p. 62) destaca o artigo 5º do referido projeto, onde se lê: “Para desafogo e liberdade dos povos, haverá em cada província um Juízo do Povo, a quem recorra nos casos de opressão para apresentar na Corte as suas queixas, o que o mesmo Juiz do Povo deverá fazer *ex-officio*”. A proposta não foi aceita pelo Parlamento Imperial, mas o curioso é que o fato ocorreu apenas um ano após a independência do Brasil e quatorze anos após a criação do Ombudsman na Suécia (1809).

Na República, registra-se, em 1961, a primeira tentativa de institucionalização de Ouvidoria com as características clássicas do Ombudsman sueco, através do Decreto n.º. 50.533, que implantava os sub-gabinetes da Presidência da República nas capitais dos estados, que não chegaram a ser instalados, com a revogação do decreto no mesmo ano.

Por ocasião do Regime Ditatorial Militar, a partir de 1964, que durou até 1984, as instituições foram submetidas ao silêncio, principalmente, com a obstrução dos canais de controle da Administração Pública, formais e informais. A população brasileira não tinha acesso às informações que envolviam o Estado e a gestão pública. Existem registros, datados de 1977, sobre a criação do cargo de Ombudsman no quadro de pessoal da Comissão de Valores Mobiliários, do Ministério da Fazenda, que nunca foi ocupado, e da tentativa da criação de uma Procuradoria Geral do Povo como defensora dos direitos do povo frente aos atos ilegais da Administração Pública, que foi arquivada, por decurso de prazo, em 1982.



Ainda, sob esse Regime, a década de 80 (embora o processo tenha se iniciado em meados dos anos 70) foi marcada pelo surgimento da resistência de setores da sociedade brasileira ao Regime Militar e pelo aumento das demandas sociais marcados pelas lutas urbanas e, destacadamente, pelo movimento sindical por melhorias salariais, direitos trabalhistas e conquista de liberdades sindicais. A resistência nacional foi fortalecida em função das transformações ocorridas no cenário internacional, bem como, pela dificuldade de resposta do Estado às novas demandas surgidas, e agravadas pelos altos índices inflacionários da época e dos altos custos decorrentes do inchaço da máquina pública (GOMES, M., 2000, p. 49-124).

As instituições voltam ao debate, por ocasião do surgimento dos primeiros sinais de abertura democrática em 1983, com a criação de canais entre a população e a estrutura de poder, e a instituição dos primeiros instrumentos de participação popular.

Reinstalado o regime democrático no País, ocorrem, em 1986, dois fatos importantes e marcantes na defesa dos direitos do cidadão: a criação da primeira Ouvidoria pública no Brasil, instituída na Prefeitura de Curitiba/PR, já referida, e a assinatura do Decreto nº. 93.714/86, de criação da Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão (CDDC), contra os abusos, erros e omissões na Administração Pública Federal, subordinada à Presidência da República que designava os seus membros, cujo presidente era o representante do Gabinete Civil. De acordo com Gomes, a criação dessa Comissão foi uma tentativa frustrada de substituir o instituto do Ombudsman que, na prática, acabou sendo descaracterizada, pois era de fácil manipulação pelos que detinham o poder público.

Nessa década, as demandas sociais aumentam, principalmente, em função das carências básicas da cidadania e de precários mecanismos de reivindicação. Com a institucionalização do Congresso Nacional Constituinte, a sociedade brasileira volta a ter esperança de vir a exercer, de forma democrática e mais efetiva, o controle sobre os destinos do Estado e de participar das decisões dos seus governantes, como direitos fundamentais ao exercício da cidadania. Este cenário tem reflexo sobre as organizações públicas e também privadas. Cria-se, em 1985, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Decreto nº. 91.450), presidida pelo Professor Afonso Arinos de Melo Franco, para a preparação do anteprojeto, que serviu de base para a elaboração da nova Constituição (LYRA, 2005).

O corpo do anteprojeto abriga a proposta da implantação do modelo sueco de Ombudsman, com a denominação de “Defensor de Povo”, através do seu artigo 56, conforme Anexo C, e define sua escolha através de um colegiado (Câmara dos Deputados), a partir de candidatos indicados pela sociedade, com mandato de cinco anos e plena autonomia de

atuação. Porém, esta proposta não foi contemplada no segundo substitutivo ao anteprojeto da nova Constituição, cujo Relator foi o Deputado Bernardo Cabral, em decorrência do corporativismo de certos setores do aparelho do Estado, a exemplo do Ministério Público (MP), transferindo para este Ministério algumas das atividades propostas.

A figura do “Defensor do Povo” não foi incorporada à Lei Maior de 1988, nem consta a previsão da criação de Ouvidoria/Ombudsman com as características clássicas inerentes ao modelo originário da Suécia, embora estejam previstos direitos fundamentais. Essas funções ficaram distribuídas entre o Tribunal de Contas da União, com papel de investigar as denúncias de qualquer cidadão; o Ministério Público, com ampliação do seu papel de fiscalizador de leis; e o Congresso Nacional, através de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), convocação de funcionários públicos, dentre outros (PINTO, 2006).

Porém, frente à demanda da sociedade por formas de controle Estatal, a Constituinte envia a proposta (§ 3º do artigo 37) de serem disciplinadas por lei, as reclamações referentes aos serviços públicos prestados, aprovada no texto Constitucional com nova redação, através da Emenda Constitucional Federal nº 19, de 04 de Junho de 1998 (BRASIL, 1998a), conforme Anexo D. A partir daí se fortalece o instituto de Ouvidoria/Ombudsman.

Como pode ser observado no *caput* do artigo, além dos princípios tradicionais (de legalidade, de impessoalidade, de moralidade e de publicidade), foi acrescentado o princípio da eficiência nos serviços públicos. Determinando, através do parágrafo 3º, que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública, direta e indireta, regulando:

- as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e as avaliações periódicas, externas e internas, da qualidade dos serviços;
- o acesso dos usuários aos registros administrativos e às informações sobre atos de governo;
- a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego e função na administração pública.

O acréscimo do princípio da eficiência foi um dos principais vetores da gestão pública, juntamente com a institucionalização da atividade de Ouvidoria no País, na busca de proteção e defesa do usuário de serviços públicos. Este marco caracteriza significativo avanço no campo da cidadania no Brasil ao legar tão importante instrumento na construção da melhoria contínua da qualidade dos serviços.

A gestão em CT&I/S, com a adoção de modernas tecnologias de gestão na busca de instituições eficientes, encontra, no instrumento de Ouvidoria, a possibilidade de promover uma maior visibilidade político-administrativa, a modernização gerencial, a valorização dos cidadãos-trabalhadores e a satisfação dos usuários e da sociedade, através do direito ao controle social adequado dos serviços públicos prestados à sociedade brasileira.

Com o advento da nova Carta Magna/88, o direito e o incentivo à participação no Brasil adquirem nova dimensão, incorporando a concepção de democracia participativa em substituição à representativa, de visão estatal, com efetivo controle da sociedade pelos seus representantes eleitos ao estabelecer institutos jurídicos que permitem a participação do cidadão, como é o caso da Ouvidoria/Ombudsman. Desta forma, abre espaço à participação direta dos cidadãos (individual ou coletiva) na formulação, planejamento e gestão das políticas públicas e na gestão administrativa das instituições públicas, e conseqüentemente, na vida do País.

O País passa, então, por um período de atuação do governo marcado pela criação de leis, dentre elas a de defesa do usuário do serviço público, ou melhor, dos cidadãos brasileiros. Nesse sentido, marcos importantes ocorrem, como a edição do Código de Defesa do Consumidor (CDC), através da Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990, previsto no art. 5º, XXXII da Carta Magna, no qual se estabelece: “o Estado promoverá na forma da lei a defesa do consumidor”. Este artigo expressa a preocupação das organizações privadas com a satisfação dos seus clientes em relação à eficiência dos serviços prestados e à qualidade dos produtos oferecidos, buscando a maximização dos lucros, que instituíram a figura do Ombudsman para atuar em departamentos de atendimento a seus clientes e pessoal interno (BRASIL, 1990). São exemplos de instituições privadas brasileiras que adotaram o instituto de Ouvidoria/Ombudsman, antes mesmo da edição do CDC: Rhodia em 1986 e Jornal “A Folha de São Paulo”, em 1989; após o CDC: a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica, o extinto Banco Nacional, o Grupo Pão de Açúcar, este em 1993, dentre outras.

Ocorre, assim, um impulso na evolução das relações de consumo, e o cliente aprende a defender seus direitos e conhecer seus deveres frente aos setores econômicos. A partir de então, surgem várias formas de defesa e proteção do consumidor, o lado considerado mais frágil da relação comprador - vendedor, entre as quais se podem citar: assistências jurídicas, *sites*, programas de rádio e televisão, colunas em jornais, dentre outros, implicando na modernização do sistema de defesa do consumidor. Este cenário levou à criação de instituições públicas tais como, os Programas de Orientação e Proteção ao Consumidor (Procon), vinculados às Secretarias de Estado da Defesa do Consumidor, os Programas

Estaduais de Proteção e Defesa do Consumidor (Decon), vinculados às respectivas Procuradorias Gerais da Justiça/MP, os juizados especiais cíveis, dentre outras, para atender ao cliente/usuário, na busca do respeito à cidadania.

Esse movimento faz ressurgir na Administração Pública o instituto de Ouvidoria, porém, com características diferentes dos tempos do Brasil Colônia, que se preocupa, agora, com a defesa da qualidade dos serviços, com os direitos humanos, com a cidadania e com a satisfação dos seus administrados. Como consequência, edita a Lei nº. 8.490, em 19 de novembro de 1992, criando, através da alínea f, do item I, do art. 16, e alínea j, do item I do artigo 19, a Ouvidoria-Geral da República (primeira Ouvidoria pública federal) na estrutura regimental básica do Ministério da Justiça (BRASIL, 1992).

Cabe ressaltar, ainda, que o Brasil passa pela Reforma ou Reconstrução do Estado, no período de 1995 a 2002, conduzida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), através dos Programas de Qualidade e Participação na Administração Pública e de Reestruturação e Qualidade. O Poder Público assume o papel de defensor da equidade social, comprometido com o cidadão e a satisfação de suas necessidades, sendo, nesse cenário, o instituto de Ouvidoria/Ombudsman um dos mecanismos importantes para o novo modelo de gestão pública. Este Instituto deve ser capaz de dar ao cidadão brasileiro, usuário real ou potencial, o direito de ser ouvido em relação a suas expectativas e necessidades quanto aos produtos e serviços oferecidos pelo Estado e de estar envolvido, através de processo participativo, na vida de cada instituição pública, em decorrência, na busca da melhoria da qualidade do que recebe e da maior eficiência do Setor Público.

Paralelamente, como marco importante, cria-se a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO), durante a Assembléia Geral do I Encontro Nacional de Ouvidores realizada em 16 de março de 1995, em João Pessoa/PB, passando essa data a ser considerada como o Dia do Ouvidor (16 de Março) no Brasil, criado em 2001 por ocasião do VI Encontro Nacional de Ouvidores/Ombudsman, realizado em Recife (PE).

A ABO veio a instituir o Código de Ética do Ouvidor/Ombudsman, ver Anexo E, aprovado na Assembléia Geral Extraordinária, do III Encontro Nacional de Ouvidores/Ombudsman, realizada em 19 de dezembro de 1997, em Fortaleza/CE. Também, podemos citar como marco a edição do Decreto nº. 1.796/96, revogado posteriormente pelo Decreto nº. 2.802/98, através dos quais é criada a Ouvidoria-Geral da República, como um dos órgãos específicos singulares da estrutura do Ministério da Justiça.

Em 20 de abril de 1999, o Estado de São Paulo foi pioneiro na promulgação da Lei nº 10.294, de 1999, de Proteção e Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos, através da qual

estabelece a criação de ouvidorias em todos os seus órgãos, regulamentada em 22/10/2004 pelo Decreto nº. 49.067, principal marco na disseminação da função de ouvidor nos órgãos da administração pública estadual.

No início do século XXI ocorrem algumas alterações na estrutura regimental no nível Federal que implicam em alterações nas ouvidorias. Exemplifica-se: o Decreto nº. 3.382/00, que delega as funções de Ouvidor-Geral da República ao Secretário Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, e a Medida Provisória nº. 2.216/01, que cria a Corregedoria-Geral da União como órgão integrante da Presidência da República, assumindo, em 2002, através do Decreto nº. 4.177, a função de Ouvidoria-Geral da República (que era do Ministério da Justiça), excetuando-se as funções relativas à Ouvidoria-Geral de Direitos Humanos e às ouvidorias das polícias federais que permanecem naquele Ministério.

Em 13 de junho de 2000, é assinado pelo Presidente da República o Decreto nº. 3.507, que fixa “as diretrizes normativas para o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional, que atendem diretamente aos cidadãos” e que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos, sob a coordenação da Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Este Decreto, através do § 2º do artigo 4º, estabelece ainda, a aferição anual, pelos órgãos e entidades públicas federais, do grau de satisfação dos usuários em relação ao atendimento recebido (BRASIL, 2000).

Ainda em 2002, através do Decreto 4.490/02, cria-se a Ouvidoria-Geral da República na estrutura regimental básica da Corregedoria-Geral da União que é transformada, através da Lei nº. 10.683/03, em Controladoria-Geral da União. Esta, além das funções de correção, de controle interno e de auditoria pública, tem a função de Ouvidoria-Geral, com exceção das atividades de Ouvidoria dos índios, do consumidor e das polícias federais, mantidas no Ministério da Justiça, e a dos direitos humanos que fica sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Altera, através da Lei nº. 10.689/04, a denominação de Ouvidoria-Geral da República para Ouvidoria-Geral da União. Esta assume também, através do Decreto nº. 4.785/03, a coordenação técnica das ouvidorias do Poder Executivo Federal.

Em 2005, foi criada a Associação Nacional de Ouvidores Públicos (ANOP). Nela o Ouvidor da Fiocruz (cujas Ouvidoria foi criada no mesmo ano) tem assento como membro do Conselho Deliberativo. E, ainda, em 29 de setembro deste ano, na Assembléia Geral

Ordinária do X Encontro Nacional de Ouvidores/Ombudsman, realizada no Costão do Santinho, em Florianópolis/SC, foi aprovado o Decálogo do Ouvidor, ver Anexo F.

Constata-se, portanto, que o Brasil possui hoje ouvidorias em diversas áreas e níveis de sua estrutura, incluindo-se: a parlamentar; a do Poder Executivo; o Fórum Nacional de Ouvidores Universitários; as Estaduais; as Municipais, dentre outras, em níveis regionais, setoriais ou locais.

Somente na esfera federal, a quantidade de unidades de ouvidorias, constituídas em órgãos públicos, passou de 33, em 2002, para mais de 132, em 2006, conforme dado divulgado no *site* da Ouvidoria-Geral da União (Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: jan. 2007), caracterizando um movimento crescente e contemporâneo das organizações, muito mais comprometidas com a ética e a cidadania. Dentro desse cenário, a Ouvidoria-Geral da União tem a missão de “se tornar um legítimo canal de comunicação entre o cidadão e o poder público federal” e dentre suas principais atividades estão o aperfeiçoamento dos profissionais, o tratamento das análises e das manifestações dos cidadãos, o acompanhamento e apoio à implantação de unidades de Ouvidoria no Poder Executivo Federal, além da coordenação técnica de todo o segmento.

De acordo com legislação e normas em vigor, a Ouvidoria e o cargo de Ouvidor devem ser instituídos por ato normativo formal, através do qual devem ser definidos seus poderes, atribuições e âmbito de atuação. O Ouvidor deve ser subordinado diretamente ao dirigente máximo do órgão onde atua, do qual deverá receber o suporte necessário para a efetividade e autonomia da sua atuação em defesa do interesse do cidadão, inclusive junto aos demais gestores do órgão.

Tanto na empresa privada quanto na pública, um dos fatores mais importantes para que o instituto de Ouvidoria efetivamente ocupe seu verdadeiro papel e se consolide tanto junto ao público que atende quanto institucionalmente, está relacionado ao perfil do profissional que ocupa o cargo de Ouvidor. De acordo com alguns autores, esse profissional deve ter além dos atributos profissionais (técnicos e de habilidades) e morais, deve possuir ainda, algumas características de personalidade adequadas ao exercício desse cargo, conforme relação apresentada no Quadro 2.

QUADRO 2 - Principais características para um profissional exercer o cargo de Ouvidor.

OGU (2004, p. 11-12)	Vismona, (2001, p. 9-20)	Giangrande, (2001, p. 40-42)	Junqueira, (2001, p. 59-64)	Pinto, (2001, p. 103-108)
<b>CARACTERÍSTICAS MAIS INDICADAS</b>				
Conhecer o segmento de atuação	Conhecer os serviços oferecidos	Conhecer o negócio		Conhecer o negócio
Sensibilidade			Sensibilidade	Sensibilidade
	Empatia	Empatia	Empatia	
Pró-atividade	Pró-atividade	Pró-atividade		
Análise crítica		Análise crítica	Capacidade para avaliação do problema, encaminhamento e de apresentação da resposta.	
		Equilíbrio emocional	Equilíbrio emocional	
Paciente	Paciente			
Adaptabilidade/flexibilidade		Adaptabilidade		
Persuasão		Persuasão		
Capacidade de escutar/ouvir			Escuta atenta e neutra	
	Espírito de colaboração e cortesia	Cooperação		
<b>OUTRAS CARACTERÍSTICAS</b>				
Maturidade na prevenção e solução de conflitos	Manter contato e interatividade	Espírito empreendedor	Capacidade para tratar com diversidade de problemas e de personalidades (interpessoal)	Agente de mudança
	Evitar ser 'agente de punição'	tenacidade	Interessado	
		Auto-desenvolvimento		

Fonte: Elaboração própria, com base nos textos dos autores citados no cabeçalho do Quadro.

Dentre as principais características indicadas pelos autores, deve-se destacar o (a):

- conhecimento dos produtos e serviços oferecidos e do segmento em que atua a organização, também, da missão, objetivos, cenário e clima organizacional. Dessa forma, interagir e se integrar mais rapidamente com a estrutura de poder e com os profissionais que detêm o conhecimento institucional, porque irá facilitar o correto entendimento das questões registradas, facilitando os encaminhamentos internos, trazendo mais agilidade às respostas e soluções;
- sensibilidade, forma de agir do Ouvidor em relação ao caso apresentado e relatado pelo demandante, ao qual deve ser dedicada atenção, respeito e valor mesmo que, num primeiro momento, possa parecer insignificante e, ao mesmo tempo, “evitar que o fato se torne maior que o necessário” (GIANGRANDE, 2001, p. 40);

- empatia, pois é a partir da sua aceitação pelo público que atende e pelo grupo representativo da organização, que irá se firmar como canal de ligação entre o demandante e o responsável pela resposta e solução da demanda;
- pró-atividade, porque o Ouvidor estará, sistemática e rotineiramente, buscando ativamente se antecipar aos fatos e às soluções mais adequadas junto ao centro de poder institucional para as questões identificadas, que poderiam se transformar em demanda;
- capacidade para a análise crítica dos fatos, através de uma visão global da questão e das possibilidades de atenção para que possa fazer o encaminhamento adequado e o acompanhamento e controle da qualidade das soluções de forma que atenda o cerne da demanda.

Ainda com relação ao perfil de um Ouvidor, Roldão (1999), em sua dissertação de Mestrado, aponta as principais características identificadas no perfil dos ocupantes do cargo de Ouvidor/Ombudsman em instituições brasileiras:

- possui em média 45 anos de idade;
- existe equivalência entre homens e mulheres exercendo a função;
- possui escolaridade mínima de 3º grau;
- ainda que com certa prevalência de Administradores e Advogados, existe enorme diversidade de profissões originais. [E, na opinião da maioria dos entrevistados, “não há” uma formação mais adequada];
- em sua maioria possui curso de pós-graduação;
- possui experiência profissional superior a 10 anos [85,4%];
- a imensa maioria (84%) está na função há menos de 4 anos sendo que, mais da metade, está há menos de 2 anos;
- recicla-se permanentemente através de cursos, seminários e palestras;
- realiza, regular ou esporadicamente, atividade didática (professor, palestrante, instrutor);
- considera existir amplo espaço para o aperfeiçoamento da profissão;
- considera a essência da função mais importante que sua denominação.

Na conclusão do seu trabalho, além de um conjunto de atributos desejáveis ao Ouvidor/Ombudsman, foram considerados alguns conhecimentos e habilidades que receberam grau de importância superior:

- agente de transformação (90,5%);
- negociador/mediador (88,3%);
- cultivador de valores (84,8%);
- catalisador de resultados (83,4%);
- educador (80,6%).



### 3.2

#### **Ombudsman/Ouvidoria e serviços de atendimento (SAC ou *Contact Center*, 0800, *call center*).**

Na relação organização - cliente, a partir da globalização, o atendimento passou a ser alvo de atenção das empresas por se constituir em um fator competitivo do mercado, principalmente por ocasião da aprovação do CDC, já mencionado no presente Capítulo, pois tinham os clientes como importante fonte de informação para a melhoria da qualidade dos seus produtos e serviços, incluindo segurança, vigilância sanitária, e outros aspectos de interesse dos clientes.

Inicialmente, a valorização dos clientes traduziu-se em atendimento como estratégia de *marketing*, que em geral, “maquiavam” as demandas através do que chamavam de “bom atendimento”, apenas minimizando os conflitos.

Porém, com a competitividade mais acirrada no mercado, as organizações passaram a dar mais atenção à prestação de serviços de atendimento aos clientes, realmente, entendendo que as demandas dos clientes são valiosas contribuições para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento de seus produtos ou serviços.

De acordo com Duarte (2004), “constatou-se que o gerenciamento da informação e o seu uso pelas organizações passam a ser fundamental para a criação e manutenção de um bom relacionamento com os seus diversos públicos, bem como para a definição de ações estratégicas da instituição”. Considerando o aumento da demanda por informações por parte da sociedade junto às organizações, em especial as públicas após a redemocratização do País, tornou-se importante à criação de instrumentos que possibilitassem um gerenciamento de forma mais organizada e integrada dessa demanda, desde o recebimento, sistematização e distribuição, até o controle do atendimento e avaliação da satisfação do usuário pelo serviço.

As organizações desenvolveram e aperfeiçoaram esses serviços, como um mecanismo alternativo eficiente de controle de qualidade e solução de conflitos, disponibilizando vários meios de comunicação como, telefone, carta, *Internet*, endereço eletrônico e outros, sempre procurando dar mais rapidez de retorno para o cliente, principalmente com o uso das TIC que tomaram conta do mercado globalizado.

Atualmente, os diversos tipos de serviços criados para o acolhimento ao cliente como, o Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC), também denominado de *Contact Center*, Fale Conosco, “0800” e *Call Center*, tipicamente, para o exercício de atividades que possibilitam e facilitam o relacionamento com a empresa, são incorporados à infra-estrutura organizacional com o objetivo de prestar serviços de atendimento ou da pós-venda. Preocupam-se com o

tratamento e retorno aos questionamentos, principalmente, visando à manutenção do quadro de clientes existente e ao acréscimo desse quadro, através da conquista dos clientes do concorrente ou em potencial, tendo como foco o lucro.

Estes serviços têm como principais características a impessoalidade, como órgãos de execução com tomada de decisão apenas em nível do gerente de área, sem interferência no processo decisório interno da organização e têm a informação como principal matéria-prima de trabalho para a criação e manutenção do bom relacionamento. Tratam de questões ou demandas mais simples, pontuais e rotineiras relacionadas aos produtos ou serviços como, defeitos em produtos, deficiências em serviços, prazos de garantia, manutenção do produto, dentre outros.

Em geral, adotam procedimentos de trabalho previamente estabelecidos, pois estão pautados em situações previstas a partir de experiências e aprendizado consolidados, possibilitando o acúmulo de conhecimento que pode ser facilmente padronizado e codificado e, conseqüentemente, reproduzido através de inovação tecnológica, o que permite tratamento estatístico e análise de dados. Assim, são áreas que dependem de investimento em recursos tecnológicos e as organizações que usam maciçamente estes serviços, em geral, têm grande preocupação com a utilização das inovações tecnológicas e com a sua integração e interligação, pois reduzem custos e melhoram a eficiência no atendimento.

Os serviços de atendimento são utilizados tanto pelas organizações privadas quanto pelas públicas, embora nas privadas, ainda se encontrem muito vinculados ao *marketing* e de interesse direto dos órgãos responsáveis pela produção. Nas organizações públicas ainda não são tão disseminados.

As principais características apresentadas no Quadro 3 marcam a diferença entre SAC e Ouvidoria.

QUADRO 3 - Principais características que marcam a diferença entre SAC e Ouvidoria.

SAC	OUVIDORIA
• atende à solicitação;	• interpreta a solicitação;
• processo de trabalho preestabelecido ( <i>scripts</i> );	• processo de trabalho flexível;
• atendimento despersonalizado;	• atendimento personalizado;
• limita-se ao recebimento e registro da solicitação;	• atua na mediação de conflitos;
• dados estatísticos dirigidos à área comercial para conhecimento.	• informações estatísticas dirigidas à alta administração para mudanças nos processos gerenciais.

Fonte: Oliveira (2006, slide 19).

Na Administração Pública, em 1997, o Senado Federal foi o primeiro órgão legislativo brasileiro a colocar em operação um modelo de comunicação social, visando à divulgação e

acompanhamento, pelo cidadão, da atuação dos senadores. Nesse sentido, instalou o “Serviço 0800 – A Voz do Cidadão” (0800 612211), dentro de sua área de Relações Públicas, como canal de comunicação gratuito com a sociedade.

O Senado colocou à disposição, também, outros meios eletrônicos de acesso além do Portal na *Internet*, dentro de um projeto de comunicação integrada, através do qual os cidadãos podem interagir com os senadores, tanto participando ativamente dos trabalhos legislativo, através do registro de sua opinião e de envio de mensagens, quanto acompanhando a atuação dos seus representantes no Senado.

Posteriormente, passou a operar como uma Central de Atendimento ao Cidadão, viabilizada a partir da implantação de recursos tecnológicos de comunicação, tais como, Internet, correio eletrônico, fax e carta, e de *software* específico para atendimento das demandas dos cidadãos, tais como, pedidos de publicações institucionais e cópias de textos de lei (DUARTE, 2004). Essa Central funcionou até dezembro de 2003.

Hoje, de acordo com o *site* do Senado, esse serviço tem a denominação de “Alô Senado” e opera como uma Central de Relacionamento com o Cidadão, concebida para atender à crescente demanda da população brasileira relacionada ao processo legislativo brasileiro e às principais discussões políticas do País.

O “Alô Senado” funciona como um canal de comunicação gratuito entre o cidadão brasileiro, o Senado e os senadores. Além de disponibilizar a linha telefônica, as mensagens podem ser enviadas por correio eletrônico, formulário disponível na página do Senado na Internet, fax, carta e correio de voz. Tem ainda, como um dos principais compromissos “informar a todo cidadão brasileiro, com total transparência, os resultados de suas atividades, disponibilizando textos interpretativos e gráficos ilustrativos de livre acesso e consulta” (Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: set. 2006). Seus atendentes realizam, também, por telefone, as pesquisas de opinião e satisfação definidas pelo Serviço de Pesquisa de Opinião do DataSenado, da Secretaria de Pesquisa e Opinião Pública.

As organizações disponibilizam outro tipo de serviço de atenção à demanda do seu público, que são as ouvidorias, internas ou externas.

A Ouvidoria Externa ou Interna deve preocupar-se com a qualidade e interpretação das manifestações/solicitações registradas, cujo atendimento é realizado, em geral, de forma personalizada sobre questões pontuais. Em sua atuação utiliza, predominantemente, o conhecimento tácito relacionado aos aspectos que envolvem a manifestação e o contexto organizacional para que possa cobrar tempestividade e qualidade de quem tem a responsabilidade de responder.

Além do papel pedagógico que tem, de orientação do respectivo público alvo (público externo – Ouvidoria Externa ou público interno – Ouvidoria Interna), deve emitir os relatórios gerenciais para o núcleo estratégico, a partir da visão sistêmica apreendida das manifestações registradas, contendo informações que subsidiem a tomada de decisões estratégicas da organização, cujos efeitos podem implicar em inovações dos seus processos, produtos e serviços oferecidos.

### **3.3 Ouvidoria pública e privada.**

Importa registrar ainda, que o instituto de Ouvidoria/Ombudsman pode ser encarado diferentemente nas empresas públicas e privadas. Nestas é criado como um serviço oferecido aos clientes para receber críticas, sugestões, reclamações e elogios referentes ao desempenho dos funcionários ou quanto à estrutura e funcionamento da organização ou aos produtos e serviços prestados, com a visão econômica de mercado. Assim, segundo Vismona (2001), seria possível obter “uma presença mais satisfatória e diferenciada junto ao seu mercado, aperfeiçoando a qualidade de seus produtos e serviços”.

No mercado econômico, as empresas privadas, não monopolistas, estão sujeitas à competitividade e níveis de exigência cada vez maiores. Estas empresas são desafiadas a disputar o mercado para manter o consumidor fiel aos seus produtos ou serviços e à marca da empresa e, além disso, conquistar o consumidor em potencial. Esta é a realidade daquelas que querem sobreviver no mercado caracterizado, principalmente, por uma cultura orientada para o cliente. A Ouvidoria/Ombudsman, nesse cenário, é criada para conquistar o cliente, através do diferencial que a distingue no mercado em que atua, e aumentar as vantagens financeiras.

O cliente, que pode ser interno ou externo, é entendido como aquele que é consumidor de fato ou em potencial de seus produtos ou serviços. Sua satisfação é prioridade para o *marketing* organizacional, na preservação do mercado econômico, visando, principalmente, o lucro.

Assim, as empresas privadas têm os Ouvidores/Ombudsman (externo e interno), tratados separadamente. Embora, voltados para o cliente e tendo como objetivo o lucro, diversas questões ficam no ar, tais como: Atuam da forma adequada nas atividades de Ouvidoria e de Serviço de Atendimento ao Cliente? Fazem distinção entre essas atividades? Quando as empresas privadas enfrentam pouca competitividade ou nenhuma (mercado

monopolista), como encaram a cultura orientada para o cliente e as atividades de Ombudsman?

Na organização pública, o instituto de Ouvidoria é criado para atender, interna e externamente, não só aos “utilizadores do serviço público”, sendo mais abrangente, pois engloba qualquer cidadão que queira se comunicar com o órgão, isto é, a sociedade brasileira considerando o controle do Estado como direito de cidadania.

A Ouvidoria é instituída também, na estrutura organizacional do serviço público, que tem como missão a interlocução entre o cidadão e o Poder Público, representando-o em seus direitos e contribuindo para a melhoria dos produtos e serviços prestados. Opera como canal de comunicação, e seu mediador e responsável é denominado de Ouvidor. A sua institucionalização “é movida pela necessidade de atender ao cidadão e aperfeiçoar os serviços e produtos, mas também representa uma inequívoca consciência da cidadania, que cada vez mais exige respeito e participação” (VISMONA, 2001, p. 14-15). A Ouvidoria assume assim, uma função estratégica no processo de democratização dos serviços públicos.

Na operacionalização de suas atividades, a Ouvidoria pública acolhe e dá tratamento à demanda do cidadão, no que se refere aos (às):

- reclamações decorrentes da administração negligenciada;
- sugestões na busca da melhoria dos produtos oferecidos e da atuação nos serviços prestados;
- elogios às boas práticas instituídas no serviço público;
- denúncias relacionadas aos abusos cometidos no exercício das funções públicas da máquina administrativa pública.

Assim, segundo Oliveira (2001, p. 28):

As ouvidorias estão atuando como agentes indutores do processo de participação popular, reforçando a sua função de orientar e elevando a qualidade dos serviços prestados pela máquina administrativa. Este estreitamento de relações promove o amadurecimento e o equilíbrio na busca de soluções aos problemas apresentados, tanto pelo cidadão que exige seus direitos com mais critérios, como pelo administrador público na avaliação de prestador de serviços.

### **3.4 Ouvidoria Interna e Externa.**

As ouvidorias, Interna e Externa, partem da mesma premissa e têm foco na mesma missão, porém atuam isoladamente e especificamente em função das características do

público alvo e das respectivas situações encontradas. A Ouvidoria Interna<sup>15</sup> pode ser instituída como canal direto de comunicação entre o corpo de profissionais que trabalham na organização e a cúpula estratégica, com atuação similar à Ouvidoria Externa que tem foco no cidadão-usuário.

No mundo, a primeira empresa a instituir o Ombudsman interno foi a *Bell Helicopter*, do Grupo *Textron*, nos Estados Unidos, que tratava, especificamente, de infrações éticas e queixas dos funcionários (Nisbitt, Jonh *apud* GIANGRANDE, 2001, p. 37). No Brasil, a figura do Ouvidor interno surge no final da década de 80 e início da década de 90, voltada, especificamente, para as prestadoras de serviços que atuavam junto aos clientes.

A atuação do instituto de Ouvidoria Interna torna mais fácil a comunicação entre os profissionais do núcleo operacional e a cúpula estratégica da organização que, em situação normal, sofre interrupções, por diversos motivos, até chegar ao destino que também podem sofrer alteração de conteúdo pela interpretação, mesmo em relação às comunicações formais.

A integração interna entre as diversas áreas, tanto em função das decisões de cada uma ou pela implantação de inovações produzidas, pode ser preservada por este Canal, uma vez que as áreas afetadas podem transformar as suas insatisfações em manifestações registradas junto à Ouvidoria Interna, que deverá estar atuando diretamente junto às instâncias estruturais da organização, da linha intermediária à cúpula estratégica, ou através de seus relatórios periódicos divulgados.

Pode-se ter como exemplo a tomada de decisão interna de uma atividade finalística para a implementação e/ou ampliação de uma das suas atividades. Esta decisão implica em alteração de *lay-out* e de infra-estrutura, na adaptação do perfil profissional, incluindo capacitação, em novas relações hierárquicas, e na alteração de membros de diversas equipes envolvidas nessa atividade, para a efetivação da decisão.

Para a implementação dessa decisão, são necessárias que se implementem ações estratégicas de tratamento prévio para minimizar os efeitos negativos, através de ampla divulgação, de esclarecimentos e de promoção da conscientização dos cidadãos-trabalhadores envolvidos ou afetados pelas mudanças, dentro de um processo participativo. Também,

---

<sup>15</sup> Importante ressaltar que o papel de uma Ouvidoria Interna não pode ser confundido com o papel das diversas instâncias estruturais de uma organização (verticais - Recursos Humanos, Auditoria, dentre outras; horizontais - coordenações das ações estratégicas; e colegiadas - conselhos deliberativos, comissões paritárias e câmaras técnicas). Dessa forma, não compete ao Instituto “apurar denúncias de irregularidades e infrações (disciplina e processo administrativo), ou realizar auditorias” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2004, p. 13). Portanto, suas atividades não podem ser confundidas com as de uma Auditoria. Existem interfaces entre a Ouvidoria Interna e as instâncias estruturais, sendo uma das funções principais do primeiro enviar cada uma das manifestações registradas dos trabalhadores à respectiva instância responsável pela atenção, e monitorar e controlar a tempestividade e qualidade das respostas/soluções enviadas pelas instâncias organizacionais.

implementar ações estratégicas junto aos cidadãos-usuários dos serviços prestados por essa atividade. Se não houver um plano de ação estratégico para neutralizar os efeitos dessa decisão, pode-se levar tanto à demanda de Ouvidoria Interna (oriundas dos cidadãos-trabalhadores insatisfeitos da própria área de atuação ou daqueles que atuam em áreas relacionadas e/ou afetadas) quanto à demanda de Ouvidoria Externa (cidadão-usuário).

A Ouvidoria Interna proporciona mais transparência às relações interpessoais, na medida em que procura lisura, impessoalidade e efetividade no exercício da função pública. Sua atuação pode influenciar, diretamente e positivamente, no clima organizacional, uma vez que o cidadão-trabalhador se sente respeitado à proporção que obtém as informações de que precisa e se sente esclarecido quanto aos fatos que interferem no seu processo de trabalho e ao cenário em que atua, enfim, em relação a tudo aquilo que possa se interessar. Dessa forma, tendendo a motivar e integrar, cada vez mais, o profissional ao processo de trabalho da organização.

A Ouvidoria Interna tem papel fundamental no(a):

- orientação aos cidadãos-trabalhadores para a compreensão de seus direitos e do melhor caminho para garanti-los;
- defesa das reivindicações relacionadas à melhoria do processo de trabalho;
- controle preventivo e corretivo de arbitrariedades ou de exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função nos serviços públicos, de problemas interpessoais ou de abuso de poder das chefias, e de tratamento em relação aos seus superiores, subordinados e pares;
- disseminação e clareza da missão, cultura, metas e objetivos.

Dessa forma, a organização motiva e possibilita a participação dos profissionais nos seus processos, estimulando as contribuições e sugestões através de manifestação de opiniões, e as incorporando ao processo de inovação dos produtos e serviços oferecidos pela organização à sociedade brasileira, com a respectiva transferência dos novos conhecimentos gerados e tecnologias desenvolvidas ao sistema nacional de inovação.

A vantagem da Ouvidoria Interna é que, com o atendimento personalizado, o profissional se sente mais prestigiado e respeitado, o que pode ter como efeito o encorajamento a externar sua opinião sobre as questões que envolvem o ambiente de trabalho. Segundo Giangrande (2001) “a empresa que se dispõe a ouvir seus funcionários, poderá contar com sua fidelidade e motivação para trabalhar em prol de seu crescimento e da manutenção de bons resultados. Toda vez que um problema é identificado e resolvido satisfatoriamente mais se estará integrando o profissional ao quadro de colaboradores”.

Constituiu-se assim a Ouvidoria Interna, num órgão estratégico, poderoso instrumento integrador das áreas da organização e indutor das transformações internas, favorecendo mudanças e ajustes em suas atividades e processos, em sintonia com as demandas da sociedade, num caminho efetivo pela busca da qualidade, da transparência e da cidadania.

Em síntese, além do papel estratégico de representar o cidadão junto ao Poder Público, o instituto de Ouvidoria, tanto Interno quanto Externo, tem a possibilidade, ao identificar os pontos críticos dos problemas trazidos pelos trabalhadores, ou cidadãos-usuários, de buscar as respectivas soluções e, conseqüentemente, induzir para a inovação de processos, produtos e serviços públicos, de forma a vir a agregar valores aos mesmos e, por conseguinte, aumentar os níveis de inovação do sistema nacional de inovação.

### **3.5 Ouvidoria Interna e os formatos organizacionais.**

Uma Ouvidoria Interna pode ser influenciada em suas diversas dimensões, tais como, a natureza da demanda, a operacionalização, a formação da equipe de trabalho, dentre outras pelo tipo de configuração predominante na organização onde foi instituída, em função dos diversos aspectos analisados por Mintzberg (1995) nas cinco configurações básicas de um modelo organizacional<sup>16</sup>, representadas pela Estrutura Simples, Burocracia Mecanizada, Burocracia Profissional, Forma Divisionalizada e Adhocracia, conforme Anexo G, cujas principais características estão apresentadas no Quadro 4.

---

<sup>16</sup> Segundo Mintzberg (1995), o esquema da organização, que forma o logotipo de cada configuração, é dividido em cinco partes, quais sejam:

- Núcleo operacional – conjunto de operadores na base da organização, que executam o trabalho básico – de fabricar bens e prestar serviços;
- Linha intermediária – conjunto de supervisores dos operários e os chefes dos chefes da hierarquia de autoridade entre o núcleo operacional e a cúpula estratégica;
- Cúpula estratégica – no ápice da organização onde está o administrador em tempo integral, encarregado de assegurar o cumprimento da missão de forma eficaz e satisfazer as exigências impostas por quem tem poder sobre a organização;
- Tecnoestrutura – conjunto de analistas ou órgãos cuja atribuição principal é a padronização, como forma de coordenação do trabalho. Prestam serviços à organização atuando sobre as tarefas dos outros, porém estão fora do fluxo de trabalho operacional, embora o influenciando para que se torne mais eficaz. Ex.: Planejamento, RH, Controle de Qualidade, dentre outros;
- Assessoria de apoio – criadas para prover serviços indiretos, fora do fluxo de trabalho operacional. Ex.: Assessoria Jurídica, Relações Públicas, Biblioteca, Editora, dentre outras.



QUADRO 4: Principais características de cada configuração

PERFIL	ESTRUTURA SIMPLES	BUROCRACIA MECANIZADA	BUROCRACIA PROFISSIONAL	FORMA DIVISIONALIZADA	ADHOCRACIA
Mecanismo de coordenação	supervisão direta	padronização dos processos de trabalho	padronização de habilidades	padronização de resultados	ajustamento mútuo
Componente chave	cúpula estratégica	tecnoestrutura	núcleo operacional	linha intermediária	assessoria de apoio
Parâmetros delineadores	por tarefa (meios), especialização da tarefa.	pela formalização do comportamento; agrupamento por função, especialização do trabalho – regras e normas	treinamento - por competência.	por mercado; sistema de controle do desempenho; descentralização vertical limitada.	instrumento de interligação; estrutura orgânica; especialização do trabalho descentralização seletiva horizontal
Fatores situacionais	sistema técnico sem sofisticação, ambiente dinâmico.	madura e grande; controle externo ambiente simples e estável; não seguidora de moda.	ambiente estável e complexo; sistema técnico não regulado e não sofisticado; acompanha a moda.	mercados diversificados; gerentes de linha intermediária necessitam poder.	ambiente complexo e dinâmico
foco	flexibilização Ex.: pequenas e médias empresas – varejo.	estabilidade Ex.: empresas de produção em massa	conhecimento Ex.: hospitais, universidades, empresas de auditoria e de produção artesanal.	diversificação, flexibilidade Ex.: grandes corporações.	inovação Ex.: organizações que trabalham com projetos.

Fonte: Elaboração própria, com base em Mintzberg (1995).

Dentre os aspectos analisados por Mintzberg nestas configurações e que podem influenciar os trabalhos de uma Ouvidoria Interna destacam-se o (a):

- mecanismo principal de coordenação, se por supervisão direta, por padronização de trabalho, de habilidades e dos resultados ou por ajustamento mútuo;
- grau de especialização dos serviços, se pouco, algum ou muito;
- exigência de treinamento e doutrinação e da diversidade de perfil dos profissionais;
- ambiente, se simples, estável, complexo e/ou dinâmico;

- poder, se pelo executivo principal, pela tecnoestrutura, pelo operador profissional, pela linha intermediária ou pelos peritos.

Também, destacam-se os problemas típicos e decorrentes da configuração predominante assumida pela organização que podem influenciar os aspectos característicos de uma Ouvidoria Interna, oriundos da(s):

- padronizações;
- relações entre os operadores e entre o núcleo operacional e a linha intermediária;
- comunicação (de cima para baixo, da cúpula estratégica até o núcleo operacional, e/ou de baixo para cima).

Assim, as demandas inerentes aos problemas das relações interpessoais, em função das ambigüidades da padronização do processo de trabalho e da reduzida possibilidade de ajustamento mútuo pelo atendimento aos padrões e normas previamente estabelecidos, específicos das configurações Burocráticas Mecanizadas, deverão predominar e tipificar os registros das ouvidorias destes tipos de organização.

Outra dimensão, também importante, de distinção entre as cinco configurações, está pautada na caracterização do núcleo operacional e este pode, fortemente, influenciar a operacionalização de uma Ouvidoria Interna. Para atender profissionais que detém habilidades e grande autonomia individual (Burocracia Profissional), a Ouvidoria Interna deve operar dentro de uma exigência e complexidade maior da equipe. As demandas oriundas de trabalhos rotineiros e simples, que exigem poucas habilidades (Burocracia Mecanizada), devem exigir menos do serviço de atendimento de uma Ouvidoria Interna. As diferenças de complexidade dessas relações vão interferir na formação da equipe da Ouvidoria, cuja caracterização deverá estar influenciada pelas diferenças de complexidade e multiplicidade de atuações da organização e de formações dos trabalhadores onde o Canal está instituído.

Deve-se considerar que não existe um modelo puro de configuração. Segundo Mintzberg (p. 278): “Em certo sentido, as configurações não existem em absoluto. No final, elas são somente palavras e figuras em folhas de papel e não uma realidade em si”. Mas, é uma teoria útil para que se possam comparar as diversas empresas quanto ao modelo de organização assumido.

Procura-se identificar o(s) modelo(s) predominante(s), uma vez que “as configurações representam um conjunto de cinco forças que ‘tracionam’ as organizações em cinco direções diferentes” (p. 279), conforme modelo apresentado no Anexo H, representativo da tendência a um modelo de configuração híbrida. Isto é, “a estrutura que a organização realmente delinea

depende, em grande parte, de quão intensamente cada uma dessas trações a pressiona para mudar a seu favor. [...] Quando duas ou mais trações coexistem relativamente balanceadas, esperamos emergir um ‘híbrido’ das nossas configurações” (p. 280).

Assim, da mesma forma que existem configurações que levam a centralização do poder na linha intermediária e/ou na cúpula estratégica, com atividades simples e estáveis, que é o caso da Burocracia Mecanizada, também existem outras configurações que são extremamente complexas e dinâmicas e que exigem grandes habilidades do núcleo operacional, como o caso da Burocracia Profissional.

Esta última configuração se caracteriza pela tendência em conduzir a organização para a gestão democrática, na medida em que “os profissionais não somente controlam seu próprio trabalho como também buscam o controle coletivo sobre as decisões administrativas que os afetam” (p. 196). A atuação predominante, nesta configuração, se efetiva por constituições de forças-tarefas e de comissões ou estruturas colegiadas, através das quais controlam as decisões inerentes ao trabalho, “com o fim de assegurar que retêm algum controle sobre as decisões que afetam seu trabalho” (p. 196).

Esse processo democrático é reforçado ainda mais quando essa configuração sofre tração para a Adhocracia, onde o trabalho predominante se constitui através de equipes multidisciplinares, “cada uma formada ao redor de um projeto ou de inovação específica” (p. 252), onde se faz necessário o ajustamento mútuo entre os profissionais das diferentes formações e especialidades, sendo esta “a única configuração para aqueles que acreditam em mais democracia com menos burocracia” (p. 272). Nesta configuração, segundo Mintzberg: “a informação e os processos decisórios fluem flexíveis e informalmente, onde quer que devam promover a inovação. Isso significa que, se necessário, passam por cima da cadeia de autoridade” (p. 251-252).

Esse é o caso da Fiocruz, que tem configuração híbrida de Burocracia Profissional Adhocrática podendo-se inferir que tem, por consequência e não por acaso, o seu modelo de gestão consolidado como democrático e participativo, detalhado no próximo Capítulo.

Esses aspectos, dentre outros, apontados por Mintzberg, e que distingue as organizações, podem levar a formas de atuação distintas para as respectivas ouvidorias internas, como estaremos analisando nos casos de uma Instituição do âmbito de CT&I/S e outra do âmbito Financeiro, respectivamente, Fiocruz e CAIXA. Estas organizações, estruturalmente, são bem distintas, tanto em relação às configurações assumidas quanto em relação ao respectivo e típico modelo de gestão adotado.

Assim, pode-se verificar que a configuração Burocracia Profissional Adhocrática e o modelo de gestão democrática da Fiocruz revelam a necessidade da institucionalização de uma Ouvidoria Interna como complemento às demais instâncias organizacionais. Por outro lado, a CAIXA com a configuração, predominantemente, entre a Burocracia Mecanizada e Forma Divisionalizada e o modelo de gestão compartilhado tem, na Ouvidoria Interna um dos poucos mecanismos de participação interna, talvez o único disponível para o conjunto de trabalhadores, tanto para o encaminhamento de questões específicas e pontuais quanto para a participação destes no desenvolvimento institucional.

## **4 Contextualização do estudo na Fiocruz.**

### **4.1 Democracia participativa e gestão pública: a Fiocruz em questão.**

A Fiocruz foi criada em 1900 com a denominação de Instituto Soroterápico Federal, à imagem e semelhança do Instituto Pasteur (francês). Tinha por objetivo, à época, substituir a importação e desenvolver o aprimoramento tecnológico de soros e vacinas em função da ameaça de disseminação epidêmica da peste bubônica do Porto de Santos para o Rio de Janeiro, então capital do País.

Ao longo de sua história, a Instituição sofreu modificações na forma de organização que afetaram o seu ambiente de atuação, desde as ações do Sanitarista Oswaldo Gonçalves Cruz, passando pelas novas concepções de higiene e saúde pública, transformações econômicas e sociais, globalização, dentre outros marcos históricos, nacionais e internacionais (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 1988) e, especificamente do âmbito da saúde, em função das imposições oriundas da dinâmica do sistema nacional de CT&I/S, contexto em que atua.

A partir da década de 30, passou por um processo de centralização com perda de autonomia, implicando na sua decadência. Sofreu alteração da sua personalidade jurídica, passando, como Fundação Pública, a ser de direito privado, através do Decreto nº. 66.624, de 1970, o que permitiu a recuperação na área de atuação em C&T/S tendo sua denominação definida pelo art. 18 do Decreto nº. 74.891/74.

Além disso, a Fiocruz passou por vários momentos de incorporação de áreas de atuação, na produção, pesquisa, ensino, desenvolvimento tecnológico, serviços de referência e controle de qualidade que, segundo Arouca (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 1988, Apresentação), ocorreu sem um plano de conjunto, integrando setores com história e dinâmica diversas, citando como exemplo a ENSP, IOC, INCQS e Bio-Manguinhos. Também, emergiram áreas que foram promovidas à categoria de unidade técnica, tais como, o Biotério (departamento de Bio-Manguinhos) que passou a ser o Cecal (Unidade Técnica de Apoio) e o Hospital Evandro Chagas (departamento do IOC) que passou a ser o Ipec (Unidade Técnico-Científica).

A Instituição veio assumindo essa multiplicidade de atuação, dentro de um planejamento estratégico integrador e harmonizador, embora sem um projeto articulado de

gestão de desenvolvimento institucional, que segundo Arouca: “trouxe sérios problemas para a integração das atividades e a definição de uma lógica de desenvolvimento institucional” (1988, Apresentação).

Na década de 80, com o processo de redemocratização vivido pelo Brasil, a Fiocruz assume um papel histórico na construção das bases teóricas e conceituais do Capítulo da Saúde da Carta Magna/88, participando dos movimentos da elaboração das propostas, em especial, dos relacionados à Reforma Sanitária e à constituição do SUS, destacando-se a sua liderança setorial consolidada na 8ª Conferência Nacional de Saúde, de 1986, cujo êxito foi obtido com a incorporação de grande parte da proposta à referida Constituição.

Dentro do contexto das políticas sociais do País, historicamente, a constituição dos princípios do SUS marca o início de um processo de inovação organizacional relacionado ao sistema de saúde brasileiro, alcançando uma “total reestruturação na forma de organização do governo federal (eliminação da distinção entre trabalhadores vinculados à previdência social e os demais segmentos da população, extinção no Inamps, reorganização do Ministério da Saúde, etc.) e de sua relação com os estados e municípios e com a sociedade civil” (GADELHA, 2003).

Nas últimas décadas, esse processo de inovação em saúde vem alcançando resultados que, segundo Gadelha (2003): “refletem tanto uma conjunção perversa da política macroeconômica, industrial, de comércio exterior e tecnológica quanto a dissociação entre as duas principais partes do complexo industrial da saúde - a prestação dos serviços e a produção industrial - vulnerabilizando o avanço da política nacional de saúde”.

Um cenário de considerável atuação da Fiocruz que, desde a Constituição, vem atuando para a consolidação do SUS, tanto através das contribuições na formulação de políticas, da estratégia de articulação de programas e de ações, de linhas de cooperação, além de desenvolvimento tecnológico, produção de insumos, serviços de referência para a vigilância epidemiológica, como através das áreas de formação de recursos humanos para a Saúde.

Atualmente, a Fiocruz, como instituição de CT&I/S, tem seu Estatuto aprovado, com a respectiva definição de estrutura organizacional, pelo Decreto Presidencial nº 4.725, de 09 de junho de 2003, através do qual passa a ter personalidade jurídica de direito público, vinculada ao MS, e regulamentação aprovada através da Portaria do Gabinete Ministerial (GM) nº 2.376, de 15 de dezembro de 2003, que descreve o seu Regimento Interno.

A Instituição está organizada em uma estrutura composta por diversas unidades

técnico-científicas, técnicas de apoio<sup>17</sup> e técnico-administrativas, através das quais busca cumprir a sua missão e objetivos, no sentido da melhoria da qualidade da saúde para a sociedade brasileira. O modelo de arcabouço institucional das atividades realizadas a coloca entre as “[...] organizações ou agências públicas baseadas em contratos de gestão onde [...] são especificados objetivos e metas [...]” (HAMILTON & BRITTO, 2000), na busca de maior autonomia administrativa-gerencial e obtenção de recursos para a consecução e efetivação do referido contrato, o que, segundo o autor: “implica em novos desafios que devem ser enfrentados por estas instituições. No caso específico das organizações de ciência e tecnologia em saúde estes desafios são mais complexos”.

A Fiocruz, internamente, tem o seu processo de inovação tecnológico consagrado, uma vez que integra a pesquisa com desenvolvimento tecnológico e os associa às atividades de produção de medicamentos e imunobiológicos. Externamente, atua até a ponta do processo de inovação em saúde pois, partindo da pesquisa, apresenta resultados em termos de desenvolvimento tecnológicos com a correspondente transferência para o setor produtivo e a indústria da saúde. Como Instituição Pública complexa e estratégica, na articulação entre Sistema Nacional de Saúde e Sistema Nacional de CT&I/S, atua nas seguintes áreas (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005b):

- pesquisa (desde básica à aplicada, principalmente, clínica, epidemiológica, biomédica e ciência biológica, humana e social, aplicada à saúde), desenvolvimento tecnológico<sup>18</sup> (produtos e ou processos/metodologias) e inovação<sup>19</sup> (de insumos estratégicos e de métodos e processos em saúde);
- subsídio à formulação de políticas (inclui a relação que tem com o SUS e a sociedade, cooperação internacional e preservação do patrimônio científico, cultural e histórico);
- assistência farmacêutica (cuida da ampliação do acesso aos medicamentos e produz biofármacos, imunobiológicos e reagentes diagnósticos);
- prestação de serviços de assistência (atenção básica em saúde e especializada à mulher, à criança e ao adolescente e aos portadores de doenças infecciosas);

<sup>17</sup> De acordo com as diretrizes para a adequação da estrutura organizacional da Fiocruz, que constam do Relatório Final da Plenária Extraordinária do V CI, em função da ampliação do escopo de atuação que assumiu ao longo dos últimos 20 anos, em discussão a proposta de alteração da classificação das unidades técnicas de apoio para unidades técnico-científicas. Se aprovada, assumirão as denominações de Instituto.

<sup>18</sup> O desenvolvimento tecnológico “deve estar assentado numa base de pesquisa ampla e complexa, com a obtenção de tecnologia operacional de produção”, dentro do complexo industrial da saúde (GADELHA 2002).

<sup>19</sup> Inovação, que pode ser de produto (na forma de uma tecnologia) ou processo (na forma de organização das atividades), é a realização de algo que pode ser novo (inovação radical) ou modificado (inovação incremental) que apresente uma utilização econômica, dentro da visão schumpeteriana (BOMTEMPO, 2005), e ainda, levando em consideração os aspectos sociológicos e da qualidade dessa inovação junto ao cliente externo e interno (kline, 1991, *apud* BOMTEMPO, 2005).

- vigilância sanitária (com serviços laboratoriais de referência internacional e nacional para o diagnóstico de doenças infecciosas e vigilância epidemiológica e, análise técnico-laboratorial da qualidade de produtos de saúde ofertados à população, como também, saúde e ambiente);
- educação e formação de Recursos Humanos (RH) - educação técnica e pós-graduação;
- informação e comunicação;
- desenvolvimento institucional e modernização de suas unidades técnicas.

Este conjunto de áreas atende a multiplicidade de atividades realizadas na Instituição, que tem sua sede localizada na capital do Estado do Rio de Janeiro e possui quatro centros<sup>20</sup> de pesquisa localizados nas capitais dos estados da Amazonas, Bahia, Minas Gerais e Pernambuco. Suas unidades técnicas são (BRASIL, 2003):

- unidades técnico-científicas: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSPSA); Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV); Instituto de Tecnologia em Fármacos (Far-Manguinhos); Instituto Fernandes Figueira (IFF); Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde (INCQS); Instituto Oswaldo Cruz (IOC); Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas (Ipec); Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos); Casa de Oswaldo Cruz (COC); Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães (CPqAM), em Recife/PE; Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz (CPqGM), em Salvador/BA; Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane (CPqLMD), em Manaus/AM; e o Centro de Pesquisa Renné Rachou (CPqRR), em Belo Horizonte/MG;
- unidades técnicas de apoio: Centro de Criação de Animais de Laboratório (Cecal); e o Centro de Informação Científica e Tecnológica (CICT);
- unidades técnico-administrativas: Diretoria de Administração (Dirad); Diretoria de Administração do Campus (Dirac); Diretoria de Planejamento (Diplan); e a Diretoria de Recursos Humanos (Direh).

Esta diversidade de áreas e multiplicidade de atividades é uma característica típica de instituições de pesquisa como a Fiocruz. Segundo Hamilton & Britto (2000, p. 3), em: “organizações complexas envolvidas com atividades de C&T observa-se uma atuação direcionada para múltiplos campos, nos quais se assiste a um notável avanço das fronteiras do conhecimento”.

---

<sup>20</sup> De acordo com as diretrizes para a adequação da estrutura organizacional da Fiocruz, que constam do Relatório Final da Plenária Extraordinária do V CI, em função da ampliação do escopo de atuação que assumiu ao longo dos últimos 20 anos, em discussão a proposta de alteração da classificação das unidades técnicas de apoio para unidades técnico-científicas. Se aprovada, os centros assumirão a denominação de Instituto.



Segundo Quental & Emerik (1998, p. 875): “embora os institutos de pesquisa sejam normalmente equiparados às universidades enquanto categoria de análise na literatura, e embora não sejam em si uma categoria homogênea”, um aspecto, em geral, de diferenciação está relacionado ao compromisso mais direto, daqueles institutos, com a geração de conhecimento e desenvolvimento de tecnologia e a respectiva transferência para atendimento das necessidades da sociedade, através da aplicação na indústria, organizações governamentais e não governamentais de saúde.

A contribuição dos institutos de pesquisa para o atendimento das demandas da sociedade, segundo QUENTAL & GADELHA (2000): “depende dos vínculos que estabelecem com os sistemas nacionais de inovação e com as trajetórias evolutivas das estruturas econômicas nacionais”. Esses vínculos podem ser estimulados pelas formas como cada um internaliza essas demandas, e que se realizam através da participação de membros externos nas instâncias decisórias centrais, das atividades de P&D cooperativo e sob contrato, de editais e do processo de planejamento, tornando possível a incorporação às suas diretrizes e estratégias as demandas apresentadas pela sociedade, “de forma a demarcar a especificidade dos institutos de pesquisa frente às universidades e às empresas” (QUENTAL & GADELHA, 2000, p. 57-63).

Dentre as formas citadas, pode-se destacar a participação de membros externos nas instâncias decisórias centrais, uma vez que “os institutos cujos conselhos apresentam maioria dos membros representantes dos clientes tiveram claramente melhor desempenho do que aqueles dominados por pessoas de universidades, de outros institutos e do governo. Isto ocorre porque os clientes são mais capazes de dirigi-los para fornecer serviços de acordo com suas necessidades” (Abipti/Senai, 1996, p 23, *apud* QUENTAL & GADELHA, 2000, p. 63).

Os institutos de pesquisa “bem-sucedidos realizam tarefas e serviços técnicos altamente especializados, assistindo a indústria em suas atividades inovadoras” (Rush *et alii*, 1995, p. 30, *apud* QUENTAL & GADELHA, 2000), através do suporte de infra-estrutura científica e tecnológica dado ao respectivo Sistema Nacional de Inovação no qual está inserido.

Em especial, no caso da Fiocruz, como um instituto de pesquisa pertencente ao Sistema Nacional de Inovação em Saúde, segundo Quental & Emerik (1998): “está buscando ser mais eficaz e eficiente no seu relacionamento com a indústria e está discutindo como encaminhar-se para isso” e tem, segundo as autoras: “cada vez maior a preocupação com o retorno dos recursos públicos investidos em pesquisa e desenvolvimento”. Nesse contexto, busca, continuamente, ser mais efetiva e aberta no relacionamento com o setor industrial da

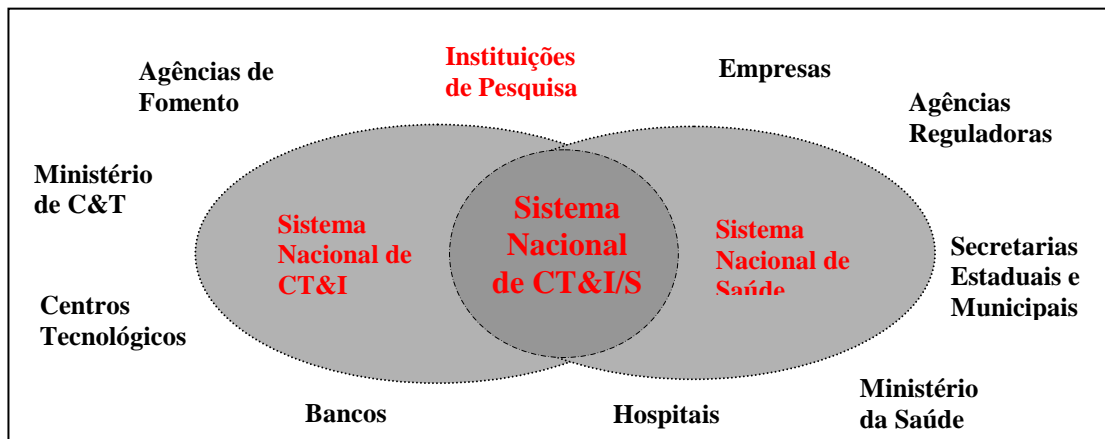
saúde em prol da consolidação desse processo de transferência tanto do conhecimento gerado quanto da tecnológica desenvolvida, para empresas e indústrias que estão inseridas na cadeia produtiva da saúde (através de mecanismos de transferência como, acordos de cooperação ou de comercialização de tecnologia e de projetos). Esta é a forma de participação da Fiocruz no Sistema Nacional de CT&I/S.

O conjunto diversificado e complexo de unidades que compõem a Fiocruz, segundo Hamilton & Britto (2000): “por um lado, se legitimam social e politicamente em função de um certo grau de especialização e excelência em uma atividade, seja a pesquisa, o ensino, a produção de insumos, os serviços ou a divulgação de informações, e por outro, realizam com maior ou menor intensidade, três ou mais atividades fim, sendo a associação mais freqüente ensino, pesquisa e serviços”. Esse complexo institucional tem embutido diversas dimensões a serem consideradas, segundo o autor, como a “diversidade de missões e objetivos que presidem a realização das diversas atividades, como também em razão da especificidade de cada atividade em termos do ambiente externo no qual as mesmas se inserem – o que se reflete em diversos tipos de pressões e exigências”.

A aproximação e integração das unidades técnicas, com seus diversos perfis que de certa forma se complementam, sempre foram necessárias e estratégicas para o cumprimento do papel institucional junto ao Estado e à sociedade brasileira. Esse contexto caracteriza a singularidade da Fiocruz, dando-lhe esta configuração de organização complexa, com condições de responder aos desafios da saúde pública contemporânea, como também, de atuar em funções de regulação e fiscalização do Estado nos diversos campos da Saúde, voltada para a CT&I/S. Para qual, conta com a complexidade das inter-relações com o MS e o MCT (HAMILTON & BRITTO, 2000).

A Figura 2, ilustra a interface existente entre o Sistema Nacional de CT&I e o Sistema Nacional de Saúde, caracterizando o Sistema Nacional de CT&I/S, onde ocorre uma dinâmica entre prestação de serviços, ciência, tecnologia, inovação e indústrias, dentro do complexo da área da saúde, demonstrando o espaço de atuação da Fiocruz, como instituição de pesquisa. A construção do Sistema Nacional de Inovação, de acordo com Freeman (1988); Nelson (1993), *apud* ALBUQUERQUE & CASSIOLATO (2000, p. 13): “é uma construção institucional, produto de uma ação planejada e consciente ou de um somatório de decisões não planejadas e desarticuladas, que impulsiona o progresso tecnológico em economias capitalistas complexas”.

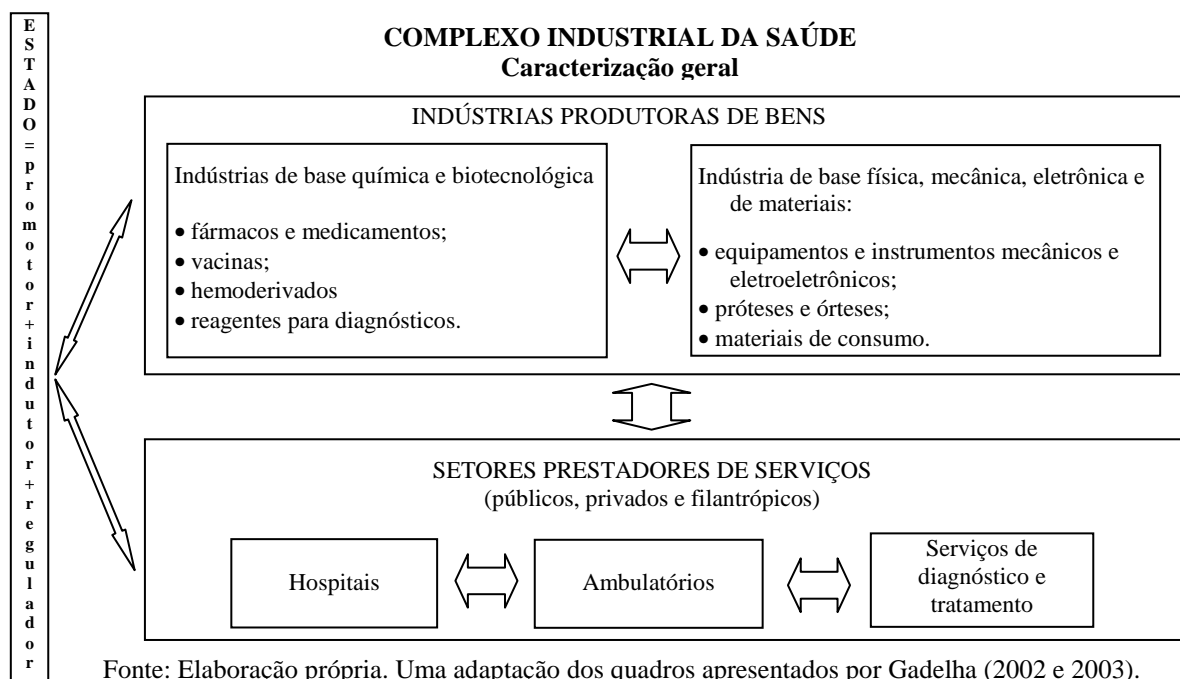
FIGURA 2 – Sistema Nacional de CT&amp;I/S.



Fonte: Elaboração própria. Uma adaptação do quadro apresentado por Gadelha (2002).

O conhecimento acumulado pela Fiocruz, adquirido com experiência da atuação abrangente e em todo território nacional, a partir de iniciativas de ações compartilhadas com organismos internacionais, proporciona-lhe reconhecimento nacional e internacional. A Instituição se insere no Complexo Nacional da Saúde, com participação através das unidades técnicas, e respectivas áreas de atuação, nos segmentos que compõem esse complexo industrial da saúde<sup>21</sup> (inclui-se fabricantes de vacinas, soros, hemoderivados, reagentes para diagnóstico, fármacos e medicamentos, e de equipamentos médicos e insumos, e prestadores de serviços públicos, privados e filantrópicos), demonstrado na Figura 3.

FIGURA 3 - Conjunto das principais características do complexo industrial da saúde.



Fonte: Elaboração própria. Uma adaptação dos quadros apresentados por Gadelha (2002 e 2003).

<sup>21</sup> Significa “pensar de forma integrada, articulando a prestação de serviços de saúde à população e a competitividade das indústrias fornecedoras de produtos e de inovações” (GADELHA, 2002).

Segundo Gadelha (2002), esse complexo organizacional que caracteriza a Fiocruz tem papel importante no processo de reflexão da política de CT&I/S e a considera como um “micro complexo ou sistema de inovação em saúde”, uma vez que a maioria dos seus segmentos compõe o complexo industrial da saúde do País.

Este complexo industrial constituiu-se a partir das transformações ocorridas no ambiente da saúde, o que levou à incorporação de diversas atividades, e de contínuas influências que, segundo Gadelha (2002), caracteriza: “um típico processo schumpeteriano de mutação industrial e do ambiente institucional, envolvendo o setor privado e o Estado que, de um lado, vem levando à consolidação do complexo como um conjunto articulado de setores que seguem a lógica industrial e, de outro, coloca novos desafios e oportunidades para seu desenvolvimento no Brasil”.

É a impregnação da lógica capitalista no ambiente da saúde, tanto público quanto privado, de dinâmica competitiva entre os respectivos segmentos, dentro de políticas industriais e tecnológicas (estímulos governamentais destinados às atividades de pesquisa e desenvolvimento em saúde), conjugada aos desafios trazidos pela política social como, de equidade, de redução das diferenças sociais e de acesso aos bens e serviços de saúde, e assim, trazendo a melhoria do grau de dinamismo e inovação, dentre outras, para o complexo industrial da saúde e, conseqüentemente, melhoria dos níveis de bem-estar social e da qualidade de vida da população brasileira (GADELHA, 2002 e 2003). Dentro deste complexo podem-se destacar algumas características importantes, tais como:

- ser composto por segmentos em condições sistêmicas de competitividade, dentro da lógica capitalista, respaldada no bem-estar da sociedade e na inovação em saúde;
- sofrer influências, e utilizar os novos paradigmas tecnológicos, que aceleram a fronteira científica e tecnológica em saúde;
- ter o Estado como principal ator dentro das políticas industrial, tecnológica e social em saúde, e na articulação entre estas e entre o sistema de saúde e o sistema de inovação, com importância central e decisivo para o avanço tecnológico em função de seu papel (direto ou indireto de intervenção), em interação com a sociedade civil organizada, de:
  - a) promoção - através da política de compras de bens de consumo, de serviços e de bens de capital;
  - b) indução - através da política de financiamento ao investimento e incentivos, para as unidades subnacionais, para as atividades de pesquisa e desenvolvimento e para as áreas de

serviços e de produção de bens, visando à superação das dificuldades estruturais existentes e à modernização do modelo gerencial;

- c) regulação (delimita as estratégias dos agentes econômicos) - de preços e quantidades (oferta pública) das indústrias; dos serviços prestados para o SUS; do segmento privado prestador de serviços; e da propriedade intelectual em saúde. Este papel, segundo Cordeiro, 2001; e Levcovitz *et alii.*, 2001, *apud* GADELHA, 2003, é:

Evidenciado pela implementação das normas de assistência à saúde, pela criação de agências reguladoras (Agência Nacional de Vigilância Sanitária e Agência Nacional de Saúde Suplementar) e pela montagem de todo um aparato institucional de planejamento e programação entre os diferentes níveis da Federação, vinculado ao estabelecimento de fluxos de recursos da União para os estados e municípios.

Ao discorrer sobre a análise estratégica de organizações públicas de CT&I/S, incluindo-se a Fiocruz, Hamilton & Britto (2000) refere-se à composição destas como sendo “um conjunto variado de unidades operacionais, com um alto grau de descentralização político-administrativa, que desenvolvem atividades de pesquisa, ensino, produção, informação-comunicação e prestação de serviços de saúde”. As instituições públicas com esse perfil, a exemplo da Fiocruz, podem ser caracterizadas e comparadas a uma “holding social”.

Em organizações envolvidas com atividades de CT&I/S se observa, pelo caráter complexo do sistema científico e pelas mudanças sofridas ao longo do tempo “na fronteira técnico-científica, na lógica de organização das atividades científicas e no próprio aparelho de Estado”, a vinculação às estruturas sociais intrincadas que são afetadas pelos padrões cognitivos e sistemas de valores subjacentes. Como consequência, observa-se “certa aderência das atividades científicas a determinadas formas organizacionais, bem como uma tendência à consolidação de regras institucionalizadas que orientam a realização das atividades de pesquisa” (HAMILTON & BRITTO, 2000).

Além das características acima apresentadas, outros aspectos importantes podem ser destacados na análise da forma de organização da Fiocruz, quais sejam (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005b):

- alinhamento programático progressivo que levou a um avanço significativo na padronização dos processos gerenciais e dos produtos institucionais, nas suas diversas ações e objetivos estratégicos;
- diversificação da participação das unidades na realização de variadas ações, tais como: pesquisa, desenvolvimento tecnológico, formação de recursos humanos, serviços de referência e disseminação da informação, em Saúde, tendo como consequência, as ofertas variadas de produtos institucionais;

- substituição do papel assessor das vice-presidências pelo papel de coordenação político-estratégica e de integração das principais ações programáticas da Instituição;
- estímulo e fortalecimento dos ajustamentos mútuos, através da realização de fóruns periódicos, principalmente entre os dirigentes das unidades técnico-administrativas e respectivos pares existentes nas unidades técnicas, no sentido de integrar e harmonizar, com maior normatização e eficiência, dos seus procedimentos no âmbito institucional;
- contínua ação de descentralização dos produtos e processos para as unidades técnicas.
- responsabilização frente aos organismos de avaliação e de controle interno e externo, através de conselhos e mecanismos disponíveis de participação dos principais usuários (onde também se inserem as ouvidorias), com a finalidade de cumprimento das normas legais vigentes e de aumentar e consolidar a transparência de atuação e permeabilidade da Instituição junto à sociedade brasileira.

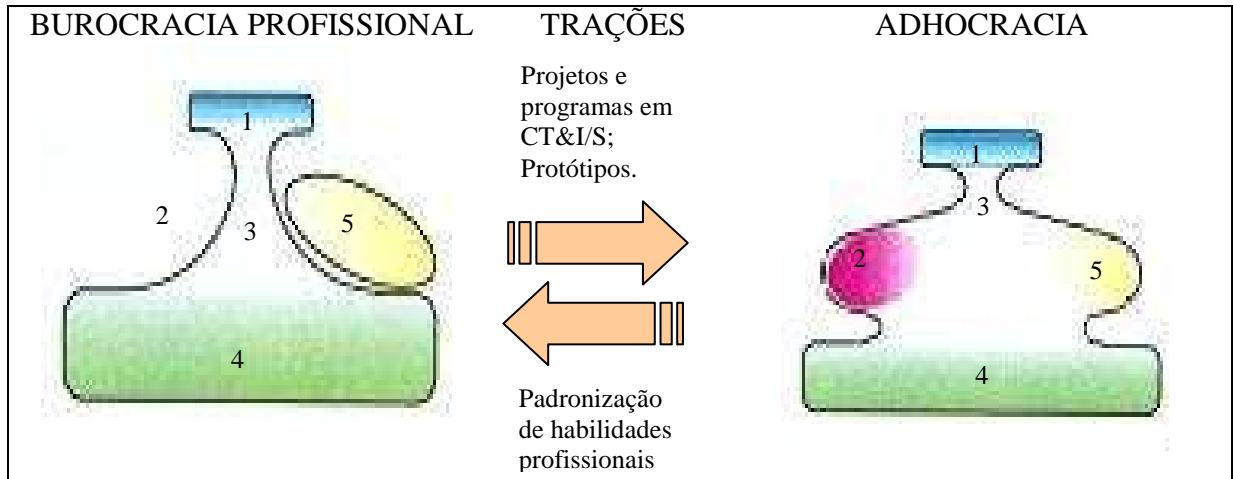
A Fiocruz, tanto pela multiplicidade e diversificação de atividades, processos, produtos e serviços e conjunto de unidades técnicas com missões específicas, quanto pela diversidade de cliente (pacientes atendidos pelas unidades de prestação de serviços de assistência hospitalar, alunos de segundo grau técnico e de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, órgãos do governo, etc.), se apresenta como uma organização complexa em CT&I/S cujas características podem ser determinantes da convivência simultânea das cinco configurações de modelo organizacional apresentadas por Mintzberg (1995): Estrutura Simples; Burocracia Mecanizada; Burocracia Profissional; Forma Divisionalizada e Adhocracia, já apresentadas no Capítulo 2.

Considerando-se as trações existentes entre esses cinco modelos, também apresentadas no Capítulo 2, pode-se dizer que a Fiocruz está mais próxima e adaptada a um modelo organizacional que reconhece e estimula a capacidade criativa e a liberdade intelectual dos seus trabalhadores que se caracterizam, na sua maioria, pela versatilidade, com participações em diversas ações programáticas. Sua estrutura organizacional, portanto, conta com instâncias que viabilizam e garantem o alinhamento entre os projetos das unidades e o Plano Institucional composto pelo PPA do Governo Federal, pelos planos nacionais de C&T e de Saúde e pelos planos Quadrienal, Plurianual e Anual da Fiocruz.

Dentre as configurações apresentadas por Mintzberg (1995), o modelo de estrutura organizacional preponderante para o complexo Fiocruz é a Burocracia Profissional (fortemente marcado pela padronização das habilidades) que pode, em algumas áreas específicas, adotar um modelo híbrido, como na pesquisa, ensino e prestação de serviços de

referência, pela influência da configuração Adhocrática. Neste caso, o modelo é uma estrutura híbrida de organização entre a Burocracia Profissional e a Adhocracia, chamado de Burocracia Profissional Adhocrática, conforme ilustrado na Figura 4.

FIGURA 4 – Fiocruz: representação das trações entre as configurações (logotipos) da Burocracia Profissional e a Adhocracia – Burocracia Profissional Adhocrática.



1. Cúpula estratégica; 2. Tecnoestrutura; 3. Linha Intermediária; 4. Operações finalísticas; 5. Assessoria de apoio.  
Fonte: Elaboração própria, com base nos logotipos de Mintzberg (1995).

Segundo o autor, a Burocracia Profissional para operar, apóia-se “nas habilidades e conhecimentos de seus operadores profissionais, todos produzindo bens ou serviços padronizados”, enquanto a Adhocracia é uma configuração que seria mais adaptada a trabalhos que levem a organização a produzir inovações sofisticadas, “capaz de fundir peritos tirados de diferentes especialidades em equipes de projetos *ad hoc* operando suavemente”.

Na Fiocruz podem-se constatar duas trações predominantes que coexistem de forma relativamente harmonizadas. Por um lado, a tração é caracterizada pela promoção da ampla padronização das habilidades do núcleo operacional, com forte exigência na formação profissional dos trabalhadores, tanto através das exigências nos perfis dos concursos públicos realizados, quanto através do aperfeiçoamento de seu desempenho e do investimento na capacitação profissional em pós-graduação, *lato* e *stricto sensu*, como mecanismo de coordenação. Neste caso é tracionada como Burocracia Profissional, onde os trabalhadores “para profissionalizar, coordenando pela padronização de habilidades com a finalidade de maximizar sua autonomia” (p. 280).

Por outro lado, a tração existente no formato da Fiocruz é caracterizada pelo estabelecimento de novos projetos e programas e desenvolvimento de protótipos, como estratégia, principalmente, para a promoção da inovação em CT&I/S. Neste caso é tracionada

para a Adhocracia, onde a assessoria de apoio e os trabalhadores agem “por colaboração (e inovação) na tomada de decisão, para coordenar pelo ajustamento mútuo” (p. 280).

## 4.2

### **A gestão democrática e o cidadão-trabalhador.**

Na busca de soluções para as mudanças impostas pela Carta Magna e para a integração entre as suas áreas de atuação, instaura, pela primeira vez em sua história, um espaço reservado para reflexão, abrangente e profunda, sobre questões inerentes a essa forma complexa de se organizar, com a participação do conjunto de trabalhadores, qual seja, o Congresso Interno (CI), inspirado no modelo participativo e na visão de corpo da Instituição.

Deste modo, a Instituição substituiu o modelo autoritário e patrimonialista (pouco transparente de gestão da coisa pública) por um modelo participativo e transparente, optando por atuar coletivamente através de instância que permite aos trabalhadores exporem suas idéias e expectativas na formulação de um projeto Institucional e, ao mesmo tempo, busca mecanismos de fortalecimento do vínculo com a população. Como consequência, em última instância, tem os trabalhadores como responsáveis diretos pela viabilização dos resultados institucionais e pela aproximação da sociedade brasileira à vida da Instituição, e a elevação dos níveis de comprometimento, tanto coletivo quanto individual, com a política, os objetivos e a missão institucionais.

O I Congresso Interno - “Ciência e Saúde: A Fiocruz do futuro”, realizado em julho de 1988, teve como marcos-orientadores o compromisso social, modernidade, eficácia e prática democrática, cujo processo teve a duração de cinco meses, com reflexões e discussões no interior de cada unidade, que iam desde as expectativas individuais, das práticas de trabalho do dia-a-dia, a uma visão de conjunto que, consolidadas, eram defendidas pelos delegados eleitos nos grupos de trabalho do Congresso, cujas propostas eram submetidas à aprovação da Plenária Final e transformadas no Projeto Institucional (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 1988, Apresentação).

Nessa ocasião, foi aprovado o processo eleitoral para o Presidente da Fiocruz e para os diretores das unidades técnico-científicas e de apoio técnico, excetuando-se as unidades técnico-administrativas que permaneceram de livre nomeação, e a representatividade dos trabalhadores nas instâncias de deliberação institucionais. Também, foi criado o Conselho Deliberativo (CD), órgão de decisão colegiada, composto pelos Presidente, vice-presidentes,



Chefe de Gabinete e diretores das diversas unidades técnico-científicas e técnicas de apoio, com direito a voz e voto, e das unidades técnico-administrativas, com direito a voz (BRASIL, 2003). Este Conselho é uma instância, através da qual garante os princípios da descentralização decisória representativa, com o papel de integrar a Presidência ao conjunto de unidades. Como instâncias integradoras instituídas, este Conselho e o CI são considerados os primeiros passos para a consolidação de um corpo único da Fiocruz e do seu processo democrático.

Esse primeiro momento de experiência de participação dos trabalhadores nos rumos institucionais foi traduzido, pelo então Presidente da Fiocruz, Dr. Antônio Sérgio da Silva Arouca, como experiência que “jamais será esquecida pelos que dela participaram, como marco da tomada de consciência e crescimento político. Seus efeitos sobre a organização da comunidade de Manguinhos são certamente duradouros” (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 1988, Apresentação).

A partir dessa inovação na forma de gerir a instituição, a Fiocruz assume a democratização de suas instâncias de poder como forma de alcançar seus objetivos e missão e de acompanhar as mudanças de suas áreas e campos de atuação. Desenvolve no seio do conjunto dos trabalhadores, a capacidade de pensar e agir coletivamente, dando início ao processo de valorização do trabalhador e de sua importância no processo de definição dos rumos e integração do corpo institucional como visão da gestão do trabalho.

Após a promulgação da Carta Magna/88, as fundações públicas foram incorporadas à Administração Direta, tendo a Fiocruz, enfrentado dificuldades ainda maiores no seu processo de crescimento com imposição de restrições à autonomia administrativa e financeira (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 1995, p. 13). Nesse contexto, em dezembro de 1993, foi realizado o II Congresso Interno - “Ciência e Saúde: Compromisso social da Fiocruz”, na busca de maior autonomia e flexibilidade de gestão e, também, de mecanismos permanentes e transparentes de avaliação das atividades desenvolvidas, através do qual é dado destaque para a qualidade no papel social da Instituição (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 1994), momento em que, pela preservação da unidade institucional da Fiocruz, as instâncias integradoras, inauguradas por ocasião do primeiro Congresso e caracterizadas pela participação dos trabalhadores através do sistema de representação das unidades em instâncias coletivas instituídas, tornaram-se fundamentais, tanto para que o processo de articulação das diferentes políticas assumisse um caráter permanente como para assegurar a natureza democrática e participativa dos processos decisórios.

Com esse objetivo o Congresso aprovou o encaminhamento da proposta de novo Estatuto institucional para aprovação do Governo Federal, incorporando as alterações na sua forma de gestão e a modernização organizacional sofridas, que só foi aprovado, como já citado anteriormente, em 2003, dez anos após esta deliberação, a partir da qual passou a ter personalidade jurídica de Direito Público.

Este segundo Congresso, também buscando um modo de evitar a duplicidade nos programas institucionais, e como mais um exemplo de gestão democrática na Fiocruz, aprovou a criação das câmaras técnicas nas diversas áreas de atuação, vinculadas à Presidência. Essas câmaras técnicas têm um caráter assessor ao CD/Fiocruz na formulação de políticas institucionais nas respectivas áreas de competência e são, compostas por profissionais de reconhecida competência na área de atuação, com representatividade do conjunto de unidades e da respectiva Vice-Presidência (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 1994).

O CI se consolida como instância coletiva, atualizando-se os critérios de representação das unidades e garantindo-se a ampla participação dos trabalhadores no interior de cada unidade. Essa participação assume relevância ao presente estudo na medida em que se valoriza o papel do trabalhador no contexto institucional dentro da gestão do trabalho.

Ainda nesse Congresso, dentre outras questões, foi discutida a substituição das formas ultrapassadas de controles burocráticos por prestação de contas dos resultados alcançados à sociedade, levando-se em consideração os imperativos a serem atendidos de “compromisso social, integridade institucional, gestão participativa e estável, eficiência e eficácia gerencial e *controle social*” (grifo nosso), e as mudanças que vêm ocorrendo, tanto em nível nacional quanto internacional, nas relações entre Estado e sociedade, principalmente com o desenvolvimento das TIC que possibilitaram “ampliar o controle social sobre as atividades públicas como parte da construção e exercício da cidadania” (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 1998).

A busca pela efetivação e aprimoramento de mecanismos de controle social passa a ser registrada a partir desde segundo Congresso, indicando-se, inicialmente, pela criação de colegiado que viabilizasse a participação externa nas decisões estratégicas e no processo de avaliação de desempenho dos diversos programas institucionais.

Em 1995 foi realizado o CI Extraordinário (CIE): “A Reforma do Estado e a Fiocruz”, para discutir em profundidade a natureza jurídica, autonomia e flexibilidade de gestão da Fiocruz, em continuidade à análise e discussão do II CI. Foram aprovadas, dentre outras, as ações de apoiar as propostas de Reforma do Estado, iniciada em 1994, que pudessem torná-la

mais eficaz para a superação das desigualdades sociais existentes e reafirmar os princípios que vêm fundamentando o projeto institucional de compromisso social; caráter público e estatal; integralidade institucional; gestão democrática e participativa, com controle social; e eficiência e eficácia gerencial (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 1995, p. 11 e 18).

Ao longo da História, com o desenvolvimento e amadurecimento do seu modelo de gestão democrática e processo participativo, pela busca da modernização institucional e de soluções para os problemas surgidos do contexto de atuação e para as mudanças impostas pela Reforma do Estado, a Fiocruz passa a buscar também a “participação do processo social mais abrangente e *expor-se à avaliação e controle da sociedade*” (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 1995, p. 23-25, grifo nosso), e o CIE aprova a proposta de reformulação do Conselho Técnico-Científico transformando-o em Conselho Superior de acompanhamento e controle social, tendo como membros representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, com competência para aprovação dos planos estratégicos e de objetivos e metas e avaliação de resultados.

A discussão sobre a flexibilidade administrativa leva à realização de uma Plenária Extraordinária do II CI - “Autonomia, Flexibilidade e Qualidade”, em 1996, durante a qual foi dado destaque, dentre outros assuntos, à avaliação externa, qualitativa e quantitativa, de controle social do desempenho institucional, tanto estrutural quanto conjuntural. Também, a aprovação da proposta de Estatuto e o estabelecimento dos critérios para o Regulamento Eleitoral da Fiocruz, como tentativa de formalização da gestão democrática e do processo participativo da Instituição, junto à Presidência da República (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 1996).

Tendo a Fiocruz que se qualificar em um dos modelos de gestão propostos dentro do processo de Reforma do Estado e de atender às exigências de um projeto que a caracterizasse nesse cenário, realiza-se o III CI - “Fiocruz Pública e Estratégica”, no período de 25 a 27 de novembro de 1998, cujo objetivo é discutir e refletir sobre a sua modernização gerencial e política e que garantisse, ao mesmo tempo, sua especificidade e os cinco princípios definidos no CI Extraordinário, frente aos modelos definidos pelo Estado nesse processo (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 1998, p. 03).

Porém, deixa-se para a Plenária Extraordinária do III CI - “Fiocruz Pública e Estratégica: Modelo de gestão”, de 23 a 25 de agosto de 2000, o aprofundamento dessa discussão, quando se buscou o estabelecimento de um contrato de gestão junto ao Governo Federal para a obtenção de flexibilidade administrativa, considerando ser mais adequado o

modelo de Agência Executiva<sup>22</sup>, o que foi questionado pelo Ministério do Planejamento. Porém, considerando a necessidade premente de mudança e flexibilidade gerencial, se fez necessário uma postura pró-ativa do Congresso que aprovou alguns tópicos gerais visando à implementação da proposta de um novo modelo de gestão, garantindo e efetivando a formulação de políticas à indução de ações integradoras e o fortalecimento do papel estratégico, dentre eles, garante o pressuposto de que o modelo de administração gerencial seja democrático, por objetivo e com controle de qualidade.

Em 2001, com a nomeação do atual Presidente da Fiocruz, Dr. Paulo Marchiori Buss, em seu primeiro mandato (2001-2004), foi apresentado as “Diretrizes para a Formulação do Plano Quadrienal 2001-2005”, que serviu de base para as discussões preliminares do Congresso instaurado em 2002 (IV CI). Além de incluir a proposta de constituição do Conselho Superior de reforço para o controle social da Instituição, já aprovada pela Plenária Extraordinária do III CI, para a qual faltam as definições de composição e atribuições pelo Congresso, incluiu ainda, em seu texto, outras previsões, como a criação de mais uma instância de participação dos trabalhadores nos destinos institucionais, incluindo-se nestas o Coletivo de Dirigentes/Gestores. Esta instância reúne-se pela primeira vez em outubro de 2001, sendo composta pelo conjunto de servidores ocupantes de cargos de confiança e de assessoramento superior, através da qual permite “uma participação mais direta no processo de construção de idéias, de capilarização das decisões e de reforço da capacitação gerencial e co-responsabilização desses dirigentes na gestão institucional” (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2001a, p. 15). Espaço de reflexão e discussão que permite levar as decisões políticas tomadas pelos dirigentes até os escalões técnicos responsáveis pela implementação de tais decisões.

Cria também, outras câmaras técnicas, dentre elas a de Recursos Humanos, instituída em 2003 com duas sub-câmaras, a de Acompanhamento do Plano de Carreiras e a de

---

<sup>22</sup> Modelos de organização que fizeram parte do escopo do projeto de Reforma do Aparelho do Estado – anos 90:

- Agência Executiva (Lei 9.649, de 27 de maio de 1998, e suas atualizações) – “qualificação a ser concedida por decreto presidencial específico, a autarquias e fundações públicas, responsáveis por atividades e serviços exclusivos de Estado”, mediante solicitação de adesão e atendimento aos pré-requisitos básicos de ter um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional em andamento e um contrato de gestão firmado com o Ministério supervisor, no qual estarão estabelecidos os objetivos estratégicos e metas a serem atingidos pela instituição, num período definido de tempo, e respectivos indicadores para avaliação do seu desempenho frente ao pactuado no contrato. (BRASIL, 1998b, p. 7).
- Organização Social (Lei 9.637 de 15 de maio de 1998)– modelo de organização pública não-estatal, destinado a absorver atividades publicizáveis (processo de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal) mediante qualificação específica. Modelo de parceria entre o Estado e a sociedade, em que o Estado continuará a fomentar as atividades publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: demandará resultados necessários ao alcance dos objetivos das políticas públicas, tendo o contrato de gestão como instrumento de regulação de suas ações (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 19, e BRASIL, 1998c, p. 13).

Acompanhamento da Execução de Atividades Descentralizadas de Recursos Humanos, com o objetivo de garantir a participação das unidades na formulação, desenvolvimento e gestão de políticas e diretrizes específicas da área, como fórum de discussão e assessoramento ao CD dentro da gestão do trabalho.

A Presidência da Fiocruz, na tentativa de encontrar soluções para as diversas questões surgidas e acumuladas das relações de trabalho, instala a Mesa de Negociação como instância responsável pela análise dessas questões, se transformando num espaço de interlocução entre as instâncias deliberativas da Fiocruz e a representação dos trabalhadores, esta última constituída por representantes da Asfoc.

No início do século XXI, ainda sob os efeitos do contexto da Reforma do Estado, e em consequência das novas formas de organização assumidas, que possibilitaram o controle pela sociedade das ações do Poder Público através de vários meios, na busca da efetividade dos princípios da nova Constituição Federal/88, pode-se destacar como mudança significativa o movimento no sentido da Reforma Sanitária, em função da crescente consciência sanitária e participação social (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 2002).

Acrescenta-se a este cenário a necessidade de uma reflexão sobre as múltiplas atividades *versus* inovação em pesquisa e desenvolvimento (P&D), quando foi instaurado o IV CI: “Ciência, Tecnologia e Inovação para Melhoria da Qualidade de Vida”, de 26 a 29 de novembro de 2002, através do qual destaca-se à dimensão inovação no âmbito da Ciência e Tecnologia e da Saúde e a respectiva associação à Reforma Sanitária e ao SUS.

Nesse IV CI aprovam-se algumas teses centrais norteadoras do processo de planejamento estratégico institucional, assumidas como princípios e diretrizes no Plano Quadrienal<sup>23</sup> da Fiocruz 2005-2008, dentre os quais destacamos os itens 4 e 15:

4. A capacidade de inovação, indispensável para o desenvolvimento social sustentável de um país, só adquire sentido como componente de um projeto nacional voltado para a resolução de demandas sociais, para a superação de desigualdades regionais e para a soberania nacional. Exige a construção de uma política de C&T e uma Política Industrial, assim como uma mudança de mentalidade, levando a *novas formas de articulação entre ciência, tecnologia e o setor produtivo de bens e serviços em Saúde e a sociedade.*

15. A informação e a comunicação são fatores estruturantes para o desenvolvimento institucional e as relações da Fiocruz com a sociedade, na medida em que constituem fundamentos para a pesquisa e o desenvolvimento, a prestação de serviços, o ensino, o planejamento e a

<sup>23</sup> Plano Quadrienal – tem por objetivo reger as principais diretrizes políticas e estratégicas da gestão presidencial para o período definido. Instrumento situado entre as formulações gerais do PPA e o detalhamento dos objetivos e projetos no âmbito do Plano Anual, e tem o papel de orientador das estratégias adotadas pela Fiocruz. É construído através de processo de discussão em duas fases distintas de consulta à comunidade da Fiocruz antes da aprovação pelo CI e de apresentação para apreciação pelo Conselho Nacional de Saúde (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005b).

gestão interna. Simultaneamente, *estabelecem formas e meios* pelos quais os temas de Ciência & Tecnologia e de Saúde podem ser *compartilhados com a sociedade e o cidadão*. (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005b, p. 6-8, grifo nosso).

Dentre as resoluções desse Congresso destacamos:

5. Estimular o diálogo entre a comunidade científica e a sociedade, por meio de mecanismos que promovam a democratização, a compreensão crítica e a participação pública em questões relacionadas à ciência, à tecnologia e à Saúde. (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 2002, p. 37).

Também, através do Plano Plurianual do Governo Federal foram definidos três mega-objetivos orientadores da formulação de políticas em todos os setores do governo. Dentre eles, o terceiro item assim se intitula: “Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia” (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005b, p. 9). Para alcançar este objetivo, a criação de uma Ouvidoria, dentro da lógica, tanto do Estado quanto da Fiocruz, é de fundamental importância para a valorização e respeito aos direitos dos cidadãos na busca do exercício da cidadania, e no processo de controle e fiscalização do Poder Público pelo cidadão, como mais uma forma de participação da sociedade na busca da eficiência, eficácia e efetividade dos produtos e serviços prestados pela Administração Pública brasileira e, em especial, daqueles prestados pelas instituições vinculadas à Gestão em CT&I/S, como é o caso da Fiocruz.

Mais uma vez, ressalta-se a consciência da importância da integração da diversidade de atividades, conforme relatório final do IV CI (2002): “constitui uma das singularidades da Fiocruz e representa um dos seus principais pontos fortes, cujo potencial sinérgico oferece um leque de amplas possibilidades de desenvolvimento e geração de resultados significativos que podem contribuir para a melhoria da Saúde e da qualidade de vida da população brasileira”. Associada às demandas sociais, e desta vez também tendo a informação e a comunicação, a partir do desenvolvimento das TIC, como fatores estruturantes e fundamentais para o desenvolvimento institucional e as suas relações com a sociedade, isto é, com a consciência da necessidade de cada vez mais definir formas e meios através dos quais a Ciência e Tecnologia e a Saúde, dentro da lógica do processo de inovação, possam ser compartilhadas com a sociedade e cada cidadão brasileiro.

Além de possibilitar à sociedade o acesso à informação institucional, busca também, mecanismos de participação da sociedade em seus processos de decisão, até mesmo em relação aos produtos e serviços oferecidos à população brasileira, aprimorando os instrumentos de controle social da Instituição, que se fazem necessários frente ao cenário nacional. O primeiro passo nessa direção, uma vez que não foi nomeado o Conselho Superior

até a presente data, foi a inclusão da criação de uma Ouvidoria para a Fiocruz dentre as resoluções desse Congresso, posteriormente, como meta no Plano Quadrienal 2005 – 2008, versão de maio de 2005, e instituída no início desse mesmo ano.

Neste IV CI deliberou-se, também, pela realização de duas plenárias extraordinárias, sendo uma referente ao Regimento Interno da Fiocruz e outra específica de Recursos Humanos.

A primeira, Plenária Extraordinária do IV CI, de agosto de 2003, foi realizada em função da aprovação do novo Estatuto da Fiocruz, através do Decreto Presidencial nº. 4.725, de 09 de junho de 2003, inicialmente proposto por ocasião do II CI de 1993, já citado neste Capítulo, e regulamentado pela Portaria Ministerial nº. 2376/GM, que descreveu o Regimento Interno da Fiocruz. A estrutura organizacional da Instituição foi oficializada pelo Governo Federal dez anos após a deliberação do II CI e de seu envio às instâncias superiores do Estado para aprovação, significando a formalização de uma estrutura organizacional que não correspondia mais adequadamente ao que era praticado. Assim, a Plenária decidiu pela ratificação da proposta de Regimento Interno e pela realização de estudo interno para elaboração de nova proposta de estrutura organizacional, que refletisse as reais necessidades da Instituição (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005a).

A segunda, Plenária Extraordinária de Recursos Humanos, de novembro de 2003, teve como tema: “Valorização do Servidor Público: um desafio para o novo governo” e foi realizada em função das dificuldades enfrentadas de implantação das respectivas teses aprovadas nos congressos anteriores, uma vez que dependiam de outras instâncias de decisões do Estado, e das transformações, tanto políticas quanto tecnológicas, ocorridas no mundo do trabalho que tornavam imperativo o debate sobre a gestão do trabalho (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 2003).

A Fiocruz vem desenvolvendo desde 1988 essa metodologia de participação organizada dos trabalhadores, base fundamental da forma implantada de gestão democrática e processo participativo dentro da gestão do trabalho, através das várias instâncias instituídas, conforme Quadro 5, tendo o CI como a de maior amplitude, reunindo mais de 300 delegados eleitos como representantes dos servidores das diversas unidades técnicas do complexo Fiocruz, proporcionando diversas formas de participação através das etapas de discussões, desde o interior de cada uma das unidades.

Modelo desenvolvido e consolidado ao longo dos últimos dezenove anos, contendo processos eleitorais, com voto, para diversas funções gerenciais, inclusive de direção das unidades técnico-científicas e de apoio técnico e até para Presidente da Fiocruz, e diversos

órgãos colegiados incorporados a sua estrutura organizacional, com membros também eleitos no todo ou em parte.

QUADRO 5 - Fiocruz: modelo de gestão democrática e processo participativo.

INSTÂNCIA *	PRINCIPAL PAPEL	COMPOSIÇÃO
<b>FIOCRUZ</b>		
Conselho Superior (ainda não constituído)	De controle social. Trata de assuntos referentes ao macroprojeto institucional e do regimento interno e de propostas de alteração do Estatuto.	Membros externos à Instituição (principais organizações públicas usuárias dos produtos das diversas unidades técnicas, principalmente, insumos estratégicos e serviços). Presidido pelo Presidente da Fiocruz.
Congresso Interno	Deliberativo para assuntos estratégicos relacionados aos macroprojetos institucional e sobre matérias que possam interferir nos rumos da Instituição.	Membros eleitos pelas unidades, denominados delegados. Presidido pelo Presidente da Fiocruz.
Conselho Deliberativo	Deliberativo em relação às diretrizes estratégicas e sobre a política de desenvolvimento institucional e à aprovação da programação das atividades e da proposta orçamentária anual da Instituição.	Dirigentes máximos das unidades e por um representante dos servidores. Presidido pelo Presidente da Fiocruz.
Presidência	Executivo e de coordenação da gestão das ações programáticas institucionais.	Presidente (eleito), vice-presidências (de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, de Ensino, Comunicação e Informação, de Desenvolvimento Institucional e Gestão do Trabalho, Serviços de Referência e Ambiente e de Produção e Inovação em Saúde) e órgãos de assessoria e de apoio direto.
Mesa de Negociação	Análise das questões inerentes às relações de trabalho, como espaço de interlocução entre as instâncias deliberativas da Fiocruz.	Presidência/Fiocruz e representantes da Associação de Servidores (Asfoc), de força sindical.
Câmara Técnica	Caráter técnico e de assessoria ao CD dentro do âmbito de atuação. Responsável pela discussão, planejamento e formulação, desenvolvimento e gestão de políticas e diretrizes específicas para a respectiva área de atuação (de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, de Ensino, Comunicação e Informação, de Recursos Humanos)	Representantes de unidades e setores que exercem atividades relacionadas ao tema da Câmara.
Coletivo de Gestores	Consultivo. Participação mais direta no processo de construção de idéias, de capilarização das decisões e de reforço da capacitação gerencial e co-responsabilização na gestão institucional.	Conjunto de servidores ocupantes de cargos de confiança e de assessoramento superior das diversas unidades técnicas.
<b>UNIDADE TÉCNICO-CIENTÍFICA</b>		
Conselho ou comissão ou comitê externo (ainda não)	Consultivo. O papel será detalhado no Regimento Interno de cada unidade técnica.	Será detalhada no Regimento Interno de cada unidade. Para as unidades cujos produtos destinam-se ao uso imediato e direto pelos cidadãos-usuário, estes devem estar



constituído)		representados nas respectivas instâncias.
Conselho Deliberativo	Deliberativo, no âmbito de cada unidade.	Majoritária <sup>24</sup> , por membros eleitos pela respectiva comunidade.
Direção da Unidade	Deliberativa, no âmbito da cada unidade.	Diretor (eleito), vice-direções e órgãos de assessoria e de apoio direto.
Conselho Departamental	Deliberativo, no âmbito de cada departamento técnico-científico.	Conjunto de servidores ocupantes de cargos de confiança de chefia dos laboratórios que compõem cada departamento. Presidido pelo chefe do departamento (a maioria escolhida por processo eleitoral).
* Relacionados sem preocupação de ordem de importância ou hierarquia.		

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2003) e Fundação Oswaldo Cruz (2005 e 2006).

Nesse período, dentro do cenário interno, passou por diversos problemas relacionados a seus recursos humanos, alguns já relatados neste texto, associados, dentre outros, ao seu nível de complexidade organizacional, à expansão das suas atividades, ocorrida também em função de assinatura de diversos convênios que marcou a segunda metade da década de 80, e ao hiato de desenvolvimento existente entre as atividades técnico-administrativas e técnico-científicas, em função da insuficiência de condições daquelas em atender às demandas apresentadas por estas, mesmo após decisão de descentralização administrativa.

Não é demais ressaltar as mudanças ocorridas nas últimas décadas no cenário externo, onde se destacam as relacionadas à globalização que trouxe grandes transformações econômicas, ao desenvolvimento acelerado das TIC, com as respectivas substituições de paradigmas, e à importância dada aos interesses sociais em Política Pública, que afetam, também, direta e/ou indiretamente, o mundo do trabalho.

No Brasil, que passou pela influência neoliberal, de visão do Estado mínimo, com o desmonte do aparelho do Estado, os ajustes fiscais e dilapidação do quadro de pessoal, em especial na área científica e tecnológica, ressaltados apenas investimentos relativos e estratégicos do Estado, gerou, como consequência, as mudanças nas relações do Estado brasileiro com as organizações e a sociedade, que afetaram também a formulação das políticas de gestão do trabalho para o setor público, especialmente em relação à valorização e à regulação do trabalho no respeito aos princípios da legalidade, responsabilidade social e da equidade e ao direito de cidadania. Levcovitz *et alii* (2001, p. 270) destacam algumas políticas que nesse período caracterizaram “a onda conservadora” no Brasil:

- a) adoção de políticas de abertura da economia e de ajuste estrutural, com ênfase, a partir de 1994, nas medidas de estabilização da moeda; b) privatização de empresas estatais; c) adoção de reformas institucionais

<sup>24</sup> Essa forma de composição deverá ser adotada por todas as unidades técnico-científicas da Fiocruz e pode ser considerada como uma cláusula pétreia (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 2006). Estes conselhos, a partir da revisão da estrutura organizacional, deverão “adotar o modelo do CD/Fiocruz, com voto apenas para membros eleitos e com a possibilidade de pelo menos uma representação dos trabalhadores” (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2002, p. 16).

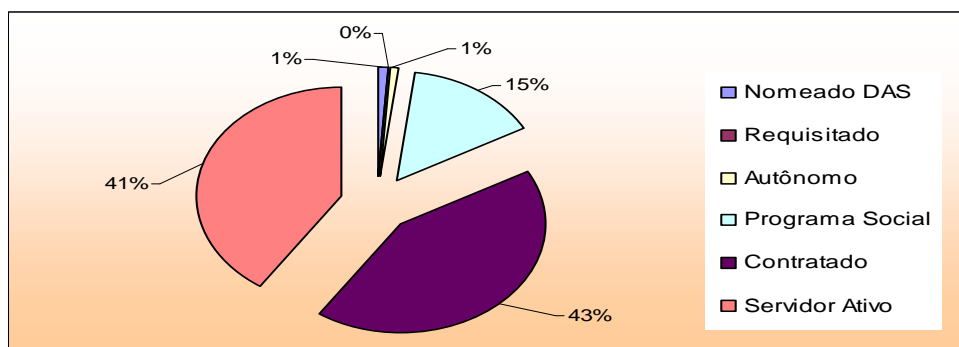
fortemente orientadas para a redução do tamanho do Estado e do quadro de funcionalismo público, incluindo a agenda de reforma da previdência e a reforma do aparelho do Estado; d) mudanças nas relações de trabalho, com aumento do segmento informal, do desemprego estrutural e "fragilização" do movimento sindical, entre outras.

Na área da Saúde em especial, onde a Fiocruz também atua, o Estado assume papel ativo, redistributivo, regulatório e de provisão de bens e serviços, dentro da lógica da promoção do desenvolvimento humano, da justiça social e qualidade de vida, em função do crescimento das demandas da sociedade, com revisão das políticas estatais para atender de forma mais efetiva a essa demanda (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005a e 2005b).

Nesse cenário, os principais problemas sinalizados nos relatórios finais dos congressos internos da Fiocruz desde 1988, que não são exclusivos da gestão do trabalho na Instituição, mas, na sua maioria, afetam também ao serviço público como um todo, são:

- inadequação qualitativa e quantitativa dos recursos humanos;
- carência de uma política criteriosa que garantisse treinamento e aperfeiçoamento dos recursos humanos;
- grande quantidade de profissionais que se aposentaram em função do estímulo dado pelo Governo Federal e de alterações da legislação sobre aposentadoria;
- restrições à contratação e/ou substituição de trabalhador que impedem o aumento e a renovação do quadro de pessoal;
- aumento do quadro de terceirização, implicando na multiplicidade de contratação de recursos humanos, incluindo os vínculos precários de trabalho, como profissionais autônomos e cooperativados, para garantia do funcionamento dos serviços prestados, porém duvidoso quanto à sua legalidade. O quadro de pessoal da Fiocruz (Gráfico 1) chegou a ter mais de 56% de profissionais contratados por outras modalidades de contrato (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005e, pg. 67);

GRÁFICO 1 – Representação do quadro de pessoal, por vínculo.



Fonte: Seinfo/Direh – 14/03/2006

- inúmeras diferenciações nas condições de trabalho entre os profissionais dos diversos vínculos existentes;
- inexistência de uma política de recuperação do vencimento básico do servidor público, que ficou estagnado por vários anos, tendo como justificativa a crise financeira do País;
- restrições à política de benefícios;
- falta de valorização do trabalhador: a valorização é condição básica para a motivação do pessoal;
- perda dos efeitos da avaliação de desempenho, implantada em 1998 pelo Governo Federal, como mecanismo de remuneração diferenciado que, na prática, foi assumida como aumento salarial e não como instrumento de recompensa pela qualidade do desempenho;
- distorções surgidas pela adoção do Plano de Carreira de C&T (PCC&T), em função das modificações na forma de gerenciamento das questões relacionadas aos servidores numa instituição caracterizada pela diversidade e complexidade institucional.

As principais necessidades apresentadas e que tiveram deliberações nos congressos e na Plenária Extraordinária de Recursos Humanos conforme relatórios finais, e que estão, na sua maioria, limitadas à legislação, são:

- correção e harmonização das várias modalidades de contratação, até a substituição dos postos de trabalho por servidores públicos contratados através de aprovação em concurso público<sup>25</sup>;
- adoção de uma política de capacitação e desenvolvimento profissional e pessoal dos trabalhadores, através de atuações conjuntas com as diversas unidades, no tocante à melhoria da formação escolar, de estímulo à pós-graduação, em especial ao Mestrado Profissional, elevando os níveis de titulação e de qualificação dos gestores atuais e potenciais;
- revisão do PCC&T<sup>26</sup>, buscando mecanismos políticos legais para gerenciamento das questões relacionadas aos servidores públicos de uma instituição da área de CT&I/S, como a Fiocruz, que contemple, também, a política de remuneração condizente com as reais características institucionais;
- revisão do sistema de avaliação de desempenho, contemplando as múltiplas naturezas e especificidades das atividades do complexo Fiocruz e aos níveis de metas individuais, das

<sup>25</sup> Novo concurso público foi aprovado através da Portaria nº. 14, de 13 de janeiro de 2006, do MPOG, autorizando o provimento de mil cargos para as Carreiras de C&T do Quadro de Pessoal da Fiocruz.

<sup>26</sup> A Fiocruz tem um novo Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública, que foi aprovado através da Lei nº. 11.355, de 19 de outubro de 2006.

- equipes de trabalho e da Instituição;
- definição de uma política de benefícios e de promoção à saúde do trabalhador, incluindo a discussão do plano de saúde;
  - aprimoramento do processo de informação, comunicação e gestão participativa;
  - provimento de infra-estrutura, ambiente e organização do trabalho estimulantes;
  - valorização do profissional;
  - promoção de um “clima de trabalho” favorável à afirmação de valores sociais, espírito de inovação e trabalho solidário;
  - elaboração do Código de Ética do Trabalho para a Fiocruz tendo como base o Código de Ética do Servidor.

No período decorrido entre o IV e o V Congresso, promulga-se o Decreto n°. 5.233/04 através do qual define o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, dando às instituições públicas maiores responsabilidades sobre a prestação de contas de seus resultados.

Frente ao quadro apresentado de dificuldades enfrentadas na gestão do trabalho e à política governamental de controle social das organizações públicas e de alinhamento das ações das instituições a este Plano, foi realizado, em setembro de 2005, o V Congresso.

Neste Congresso foi deliberada, e posteriormente incluída no Plano Quadrienal 2005-2008, de outubro de 2005, a criação de uma “Ouvidoria Interna da Fiocruz com o objetivo de receber, examinar e encaminhar às áreas competentes as manifestações dos trabalhadores da Instituição” (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005b, p. 89). A criação desse Canal de atenção às questões oriundas das relações do processo de trabalho surge como reflexo da necessidade apresentada pelo conjunto dos trabalhadores.

Por ocasião da Plenária Extraordinária do V Congresso Interno – “Diretrizes para a adequação da Estrutura organizacional da Fiocruz”, realizada em setembro de 2006, foi aprovada proposta de reforma organizacional, em substituição ao atual Estatuto que não reflete as mudanças sofridas pela Fiocruz nos últimos dezoito anos. Através do item 4.1.6 Ouvidoria, delibera que “será criado um sistema de Ouvidoria Interna da Fiocruz nos mesmos moldes da Ouvidoria Externa” (CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 2006, p. 10).

Além da convivência com os diversos problemas não resolvidos, oriundos das dificuldades impostas pela legislação à gestão do trabalho, cada cidadão-trabalhador enfrenta, também, as responsabilidades inerentes ao posto de trabalho que ocupa dentro da Instituição, tem sobre ele o controle interno próprio das relações funcionais do processo de trabalho (entre chefia e subordinado), e está envolvido direta (como cliente interno, enviando suas críticas,

sugestões, dentre outras, à Ouvidoria) ou indiretamente (através da escolha de seus representantes nas diversas instâncias criadas) nas definições das políticas, objetivos e da missão da Fiocruz e no desenvolvimento institucional. Acrescenta-se ainda, o controle social sobre os resultados, qualitativo e quantitativo, de suas atividades, produtos e serviços prestados à população, exercido através da Ouvidoria da Fiocruz.

A aprovação da Ouvidoria Interna como canal de comunicação entre o cidadão-trabalhador e a Instituição representa uma inovação incremental<sup>27</sup> do modelo de gestão democrática e processo participativo na Fiocruz, na busca de solução efetiva para as demandas oriundas do dia-a-dia no processo de trabalho, das quais são exemplos: as dificuldades surgidas das relações interpessoais no grupo, com a chefia ou com outros profissionais; os entraves nos processos de trabalho; as necessidades de capacitação, aperfeiçoamento ou qualificação para a tarefa, dentre outros. As demandas não solucionadas pelas instâncias estruturais têm na Ouvidoria Interna um canal para o tratamento adequado dessas questões pontuais e específicas e, contribuindo, assim, para a redução do estresse profissional e da melhoria do nível de motivação no trabalho e, como consequência, melhorando o clima organizacional.

Se, por um lado, a Instituição criou e ampliou os mecanismos de participação dos trabalhadores no aprimoramento e desenvolvimento institucional e buscou formas de controle social, como Ouvidoria da Fiocruz, por outro lado, além dos problemas enfrentados, típicos do cenário do mundo do trabalho, os cidadãos-trabalhadores estão cada vez mais envolvidos e comprometidos com o processo de trabalho, em função do projeto institucional por eles discutidos e aprovados frente às necessidades e prioridades da sociedade brasileira expressas através das formas de controle disponibilizadas.

### **4.3 Entrevistados.**

A escolha das entrevistas foi balizada pelo fato de serem áreas que, pela natureza, atendem às demandas dos cidadãos-trabalhadores da Instituição, tanto a Direh e a Ouvidoria, ambas da Fiocruz, quanto à Asfoc, como Associação com função sindical, de representatividade dos servidores da Fiocruz junto à Instituição e ao Estado.

Pela natureza dessas áreas, os gestores escolhidos têm contato e conhecimento dos

---

<sup>27</sup> Dos diferentes tipos de inovação, é importante destacar a inovação radical, que se refere a algo inteiramente novo, e a inovação incremental, que está relacionada a qualquer melhoria de algo, de forma que eleve os níveis de eficiência, produtividade, qualidade, dentre outros benefícios (FREEMAN, 1995).

conceitos que envolvem uma Ouvidoria, uma vez que atuam, direta ou indireta, na atenção à demanda de trabalhadores internos da Instituição, e/ou pela participação nas discussões sobre o assunto em comitês, grupos de trabalho e outras instâncias colegiadas institucionais, ou ainda, pela participação como delegados nas discussões dos congressos internos (IV e V) sobre a criação e implantação de Ouvidoria (Externa e Interna) na Fiocruz.

### **4.3.1 Internos.**

#### **4.3.1.1 Ouvidoria da Fiocruz.**

Atualmente, a produção e a inovação em C&T vêm sendo colocadas pelo governo como questões estratégicas de desenvolvimento nacional. A sociedade, em princípio, deveria estar participando desse processo através de várias formas disponibilizadas a partir da Constituição Federal/88. A Ouvidoria, neste contexto, acaba assumindo importância relevante na aproximação da sociedade brasileira à Administração Pública do País, em especial, no que diz respeito à C&T e à Saúde.

Ressaltou-se no Capítulo anterior, que a implantação da Ouvidoria da Fiocruz, de atenção ao público externo, emergiu da prática do processo participativo e democrático, de reflexão e discussão interna pelo conjunto de trabalhadores, desenvolvido e aperfeiçoado ao longo dos últimos dezenove anos, a partir da realização dos congressos internos, que culminou com a sua aprovação na Plenária Final do IV CI de 2002. Assim, “a implantação da Ouvidoria da Fiocruz, diferentemente da história das demais ouvidorias públicas do País, surgiu a partir de uma demanda dos servidores [...]” (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005f).

A Presidência da Fiocruz nomeou o Ouvidor em 15 de setembro de 2004, através da Portaria nº. 271/2004-PR, com as atribuições de instalar e operar a Ouvidoria na Fiocruz. Em conjunto com um grupo de trabalho, composto por profissionais de diversas unidades técnicas, definiu o “Projeto de Implantação da Ouvidoria Fiocruz com Central de Atendimento”, de estratégia gradativa, a partir dos recursos disponíveis, e também, pelo menos naquele momento, com a incorporação das atividades de uma Central de Atendimento (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005f).

Embora operando desde abril de 2005, foi formalizada no dia 23 de maio de 2005, por ocasião das comemorações dos 105 anos da Fiocruz, quando marcou o início de seus trabalhos com a realização de dois eventos: o Seminário “Ouvidoria: instrumento de participação cidadã” e a assinatura da Portaria nº. 115/2005-PR, Anexo I. Nessa mesma data, a Diretoria Executiva<sup>28</sup> (DE) deliberou por elevar a Ouvidoria à Unidade Gestora Responsável (UGR), atribuindo-lhe a responsabilidade de gerir orçamento próprio. Porém, até a data de conclusão dessa pesquisa, ela ainda não havia sido incluída com esse status na estrutura organizacional da Fiocruz, o que deverá ser considerado nas próximas discussões sobre estrutura e na nova proposta de Estatuto a ser submetida à aprovação governamental.

Através da Portaria nº. 115/2005, as competências e atribuições do Ouvidor e da Ouvidoria da Fiocruz foram estabelecidas, das quais se destaca: “receber e examinar sugestões, reclamações, elogios e denúncias dos cidadãos relativos às atividades da Fiocruz, dando encaminhamento aos procedimentos necessários para a solução dos problemas suscitados, com retorno aos interessados”, abrangendo os procedimentos e ações tanto da Instituição quanto de suas unidades técnicas. Estabelece, ainda, a premissa de autonomia no exercício de suas atividades e no interesse geral dos cidadãos; a designação do Ouvidor pela Presidência, com aprovação do CD; o mandato de quatro anos; o livre acesso às informações pertinentes ao seu trabalho de atendimento às demandas dos usuários; o apoio da comunidade Fiocruz, dentre outros pontos.

Na fase inicial de implantação, a Ouvidoria além de ser instalada em local provisório, até que as obras sejam concluídas no prédio onde será instalada definitivamente (término previsto para o primeiro semestre de 2007), enfrentou questões inerentes ao cenário institucional no que se refere à gestão do trabalho. Seu quadro de pessoal teve que ser composto através de contratos terceirizados, o que não é aconselhável, pela natureza das atividades de Ouvidoria, em função da rotatividade do quadro, que traz como consequência a perda de continuidade e da qualidade do trabalho, o que tenderá a ser corrigido com a posse dos novos servidores aprovados no concurso público realizado para a Fiocruz, em 2006.

O Canal enfrenta, ainda, dificuldades pelo fato de a equipe não ter sólido conhecimento e experiência na área, embora tivesse contado com a participação de um Ouvidor externo no desenvolvimento do projeto de comunicação e capacitação da equipe de

---

<sup>28</sup> Diretoria Executiva - órgão coordenado pela Vice-Presidente de Desenvolvimento Institucional e Gestão do Trabalho (VPDIGT), que acompanha e estimula a inovação em infra-estrutura, planejamento e gestão da Fundação, e trata de assuntos de caráter político, orçamentário, normativo e gerencial que exigem interlocução com os níveis centrais de decisão da Fiocruz. Disponível em: <<http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=214>>. Acesso em: ago. 2005.

trabalho em Ouvidoria, e com o investimento na participação de profissionais em diversos cursos e eventos de aperfeiçoamento e atualização.

As demandas para a Ouvidoria eram enviadas através de correio eletrônico, única forma de acesso disponibilizada cujo tratamento e arquivamento eletrônico foram viabilizados em função do desenvolvimento e implantação, pela própria equipe, de um instrumento simplificado. A falta de um sistema informatizado que possibilitasse o processamento das manifestações trouxe dificuldades, principalmente, para a elaboração de relatórios nessa primeira fase de implantação.

Nesses dois anos de existência, a Ouvidoria da Fiocruz realizou um trabalho contínuo de divulgação com a utilização das seguintes estratégias: a) “lista Fiocruz L” (canal eletrônico interno de divulgação institucional); b) página própria no Portal Fiocruz na *web*, através da qual divulga as formas de acesso disponíveis (além do correio eletrônico, hoje conta também com telefone, fax e endereço para atendimento); c) distribuição de cartazes nas unidades; d) *folders* explicativos; e e) realização de seminários. Com o objetivo de divulgação, ainda, foram realizadas visitas às unidades técnicas da Instituição, incluindo, em algumas, a participação dos membros do respectivo CD, para apresentação dos trabalhos da Ouvidoria e a aproximação e o estabelecimento de parcerias com as unidades, na busca de cooperação para o aprimoramento do atendimento ao cidadão.

No projeto inicial da Ouvidoria da Fiocruz foi prevista a criação de uma “Central Telefônica de Atendimento Gratuito” – Central de Atendimento, que iria atender ao cidadão-usuário da Fiocruz, e suas unidades técnicas, no que diz respeito às dúvidas e solicitações de informações sobre as atividades institucionais, o que foi aprovado no contexto dessa proposta. Porém, pela própria natureza e complexidade das atividades e, ainda, pela experiência de outras ouvidorias, essas atividades são importantes e devem ser criadas, mas não no âmbito da Ouvidoria. Como foi apresentado no Capítulo 2, são áreas com missões diferentes, pois enquanto uma atende às demandas de informações e esclarecimentos, a outra recebe, analisa, envia, acompanha e controla as reclamações, sugestões, elogios e denúncias recebidas do cidadão-usuário. Essa discussão foi incluída, pela Vice-Presidência de Ensino, Informação e Comunicação (VPEIC), na pauta das reuniões com a Câmara Técnica de Informação e Comunicação (CTIC), para tratar sobre a realocação da Central de Atendimento na Fiocruz (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005d).

Em maio de 2005, com a implantação da nova versão do Portal da Fiocruz, foi reativado o serviço “Fale Conosco”, vinculado ao CICT. A partir desse funcionamento, sentiu-se a necessidade do desenvolvimento de um sistema informatizado de gestão das



mensagens recebidas como ferramenta que proporcionasse um gerenciamento eficaz das demandas dos clientes e usuários do complexo Fiocruz e de gerar uma base de informações em condições de oferecer respostas objetivas e de fácil compreensão pelos demandantes (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2006).

No sentido da melhoria do desenho do fluxo das demandas, a partir de alguns ajustes feitos pelo CICT, o sistema passou a contar com a opção de direcionamento das mensagens: a) para o Portal, as solicitações de informações e esclarecimentos; ou b) para a Ouvidoria, as reclamações, sugestões, elogios e denúncias. Em complementação, foi implantado, no início de 2006, o *link* “Fale com a Ouvidoria” na página da Fiocruz, permanecendo em estudo na CTIC, a proposta de estruturação do banco de dados, a ser discutida em conjunto com a questão da Central de Atendimento (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005d, p. 9-10 e 2005f, p. 6).

O processamento das demandas do cidadão ou usuário da Fiocruz é constituído de um fluxo que se caracteriza pelo envio das mensagens recebidas pela Ouvidoria aos diretores das unidades, para ciência e orientação do atendimento, que repassam para as áreas responsáveis ou as responde pessoalmente. O papel da Ouvidoria nesse fluxo é o de acompanhar a manifestação até a solução final, monitorar os prazos de resposta e deixar o cidadão-usuário informado do andamento da demanda.

A Ouvidoria da Fiocruz apresentou, desde o início, uma importante atuação interna, em ações e projetos da Fiocruz como a participação em grupos de trabalhos para a elaboração do Código de Ética Profissional dos Trabalhadores da Fiocruz e para estudar a criação de um “Serviço 0800” para a Fiocruz. Externamente, atuou junto a outros órgãos buscando a articulação com o movimento nacional das ouvidorias, e em particular, com as ouvidorias públicas como, a participação no Grupo de Trabalho do Ministério da Saúde, em 2004, para estudar proposta de reestruturação da Ouvidoria Geral do SUS e, conseqüentemente, a criação do sistema de ouvidorias no âmbito da área da Saúde dentro das três esferas de governo. Participou também, da criação da ANOP, em 2005, sendo o Ouvidor da Fiocruz membro do Conselho Deliberativo dessa Associação.

A avaliação de suas atividades segue as normas estabelecidas para todas as unidades técnicas do complexo Fiocruz, que busca o ajuste e adequação do planejamento anual institucional, o qual serve de base também para o cálculo da GDACT, como instrumento norteador para os gestores e a contínua revisão e adaptação desse planejamento aos novos cenários. O monitoramento do grau de satisfação dos cidadãos-usuário da Fiocruz e das

unidades está previsto para iniciar em 2007, dadas as dificuldades enfrentadas em 2006 de estruturação de sistema informatizado.

Embora criada para atender as demandas exclusivamente externas, a Ouvidoria da Fiocruz, desde o início de suas atividades, registrou diversas demandas específicas dos trabalhadores do quadro de pessoal da Fiocruz, típicas de uma Ouvidoria Interna, conforme consta em relatório da própria Ouvidoria, atestando que:

[...] diversas manifestações recebidas pela Ouvidoria foram dos trabalhadores da Fiocruz. O início do funcionamento da Ouvidoria possibilitou a identificação de demandas internas para as quais não existem atualmente canais adequados. Embora a Fiocruz disponha de várias instâncias para lidar com problemas de diversos tipos apresentados por seus trabalhadores, parece haver lacunas quanto à mediação de problemas e conflitos surgidos no interior das unidades. Este, aliás, parece ser o diagnóstico do Congresso Interno, que deliberou pela criação de uma Ouvidoria Interna. (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2005d, pg. 14).

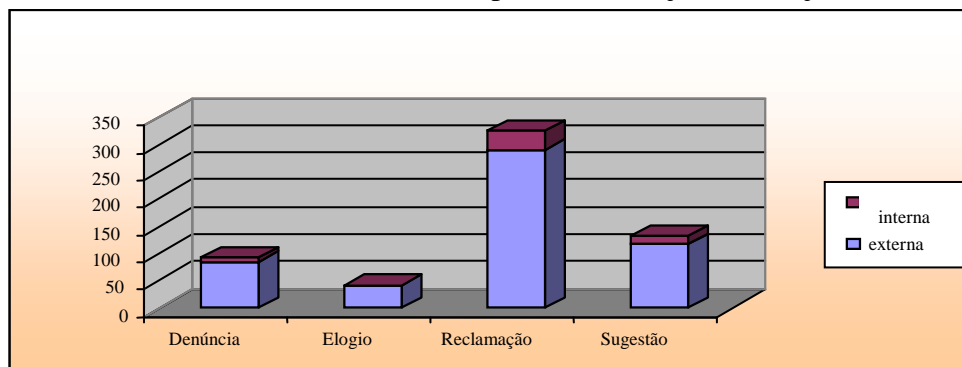
A caracterização dessas demandas é importante para a discussão sobre a implantação da Ouvidoria Interna na Instituição. Dessa maneira, procedeu-se a um levantamento das demandas, internas e externas, que chegaram à Ouvidoria no período de doze meses, compreendido entre julho de 2005 a junho de 2006, conforme apresentado nas tabelas de 1 a 3 e gráficos de 2 a 5, abaixo:

TABELA 1 - Demandas externas e internas, por natureza (jul/2005 a jun/2006)

Natureza da demanda	Recebida		TOTAL
	externa	interna	
Denúncia	84	8	92
Elogio	41	1	42
Reclamação	290	35	325
Sugestão	117	15	132
<b>TOTAL</b>	<b>532</b>	<b>59</b>	<b>591</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Ouvidoria/Fiocruz.

GRÁFICO 2 - Demandas externas e internas, por natureza (jul/2005 a jun/2006)



Nota-se que, do total de ocorrências registradas na Ouvidoria da Fiocruz no período em questão, 10% são manifestações do público interno. E destas, quase 60% se referem a registros de reclamações, conforme observado na Tabela 1 e no Gráfico 2.

As manifestações dos trabalhadores registradas na Ouvidoria da Fiocruz associadas às discussões do V CI/2005 que culminaram com a aprovação da proposta de criação de uma Ouvidoria Interna, sinalizam para a existência de demandas internas latentes e reprimidas. Para estas demandas, deverão ter atenção e tratamento pró-ativo, baseado no sentido de orientar o cidadão-trabalhador para esgotar as possibilidades de solução através das instâncias organizacionais disponíveis na Fiocruz, e no sentido do esclarecimento quanto à real natureza dos trabalhos de uma Ouvidoria Interna. Dessa forma, os trabalhadores poderão encaminhar corretamente as suas demandas e obter respostas da instância mais adequada para a solução, ficando o Canal para atenção das questões que efetivamente já foram tratadas pelas instâncias organizacionais e para as quais não obtiveram respostas satisfatórias.

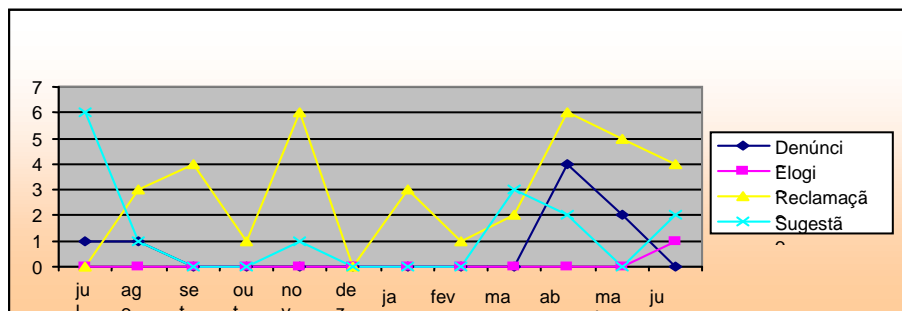
Atuando de forma pró-ativa, nesse papel pedagógico, poderá minimizar as demandas e as insatisfações e iniciar suas atividades tratando mais especificamente das questões de natureza tipicamente, de Ouvidoria Interna.

TABELA 2 - Demandas internas, por mês e por natureza (jul/2005 a jun/2006)

Natureza	2005						2006						Total
	jul	ago	set	out	nov	dez	jan	fev	mar	abr	mai	jun	
Denúncia	1	1	0	0	0	0	0	0	0	4	2	0	<b>8</b>
Elogio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	<b>1</b>
Reclamação	0	3	4	1	6	0	3	1	2	6	5	4	<b>35</b>
Sugestão	6	1	0	0	1	0	0	0	3	2	0	2	<b>15</b>
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>59</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Ouvidoria da Fiocruz.

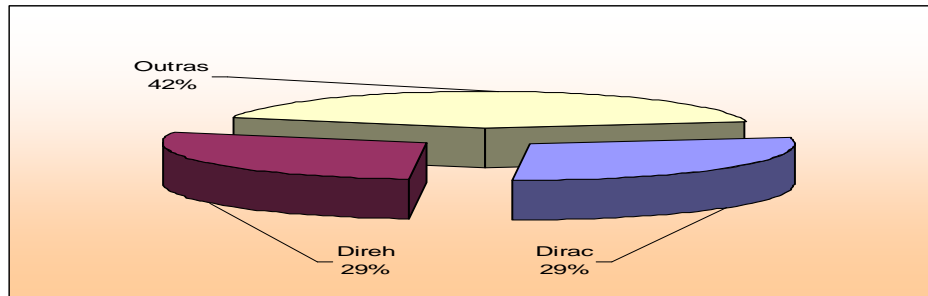
GRÁFICO 3 - Demandas internas, por mês e por natureza (jul/2005 a jun/2006)



Pode-se observar na Tabela 2 e no Gráfico 3 que nos meses de abril a junho de 2006 houve um relativo aumento da demanda que ocorreu, principalmente, em função da realização do Concurso Público, aprovado para contratação de 1.000 novos cargos na Fiocruz.

A Ouvidoria Interna deve participar, pró-ativamente, de comitês e comissões ou de decisões que envolvam os trabalhadores, seus interesses e relações de trabalho, e que possam vir a se transformar em manifestação, visando minimizar as futuras demandas, como participar da comissão de elaboração do edital do concurso público, item que geralmente leva a uma considerável quantidade de manifestação do trabalhador.

GRÁFICO 4 - Áreas mais demandadas (jul/2005 a jun/2006)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Ouvidoria da Fiocruz.

Das demandas enviadas (Gráfico 4), típicas de Ouvidoria Interna, quase 60% englobam os serviços prestados pela Direh (29%), principalmente, aqueles referentes ao Concurso Público, e pela Dirac (29%), relacionados aos ônibus, que atendem ao Campus, à sinalização e ao estacionamento, dentre outros serviços. Com uma média, aproximadamente, de 8 (oito) dias utilizados para resposta a essas manifestações.

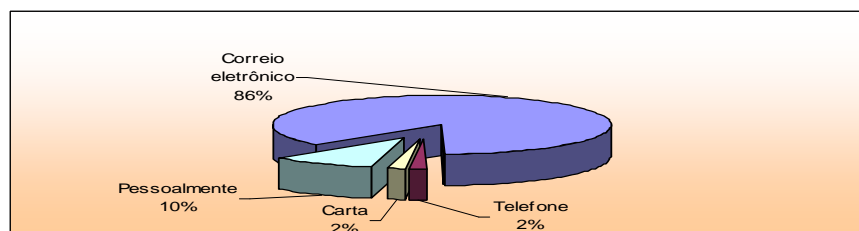
As demandas registradas na Ouvidoria da Fiocruz sobre os serviços prestados pela Direh demonstram a incoerência da vinculação da Ouvidoria Interna a essa Diretoria, como vinha sendo sinaliza por uma linha de pensamento interna. Este fato caracteriza que a Direh é alvo das insatisfações dos trabalhadores e, portanto, não tem a isenção necessária para intermediar a solução para esse tipo de manifestação.

TABELA 3 - Demandas internas, por formas/meios de manifestação (jul/2005 a jun/2006).

Referência	Forma/meio				TOTAL
	Correio eletrônico	Telefone	Carta	Pessoalmente	
Demandas	51	1	1	6	59

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Ouvidoria da Fiocruz.

GRÁFICO 5 - Demandas internas, meios utilizados (jul/05 a jun/06)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Ouvidoria da Fiocruz.

Constata-se que a forma de acesso à Ouvidoria mais utilizada é o correio eletrônico que absorve 86% dos registros (Tabela 3 e Gráfico 5) e, associado-se o fato da Fiocruz possuir hoje, em seu quadro, um quantitativo considerável de trabalhadores que não têm acesso aos computadores e aos meios eletrônicos, nos sinaliza a necessidade de diversificação de meios de acesso ao Canal para facilitar e ampliar a universalização dessa possibilidade para o conjunto de trabalhadores da Instituição. Se não forem ampliados os meios de acesso, os dados passam a ser representativos de apenas um segmento do conjunto de trabalhadores, daqueles que têm acesso ao computador e aos meios eletrônicos.

Pode-se depreender pelos dados apresentados que a implantação da Ouvidoria Interna, além de vir a possibilitar à Ouvidoria da Fiocruz a se dedicar exclusiva à atenção das demandas registradas pelo público externo, irá proporcionar o foco nos trabalhadores dentro da gestão do trabalho no âmbito da Instituição. As demandas do público interno precisam de tratamento específico, tanto em função do seu perfil (do trabalhador) quanto em função da natureza dessa demanda, que sofre influência da Burocracia Profissional Adhocrática, configuração assumida pela Fiocruz.

#### **4.3.1.2 Diretoria de Recursos Humanos.**

A Diretoria de Recursos Humanos (Direh) funciona, desde 1992, como Unidade Técnico-Administrativa da estrutura organizacional da Fiocruz, e tem a missão de “gerar subsídios para a elaboração das políticas de gestão dos recursos humanos/pessoas da Fiocruz, coordenar e executar ações integradas da área e participar do processo de formulação da política de gestão do trabalho, no contexto nacional de Saúde e C&T”.

Em sua estrutura organizacional existe a Seção de Informação de Recursos Humanos que tem, dentre outras atividades, a responsabilidade de atender ou redirecionar, internamente, as demandas enviadas pela equipe do Portal/CICT. As demandas enviadas pela Ouvidoria da Fiocruz são recebidas pela Diretoria, que responde ou redireciona as mensagens.

Na Direh não existem estruturas próprias para lidar com as manifestações trazidas pelos trabalhadores, tanto de solicitações de informações e esclarecimentos (relacionadas aos itens de contracheque, salário, concurso público, dentre outros), quanto de reclamações, sugestões, elogios e denúncias (procedimento necessário e não contemplado internamente, algum problema identificado no processo de trabalho, algum direito negado pelas instâncias

organizacionais, desrespeito profissional no atendimento interno, problemas nas relações interpessoais, dentre outros), relacionadas ao âmbito de trabalho.

Excluindo-se os casos que são tratados através de processos administrativos previstos em normas internas específicas, e na legislação, como a Lei nº. 8.112, relacionadas à obtenção dos diversos direitos e benefícios concedidos pelo Governo ao servidor público ou casos disciplinares e de sindicância, os trabalhadores fazem consultas diretamente aos profissionais que trabalham nas diversas áreas dessa Diretoria, que dão tratamento às manifestações, sem que exista o correspondente registro.

Assim, a Diretoria não possui um sistema gerencial que possibilite o atendimento organizado das solicitações ou das manifestações específicas do servidor, com a respectiva distribuição e controle interno, e o conseqüente uso adequado, pela linha intermediária, dessas informações nas tomadas de decisões estratégicas da área e para o trabalho em recursos humanos. O que traz também, dificuldades na possibilidade de uma visão sistêmica dos problemas da Diretoria e do complexo Fiocruz e, conseqüente perda na oportunidade de melhoria na medida em que essas questões deveriam ser discutidas internamente para a construção de soluções mais adequadas.

#### **4.3.2**

##### **Relacionada à Fiocruz: Associação dos Servidores da Fiocruz.**

A Associação dos Servidores da Fiocruz (Asfoc), criada há quase 30 anos, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos atua, principalmente, na defesa dos direitos dos associados.

Internamente, dentre outras atuações, defende “políticas que protejam a saúde do trabalhador e ambientes e condições saudáveis de trabalho”, e participa das macro-decisões institucionais (ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA FIOCRUZ, 2007), como membro das estruturas colegiadas de decisões existentes no modelo de gestão democrática e participativa da Fiocruz, com direito a voto.

Externamente, atua em ações judiciais coletivas e em mesas de negociações, entre outras formas de representar os interesses do conjunto de trabalhadores da Fiocruz.

Através de levantamento realizado, foi relatada a existência de demanda individual, de natureza de uma Ouvidoria Interna, para a qual não existe uma forma de registro e nem procedimentos definidos de atenção, o que foi confirmado na entrevista.

Há algum tempo atrás, e durante um curto período de tempo, a Asfoc teve um grupo de assistentes sociais que, dentre outras atividades profissionais, atendia às reclamações e reivindicações dos trabalhadores de insatisfações relacionadas aos procedimentos ou às respostas obtidas da Fiocruz, por esta não ter uma instância apropriada para atender a essa demanda e para solucionar o conflito.

Hoje, não existe mais esse grupo na Asfoc, e a atenção às demandas individuais que chegam a Associação está muito mais relacionada ao perfil de quem as acolhe.

A criação da Ouvidoria Interna vem em complemento ao modelo de gestão da Fiocruz, de atenção pontual e particularizada das demandas dos trabalhadores e como mais uma instância de recursos disponível. Assim, esta Ouvidoria não pode vir a ocupar o papel do sindicato nem de outra instância estrutural, já que tem um papel bem definido como canal e não pode ocupar espaço deixado por outras instâncias, apenas através de sua integração com as demais instâncias ou através dos seus relatórios, com informações que podem levar a identificação de pontos críticos e falhas organizacionais para que as cúpulas estratégicas das unidades técnicas ou da Fiocruz possam tomar as decisões adequadas para as soluções das questões e implementá-las.

#### **4.4 Análise das entrevistas.**

Todos os entrevistados gerenciam demandas dos trabalhadores e atuam em Ouvidoria ou já tiveram contato com os conceitos que envolvem o Canal, em função da participam em instâncias de discussão sobre o tema.

No sentido de preservar a identidade dos entrevistados, optou-se pela nomeação destes como: Alfa, Beta e Gama.

##### **4.4.1 Principais aspectos abordados nas entrevistas.**

a) Quanto ao papel da Ouvidoria no Brasil e o progresso da Ouvidoria Interna nas organizações brasileiras

No Brasil, como relatado no Capítulo 2, o instituto de Ouvidoria é relativamente novo, com início na década de 80, e vem se desenvolvendo e aumentando o seu quantitativo, tanto

junto às empresas privadas quanto junto aos diversos órgãos do serviço público. Esse desenvolvimento ocorreu diferentemente da maioria dos outros países, e ainda, do padrão escandinavo.

No serviço público, na tentativa de harmonizar e integrar as ouvidorias criadas nos diversos órgãos, mas recentemente a Ouvidoria, de acordo com o Alfa:

[...] se transformando em política de governo, com a criação da Ouvidoria-Geral da União (OGU), que trabalha em parceria com essas ouvidorias públicas que estão sendo criadas, cujo principal papel é difundir esse Instituto pelos diversos níveis do governo através da promoção de eventos e de seminários [...]. Porém, não existe relação de subordinação, cada uma tem a sua autonomia, dando apenas recomendações e sugestões. [...] ainda é muito incipiente a Ouvidoria no Brasil, precisa fortalecer essa idéia e de muito trabalho nesse sentido, como a capacitação dos profissionais de ouvidoria e dos ouvidores em especial.

Ainda é mais recente, a criação de ouvidorias internas nos órgãos do serviço público. A qual vem sendo instituída, na sua maioria, como mais um canal de comunicação, além da Externa, ou dentro de uma Ouvidoria única, conjugada com a Ouvidoria Externa. Porém, ainda é muito incipiente.

Uma importante experiência no serviço público foi a criação da Ouvidoria do Servidor para os usuários do SIAPE, em 28/10/2003, disponibilizada pela Secretaria de Recursos Humanos do MPOG, que segundo Beta:

[...] se transformou num “balcão de informações” e de perguntas sobre pagamento e emissão de contracheque, sendo subtilizada. Logo em seguida, passou a estar muito relacionada com as questões originadas dos conflitos e à melhoria da qualidade do trabalho, ocorridas fora da administração central, e para que as partes pudessem, com autonomia, ser ouvidas na tentativa do encaminhamento de alguma solução. Processo que teve uma grande resistência por parte das instituições que acreditavam não ser o ‘Fórum de RH’ o mais apropriado para discutir o assunto e, também, na preocupação com o estímulo e a possibilidade de provocar às demandas de queixas.

#### b) Ouvidoria Interna: origem da proposta.

Dentre as características da Fiocruz destaca-se o modelo de gestão democrática e processo participativo, como relatado no Capítulo 3, desenvolvido e consolidado ao longo dos últimos dezenove anos. Segundo Gama: “de alguma forma, as decisões colegiadas, trazem uma permeabilidade interna maior e, somada à interface com a sociedade nas várias ações finalísticas, teoricamente, permitem a presença da voz externa na condução da Instituição”.

Em complementação a esse modelo, nos últimos congressos internos foram aprovadas as propostas de criação do Conselho Superior (interface oficial com a sociedade) e da



Ouvidoria Interna (instância específica de atenção às manifestações do público interno) que não foram implementadas até o momento na Instituição.

Gama lembra que, embora a Ouvidoria Interna tenha sido aprovada no V CI, as discussões para a sua criação se iniciaram por ocasião do IV CI quando ocorreu uma discussão sobre a criação de Ouvidoria, e que “embora as argumentações nos debates tenham sido um somatório da necessidade de ausculta interna - Ouvidoria Interna, e de ausculta externa – Ouvidoria Externa, o Congresso [IV] culminou com a deliberação da criação de uma Ouvidoria de caráter externo, que já foi implantada”.

Beta, que também participou das discussões nos dois congressos, acredita não existir conflito para que a Ouvidoria assuma o formato único, e relata que:

Como delegado, por ocasião da institucionalização da Ouvidoria da Fiocruz, em 2004, teve entendimento inicial de que estaria aprovando esse canal para atender não só o público externo, mas o público interno também, uma vez que existia a demanda interna apresentada nos trabalhos daquele IV CI, que deliberou sobre a aprovação desse canal, constando do Relatório Final. Achou estranha, também como delegado, a volta da discussão sobre o assunto por ocasião deste último CI [V], culminando com a aprovação da Ouvidoria Interna, e teve a sensação de estar aprovando algo que já havia sido discutido e aprovado no CI anterior.

Gama lembra, ainda, em relação à aprovação da Ouvidoria Interna, que:

Na Plenária Extraordinária do V CI, avançou um pouco mais essa definição para estabelecer que o formato, estrutura organizacional, será o mesmo adotado para a Ouvidoria Externa, diferentemente da proposta que é mais aceita dentro do Ministério do Planejamento, das ouvidorias internas funcionarem dentro das áreas de recursos humanos das organizações públicas.

Beta, referindo-se à inclusão da Ouvidoria Interno na estrutura de Recursos Humanos, acredita “não ser possível essa subordinação e nem à VPDIGT, dando mais liberdade à Direh que pode ser alvo da própria Ouvidoria. Assim, não tem lógica essa subordinação que é inclusive incoerente, isto é, controlar o órgão que estará recebendo as queixas dos trabalhadores cujo alvo poderá ser a própria Direh”.

c) Ouvidoria Interna: os conceitos básicos (responsabilidade social, cidadania, democracia, transparência, participação e acesso universal) e as interfaces com a Ouvidoria Externa diante dos respectivos públicos.

Em relação aos conceitos de responsabilidade social, cidadania, democracia, transparência, participação e acesso universal aos serviços públicos, como base para o Instituto de Ouvidoria, nas esferas, externas e internas, e diante das especificidades de cada um dos respectivos públicos, cidadão-usuário ou cidadãos-trabalhadores, Gama entende que a

Instituição “tem estruturas que atendem a alguns desses valores que outras organizações não têm. Algumas organizações que não trabalham com o social precisam montar programas ou estabelecer estratégias para, também, terem o compromisso social. [...] e essa característica [da Fiocruz] se constitui num grande diferencial”.

Sobre este aspecto, Beta comentou que “esses conceitos estão imbricados e a Ouvidoria contribui para a efetivação de cada um deles no âmbito institucional, na medida em que possibilita a participação do trabalhador, garantindo-lhe o direito de opinar e ter voz”.

Em relação aos conceitos de democracia e participação, Beta e Gama acham que a Ouvidoria não pode substituir as instâncias estruturais instituídas dentro do modelo de gestão da Fiocruz. Beta acrescenta que este Canal “complementa e deve contribuir”.

Ainda, em relação a esses conceitos, especificamente para a ausculta interna, Gama não vê “a Ouvidoria como o principal canal, numa corporação que tem mecanismos de eleição de representantes, conselhos colegiados de deliberação e processos como o Congresso Interno, que não existem em outras estruturas”, e que esses mecanismos do modelo de gestão da Fiocruz “possibilitam ao servidor o exercício de seu papel cidadão e o encaminhamento de suas demandas. Se estivéssemos falando de uma organização que não tivesse essas estruturas, a participação poderia ser através da Ouvidoria Interna”. Mas, em relação à ausculta externa, acredita ter “interfaces muito mais sólidas ligadas à democracia e participação pelo envolvimento da Fiocruz no SUS”.

Para Gama, dentre os conceitos citados, o de transparência:

É aquele para o qual a Ouvidoria vai contribuir mais no âmbito interno. Porque sendo um canal a mais de encaminhamento de questões internas, vai suprir e aumentar o nível de transparência hoje existente, pois quando se tem uma estrutura de poder, tende a haver diversos bloqueios para uma informação, queixa ou um questionamento surgir. [...] Externamente, [...] A Ouvidoria seria um canal privilegiado para a demanda mais individualizada e, também, para dar maior transparência, porque, necessariamente, a produção e divulgação de informação via *site*, revistas e outras formas de divulgação, que são produzidas de dentro para fora, não vão prover todas as informações que o cidadão quer da Instituição.

Alfa lembra a importância dos relatórios da Ouvidoria na contribuição para a transparência no Serviço Público citando a existência de:

Relatórios anuais que estão disponíveis no Portal, na página da Fiocruz, embora para um público restrito de acesso à Internet, mas o relatório é público. Também, são enviadas cópias para outras ouvidorias e outros órgãos públicos. Através do qual são divulgados, de uma forma adequada e com clareza, o trabalho da Ouvidoria e, de uma forma propositiva e construtiva, os problemas que ainda existem na Fiocruz.

Alfa e Beta consideram que existem dificuldades, em especial na Fiocruz, em relação à garantia do acesso ao Instituto de Ouvidoria, para que venha a contribuir para a universalidade do serviço público. Alfa acrescenta que:

As ouvidorias, em particular a Ouvidoria da Fiocruz, têm que fazer um esforço para se tornarem acessíveis aos diferentes tipos de público. A Instituição tem diferentes públicos como interlocutores que vão tratar de assunto referente à pesquisa, que são diferentes dos interlocutores de um hospital (IFF), que são diferentes dos interlocutores do Museu da Vida (COC) e assim por diante. Cada interlocutor tem sua especificidade e particularidade que lhe é peculiar e esses cidadãos têm perfis diferentes, como os pacientes do posto de saúde da ENSP que, na maioria, são moradores da periferia da Fiocruz e, em geral, não têm acesso à Internet ou e-mail, e teriam que usar outros meios, como carta, visita presencial ou telefone, uma vez que a Fiocruz ainda não tem o serviço ‘0800’. Os meios de acesso atualmente existentes não estimulam à demanda desses pacientes que não têm condições financeiras para uma ligação telefônica ou o deslocamento até a Ouvidoria.

Alfa cita, ainda, a importância das ouvidorias disponibilizarem meios acessíveis a todos os cidadãos, como a instalação de uma linha telefônica “0800” ou ainda, dependendo das características da unidade, como distância e tipo do serviço prestado, ter uma representação local diária ou com programação semanal previamente divulgada.

Beta, referindo-se ao público interno, acha que “precisaria criar formas mais acessíveis à Ouvidoria e que o acesso do trabalhador fosse facilitado. A forma hoje disponível é a Internet ou e-mail, o que não universaliza o canal para o conjunto de trabalhadores pois nem todos têm acesso a essa tecnologia”.

d) Diversas instâncias de atenção à demanda do trabalhador: papéis e interfaces com a Ouvidoria Interna – análise do fluxo dessa atenção.

Analisando-se o papel das instâncias de atenção às demandas dos trabalhadores na Fiocruz e a existência dos respectivos fluxos, bem como, as possíveis interfaces dessas com uma Ouvidoria Interna, em especial as instâncias verticais, como a área de Recursos Humanos e Auditoria, para Alfa e Beta, os fluxos de atenção a essas demandas não estão claros, o que foi constatado na Ouvidoria da Fiocruz, criada para atender o público externo, onde foram registradas demandas típicas de Ouvidoria Interna nesse curto período de existência, cujos dados estão apresentados no Capítulo 4.

Alfa acrescenta que: “existe muita confusão ainda sobre isso [o fluxo]” e complementa dizendo que “as pessoas não sabem para onde se dirigir e o que fazer [...]. As pessoas procuram a Ouvidoria [da Fiocruz] sem saber exatamente onde procurar, e o trabalho da atual

Ouvidoria (educativo) tem sido o de orientar o demandante quanto à instância correta a recorrer”.

Beta complementa dizendo que:

Também, não estão claros os papéis, as atribuições e os fluxos de trabalho de todas as instâncias criadas na Fiocruz tanto para a maioria dos trabalhadores (público interno) quanto para o público externo. Muitas pessoas perguntam: qual a função do CD?; qual o papel do Congresso?; e qual a atribuição do Conselho Superior?. Embora, considere um avanço a gestão democrática e participativa.

Gama, ao se referir às instâncias do modelo de gestão da Fiocruz, acredita que “cada uma dessas áreas [da estrutura vertical] têm papéis diferentes. [...] têm que ser permeáveis. Se não são capazes de resolver isso [demanda], têm estruturas coletivas de gestão que, também, têm autonomia, permeabilidade e a presença, inclusive, dos diversos atores para resolver”. Complementando diz: “a Ouvidoria Interna deve funcionar como um canal a mais para que não fiquem tamponados os problemas por ventura existentes”.

Alfa, em relação à atenção da demanda do trabalhador, considera que:

Não existe na Fiocruz, aparentemente, uma instância para escoar esse tipo de demanda. Existem sim, várias instâncias democráticas, mas para tratar de assuntos relacionados a questões mais gerais, de interesses coletivos do corpo de trabalhadores, mas não dos interesses e direitos individuais. Não consegue ver o Conselho Deliberativo das unidades tratando de assédio moral ou qualquer problema de natureza pessoal.

Em relação, especificamente, as estruturas verticais, como a Direh, Alfa considera que “a política de RH, no sentido *lato sensu*, não é bem definida e, como conseqüências, muitas das demandas de caráter de Ouvidoria Interna acabam sendo direcionadas para o setor de RH sendo parte do problema, e nestes casos não tem a isenção necessária para tratar dessas questões e fazer a mediação. É preciso ter uma instância com mais isenção, fora dessa política”.

Assim, também Beta, tomando a área de RH como exemplo, considera que “não existe clareza no seu papel nas unidades e na sua localização nas diversas estruturas organizacionais. [...] não existe um consenso de qual é o papel do Serviço de Recursos Humanos dentro de cada uma das unidades”.

Alfa, referindo-se à Asfoc, lembra que “também não tem esse papel [de instância para escoar as demandas individuais dos trabalhadores], está voltada para assuntos coletivos de interesse do conjunto de trabalhadores”.

Gama, referindo-se à Associação como representante do conjunto de trabalhadores e à relação que mantém com a Fiocruz, lembra que “é um ente [Associação] externo às estruturas

[da Fiocruz] com função e papéis próprios, da qual deve cobrar o bom funcionamento e não viver do mau funcionamento dessa”, e ainda acrescenta:

Como não existe Ouvidoria Interna, a Asfoc acaba sendo muito requisitada para dar informações ou resolver problemas que a estrutura deveria ser capaz de atender. Recebe muita demanda porque as instâncias da Instituição não estão funcionando, ou não dão acesso suficiente à informação ou, ainda, porque a credibilidade e confiança na Associação são maiores que na organização. Os trabalhadores procuram a organização para obterem algumas informações que esta tem que dar e não conseguem ou não ficam satisfeitos com a informação obtida, então procuram a Associação. A qual não interessa ficar se nutrindo disso. A associação tem bastante função e papel a desempenhar, de iniciativa sindical, não precisa ficar substituindo a organização em seu papel junto ao trabalhador. Interessa à Asfoc que a organização funcione bem.

De acordo com Beta, e ratificando o que foi apresentado no Capítulo 4, acrescenta que:

A Direh precisa de uma Central de Atendimento ao Servidor, específica e com local único para atendimento, disponibilizando e-mail, telefone e outros meios, para que os trabalhadores possam encaminhar as suas demandas de solicitações de informações, de esclarecimentos e de correções relacionadas aos itens do contracheque, edital de concurso público, plano de carreira, dentre muitos outros exemplos. Dessa forma, poderia reduzir as demandas feitas, diretamente, a cada um dos profissionais da Diretoria, inclusive à própria Diretora. Assim, essas demandas passariam a ser tratadas de uma forma mais organizada, possibilitando o gerenciamento desse material como fonte importante de informações para as decisões gerenciais. Ainda, possibilitaria a padronização das respostas às questões comuns e repetitivas, trazendo agilidade no atendimento e tratamento igualitário aos trabalhadores.

Alfa acredita que com a criação da Ouvidoria Interna na Fiocruz, paralelamente, “há necessidade da criação de um Comitê de Ética para os trabalhadores, órgão por lei responsável por estabelecer as punições para os casos, como assédio. Este Comitê tem o papel de dar suporte às atividades de Ouvidoria Interna, verificando as denúncias que envolvem trabalhadores e indicando a punição pertinente”. Em relação ao fluxo da demanda do trabalhador, para que venha a existir uma melhor compreensão do trâmite, acredita que “a formalização de procedimentos, através de normas internas sobre o assunto, seria bem vinda, porém, o trabalho mais difícil seria o de transformação cultural e o de educação [principalmente, para onde enviar e como proceder] a ser realizado no próprio trabalho, no desenvolvimento das tarefas”.

e) Integração e articulação: fatores de eficiência, eficácia e efetividade das respostas aos trabalhadores, garantidos através de uma Ouvidoria Interna.

Todos os entrevistados consideram os fatores de eficiência, eficácia e efetividade importantes no sucesso da atenção à demanda do público interno. Alfa justifica a importância desses fatores para a Ouvidoria Interna:

Porque é uma prática, não só no serviço público, mas em geral, aqueles que detêm um maior conhecimento do funcionamento da organização conseguem ajudar com mais rapidez os outros, e dar conta com mais agilidade, e se transformar num pólo de referência institucional [...] como no caso do concurso público, uma pessoa liga pede uma informação, quando liga novamente já é outra a responder. Acaba não existindo referência para a resolução das questões e fica truncada a informação recebida pelo demandante. Não há homogeneidade nem procedimentos estabelecidos para isso. [...] Acabam procurando as pessoas por afinidade e não as mais indicadas para a solução de seus problemas de forma profissional. [...] A institucionalização de uma Ouvidoria Interna seria importante e daria conta desse papel, de articulação e integração das demandas dos trabalhadores, pois teria a oportunidade de arrumar a demanda que chegasse. [...] Importante a existência de um órgão que canalize essas demandas, como a Ouvidoria Interna, que pode ajudar muito, principalmente, no processo educativo e na sistematização de solução para os problemas, [...]. Porém, sozinha não resolve tudo, precisa ser conversado e normatizado para que as soluções sejam implementadas.

Beta considera que a Ouvidoria Interna pode contribuir para facilitar a ocorrência desses fatores e na indução da melhoria das instâncias da Fiocruz:

Atuaria como facilitadora da padronização de respostas e, conseqüentemente, do tratamento igualitário. [...] uma vez que as pessoas deixam de ser atendidas preferencialmente ou distintamente e de terem suas questões tratadas diferentemente, por um servidor ou por um amigo, o que não pode acontecer. Com a possibilidade de integração e articulação entre as instâncias, passam a ter suas questões tratadas e gerenciadas profissionalmente e dentro dos mesmos critérios e normas para questões iguais, de uma forma mais padronizada. [...] como também, na indução para que as instâncias atuem melhor e cumpram os seus papéis. [...] qualquer instância pode ter a oportunidade de corrigir algum procedimento interno a partir da demanda recebida através desse Canal ou a partir da sinalização feita por este.

Gama considera também esses fatores importantes. Porém, considera que “não necessariamente” se garantiriam esses fatores através da institucionalização da Ouvidoria Interna, e porque na verdade não é, esse canal, indispensável, mas como um aprimoramento do modelo de gestão da Fiocruz, que não dá conta dessas manifestações.

Está sendo criada e existe porque as estruturas não deram conta até hoje. É sintoma, uma febre. A estrutura vertical, de chefia, de comando, mais as estruturas ascendentes de composição de conselhos, gestores e outros poderiam dar conta. A demanda expressa nos últimos anos por uma Ouvidoria é sinal de que essas estruturas até hoje não têm dado conta e há a demanda de mais um canal. Não é que fosse indispensável a criação de uma Ouvidoria Interna, pois se tudo funcionasse muito bem esse canal seria muito pouco procurado e iria morrer de inanição, e a idéia é essa. Uma estrutura com muita permeabilidade, transparência, com gestão participativa

e democrática exercida em sua plenitude, mata de inanição uma Ouvidoria Interna. Dentro da lógica de sobreviver e de se reproduzir, uma estrutura de Ouvidoria teria pouquíssimo trabalho se a instituição funcionasse bem.

Tantos anos com muita demanda, é porque esse modelo de gestão democrática e participativo ainda não deu conta de tudo, por isso existe uma demanda por novos canais que possam ajudá-lo a aprimorar-se.

#### f) Resistências à criação da Ouvidoria Interna

As resistências identificadas nas entrevistas estão apresentadas no Quadro 6.

QUADRO 6 – Argumentações favoráveis e desfavoráveis (resistências) à criação da Ouvidoria Interna.

<b>FAVORÁVEL</b>	<b>DESFAVORÁVEL (RESISTÊNCIAS)</b>
É um risco verdadeiro, que pode ser neutralizado com o papel educativo que a Ouvidoria Interna tem junto ao demandante e ao demandado, dando-lhe tratamento cuidadoso para não problematizar as questões, sem inviabilizar o Canal.	Medo da banalização da reclamação e de que os trabalhadores venham a recorrer à Ouvidoria Interna por qualquer motivo, problematizando excessivamente as questões facilmente resolvidas no âmbito local.
A Asfoc e os conselhos têm funções diferentes da Ouvidoria Interna onde são acolhidas questões mais delicadas, que envolvem indivíduos (apresentam necessidades tais como, privacidade e sigilo) e não o coletivo (questões gerais relacionadas à missão institucional), as quais a Direh também não resolveria, pois podem ser alvo da demanda.	Acham que a Fiocruz possui instâncias, verticais e colegiadas, suficientes e adequadas que deveriam ser permeáveis às demandas de queixas e ao atendimento de reivindicações dos trabalhadores.
A Ouvidoria Interna resolveria as queixas e demandas do bom funcionamento e permeabilidade das instâncias existentes, tais como, serviços de recursos humanos das unidades, a Direh, dentre outras.	A Ouvidoria Interna individualiza as questões, quando uma série de problemas de mau funcionamento organizacional é do interesse coletivo e estrutural. Assim, estaria esvaziando o componente coletivo e estrutural, não requerendo uma resposta estrutural de mudança, virando problema e resposta, individuais.
A ouvidoria teria o papel mediador e as instâncias colegiadas como espaços apropriados para dar tratamento a essas questões.	As questões levadas a Ouvidoria Interna seriam próprias da organização dos trabalhadores diante da Instituição, surgidas do individual que, por semelhança a outras, tornam-se de interesse coletivo.
A Ouvidoria Interna tem sentido como um canal a mais para o trabalhador, inclusive individual, enquanto as instâncias, verticais ou colegiadas, não funcionam de forma permeável, demonstrado pela existência da demanda apresentada desde o IV Congresso, e estaria ampliando a permeabilidade e a capilaridade do modelo de gestão da Fiocruz. Também preserva o papel do sindicato (interesses corporativos) que irá cobrar o bom funcionamento das instâncias, inclusive desse canal adicional.	

Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas.

Beta diz que “desconhece a existência de qualquer foco de resistência em relação à Ouvidoria Interna” e, como delegado no Congresso Interno, acompanhou as discussões:

Quando surgiu a demanda pela Ouvidoria Interna, a preocupação foi pela criação de mais uma instância na Fiocruz, e tinha que ser criada pelo andamento dos trabalhos no Congresso. Preocupou-se com a possibilidade

desse canal ter que ser criado na estrutura da Direh, o que na sua avaliação não tem sentido. E, quando for implantada ou começar a sua divulgação não sabe se surgirão focos de resistências, pode ser que ocorram, mas não tem a mínima idéia.

De acordo com Alfa e Gama, existem resistências à criação da Ouvidoria Interna. Gama diz que as resistências existem “desde o início dos debates para criação da Ouvidoria na Fiocruz” e que “existem algumas questões ainda em debate”.

g) Ouvidoria Interna: possibilidade da geração e/ou exacerbação de conflitos internos e da retaliação pelo reclamado

De acordo com os entrevistados, a institucionalização de uma Ouvidoria Interna pode gerar e/ou exacerbar conflitos internos entre reclamante e reclamado e ocorrerem casos de retaliação pelo reclamado em relação ao reclamante por recorrer à Ouvidoria Interna. Segundo Beta, essa foi a razão principal que o levou, como delegado no Congresso Interno, a votar contra a criação desse canal, e que “como conhece muito a Instituição [...] e os meandros internos de cada unidade, departamento e cada laboratório, acha que com a criação da Ouvidoria Interna viriam à tona as demandas reprimidas de questões tamponadas até hoje, e servidores iriam procurá-la a partir da sua criação”.

Quanto à retaliação ao reclamante, Beta acredita que as instâncias constituídas no modelo de gestão democrática e participativa da Fiocruz possam estar ajudando a resolver essa questão.

Pode ser que aconteça apenas no início da institucionalização da Ouvidoria Interna e venha a se estabilizar depois. Como exemplo, tem a experiência de uma organização pública, no Rio de Janeiro, que criou um canal aberto para queixas, que gerou dezenas de processos sobre diversos aspectos como, desvio de verba, roubo, obras infundadas, entre outras, que, por consequência, gerou abertura de diversos processos, pelas chefias, contra os queixosos. Isso no início de sua institucionalização, há dez anos, hoje isso foi contornado e está totalmente amenizado.

Beta acredita também que, para amenizar esses problemas, deve ser realizado “um trabalho intensivo de divulgação do papel e função da Ouvidoria Interna, antes mesmo do início de seu funcionamento, principalmente, o de educar, orientando o trabalhador no sentido de esgotar as instâncias instituídas na Fiocruz para tal e a forma correta de buscar seus interesses [...]. E, vai depender também, da abordagem empregada pela Ouvidoria”.

Alfa acredita que “se for mal conduzida pode gerar conflitos. A Ouvidoria Interna tem que saber como encaminhar as questões, e há necessidade de que seja feito com muito cuidado”.



De acordo com Gama, “se criar a Ouvidoria Interna como estrutura de poder, você tem uma estrutura de poder paralelo como uma estrutura concorrente de poder”, e acrescenta ainda, a necessidade de:

Certa autonomia para não ser submetida a pressões, mas tem que se manter enquanto um canal. Em seus métodos não pode acirrar os ânimos e os problemas ou expor reclamantes e reclamados [...]. A Ouvidoria Interna tem o papel de permitir e facilitar a mediação dos conflitos, não quer dizer que seja a mediadora dos conflitos, pois a estrutura principal sim tem essa função, como os órgãos colegiados.

Atuando como facilitadora o tempo todo e as estruturas verticais é que deverão ser consideradas na função de mediação de conflitos. Porém, eventualmente, pode acontecer da estrutura vertical estar no pólo de conflito e, nestes casos, a estrutura vertical imediatamente superior é que vai mediar esse conflito. Esse Canal vai alimentar as instâncias capazes de mediar o conflito [...], que pode ser alimentado pelas informações da Ouvidoria Interna nessa mediação. Então, o papel da Ouvidoria Interna nunca vai ser de colocar gasolina no fogo, não deve ser de amortecer as questões também, mas de permitir o fluxo delas, [...] facilitando a mediação.

#### h) Possíveis razões para que o trabalhador não recorra à Ouvidoria Interna

O medo de retaliação foi indicado por todos os entrevistados como uma das possíveis razões para o trabalhador não recorrer à Ouvidoria Interna, o que, de certa forma, já foi apresentado acima. Outras razões relacionadas foram: medo de ser punido e de se expor; desconhecimento do canal e da existência dessa possibilidade; descrença nesse canal e de que possa ocorrer alguma modificação/transformação interna a partir de sua demanda; e desconfiança de quebra de hierarquia por parte dos gestores.

As estratégias sugeridas a serem utilizadas para o estímulo à manifestação foram: ter forte apoio da Presidência da Fiocruz e dos principais gestores; dar ampla divulgação ao Canal e incentivo para o uso do mesmo; fornecer esclarecimentos a todos sobre o seu papel; fazer um trabalho de corpo-a-corpo; empregar a boa capacidade de convencimento, procurar produzir efeitos que aumente a sua credibilidade, que pode ser conquistada através da garantia do sigilo e da preservação da qualidade das manifestações e respostas; e oferecer visibilidade e acessibilidade.

De acordo com Alfa:

O medo é mais fácil de ser trabalhado pela Ouvidoria Interna. O Ouvidor, no papel de intermediador, tem a possibilidade de explicar para o usuário o trabalho da Ouvidoria e que, dependendo da situação, pode optar pelo sigilo, não sendo exposto, neste caso, à retaliação. Caso não solicite sigilo, a Ouvidoria tem a obrigação de passar a manifestação da forma mais discreta possível, e de alertar ao gestor de que qualquer falha, primeiro precisa ser constatado o erro antes de se tomar uma medida.

A questão da descrença é mais difícil de contornar, está relacionada à capacidade da Fiocruz de resolver o problema e nem sempre é possível. Alguns problemas são mais demorados em relação à resolutividade, e outros são mesmo insolúveis.

Se a predominância da demanda for sobre questões insolúveis, a Ouvidoria Interna vai acabar em descrédito. Para a resolutividade precisa ter um forte e claro apoio do Presidente da Fiocruz e dos principais gestores. Com esse apoio e a capacidade de convencimento pode resolver grande parte das demandas.

Beta acredita que pelo “medo de se expor ao recorrer à Ouvidoria Interna e de sofrer retaliação mais tarde e não poder ser candidato a um cargo ou não ser indicado para alguma atividade de seu interesse ou, ainda, de um possível entrave em sua carreira, acaba guardando para ele o problema. Talvez, seja uma questão resolvida com o tempo, adquirindo credibilidade e um trabalho corpo-a-corpo”.

Assim, complementa que a penetração e grau de confiança, conquistados ao longo do tempo, levariam a busca desse Canal por acreditarem na eficácia como instrumento de defesa de seus direitos.

Gama acrescenta, ainda, duas razões positivas para que o trabalhador não procure a Ouvidoria Interna: se tiver a capacidade para “pressionar, diretamente, as instâncias para funcionarem e obter sucesso”, isto é, “procurar primeiro a quem de direito”. Ou para “perceber o aspecto coletivo daquela questão e tratar isso dentro da instância sindical que trabalha com as grandes questões coletivas das relações de trabalho”.

Dentre os motivos negativos para o trabalhador não procurar esse Canal, Gama destaca a possibilidade do trabalhador “desconhecer esse canal e essa possibilidade ou não acreditar nesse canal”. Como estratégia recomenda:

Mais do que incentivar o uso, o trabalho da Ouvidoria deve ser o de se fazer conhecer e adquirir credibilidade. A Ouvidoria não será melhor quanto mais for procurada, a organização é que estará dando mostras de estar pior quanto mais a Ouvidoria for procurada. Se ela não for procurada é porque as estruturas estão funcionando ou porque os trabalhadores estão negociando suas grandes questões, ótimo, a Ouvidoria ficará positivamente ociosa. Só não pode ficar ociosa porque o trabalhador desconhece ou não acredita nesse canal. [...] e acessível (todos sabem que é fácil) e, quando funcionar, produzir efeitos que aumentem a credibilidade, ou seja, fornecer informações, relatórios e possibilitar o fluxo da informação, que permita a mediação dos conflitos.

#### i) Criação da Ouvidoria Interna: estímulo ao comprometimento

Para o estímulo ao comprometimento dos trabalhadores e gestores à missão da

Ouvidoria Interna e resposta às manifestações de forma tempestiva e com qualidade, foram mencionadas as seguintes estratégias:

- Alfa e Beta: manter diálogo constante, um trabalho corpo-a-corpo e indo até o local de trabalho. Sendo que Alfa acrescenta a possibilidade de ter um interlocutor na Unidade, indicado pelo Diretor (com perfil adequado e com livre e fácil trânsito), para responder na falta deste;
- Alfa: desmistificar as questões, buscando respostas esclarecedoras e respeitosas, mesmo negando ao demandante, e mostrando a importância da tempestividade e da qualidade das respostas, e manter permanente diálogo com o público interno;
- Beta: realizar trabalho de divulgação com simulações de situações, no sentido do ensino e da educação, esclarecendo o seu verdadeiro papel e missão e a criação de uma cultura gerencial na Fiocruz a partir da capacitação dos gestores, de forma que estes possam ser objetivos em suas respostas, perceptivos, cumpram os padrões e as regras estabelecidas pela Ouvidoria, dentre outros aspectos;
- Gama: não competir para sobreviver e ser permeável e se afirmar pelo “funcionamento aberto, nem defensivo e nem ostensivo ou agressivo, de disputa de espaço” e pela utilidade, não fugindo a sua origem e ao seu conceito.

#### j) Ouvidoria Interna: forças e fraquezas – oportunidades e ameaças

Com o objetivo de contribuir no processo de planejamento estratégico da criação de uma Ouvidoria Interna, particularmente em uma Instituição de C&T/S como a Fiocruz, e na análise das informações obtidas nas entrevistas, foi feito esforço e adequação na aplicação dos conceitos da Matriz SWOT, mapeados conforme Quadro 7.

Esta adaptação visa à criação da inteligência a ser utilizada na tomada de decisão referente à Ouvidoria Interna, de forma que venha a se constituir em um canal a mais de sucesso dentro do modelo de gestão da Fiocruz, facilitador do processo de atenção às manifestações dos trabalhadores, na busca do bem-estar do ambiente de trabalho, dentro de uma política de gestão do trabalho na Fiocruz, na harmonização das decisões e inovações implementadas pelas áreas e na melhoria dos níveis de inovação dos produtos e serviços oferecidos pela Instituição.

QUADRO 7 – Modelo de Análise SWOT: Fiocruz.

<b>FORÇAS</b>	<b>FRAQUEZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMEAÇAS</b>
I) pode compartilhar com a Ouvidoria da Fiocruz: <ul style="list-style-type: none"> <li>• quadro de pessoal – servidor/Concurso Público;</li> <li>• infra-estrutura;</li> <li>• local;</li> <li>• sistema informatizado;</li> <li>• facilidade de aquisição.</li> </ul> II) flexibilidade e permeabilidade assumidas;	I) cargo remunerado através de bolsa e não por cargo comissionado;	I) reestruturação e revisão do Estatuto da Fiocruz;	I) incompreensão por algumas áreas ou pessoas;
	II) não ter autonomia orçamentária;	II) crescimento das demandas da sociedade e dos direitos humanos;	II) resistências internas;
	III) limite de acesso o que não universaliza o Canal;	III) apoio do Estado para a implantação de ouvidorias;	III) priorização orçamentária da Instituição para a Saúde Pública;
	IV) nomeação pelo PR/Fiocruz e não pelo PR/República;	IV) apoio da comunidade da Fiocruz registrado nos últimos congressos;	IV) bom funcionamento das estruturas – dado de sucesso da Ouvidoria Interna.
	V) vinculação à Fiocruz e não à União;	V) demanda registrada na Ouvidoria Externa;	
	VI) dependência do orçamento/Fiocruz e não ter orçamento próprio da União;	VI) apoio da alta administração;	
III) é uma UGR.	VII) ausência de pessoal capacitado;	VII) mau funcionamento das estruturas existentes.	
	VIII) desejo de tornar-se uma instância de poder e competir com as demais.		

Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas realizadas na Fiocruz.

De acordo com os entrevistados, no cenário externo temos como principal oportunidade para a institucionalização de ouvidorias, em especial para a Interna, a relacionada ao crescimento das demandas da sociedade e dos direitos humanos, ficando as ouvidorias como mais um dos mecanismos de controle social, e à existência de apoio do Estado para a implantação destas.

Neste sentido, Alfa menciona que “no Brasil estamos na melhor fase, pois as Ouvidorias estão sendo amplamente apoiadas pelo Governo Federal, e em função da crescente demanda da sociedade e dos direitos humanos, sendo mais um dentre os mecanismos de controle social”. A essas oportunidades temos associadas à fase em que se encontra a Fiocruz, de reestruturação e revisão de seu Estatuto, conforme decisão do V Congresso Interno, que remeteu o assunto para uma Plenária Extraordinária, realizada no final de 2006, como já relatado no Capítulo 3.

De acordo com Alfa e Beta, esses fatores relacionados ao cenário nacional podem contribuir para a correção de algumas fraquezas identificadas, como a inclusão da Ouvidoria dentre os componentes formais desse novo Estatuto e assim, possibilitar a nomeação do

Ouvidor, através de Portaria, para Cargo Comissionado, com retribuição de Designação de Assessoramento Superior (DAS), passando a ser ordenador de despesas. Esta condição corrigida lhe trará certa autonomia orçamentária. Alfa acredita que, especialmente para esse cargo:

A forma correta de remuneração seria através de DAS (não existe na Instituição) e teremos que aguardar a reestruturação com aprovação de novo Estatuto para a Fiocruz e a respectiva alocação de DAS/FG, assim, poder corrigir essa distorção.

Falta autonomia orçamentária já que, sem designação formal para cargo com DAS, não pode ser ordenador de despesas, embora a Ouvidoria seja uma Unidade Gestora de Recursos (UGR) quem assina pela Ouvidoria, atualmente, é a Presidência.

Esta solução resolveria em parte as ameaças a que está exposta hoje a Ouvidoria da Fiocruz, em ter seu orçamento comprometido e sujeito a alteração de priorização dada pela Instituição.

A partir da aprovada da Ouvidoria através do Estatuto da Fiocruz, além de ser considerada como UGR passa a ter o seu Ouvidor como ordenador de despesas, fatores que trarão para a Ouvidoria, tanto Externa quanto Interna, autonomia e independência.

Beta acredita que uma autonomia ainda maior para o Ouvidor seria a partir da vinculação desse Canal à União, a exemplo da Auditoria, com nomeação pelo Ministro e com orçamento próprio da União, assim relaciona como fraquezas o fato de:

- depender do orçamento da Instituição e não ter orçamento próprio da união, com regras próprias em nível federal.
- o Ouvidor ser nomeado pela Presidência da Fiocruz, quando deveria ter nomeação externa (pelo Ministro), a partir de indicação do CD ou Conselho Superior;
- ser vinculada estruturalmente à Presidência da Fiocruz, quando deveria ser independente, com vinculação à União.

Ainda como oportunidades, segundo Alfa e Beta, para a institucionalização da Ouvidoria Interna, conta com o apoio da comunidade da Fiocruz, demonstrado desde as discussões no IV Congresso Interno, conforme relatado no Capítulo 3, com uma demanda reprimida que se traduziu numa demanda efetiva à Ouvidoria da Fiocruz, instituída para atender ao público externo, constatada em seus relatórios anuais e apresentada no Capítulo 4 do presente texto. Conta também, com o apoio da cúpula estratégica da Fiocruz demonstrado através da inclusão da sua criação como meta no Plano Quadrienal 2005-2008.

Esse cenário vem a contribuir para a criação desse Canal, associado às forças oriundas pela existência de local apropriado, infra-estrutura necessária, facilidade de aquisição, quadro de pessoal e sistema informatizado dentro da Ouvidoria Externa (por consenso, estes são forças importantes para a criação de qualquer Ouvidoria, mesmo para a Interna). Essas

possibilidades existentes hoje na Ouvidoria da Fiocruz podem ser compartilhadas com a Ouvidoria Interna, o que pode facilitar o investimento financeiro tanto em outras situações que venham a melhorar o serviço de atendimento, interno e externo, quanto na ampliação dos meios de acesso, hoje disponíveis, que estão limitados à Internet e e-mails, promovendo a ampliação da universalidade desses canais. Como também, investimento na melhoria do nível de capacitação dos profissionais do seu quadro de pessoal.

Com relação à composição do quadro de pessoal, entre servidor do quadro mais antigo e os novos concursados, Alfa considera mais importante que seja constituído por profissionais já existentes na Fiocruz “pelo conhecimento que detêm da Instituição e pela confiança na pessoa, uma vez que as atividades exigem descrição e confidencialidade e, o profissional concursado, embora com um bom currículo, não possui esse conhecimento necessário às atividades de Ouvidoria”.

Outro investimento seria, ainda, na ampla divulgação interna do novo Canal, antes mesmo da sua institucionalização. Assim, reduzindo as possíveis resistências ou falta de compreensão por algumas áreas do papel da Ouvidoria Interna, que levam a julgar ser este Canal desnecessário, que segundo Alfa: “tem a incompreensão por alguns setores ligados à Presidência e à Asfoc que acham desnecessária a criação da Ouvidoria Interna”.

Essa divulgação serviria também, como forma de orientar os trabalhadores quanto aos caminhos corretos a seguir antes mesmo de enviar sua demanda a essa Ouvidoria.

Um destaque dado por Gama, também importante nessa análise, como oportunidade, é o fato das estruturas/instâncias que deveriam estar dando conta das demandas dos trabalhadores, não estarem funcionando bem e, a força estar relacionada à flexibilidade e permeabilidade a ser assumida pela Ouvidoria Interna, e não se tornar uma instância de poder paralelo e competir com essas instâncias existentes na Fiocruz.

Quanto mais flexível for (a teoria do bambu) e quanto mais permeável, mais interfaces, mais a serviço de todos estiver, menos competindo com os outros setores da corporação estará e mais forte será. A teoria do bambu: se o vento forte bate numa árvore dura esta é derrubada, se bate num bambu, este se dobra ao vento e volta ao ponto de origem. Portanto, a força está na flexibilidade da Ouvidoria Interna, na possibilidade de trabalhar com todos os setores, com permeabilidade e sem ser um novo foco de tensão e entrar em disputas.

Porém, deve induzir o bom funcionamento dessas instâncias, o que caracterizaria um dado de sucesso desse Canal que, paradoxalmente, seria ao mesmo tempo um fator de ameaça. Isto é, na medida em que as instâncias melhorarem o seu desempenho, que poderia ser pelo bom desempenho da Ouvidoria Interna, reduziria as demandas a este Canal e a ameaça à necessidade de sua existência, fugindo a natureza desse Canal sobreviver à custa do mau

funcionamento da Instituição. Complementa dizendo que “não deve se nutrir do mau funcionamento [das instâncias], o que inverte as coisas. A ameaça pelo bom funcionamento é um dado de sucesso e transforma uma ameaça numa oportunidade. O mau funcionamento é uma oportunidade de poder contribuir para a estrutura funcionar melhor”.

k) Benefícios e/ou vantagens e desvantagens da criação de uma Ouvidoria Interna

A maioria dos entrevistados não identificou desvantagens com a criação de uma Ouvidoria Interna, conforme apresentado no Quadro 8, mas alertam para o desvio do seu real papel que traria grandes problemas, como ser mal conduzida. Beta diz:

Se não for bem conduzida (em função do perfil do Ouvidor), afastando-se do seu papel e missão, pode provocar ou exacerbar o conflito, como fazendo pré-julgamento em relação às manifestações que chegam à Ouvidoria Interna, como se fosse um juiz, sem ouvir as partes interessadas e, principalmente, a argumentação técnica sobre a questão. Deve se limitar a exercer a função de intermediador e facilitador para a resolução dos conflitos, sem pré-julgar.

Se desviar do papel de canal [...] competindo por espaço e disputando poder poderá trazer complicações, ao invés de soluções, para a gestão de pessoas na Fiocruz. Exercendo um papel que não é dela e vir a atrapalhar a gestão de pessoas.

QUADRO 8 - Ouvidoria Interna: desvantagens e vantagens e/ou benefícios pela sua criação.

<b>DESVANTAGENS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• não vêem desvantagens, a não ser que:               <ol style="list-style-type: none"> <li>i. seja mal conduzida ou não venha a ocupar o seu verdadeiro papel e missão;</li> <li>ii. continue “muito utilizada, é sinal de que as coisas terão continuado a funcionar muito mal.</li> </ol> </li> </ul>
<b>VANTAGENS E/OU BENEFÍCIOS</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>a) ter alguém para ouvir e local para o trabalhador expor o seu problema;</li> <li>b) promover a universalidade de tratamento;</li> <li>c) ser canal e instrumento de redução do tempo de identificação e diagnóstico e possibilidade de soluções para as questões apresentadas às instâncias de poder constituídas na organização;</li> <li>d) ser instância para resolução de conflitos no mundo do trabalho;</li> <li>e) ser indutor da busca pela solução ou de procedimento apropriado para as questões;</li> <li>f) “Se for muito utilizada no início é sinal de que estava precisando de um novo canal para os problemas começarem a ser resolvidos”;</li> <li>g) o funcionário satisfeito trabalha melhor, com o problema resolvido o trabalhador se sente respeitado e bem tratado e tende a trabalhar melhor e, conseqüentemente, tratar bem o cliente-usuário. O inverso também é verdadeiro;</li> <li>h) proporcionar mais transparência e permeabilidade às estruturas de poder;</li> <li>i) melhorar a imagem institucional;</li> <li>j) melhorar a sistematização dos processos que apresentam problemas não percebidos pela alta direção;</li> <li>k) “azeitar” os processos internos.</li> </ol>

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas.

Gama acrescenta como desvantagem, se a Ouvidoria Interna, em seu desenvolvimento, “se continuar a ser muito utilizada é porque as coisas terão continuado a funcionar muito mal”.

Alfa relaciona como principais vantagens na criação de uma Ouvidoria Interna “o fato de proporcionar mais transparência à Organização; de melhorar a imagem Institucional; de ‘azeitar’ os processos internos; e de permitir uma melhoria da sistematização dos processos que apresentam problemas não percebidos pela alta direção, a partir dos alertas dados através de sua atuação e relatórios”.

Beta considera como vantagem o fato de “ter alguém para ouvir e local apropriado para o servidor poder expor o seu problema”, e justifica:

Existem muitos trabalhadores com problemas graves e isso pode ser uma demanda reprimida, como a relacionada à saúde mental, e é importante que se faça um *Benchmarking* junto a outras instituições públicas na busca de solução. Pode ser uma demanda reprimida de pessoas que não tem um canal que induzisse a Fiocruz a buscar uma solução ou procedimento apropriado para a condução dessas questões. A Ouvidoria Interna poderia ser esse canal de indução da Fiocruz a encontrar uma solução para essas questões, uma vez que as instâncias constituídas ainda não deram conta.

Gama considera que se a Ouvidoria Interna “for muito utilizada no início é sinal que estava precisando de um novo canal para os problemas começarem a ser resolvidos” e aí sua criação é uma vantagem.

Os entrevistados acreditam que a criação da Ouvidoria Interna traga alguns benéficos para a organização. Alfa acredita que:

O funcionário insatisfeito trabalha mal. Passa-se, pelo menos, oito horas dentro do ambiente de trabalho, e é importante que todos estivessem motivados. Os problemas, muitos deles de fácil solução no seu dia-a-dia, se resolvidos e se o trabalhador percebe que o gestor está preocupado com isso, e que não é apenas um a mais, [...] se o trabalhador perceber que é bem tratado e ouvido, vai trabalhar melhor e a organização terá melhores resultados e, conseqüentemente, melhorar o tratamento dado aos usuários da Fiocruz. O inverso é verdadeiro, o trabalhador que não é bem tratado e está insatisfeito tende a tratar mal o cliente externo.

Beta acredita na universalidade de tratamento a partir da criação desse canal e “também, ser um canal de comunicação para que o servidor possa expor suas manifestações e suas ansiedades, com local apropriado para atendimento individual, onde possa ser ouvido, e assim, como instância para resolução de conflitos que ocorrem no mundo do trabalho”.

Gama acredita que o grande benefício da criação desse Canal é o de trazer “mais transparência, mais permeabilidade das estruturas de poder em relação às demandas que estão sendo retidas pelas próprias estruturas de poder”, justificando ser a Ouvidoria Interna,



Um instrumento de redução do tempo de identificação e possibilidade de ter soluções de problemas. Funciona bem como canal e vai funcionar bem, também, como instrumento. Não é ela quem corrige as distorções, mas se funcionar bem pode reduzir o tempo de identificação e de diagnóstico dos problemas para que as instâncias, que de fato têm que resolver, as de poder constituídas numa corporação possam resolver essas questões.

#### l) Gerenciamento: comparando-se a Ouvidoria Externa e a Ouvidoria Interna

Comparando-se as ouvidorias, Interna e Externa, na análise quanto ao gerenciamento, para saber em que sentido é mais fácil e mais difícil a Ouvidoria Interna, Alfa e Beta consideram o gerenciamento da Ouvidoria Interna mais delicada e mais difícil.

Alfa destacou a natureza das manifestações para essa análise e justifica:

Pois quase a grande maioria das demandas trazidas pelos trabalhadores está muito mais relacionada às questões de cunho pessoal, como assédio moral. Por isso, as pessoas chegam muito mais fragilizadas à Ouvidoria, e os problemas apresentados, fatalmente, interferem nas questões da estrutura hierárquica da Instituição e pressupõe uma capacidade de flexibilidade dos gestores.

Beta, nessa análise, destacou as características do público, e justifica:

Pelo fato do público interno ser composto por trabalhadores cujas características passam por serem muito exigentes e, por não terem patrão, [...], se consideram os donos da Instituição. Os chefes, que são trabalhadores também, não têm, na maioria, a visão do gerente, de um chefe, e deixam essa ousadia acontecer, e o subordinado se insurgir na relação de trabalho [...].

Gama, na análise, comparou a diferença existente entre o universo da demanda, público externo e interno, considerando mais fácil o gerenciamento da Ouvidoria Interna.

É que a Ouvidoria Externa está aberta para um universo ilimitado e desconhecido de demandas, não sabe de onde virá, e todo tipo de cidadão-usuário poderá fazer uso do direito que tem.

Internamente, pelo conhecimento da estrutura, do universo, que é delimitado, e do conjunto de pessoas a quem atende, é possível haver maior rapidez para estabelecer os canais necessários para que a capilaridade exista, de baixo para cima, e para a identificação de focos e tipos de problemas. Então, esse conhecimento do universo bem limitado de atuação, interno (a corporação e os trabalhadores), de locais e atores, permite maior rapidez nessa identificação, agilidade nas análises e na produção de relatórios que possam ajudar na resolução dos problemas.

#### m) Ouvidoria Interna: estrutura e vinculação.

Em relação ao melhor formato de funcionamento de uma Ouvidoria Interna, se instituída nos mesmos moldes da Ouvidoria Externa, porém, independentes entre si e mantendo um inter-relacionamento. Ou, se através de uma Ouvidoria única que conjugue as

demandas do cidadão-usuário (Ouvidoria Externa) e do cidadão-trabalhador (Ouvidoria Interna).

Alfa e Beta, embora reconheçam a possibilidade dos dois formatos, apresentaram benefícios e vantagens em relação à Ouvidoria única, que contemple a Ouvidoria Externa e a Ouvidoria Interna.

Nesse sentido, Alfa, além de apresentar justificativa desfavorável ao formato de duas ouvidorias independentes, relaciona algumas dimensões que seriam comuns às duas ouvidorias e favorável a Ouvidoria única:

É possível a existência e o funcionamento das duas ouvidorias independentes [...]. Porém, é um degrau a mais e um complicador desnecessário. Os procedimentos, todo o investimento e a identificação do Ouvidor, que tenha o perfil necessário, a equipe, espaço, toda a infra-estrutura necessária para o funcionamento de uma Ouvidoria tem que ser duplicada, com o propósito que, tirando o objeto das questões que é diferente, os procedimentos são exatamente os mesmos, ouvir as pessoas cuidadosamente, ver se esgotaram os trâmites administrativos de atendimento, e se foram os adequados [...] não vê vantagens para a existência de duas ouvidorias diferentes.

E, quanto à relação entre essas duas ouvidorias, diz:

Os aspectos que envolvem uma Ouvidoria Externa muitas vezes, ou quase sempre, esbarram com questões internas, sendo as fronteiras entre elas muito tênues. A exemplo de um paciente que não foi atendido adequadamente no hospital por um atendente ou enfermeiro. O que está acontecendo com esse profissional? Qual o trabalho de treinamento e capacitação interna que foi realizado? Qual o trabalho que está sendo realizado junto aos diversos serviços do hospital para a melhoria do atendimento ao paciente? Estes são aspectos inerentes a uma política interna de recursos humanos e de desenvolvimento.

As ouvidorias são muito próximas e teriam que estar o tempo todo dialogando entre si. Fazendo parte de uma mesma estrutura, irão ter orientação única, com um caminho muito mais suave para a solução dos problemas.

Beta acrescenta também, a dimensão de “centralização, que estão relacionadas à unificação do sistema informatizado, de forma que contemple os dois públicos”. Ressalta a relação entre essas ouvidorias, dizendo que:

[..] uma questão trazida por um cidadão-usuário à Ouvidoria Externa pode remeter a uma situação de trabalho, envolvendo o trabalhador e as relações e os processos de trabalho. Uma questão trazida pelo trabalhador à Ouvidoria Interna, também pode implicar na melhoria da satisfação do cidadão-usuário, na medida em que a questão resolvida pode melhorar a qualidade do produto ou serviço oferecido pela Fiocruz.

Ainda com relação ao formato, Gama argumentou que:

Os dois formatos parecem possíveis, desde que a(s) Ouvidoria(s) não se torne(m) uma superestrutura, não deve(m) se tornar um novo organismo. Os canais, externo e interno, devem proporcionar facilidade de acesso e de registro, que são fatores importantes nesse processo, mas não se constituir

numa estrutura que tenda a crescer [...] a fazer dois movimentos, um relacionado à sobrevivência e outro à reprodução [...].

Uma Ouvidoria tem que ter uma estrutura mínima sempre, e provida da melhor tecnologia e melhores metodologias, de fluxo de trabalho, de processos simplificados para que não seja um gargalo, e funcionar como um canal desobstruído [...]. Ela nunca deve ir além de ser um canal, para que não haja paralelismo de poder, uma vez que trabalha com a informação, e esta é poder em qualquer estrutura. [...].

Ouvidoria não é um lugar qualquer, mas um caminho pelo qual passa informação contrária à ordem, que é contra hegemônica (a queixa contra o processo vigente e a ordem) ao poder e ao processo vigente numa estrutura.

Se a ouvidoria deixar de ser um canal e se transformar numa estrutura, acumulando e retendo poder, e passar a [...] usar o poder dessa informação, como consequência, teremos um novo problema na estrutura que é o crescimento de uma contra-ordem, de uma ordem contra hegemônica à estrutura de poder na organização. A função deve ser prover o poder dentro de uma organização de mecanismos para que ele se renove e renove as estruturas.

#### n) Ouvidoria Interna: escolha do Ouvidor e mandato

Embora a Fiocruz seja uma Instituição Pública da área de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (CT&I/S) que adota o processo participativo e democrático em suas práticas de gestão, a escolha do Ouvidor de uma Ouvidoria Interna, de acordo com os entrevistados, não pode ser através de processo eleitoral.

O Ouvidor, de acordo com Alfa: “precisa ter independência para fazer a mediação e necessidade de neutralidade no papel de Ouvidor e não pode estar comprometido com o eleitor, pois não representa ninguém”. Segundo Gama: “a idéia de dar caráter representativo ao cargo começaria a fugir desse escopo de Ouvidoria”.

Beta acredita que, embora seja uma pessoa atuante na defesa do processo eleitoral para a gestão da Fiocruz e suas unidades, em função das características das atividades que o Ouvidor exerce, a função deste não possa passar por esse processo, pois é incompatível. Justificando que “o Ouvidor não pode se comprometer, nem pode prometer coisas ou ter programa de campanha, como exige um processo eleitoral, e por isso esta função não pode ser submetida a um processo eleitoral”.

Assim, para a escolha do Ouvidor interno na Fiocruz, para Beta é “importante que seja um profissional [o Ouvidor] que conheça a Instituição e os respectivos meandros no que se refere à gestão de pessoas”.

Segundo Alfa:

Deve ser indicado pelo Presidente e ratificado pelo Conselho Deliberativo, em função de critérios como, a imagem pessoal, perfil adequado etc. Ao mesmo tempo, necessidade de proteção formal ao Ouvidor, que garanta sua

autonomia (mandato, independente orçamentária, acesso às informações e documentos), através de instrumento formal (Portaria). [...] que o Ouvidor, Interno ou Externo, seja do quadro, de forma que conheça a Organização, tenha bom trânsito pelas unidades e em todos os setores, e que seja reconhecido internamente.

Para Gama, “o CD/Fiocruz é composto por profissionais eleitos que poderiam avaliar, dependendo dos critérios [com descrição do perfil], qual o nome adequado. Importante que houvesse um mandato para que não ficasse passível a pressões a cada momento”.

Com relação ao mandato com possibilidade de prorrogação, como opção para garantir autonomia e independência de atuação do profissional numa Ouvidoria Interna, foi considerado importante ou ideal pelos três entrevistados. Desses, dois sugeriram que fosse por quatro anos com prorrogação por mais quatro, possibilitando a renovação e a oxigenação da Ouvidoria. Um entrevistado não indicou o período mais adequado.

Segundo Alfa: “o mandato é importante para a autonomia e independência do Ouvidor [...] possibilitaria a renovação da Ouvidoria”. Sobre este último ponto Beta diz que: “a renovação a cada período contribui para a oxigenação dessa atividade”.

Gama diz que “não pode uma pessoa indicada, na primeira crise, ser retirada do cargo, a não ser, pelas mesmas razões a que estão sujeitas as que exercem mandatos na organização. Poderia ser retirada se estivesse em contradição com a função do cargo como qualquer servidor/cidadão que ocupa cargo público, mas não como mecanismo de pressão”.

Alfa lembra que a Fiocruz já adota esse processo para a escolha do Ouvidor Externo (indicado pelo Presidente da Fiocruz e ratificado pelo Conselho Deliberativo, e com Portaria da Presidência, de designação e com mandato), que considera estar “à frente da maioria das ouvidorias públicas no Brasil que não têm nem mandato e nem Portaria, e nessas são demissíveis facilmente, não tendo garantia de autonomia e independência, necessário ao exercício da função de Ouvidor. [...]. Um aperfeiçoamento do processo poderia ser, a partir da criação do Conselho Superior, ao qual seria submetido à escolha do Ouvidor”.

o) Processo de avaliação de satisfação dos trabalhadores em relação às atividades da Ouvidoria Interna.

Todos os entrevistados consideram importante a criação de um processo de avaliação de satisfação dos trabalhadores em relação às atividades da Ouvidoria Interna. Beta acha que não só a Ouvidoria, mas, “todas as atividades devem ter seu sistema de avaliação implantado com o objetivo de melhoria contínua, quanto aos procedimentos, metas, ações, dentre outras melhorias”.

Alfa julga mais apropriado ser “através do próprio sistema” informatizado.

Beta e Gama apontaram os seguintes indicadores específicos de Ouvidoria:

- receptividade e facilidade de ausculta (de atendimento);
- velocidade de transmissão das questões para os órgãos competentes (de tempo).

Beta acrescentou, ainda, os seguintes indicadores específicos:

- quantidades de reenvio das manifestações;
- melhorias ou soluções ocorridas na Instituição, em procedimentos, produtos e serviços, em função das indicações/relatórios e atuações da Ouvidoria.

Gama acrescentou os seguintes indicadores:

- facilidade de acesso;
- conhecimento da existência de acesso;
- receptividade pelas estruturas gestoras dessa contribuição da Ouvidoria.

E, ainda, alertou para o que considera como:

Os falsos indicadores de avaliação de uma Ouvidoria são - o grau de solução dos problemas e a rapidez com que foram solucionados, ao final do processo, porque são indicadores de avaliação da capacidade das estruturas de resolverem os problemas. Se entrarem na avaliação de uma Ouvidoria, estaremos gerando uma expectativa de que é a Ouvidoria que produz a solução para os problemas, e não é papel dela. Então, a avaliação da Ouvidoria passa pelo processo de recepção e repasse das queixas e de retorno de solução, da produção de relatórios, capacidade de diagnosticar os problemas e a origem e localização dos problemas.

Os indicadores de capacidade resolutiva têm que ser parte da avaliação das estruturas e não parte da avaliação da Ouvidoria, porque o papel de resolver o problema é da estrutura. Se a estrutura não resolver e o usuário (trabalhador) ficar insatisfeito é porque está vendo na Ouvidoria, erradamente, o papel de fazer o que as estruturas de poder têm obrigação, de resolver os problemas de conflitos.

#### **4.4.2**

##### **Síntese das entrevistas.**

Resumidamente, os entrevistados manifestaram suas opiniões com relação à importância da criação da Ouvidoria Interna na Fiocruz, lembrando que a comunidade já havia se manifestado favoravelmente desde o IV Congresso Interno, conforme relatado no Capítulo 3.

O fato de a Fiocruz ter instaurado, a partir do final da década de 80, o processo participativo e democrático como inovação ao modelo de gestão em C&T/S foi lembrado por alguns dos entrevistados no sentido de destacar que a Instituição já trabalha sob a lógica

democrática, e a Ouvidoria Interna só iria complementar, reforçar e contribuir para essa perspectiva, como uma instância a mais nesse processo, e não substituindo as já existentes. Este cenário muda quando a institucionalização de uma Ouvidoria Interna ocorre dentro de um ambiente organizacional que não funciona dentro desse modelo de gestão e onde a contribuição deste Canal para o conceito de participação pode ter muito mais destaque, até mesmo ser a única forma de participação dos trabalhadores no desenvolvimento e performance organizacional.

De acordo com um dos entrevistados, os conceitos, como responsabilidade social, cidadania, democracia, transparência, participação e acesso universal, que envolvem uma Ouvidoria, Externa ou Interna, são imbricados, e um pode contribuir mais do que outro por alguma razão ou em função do momento.

Dentre os conceitos, foi dada destaque à transparência, como sendo aquele para o qual, especificamente, a Ouvidoria Interna mais contribui, pelo fato de possibilitar o aumento do fluxo da informação dentro da estrutura de poder existente e a percepção do mau funcionamento de alguma área por outra instância de poder. Outra forma de contribuir para este conceito ocorre pela emissão dos relatórios periódicos, quando a Canal divulga os seus trabalhos e apresenta os problemas existentes na Instituição e os respectivos encaminhamentos/soluções ou pendências.

Entretanto, a instalação de uma Ouvidoria Interna, para os entrevistados, necessita de algumas ponderações, dentre as quais foi destacada a forma em que se dará a sua articulação com os fóruns colegiados. Estes, segundo alguns dos entrevistados, tratam de assuntos mais gerais, relacionados aos macro-objetivos institucionais, ou de interesses e direitos coletivos, e não de questões individuais ou particularidades, e cujos papéis, atribuições e fluxos de trabalho não estão claramente definidos, tanto para o público interno quanto para o público externo.

Até mesmo as instâncias da estrutura vertical da Instituição têm papéis e atribuições pouco claras, com existência de lacunas e da necessidade de criação de algumas áreas na Fiocruz, como o Comitê de Ética do Servidor e a Central de Atendimento ao Servidor.

A Ouvidoria Interna em articulação com as instâncias estruturais existentes tem, dentre outros, importante papel pedagógico, na disseminação e nos esclarecimentos amplos relacionados aos seus objetivos e à sua missão, e na orientação do trabalhador quanto às instâncias estruturais corretas (verticais ou colegiadas) e disponíveis na Instituição de atenção a sua demanda, e quanto à importância de esgotar essas possibilidades antes de recorrer à Ouvidoria Interna.

Também, orientar os gestores das unidades quanto à importância da manifestação ser respondida pelo profissional/instância mais adequado e da preservação da qualidade e tempestividade das respostas/soluções visando, principalmente, a satisfação do demandante e o bem-estar no ambiente de trabalho. Que a manifestação seja interpretada como uma oportunidade de identificação de pontos críticos e a respectiva solução como geração de conhecimento e possibilidade de desenvolvimento tecnológico, a partir das modificações ou criação de novos processos, produtos ou serviços em saúde, e possível contribuição para o Sistema Nacional de CT&I/S. Isto é, uma demanda do trabalhador como início de um processo de inovação em saúde.

Orientar os gestores também, quanto à possibilidade de não ser procedente a manifestação e merecer atenção mesmo assim e que, antes de qualquer medida, há necessidade da identificação da falha cometida, dentre outras orientações importantes que devem ser consideradas neste processo de capacitação dos gestores em relação às atividades de Ouvidoria.

Outra forma de contribuir, citada por um dos entrevistados, é através do papel indutor, para que as instâncias estruturais atuem melhor e cumpram os respectivos papéis, aproveitando e transformando a oportunidade surgida, a partir da manifestação do trabalhador ou da sinalização feita pela Ouvidoria Interna, em inovação e, conseqüente, solução e correção de procedimentos e práticas internas, trazendo assim, uma sistematização de solução para os problemas registrados e o possível início de um processo de inovação em saúde. Sobre o assunto, um dos entrevistados diz:

A Ouvidoria Interna não seria um órgão solucionador, que recebe as demandas e resolve as questões dessas demandas, mas um canal a mais, quando os outros não funcionam, para que os órgãos que têm a incumbência de gerir a instituição coletivamente, tomem as providências. Assim, estaria apenas ampliando a permeabilidade e a capilaridade, e não ameaçaria o modelo democrático de gestão participativa instaurado [...].

Segundo um dos entrevistados, a Ouvidoria Interna só estaria ocupando o seu papel na Fiocruz porque o modelo de gestão, ainda não deu conta de tudo e por isso existe uma demanda por novos canais que tragam o seu aprimoramento.

A Ouvidoria Interna também, com certa autonomia, teria a função de permitir e facilitar a mediação exercida pelas instâncias estruturais sobre as questões trazidas pelos trabalhadores, “atuando como facilitadora o tempo todo, as estruturas verticais [estruturas organizacionais] é que deverão ser consideradas na função de mediação de conflitos”. Assim, como canal do fluxo das informações que alimentam as estruturais para que possam mediar as questões.

Como consequência, a Ouvidoria Interna funcionaria como “um instrumento de redução do tempo de identificação e possibilidade de ter soluções de problemas”, aspectos relacionados, pelos entrevistados, dentre os benefícios trazidos pela criação deste Canal.



## **5**

### **Referência externa: Ouvidoria da Caixa Econômica Federal.**

Como referência externa foi escolhida a Caixa Econômica Federal (CAIXA) por ser uma empresa pública, que está entre as organizações pioneiras na implementação de um sistema estruturado de Ouvidoria Interna, de valorização da opinião do empregado como uma das estratégias organizacionais, considerando o conjunto de manifestações como uma “mina de idéias” e como mais uma fonte para a indução de inovação e desenvolvimento da empresa.

Para ter a real dimensão da importância desse órgão para a CAIXA, precisa-se conhecer um pouco a Empresa e o papel que assume no contexto social brasileiro, além da origem, evolução e da institucionalização do órgão de Ouvidoria e, em especial, da Ouvidoria Interna.

#### **5.1.**

##### **A CAIXA.**

O livro “CAIXA: uma história Brasileira”, de Bueno (2002), registra como marcos da origem da organização os atos de 1860 e 1861, propostos pelo Governo Imperial, endossados pelos legisladores da época e promulgados pelo Imperador D. Pedro II.

O primeiro ato, a Lei nº 1.083, de 22 de agosto de 1860, que teve aprovação em tumultuadas sessões na Assembléia, e chamada por alguns idealizadores como a “Lei dos Entraves”, foi um marco histórico porque regeu a política monetária do País por 30 anos. Dentre as várias determinações constava a primeira menção oficial à criação das Casas Econômicas no Brasil (BUENO, 2002). A Lei continha oito artigos relacionados a “providências sobre os bancos de emissão, meio circulante e diversas companhias e sociedades”. Essas Casas foram criadas, segundo Bueno (2002), “para ‘combater os juros escorchantes e inapeláveis’ cobrados pelos ‘exploradores da miséria-alheia’; os ‘agiotas e casas de agiotagem’ do Rio de Janeiro (e de outras cidades e províncias do Império), que aceitavam penhores e emprestavam dinheiro a crédito”. Com o objetivo, basicamente, de impedir a emissão de títulos e dinheiro sobre lastro, passando os bancos a ter o equivalente metálico para todo o papel lançado, constituindo-se numa forma de controle ao Banco do Brasil, já existente à época.

O outro ato, o Decreto 2.723, de 12 de janeiro de 1861 (data hoje considerado como inicial da história da CAIXA), criou a Caixa Econômica e Monte de Socorro com o propósito de incentivar a poupança e de conceder empréstimo sob penhor, e assim, combater as outras que não ofereciam garantias aos depositantes ou cobravam juros altos aos devedores. Esta foi instituída como o “banco do pobre” que, segundo Visconde de Rio Branco *apud* BUENO (2002), era “o cofre seguro das classes menos favorecidas”, dando de início as suas operações em 04 de novembro de 1861 com a inauguração no Rio de Janeiro. Em 18 de abril de 1874, através do Decreto 5.594, o Imperador D. Pedro II autorizou a abertura de agências nas províncias do Império, sendo a primeira agência inaugurada em 1875, em Nossa Senhora das Neves - João Pessoa/Paraíba.

Desde os primórdios, ajudou no acesso dos cidadãos pertencentes à classe menos favorecida, ao sistema bancário. Na trajetória, incorporou novas prestações de serviços, o que implicou sua expansão e modernização para operações de penhores, financiamento à habitação, exploração de loterias, dentre outros produtos e serviços. A CAIXA dotou projetos de inclusão social, como apoio às iniciativas artístico-culturais, educacionais e desportivas, promovendo para o crescimento e diversificação de suas atividades.

Ao longo de sua história, a CAIXA se consolidou, principalmente, como um instrumento de defesa da economia nacional, sendo considerada o maior banco público da América Latina. De acordo com a revista Guia Exame, em 2005 recebeu prêmios em quatro categorias relatados no artigo: “Os melhores fundos de investimento” e em 2006 foi considerada uma das 15 primeiras empresas na classificação “Empresas Grandes – acima de 1.500 funcionários”, no artigo “Você S/A: as melhores empresas para você trabalhar 2006”.

Assim, em mais de 140 anos, cresceu e ampliou sua área de atuação, desenvolveu-se, diversificou sua missão, agregou valores e reorientou o foco dos seus negócios (CAIXA, 2005a), tendo como cliente: correntistas, trabalhadores, beneficiários de programas sociais e apostadores.

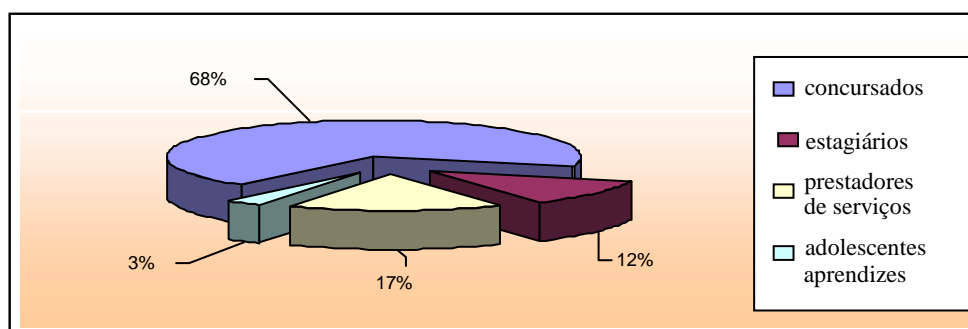
Atualmente, a CAIXA está subordinada administrativamente ao Ministério da Fazenda, com vinculação técnica ao MPOG, e integra o Sistema Financeiro Nacional, ficando sujeita às decisões e à disciplina normativa do órgão competente e à fiscalização e às penalidades do Banco Central do Brasil. Sua missão é:

Promover a melhoria contínua da qualidade de vida da população brasileira, intermediando recursos e negócios financeiros, atuando no fomento ao desenvolvimento urbano e nos segmentos de habitação, saneamento e infraestrutura, e na administração de fundos, programas e serviços de caráter social.

Para a efetividade desta missão assume os valores fundamentais de: “direcionamento de ações para o atendimento das expectativas da sociedade e dos clientes; busca permanente de excelência na qualidade dos serviços oferecidos; equilíbrio financeiro em todos os negócios; conduta ética pautada nos valores da sociedade e respeito e valorização do ser humano” (CAIXA, 2005a).

A CAIXA é uma instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, pelo Decreto Lei nº. 759, de 12 de agosto de 1969, e tem seu Estatuto aprovado através do Decreto nº. 5.056, de 29 de abril de 2004. Com uma sede central, em Brasília, atua em todo território nacional (abrangendo mais de 5.561 municípios brasileiros, com mais de 17 mil pontos de atendimento entre agências, lotéricas e correspondentes bancários) como agente estatal de políticas públicas dentro do sistema financeiro brasileiro e, de acordo com o “Balço Social 2005”, funciona com um quadro de 68.257 empregados concursados (68%), 16.951 prestadores de serviços (17%), 11.878 estagiários (12%) e 3.125 adolescentes aprendizes (3%), representados no Gráfico 6.

GRÁFICO 6 – Representação do quadro de pessoal da CAIXA;



Fonte: “Balço Social 2005”, da Ouvidoria da CAIXA.

Como instituição financeira, a CAIXA atua em um leque de atividades que envolvem, dentre outras, a prestação de serviços bancários, a realização de operações financeiras e a operação como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e saneamento, órgão principal na execução das respectivas políticas do Governo Federal, dentre outras atividades definidas em seu Estatuto.

A Empresa atende a recebimentos de depósitos (populares), pagamentos diversos (FGTS, PIS, seguro-desemprego, beneficiários de programas sociais e apostadores das loterias). Atua, também, na promoção do desenvolvimento urbano e da justiça social (priorizando setores como habitação, saneamento básico, infra-estrutura e prestação de serviços), incluindo, ainda, apoio e estímulo às iniciativas artístico-culturais, educacionais e desportivas. Na gestão de suas atividades busca a melhoria da qualidade de vida da sociedade

e, neste sentido, inclui, dentre seus principais objetivos a promoção da inclusão social junto ao sistema financeiro dando foco especial à população de baixa renda.

O setor financeiro, onde está inserida a CAIXA, sofreu os efeitos das mudanças da economia mundial, tal como a Fiocruz, e continua em transformação com novas TIC, dimensão importante para o setor, sendo incorporadas ao mesmo tempo em que o próprio setor gera mudanças.

Assim como a CAIXA, as diversas instituições financeiras do setor têm, geralmente, uma estrutura central e diversas agências ou filiais (divisões) espalhadas por todo o País (principais portas de entrada dos clientes), cujas transações financeiras, modernamente, acontecem vinte e quatro horas por dia, ininterruptamente, através de diversos meios de acesso oferecidos.

As instituições financeiras caracterizam-se, principalmente, pela constante competição em relação à preferência dos clientes, fato que as obriga a uma constante atualização em relação à dinâmica do respectivo mercado, e pela atuação com um grau elevado de intercâmbio de informações (dos clientes). Assim, suas principais necessidades são traduzidas em monitoramento constante, grande capacidade de atenção e resposta rápida, sem com isso comprometer as exigências de alta confiabilidade e segurança dos serviços e produtos oferecidos.

As garantidas de confiabilidade e segurança são fatores importantíssimos para os sistemas instalados e a gestão das informações nestas instituições que necessitam, tanto para a linha intermediária quanto para a cúpula estratégica, de um “raio x” das suas agências, possibilidade de monitoramento do que acontece, para a tomada de decisões.

Este cenário exige um elevado grau de padronização dos processos e de tecnologia da informação (armazenamento e processamento) e de comunicação. Desta feita, o setor necessita estar na vanguarda tecnológica e oferecer de forma competitiva seus produtos e serviços, assim como, garantir respostas rápidas e seguras para seus clientes.

Destaca-se ainda, no âmbito financeiro, a necessidade de treinamento dos empregados para operar os novos equipamentos, na incorporação de novas rotinas e padrões de processos e com novas formas de relação com os clientes que passam, também, a ensinar a estes quanto à escolha e uso das alternativas disponibilizadas pela modernização (SALIM, 2007).

Para o setor, esta nova forma de enfrentar a modernidade e a competitividade exige a definição de estratégias inéditas em que a força vital reside na informação (coleta, armazenamento, análise e distribuição), em especial sobre clientes e para clientes. Destas instituições inovadoras é exigida a capacidade de elaborar soluções financeiras personalizadas

e de valor, num mundo onde cada cliente espera ser tratado como se fosse um segmento de mercado feito de uma só pessoa (SALIM, 2007).

Em relação à estruturação das organizações desse setor, segundo Salim (2007): “a escolha de formas criativas de se organizar talvez não seja exatamente uma escolha, mas um imperativo, dado que ao cliente pouco importa o canal de distribuição – se ATM, PC, telefone ou agência – ele escolherá o canal que melhor lhe convier”. Coloca a gestão do conhecimento como diferencial e vantagem competitiva no setor. Entende-se conhecimento como decorre da aprendizagem, alocando-se à mente de cada pessoa, devendo ser distribuído e colocado em prática para caracterizar competência, gerando valor à organização e a seus membros se for adequado e de natureza contínua. Esta vantagem competitiva se sustenta ou incrementa “através do que a empresa sabe, de como utiliza o que sabe e da velocidade com que aprende coisas novas”, e neste caso são necessários três elementos-chave relacionados ao conhecimento: acervo, a aplicação e a reciclagem (SALIM, 2007).

Nesse contexto, a CAIXA como instituição financeira, assume algumas características fundamentais e importantes para uma análise à luz das configurações propostas por Mintzberg (1995), quais sejam:

- no núcleo operacional existem fluxos de trabalho racionalizados, de tarefas operacionais simples e repetitivas em ambiente simples e estável, dessa forma, rotineiras e não profissional, e tem como principal mecanismo de coordenação, enormemente, a padronização dos processos de trabalho, com normas de procedimentos e regulamentos, além da formalização de comportamento, como as atividades relacionadas ao sistema bancário (de conta-corrente e poupança) e ao de habitação (de financiamento da casa própria).

Na CAIXA exige-se certa habilidade adquirida através de treinamento que, em geral, pode ser realizado no local de trabalho, como relacionado ao domínio da legislação e regulamentos emanados do órgão fiscalizador e das normas e procedimentos internos que orientam a concessão dos produtos e serviços aos clientes;

- os gerentes da linha intermediária atuam, principalmente, sobre os conflitos inerentes ao processo de trabalho padronizado, que inibe os ajustamento mútuo; na interface com os analistas das áreas típicas de tecnoestrutura, responsáveis pela padronização; e como elo de ligação hierárquico entre o núcleo operacional e as estruturas hierárquicas superiores.

As agências, cujas estruturas são similares entre si, detêm certa autonomia, sem a necessidade de inter-relação e coordenação entre elas, existindo sistema de avaliação de desempenho como instrumento de aferição do cumprimento dos acordos de serviços e

alcançe das metas, implicando em classificação num *ranking* das agências/unidades (CAIXA ECONOMICA FEDERAL, 2005a).

- as tomadas de decisões seguem fluxos regulamentados e formalizados de autoridade entre níveis hierárquicos claramente definidos, enfatizando a divisão do trabalho e a diferenciação entre as áreas, apresentando-se como estrutura centralizada, onde o poder formal permanece no topo segundo a hierarquia e cadeia de autoridade. Características que estão incorporadas internamente, a partir da gestão compartilhada assumida (em colegiado) e de acordo com os manuais normativos e Estatuto da CAIXA. Existe certa delegação de poder para os gerentes das agências, dentro desse espaço, sendo esta descentralização limitada verticalmente, ficando sob controle os resultados das decisões assumidas nas agências, avaliados através do instrumento de desempenho por resultado, já mencionado;
- ênfase no controle, basicamente na eliminação das incertezas, uma vez que precisam trabalhar sem interrupções, e na garantia de segurança para os produtos e serviços oferecidos, através dos respectivos processos. A CAIXA presta serviços que deve atender à sua clientela, composta de 33,6 milhões de pessoas em 2005, como também, às decisões e à disciplina normativa do órgão competente e à fiscalização do Banco Central do Brasil. Atua em parceria com este, com o Procon e as Prefeituras, no sentido de identificar, mapear e solucionar os problemas, buscando o aperfeiçoamento do atendimento, a transparência dos processos, dentre outras melhorias, de forma que se torne mais adequado às normas legais do órgão fiscalizador e traga mais confiança e credibilidade junto ao cliente.

Considerando-se os conceitos de configurações apresentados por Mintzberg (1995), estas características apontariam para um modelo de estrutura organizacional preponderante na CAIXA que é a Burocracia Mecanizada. Porém, sua atuação por meio de agências em diversas localidades do País, leva à adoção de um modelo híbrido, como a da Fiocruz, sendo que a CAIXA sofre a influência da configuração da Forma Divisionalizada, conforme demonstrado na Figura 5.

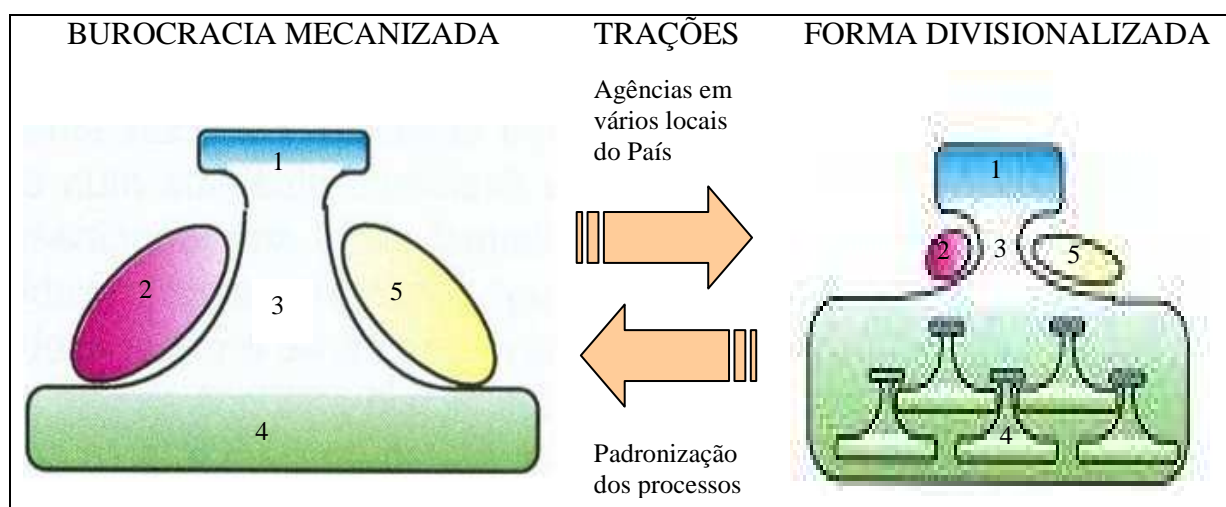
A Burocracia Mecanizada apresenta alguns parâmetros importantes, dentre eles:

Altamente especializada; tarefas operacionais rotinizadas; procedimentos no núcleo operacional muito padronizados; proliferação de normas, regulamentos e comunicações através da organização; unidades ao nível operacional com grandes dimensões; confiança na base funcional para agrupar tarefas; poder relativamente centralizado para a tomada de decisão; e uma administração elaborada com uma nítida distinção entre linha e assessoria (MINTZBEG, 1995).

A Forma Divisionalizada é uma configuração em que cada divisão (agência) tem sua própria estrutura e relativa autonomia, limitada verticalmente, e com alguma importância dada

ao relacionamento estrutural entre esta (linha intermediária) e o escritório central (cúpula estratégica) que promove reuniões periódicas com os gerentes das agências, assim como, rodízios entre esses gerentes com o objetivo de desenvolver a ampla perspectiva da organização (MINTZBERG, 1995). A diversidade de mercado é o fator que leva a organização a utilizar esta configuração, e são três os tipos de diversidades a serem consideradas: produto e serviço; cliente; e região, sendo este último o caso específico da CAIXA.

FIGURA 5 – CAIXA: representação das trações entre as configurações (logotipos) da Burocracia Mecanizada e a Forma Divisionalizada.



1. Cúpula estratégica; 2. Tecnoestrutura; 3. Linha Intermediária; 4. Operações finalísticas; 5. Assessoria de apoio.  
Fonte: Elaboração própria, com base em Mintzberg (1995).

Segundo Mintzberg (1995), a tração para estruturar a organização como Burocracia Mecanizada é “exercida pelo sistema técnico para coordenar pela padronização – principalmente os processos de trabalho, o tipo mais apertado – com a finalidade de aumentar sua influência” e a tração para a Forma Divisionalizada é “exercida pelos gerentes da linha intermediária para Balkanizar<sup>29</sup>, com a finalidade de ser dada autonomia para administrar suas próprias unidades, com a coordenação restringida à padronização de resultados”.

Nesta estrutura híbrida de organização, entre a Burocracia Mecanizada e a Forma Divisionalizada, constata-se duas trações predominantes, exercidas de forma combinada e de coexistência relativamente balanceada. Por um lado, a CAIXA promove a ampla padronização de seus processos de trabalho, para coordenar (Burocracia Mecanizada).

Por outro lado, monitora o desempenho das agências após a ocorrência do fato, pela padronização de seus resultados, como controle do desempenho pelo órgão central sem comprometer a relativa autonomia da agência (Forma Divisionalizada).

<sup>29</sup> Entende-se Balkanizar como balcanizar: fragmentar, subdividir e dispersar.

## 5.2

### A Ouvidoria na CAIXA e a implantação da Ouvidoria Interna – “Viva Voz”.

Para o entendimento do surgimento da Ouvidoria na CAIXA e em especial, do surgimento da Ouvidoria Interna, importante conhecer um pouco da história do Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC) na Organização, cujas informações foram obtidas através do documento “Histórico – Ouvidoria da CAIXA” e outros documentos internos da Organização e através de relato de membros da equipe da Ouvidoria por ocasião da pesquisa de campo para o presente estudo.

Em 1987, a CAIXA já possuía uma Central de Atendimento, vinculada à Gerência Nacional de Administração de Canais Eletrônicos (*Telemarketing* Ativo e Receptivo, Salas de Auto-Atendimento, *Help Desk* e Disque CAIXA, esta exclusiva para informações gerais sobre produtos e serviços), subordinada à Superintendência Nacional de Administração da Rede de Vendas, que por sua vez era subordinada à Vice-Presidência de Segmentos e Distribuição.

O SAC foi implantado, inicialmente, em Brasília como Projeto-piloto, em jul/1999, então com o nome de “CAIXA Resolve”, para depois ser estendido a todo território nacional, para registro de reclamações, sugestões, elogios ou denúncias através de uma empresa terceirizada. Entretanto, esta empresa se limitava a gerar relatórios sobre cobrança ao serviço prestado, e nessa ocasião as áreas não respondiam às demandas dos clientes, o que gerou falta de credibilidade junto aos mesmos, não sendo consolidado o projeto.

Essa constatação levou a Organização a reestruturar o SAC, que passou a ser chamada de “SAC CAIXA”, e a desenvolver um sistema próprio – Sistema de Atendimento ao Cliente CAIXA (Sisac), que veio a ser implementado em 1º de agosto de 2000 em todo território nacional, com a ajuda de uma linha “0800” e instalações em Brasília. Este serviço foi viabilizado através da contratação de uma empresa terceirizada, que fornecia mão-de-obra e infra-estrutura tecnológica, com supervisão da CAIXA através da Gerência Nacional de Informações de Mercado (Gemec), vinculada à Superintendência de *Marketing*. Dessa forma, foi possível acompanhar a situação das ocorrências em tempo real e garantir mais transparência na prestação dos serviços junto ao cliente e ao público em geral. Nessa ocasião, foi realizada ampla divulgação dessas atividades através de cartazes informativos, afixados em suas diversas agências espalhadas por todo o país, e do destaque para o 0800 em seus impressos (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2004 e 2005b).

Em agosto de 2001, a CAIXA implantou a Avaliação de Desempenho das Unidades, buscando a mudança da cultura organizacional na atenção à demanda e ao prazo definido para



a resposta ao cliente-cidadão, escopo que considerava apenas o quantitativo de ocorrências registradas no Sisac. Esta tentativa não teve sucesso, pois era um instrumento que não estimulava a divulgação “SAC CAIXA”, ao contrário, o interesse era de redução das ocorrências no Sisac para não prejudicar a avaliação da área e, conseqüentemente, o interesse era de não divulgação desses canais aos cidadãos.

Por necessidade de espaço e conveniência contratual, em novembro de 2001, a Diretoria Colegiada da CAIXA deliberou por permanecer com todo o serviço de atendimento por telefone aos clientes sob um mesmo contrato, neste caso aquele que mantinha para o *Telemarketing*<sup>30</sup>, e por instalar o *Call Center* em São Paulo. Precedeu-se à unificação do espaço, tendo uma empresa contratada para desenvolver as duas atividades - SAC e *Telemarketing*. Estas atividades, em fevereiro de 2002, foram vinculadas a uma nova Gerência Nacional de Serviços de Atendimento ao Cliente (Gesac), subordinada à Diretoria de Serviços Financeiros. Em junho do mesmo ano, implantou-se também a pesquisa de pós-atendimento para o Sisac (externo) na busca pela melhoria da qualidade das respostas e pelo respeito ao cliente-cidadão.

O SAC Interno, de atenção à demanda do público interno, foi criado em maio de 2002, com o nome de fantasia de “Viva Voz”, como Projeto-piloto no Distrito Federal, cuja ação é considerada pelos especialistas, como o Instituto Ethos, pioneira no reconhecimento da importância da existência de um canal de interlocução entre o empregado e a Organização, na busca da efetivação dos princípios de participação e transparência da gestão pública.

Ainda em 2002, a Superintendência de *Marketing* deu início ao desenho de uma Ouvidoria. Externamente, em função do cenário, do contexto de mercado (onde alguns concorrentes já tinham instituído a Ouvidoria), da aprovação do CDC e da Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº. 2.878, de 26/07/2001, denominada de “Código de Defesa dos Clientes Bancários”. Internamente, em função da solicitação feita pelo então Presidente da CAIXA de estudo sobre a criação do órgão por recomendação da Controladoria Geral da União.

A proposta foi aprovada no início de 2002, por meio de resolução com base em “Voto de Diretoria”, criando a Ouvidoria da CAIXA para atender às manifestações de reclamações, sugestões, elogios e denúncias dos clientes externos. Como Ouvidora foi nomeada uma funcionária do quadro, em 17 de julho do mesmo ano, através de Portaria assinada pelo

---

<sup>30</sup> Serviço de atendimento às solicitações de informações dos clientes referentes aos produtos e serviços em geral, que funciona desde 1988 através do “Disque CAIXA”, hoje também tem o “Fale conosco” e é vinculado à Vice-Presidência de Segmento e Distribuição.

Presidente da CAIXA, sem definição de mandato, que permanece até hoje à frente do Órgão, oficialmente instituído em 15 de agosto de 2002, com seguintes atividades:

- fazer a interlocução com o Ouvidor-Geral da Controladoria Geral da União;
- gerir o processo “Prestar Serviços de Atendimento ao Cliente” e propor as políticas e diretrizes inerentes;
- promover a interlocução entre as diversas instâncias da CAIXA;
- representar o cliente-cidadão na CAIXA;
- promover a desburocratização dos canais de acesso à CAIXA;
- formar comitês com clientes internos e externos, a fim de captar demandas latentes e buscar a sua viabilização no âmbito da organização;
- representar a CAIXA em fóruns que tratem de assuntos relacionados ao atendimento a clientes;
- subsidiar a CAIXA na retroalimentação dos seus processos e atuar na melhoria da qualidade dos produtos e serviços;
- subsidiar os gestores na resolução das causas dos problemas apontados pelos clientes-cidadãos;
- subsidiar a alta administração com as informações captadas na sociedade, que impliquem redirecionamento da CAIXA;
- fornecer dados para a organização, a fim de subsidiar a implantação de política de gestão por consequência;
- zelar pela transparência na gestão empresarial.

A Ouvidoria, com vinculação à Presidência, incorporou a Gesac, cujo nome foi alterado para Gerência Nacional da Ouvidoria (Geouv), em 2004, e as solicitações de informações e dúvidas ficaram a cargo da Central de Informações da área de *Telemarketing*.

A demanda por um canal apropriado e exclusivo para atender ao público interno, em relação às reclamações, sugestões, elogios e denúncias, surge como necessidade de comunicação dos empregados (público interno) com a Organização, o que já era uma constatação, e também, como necessidade de contraponto à Ouvidoria da CAIXA criada para atender o público externo. As ocorrências manifestadas pelos funcionários passaram a ser tratadas, nesse início de funcionamento da Ouvidoria, de forma informal e sem qualquer registro.

Esses fatores levaram à aceleração do desenvolvimento de um sistema informatizado específico para o atendimento dessas demandas reprimidas. Então, em setembro de 2002, a

Ouvidoria da CAIXA envia proposta de criação da Ouvidoria Interna, com as atividades de atendimento às reclamações, sugestões, elogios e denúncias registradas pelos clientes internos, sendo aprovado o voto pela Diretoria Colegiada, herdando o nome de “Viva Voz” do Projeto-piloto do SAC interno. O Canal foi incorporado, inicialmente, no Distrito Federal como Projeto-piloto e de atendimento a um único assunto: os Cartões da CAIXA. Em seguida, é ampliado para todo o território nacional e estendida para os diversos processos, rotinas internas, produtos e serviços da CAIXA.

Assim, a criação do serviço de Ouvidoria Interna representou o “resultado de um clamor interno por um canal de comunicação entre os empregados e a direção” (GOMES, I., 2006). Sobre o assunto, na entrevista foi afirmado:

[...] a Ouvidoria Interna veio atender ao anseio generalizado de empregados de todo o país, que até então dispunham apenas das conhecidas e limitadas ‘caixas de sugestões’, espalhadas aqui e ali, cujas informações nela colhidas não contavam com uma rotina própria de tratamento sistematizado. [...] não havia um *modus operandi* a ser seguido, uma rotina preestabelecida, um sistema de processamento e tratamento das ocorrências e o próprio registro histórico das manifestações dos empregados.

Afirma ainda, que essa implantação foi viabilizada, principalmente, pelas “facilidades de comunicação oferecidas pelas novas tecnologias”, que possibilitaram o desenvolvimento de um sistema informatizado próprio e, conseqüentemente, das respectivas “rotinas de tratamento e controle das ocorrências registradas pelos empregados e favorecendo o desenvolvimento de um detalhado banco de dados que, atualmente, é utilizado na elaboração de relatórios estatísticos e analíticos, os quais são enviados para toda a Empresa”.

No primeiro semestre de 2003 foi realizada mudança nos indicadores da Avaliação de Desempenho das unidades da CAIXA e, para a definição do *ranking*<sup>31</sup> das unidades, são considerados os quantitativos de reclamações registradas no Banco Central (Bacen) e pendentes na Ouvidoria Externa ou sem retorno ao cliente. A utilização desses indicadores de avaliação, em substituição aos do instrumento anterior, provocou uma mudança de comportamento dos profissionais, que se interessaram mais pela divulgação do canal de comunicação com o cliente, gerando um aumento de sua utilização. No sistema anterior, a existência de reclamações significava a penalidade daquela unidade.

Para solucionar a questão de resistência ao atendimento da demanda do cliente e aos prazos definidos para resposta, até então sem que houvesse uma melhora do quadro, a Ouvidoria implantou duas ações para sensibilização e mudança da cultura organizacional.

---

<sup>31</sup> Utilizado nas ações de controle com o objetivo de inibir que as ocorrências sejam tratadas intempestivamente, ou que os clientes não tenham retorno dentro do prazo estipulado pela Ouvidoria.

Criou o *Ranking* interno, cuja pontuação é levada em consideração nas diversas ações da Organização. A outra ação, foi a implantação da pesquisa pós-atendimento que se propõe a ser um termômetro da qualidade do atendimento de cada área. Essas duas estratégias trouxeram a mudança cultural tão esperada para a efetividade da Ouvidoria, com a melhoria do nível de conscientização dos gerentes em relação ao comprometimento com a demanda do cliente e o respeito ao cidadão.

O SAC que estava instalado em São Paulo, retorna para Brasília em 2003, integrando a estrutura da Ouvidoria como Central de Atendimento, porém com mão-de-obra terceirizada, seguindo a determinação de que esses serviços deveriam ser controlados pela CAIXA. Essa incorporação sofreu algumas resistências internas por parte daqueles que defendiam a permanência da sua vinculação hierárquica à Área de Rede, tendo como justificativa a vinculação técnica. Outros defendiam a vinculação à Ouvidoria por considerarem que não poderia ficar vinculada ao órgão que era o alvo da maioria das ocorrências (sistemas) de reclamações nele registradas. A Central de Informações permaneceu em São Paulo, dentro da Área de *Telemarketing*.

Em julho de 2004, foi criada a Ouvidoria Itinerante com os principais objetivos, de diminuir as distâncias geográficas e hierárquicas que separam a Cúpula Estratégica da Organização do corpo gerencial; de observar, *in loco*, a realidade da qualidade dos produtos ou serviços da CAIXA onde os cidadãos mais demonstram sua insatisfação; e de escutar as críticas e/ou sugestões dos funcionários e do cliente-cidadão, além de divulgar o trabalho da Ouvidoria e a resolução dos principais problemas enfrentados pelos cidadãos e funcionários. Assim tem como principal significado ouvir de perto o cidadão, promovendo o “diálogo, debate, compromisso e participação em busca de soluções” para as queixas mais contundentes (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2004).

A escolha das localidades é feita com base nos indicadores de desempenho que sugeriram deficiências de atendimento, decorrentes de causas como: falta de qualidade e/ou tempestividade no oferecimento de resposta à manifestação do cliente-cidadão; elevado número de reclamações incidentes sobre determinado motivo; inexistência ou baixo nível de utilização de canais da Ouvidoria pelo público [...]; aumento do número de ocorrências enviadas à CAIXA por órgãos fiscalizadores e de defesa do consumidor (Banco Central, Ministério da Justiça, Ministério Público, Procon etc.), [...] e características que representem obstáculos à manifestação, como o nível cultural/socioeconômico da população. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2005b).

Dessa forma, buscava-se conhecer os contextos onde o problema ocorria para uma melhor compreensão do que afetava a qualidade do atendimento em cada Região do País, e ouvir o que está sendo feito, ou poderia ser feito, estimulando a inovação sob forma de

solução para os problemas apresentados, tendo como objetivo final proporcionar uma melhoria da percepção dos cidadãos (clientes ou funcionários) sobre a Organização.

Neste sentido, realizavam reuniões com os profissionais locais, dentre eles, “superintendentes, gerentes de mercado, gerentes gerais e de atendimento de agências vinculadas àqueles escritórios”, e um roteiro de visitas através do qual se observavam as “instalações físicas, equipamentos e fluxos de atendimento no interior das unidades, além de ouvir eventuais depoimentos de usuários dos serviços da CAIXA”. A partir das informações coletadas, essa Ouvidoria fornece subsídio para a tomada de decisão dos gestores e da administração da CAIXA, na solução para os processos e sistemas, buscando a melhoria dos produtos e serviços oferecidos.

Para modernizar a Ouvidoria da CAIXA, ainda em 2004, foi reformulada a página na Internet, que além do novo *design*, acrescenta informações que auxiliam os funcionários no atendimento ao cliente-cidadão. No comprometimento dos gestores com a tempestividade e qualidade das respostas às demandas registradas, as pendências existentes foram incluídas na matriz de conformidade<sup>32</sup>. Para redução das demandas de reclamações provenientes de órgãos de fiscalização – Bacen, e defesa do consumidor – Procon (inicialmente, nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte), foram estabelecidas relações diretas através da instalação de linhas telefônicas e alocação de profissionais exclusivos no atendimento a esses órgãos, o que significou uma melhoria na sua posição no *ranking* de organizações com reclamações junto a eles.

Ainda nesse sentido, no primeiro semestre de 2006, iniciou-se a implementação do projeto “Gestor em Pauta”, composto por eventos que possibilitam ao gestor dar esclarecimentos de dúvidas sobre as questões mais demandadas pelos empregados. Também, em agosto do mesmo ano, colocou em funcionamento, como projeto-piloto, o novo Sistema de Ouvidoria, chamado de “Siouv”, que tem por objetivo a unificação e integração das atividades de ouvidorias Externa, Interna e Itinerante, além da Central de Atendimentos, com a função do “Viva Voz” e do Sisac.

### 5.2.1

#### **A estrutura da Ouvidoria da CAIXA.**

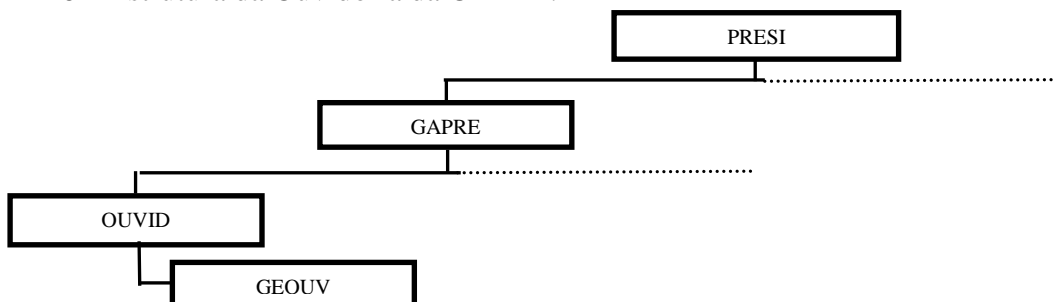
A Ouvidoria da CAIXA, que tem atuação centralizada e papel estratégico, faz parte

---

<sup>32</sup> Matriz de conformidade “é um instrumento que avalia o nível de conformidade das unidades da CAIXA com relação a parâmetros preestabelecidos, cujo objetivo maior é estimular o alcance do índice de 100%” (Fonte: Ouvidoria CAIXA).

da estrutura organizacional da Presidência, com vinculação ao Gabinete (Gapre), e tem sob sua supervisão hierárquica uma Gerência de Ouvidoria (Geouv), em nível nacional, com papel operacional, conforme Figura 6.

FIGURA 6 – Estrutura da Ouvidoria da CAIXA.



Fonte: Estrutura Organizacional da CAIXA.

A Ouvidora participa, internamente, com representação na Comissão de Ética institucional (composta também, pela Diretoria Jurídica, Auditoria Geral, Vice-Presidência de Logística e Gestão de Pessoas – Presidente da Comissão, dentre outras) e do Comitê de Responsabilidade Social e Empresarial, este último criado em parceria com o Instituto Ethos. Externamente, tem representação na Comissão de Ética da União e na Associação Nacional de Ouvidores Públicos (Anop), nesta última como Vice-Presidente.

A Ouvidoria (Ouvid), além da Ouvidora, conta com a atuação de um Gerente de Relações Institucionais, um Consultor interno, um Assessor, uma Secretária, três analistas e um estagiário.

A Geouv conta com a atuação de um Gerente Nacional, um Consultor, e ainda, com duas gerências, a de Padrões e Planejamento (GPP) e a Operacional (GOP), com um quadro de dois gerentes, um Consultor interno, três analistas seniores, três analistas juniores, uma Secretária, um prestador de serviços, seis estagiários e dois adolescentes aprendizes, distribuídos entre as equipes destas gerências, quais sejam: na GPP são duas equipes, uma que cuida das demandas do Bacen e a outra do Procon, e na GOP são quatro equipes, de Ouvidoria Externa, de Ouvidoria Interna, de Manutenção e Qualidade do Sistema e do Banco de Dados e da Central de Atendimento, esta última composta pelo Supervisor e um Técnico, dois supervisores (terceirizados), nove analistas (três terceirizados), quatro monitores (terceirizados) e cinquenta operadores (terceirizados).

Os postos de gerentes são ocupados por profissionais escolhidos pela Ouvidora, dentre os profissionais de carreira ou dentre os que atuam na área ou através de processo seletivo ou a convite, procurando profissionais com perfil compatível com as funções.

A Ouvidoria da CAIXA, de acordo com o seu Manual Normativo - AE087, de 25 de maio de 2006, tem por objetivo “intermediar as relações entre o cidadão e a Instituição, atuando como instrumento para o fortalecimento da cidadania, por meio de um canal exclusivo para acolher e registrar reclamações, sugestões, elogios e denúncias relacionados à atuação e desempenho da Empresa”. Além dos princípios gerais definidos para a Administração Pública (legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e publicidade de seus atos), tem outros princípios aos quais também está sujeita como, o controle da qualidade de seus produtos e serviços; transparência administrativa; impessoalidade no tratamento da demanda apresentada pelos clientes e atuação com isenção, justiça, independência e autonomia; e foco no atendimento ao cidadão. Pauta-se no Código de Ética e em valores como, respeito, honestidade, compromisso, transparência e responsabilidade. A sua institucionalização foi respaldada no artigo 37º, parágrafo 3º, inciso I; no artigo 5º, inciso XXXII e no artigo 170º, inciso V, da Constituição da República de 1988.

A divulgação dos canais é feita através de cartazes que são enviados às diversas agências de todo território nacional, correspondentes bancários e prefeituras, utilização de material de publicidade e propaganda e alguns produtos, portal da CAIXA e Internet, relatórios produzidos pela Ouvidoria e visitas das Ouvidorias Itinerantes às agências e sedes das superintendências regionais.

Na Ouvidoria, todas as manifestações, internas e externas, têm a mesma atenção e importância, obedecendo aos fluxos impostos pelo sistema e aos prazos estabelecidos para as respostas conclusivas aos demandantes que, em regra, é de três dias. Este prazo pode ser alterado em até quinze dias, em função do assunto e da natureza da ocorrência. As informações sobre essas manifestações circulam pela própria Ouvidoria e Presidência, Conselho Diretor, Vice-Presidências, Superintendências e Gerências, através da intranet, relatório impresso e *e-mail*, na frequência bimestral e anual.

Para garantir a tempestividade e qualidade das respostas às manifestações, internas e externas, realiza o controle qualitativo dos registros das ocorrências no sistema junto à equipe de atendimento da Ouvidoria. O controle e o monitoramento possibilitam as correções e a melhoria do serviço, acompanhamento das atividades dos operadores (terceirizados) do sistema para manter o padrão do serviço, ações de conscientização e, conseqüente, motivação, dos atendentes em relação à importância do seu papel no sucesso da Ouvidoria e da imagem da Organização.

Para tal, mantém um programa de treinamento e reciclagem ao qual os membros da equipe são submetidos para a atualização, uniformização e manutenção dos padrões de

atendimento, e promoção da qualificação de especialistas da área na busca de acumulação de conhecimento técnico especializado. Também, realizada a avaliação da satisfação junto aos clientes externos, em relação à resposta recebida de sua manifestação, sendo utilizados indicadores, tal como, o tempo médio de atendimento, dentre outros.

A Ouvidoria Externa é o canal exclusivo, dentro da Geouv, para recebimento da demanda do cliente externo sobre o atendimento, produtos e serviços oferecidos pela Organização, que pode ser por telefone (0800), carta, correio eletrônico, telefone e *site* da CAIXA na Internet, e o sistema informatizado direciona, automaticamente, a ocorrência para a área responsável pela solução.

No gerenciamento da Ouvidoria Externa preserva-se a identidade das pessoas envolvidas no registro, proíbe-se a divulgação do conteúdo das denúncias e as informações obtidas são utilizadas para medir o grau de satisfação do cliente como subsídio aos gestores na tomada de decisão. Além disso, realiza-se avaliação de pós-atendimento para identificar o grau de satisfação de cliente no atendimento à sua demanda (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2005a).

Em 2005, comparativamente a 2002, teve um acréscimo na demanda, correspondendo a 63%, passando de 97.797 para 159.021. Nesse período, a reclamação representa a natureza das ocorrências mais registradas por ano, em torno de 90%, seguida de elogios (em torno de 5%), sugestões, solicitações (outras demandas recebidas, principalmente aquelas originadas de ouvidorias de outros órgãos e que são tratadas pela Ouvidoria da CAIXA) e denúncias, esta representando menos de 1% por ano (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2004 e 2005b).

As manifestações externas ocorrem através da Central de Atendimento, Bacen (tratamento tempestivo e qualitativo das reclamações protocoladas no Banco Central), Procon (Serviço CAIXA de Atendimento ao Procon – linha 0800 exclusiva àquele órgão, inicialmente para as cidades de Belo Horizonte e São Paulo) ou outros meios como, carta, telefone e correio eletrônico. O meio mais utilizado é o telefone, que representa aproximadamente 70% das manifestações por ano, seguido da Internet (em torno de 27% por ano), e as demais representadas por menos de 3% por ano.

Como exemplo de forma de atuação sobre as manifestações dos clientes externos, cita-se o relatado o caso da Mega-Sena em 2005, quando, através da Internet, foi lançada uma mensagem eletrônica anônima sobre fraude no sorteio pela diferença de peso das bolas utilizadas. Essa mensagem gerou 203 registros de insatisfação pelos cidadãos junto à Ouvidoria Externa, que teve da Superintendência de Loterias e Jogos/CAIXA



esclarecimentos, rápidos e transparentes, sobre o referido processo (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2005b).

A Ouvidoria teve, em 2005, grande preocupação com a qualidade dos registros das manifestações do cliente externo e do correto direcionamento às áreas responsáveis pela atenção e resposta, enfim, em garantir o eficiente tratamento às ocorrências. Neste sentido, busca estratégias, tais como, o aperfeiçoamento dos empregados da Central de Atendimentos da Ouvidoria e mudanças no processo de controle da qualidade dos registros.

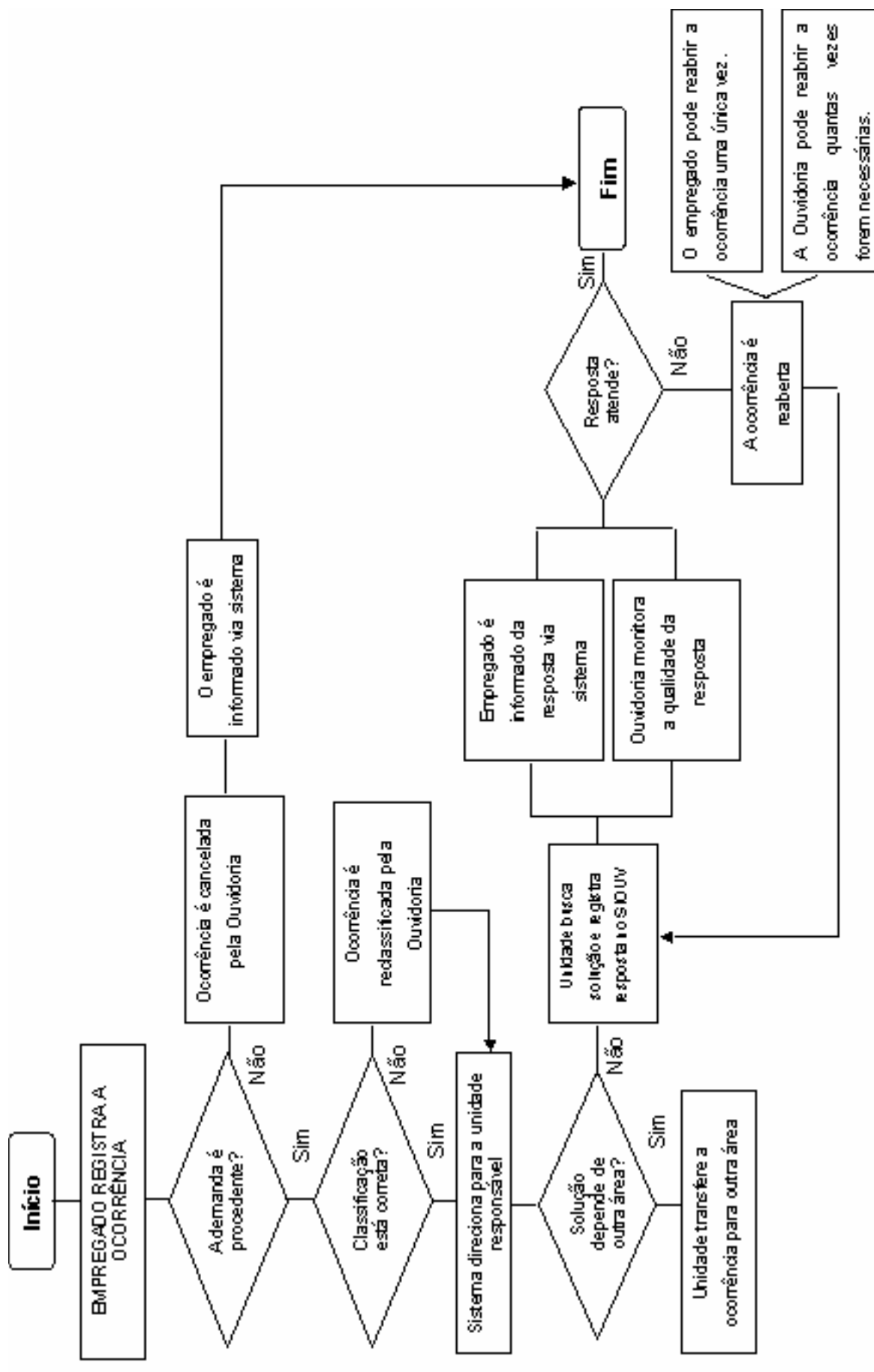
A Ouvidoria Interna é o canal exclusivo, dentro da Geouv, para recebimento da manifestação dos empregados, clientes internos, de reclamações, sugestões, elogios e denúncias, sobre processos, rotinas e procedimentos, sistemas, produtos e serviços da Organização. Faz parte do seu gerenciamento a análise e envio das manifestações, monitoramento e cobrança das respostas conclusivas e das ações de melhoria aos responsáveis pelas áreas demandadas. As informações obtidas nesse Canal podem ser utilizadas como subsídio às ações de melhoria promovidas pelas áreas gestoras. Assim, “esse Canal promove a valorização dos clientes internos, permitindo-lhes a integração ao modelo de gestão participativa” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2005a).

Através desse Canal, o empregado pode registrar quantas manifestações desejar, desde que não sejam sobre o mesmo assunto, num período de 30 dias. O fluxo da manifestação, retratado na Figura 7, desde o registro da ocorrência até a resposta conclusiva pela área demandada, resumidamente é:

- o empregado faz o registro da demanda pela Intranet, em endereço eletrônico específico e através de formulário próprio do sistema informatizado contendo, nome (pode optar por não declarar - anonimato), identificação ou sigilo da mensagem, natureza (reclamação, sugestão, elogio e denúncia), produto ou serviço, assunto tratado e motivo da ocorrência;
- a Ouvidoria Interna analisa a procedência e a classificação dada à ocorrência, podendo: a) cancelá-la, informando ao empregado da não procedência da mesma; b) transferir a manifestação para outra área, se não for de natureza de Ouvidoria; e c) enviar a ocorrência ao gestor responsável para dar tratamento e resposta.

Este sistema permite o acompanhamento pelo empregado, da tramitação da sua manifestação, e pela Ouvidoria Interna, da tempestividade e qualidade da resposta pelo gestor. Caso o público interno não tenha a sua expectativa atendida, dela discorde ou não a compreenda, pode reabri-la uma única vez. A Ouvidoria Interna, em função da relevância ou recorrência do assunto, poderá reabrir as ocorrências tantas vezes quantas forem necessárias para a solução da demanda.

FIGURA 7 – Fluxograma: Ouvidoria Interna da CAIXA

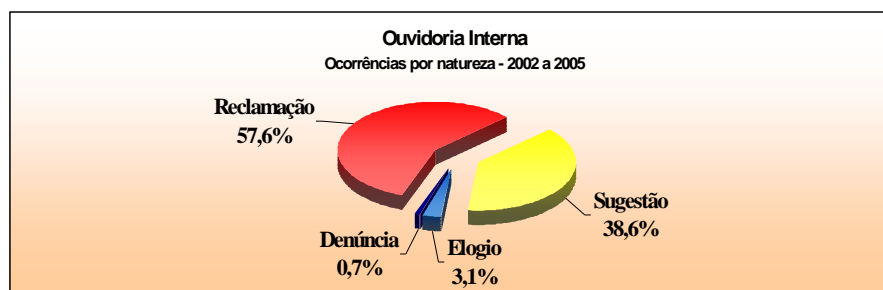


Fonte: Documentos da CAIXA.

Para o uso da Ouvidoria Interna, no Manual Normativo são estabelecidos alguns deveres do cliente interno como, observar os princípios previstos no Código de Ética da Organização, sob pena do cancelamento de sua ocorrência, e ainda, o respeito a todos e objetividade no registro dos fatos. Enfim, o uso do Canal com bom senso e no registro apenas de assuntos relacionados à Organização. No Manual, estão previstos também, alguns impedimentos como, palavras ofensivas, denúncias infundadas, calúnias, difamações ou injúrias, dentre outras, cuja consequência é o cancelamento da ocorrência e, se necessário, condução à Comissão de Ética interna.

A Ouvidoria Interna da CAIXA acumulou, no período de 2002 a 2005, o total de 102,1 mil ocorrências, com uma média de 3.500 manifestações/mês (Gráfico 7).

GRÁFICO 7 – Ouvidoria Interna. ocorrências por natureza:

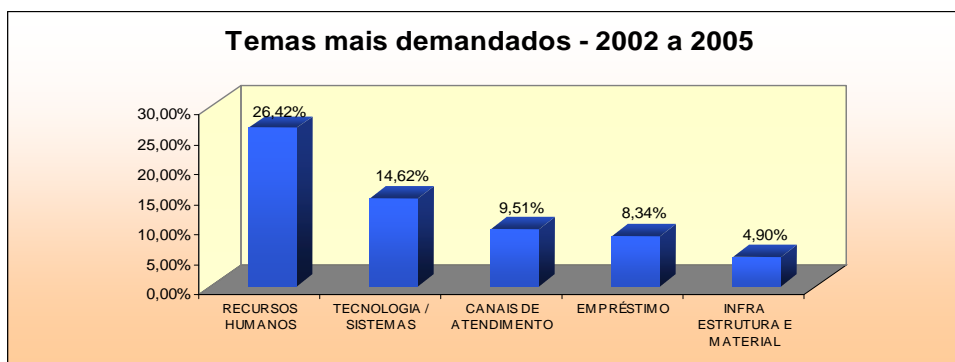


Fonte: Ouvidoria da CAIXA/2006

No ano de 2005, comparativamente a 2002, teve uma evolução em sua demanda, o que representou um acréscimo de 685%, isto é, passando de 5.669 em 2002 para 44.517 em 2005. Nesse período, a reclamação representa a natureza das ocorrências mais registradas por ano, variando de 54% para 61%, seguida de sugestões (variando de 42% para 35%, apresentando um decréscimo), elogios (em torno de 3%) e denúncias (menos de 1%). Apresentou uma média de utilização, por grupo de dez empregados, de 6.3 ocorrências em 2005 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2004 e 2005b) e, as origens das demandas ocorrem 100% através da Intranet. Como exemplo de atuação da Ouvidoria Interna sobre as manifestações dos clientes internos e forma de participação e contribuição na administração da CAIXA, temos diversos relatos descritos no Anexo J.

Os temas mais frequentes, conforme apresentado nos últimos relatórios anuais da Ouvidoria da CAIXA, de 2004 para 2005, relacionavam-se a recursos humanos (com uma queda de 32% para 22%), tecnologia/sistemas, canais de atendimento, empréstimos e habitação (estes apresentaram uma pequena elevação, sendo que o último apresentou uma elevação de 3,6% para 6% - quase o dobro - no mesmo período). Para representar a demanda dos cinco temas de maior frequência, no período de 2002 a 2005, temos o Gráfico 8.

GRÁFICO 8 – Temas mais demandados (2002 a 2005)



Fonte: Ouvidoria da CAIXA/2006

O sistema de Ouvidoria Interna da CAIXA, ainda como “Viva Voz”, foi considerado um *case* (caso concreto ou atitude) pelo Instituto Ethos<sup>33</sup>, exemplo de prática corporativa de Responsabilidade Social Empresarial (RSE), motivo pelo qual teve reportagem publicada em seu *site*, em outubro de 2005, “mostrando a eficiência do Canal como instrumento de defesa dos empregados e sua contribuição para a promoção da gestão participativa, transparência administrativa e responsabilidade social” (Disponível em: <<http://www.ethos.org.br>>. Acesso em: jul. 2006), onde também apresenta exemplos de RSE com soluções efetivadas em função de manifestações recebidas pelo sistema existente - “Viva Voz”, que foram traduzidas em aperfeiçoamento de processos e economia de recursos naturais e, conseqüentemente, em melhoria de produtos e serviços organizacionais.

Dessa forma, mostra a eficiência de um canal exclusivo à serviço da interlocução e defesa do público interno, que “promove a cidadania e consolida a democracia como norteadora das relações de trabalho”, conforme texto publicado pela Ethos – “Ouvidoria Interna da CAIXA: cidadania e responsabilidade social”. Também, mostra a sua contribuição para a promoção dos princípios de gestão participativa, transparência administrativa e responsabilidade social, que orientam os trabalhos da Ouvidoria da CAIXA. Foi uma demonstração de reconhecimento da CAIXA na democratização das relações empresa-empregado.

A Ouvidoria Itinerante consiste em visitas às sedes das superintendências regionais e agências vinculadas, podendo ser considerada também, como uma extensão física da Ouvidoria Interna. O trabalho possibilita, em diferentes pontos do País, a aproximação entre a CAIXA e os empregados, clientes e cidadãos e, também, permite uma melhor compreensão dos motivos da existência de impressões tão distintas dos serviços oferecidos pela empresa.

<sup>33</sup> “A CAIXA é filiada ao Instituto Ethos que representa, no Brasil, o Pacto Global da ONU e grande organizadora do movimento para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio que ensejam a Responsabilidade Social Empresarial no país” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2005a).

Esta Ouvidoria tem importante papel na ultrapassagem da barreira da distância entre a Cúpula Estratégica e o cliente-cidadão e seus funcionários e assim, entender as dificuldades internas locais na atenção às necessidades dos clientes, na busca por melhoria da qualidade dos produtos e serviços oferecidos. As informações coletadas são transformadas em relatórios destinados aos gestores da CAIXA e são disponibilizados para consulta nos portais interno e externo da Instituição, conforme relatado nos documentos utilizados na presente pesquisa.

Em 2004, quando foi implantada, realizou visitas aos Escritórios de Negócios e às agências do Rio de Janeiro/RJ e Niterói/RJ, e em 2005 ampliou as visitas para quase cem agências distribuídas por todo território nacional.

### **5.3**

#### **Análise da entrevista.**

A abordagem empírica da CAIXA se deu através da entrevista. Nesta entrevista, diferentemente do que ocorreu na Fiocruz, aonde cada entrevistado efetivamente teve contato com o pesquisador, optou-se pelo envio do questionário de entrevista e esse foi respondido pela equipe sob a coordenação da chefia da Ouvidoria da CAIXA. Esse questionário foi respondido por um coletivo e que expressa uma posição que é a da Ouvidoria da CAIXA.

Em duas questões, ao invés de responder diretamente a pergunta formulada, eles optaram por referenciar a resposta a dois determinados textos institucionais que, segundo eles, esclareceriam as questões.

#### **5.3.1**

##### **Principais aspectos abordados na entrevista.**

a) Quanto ao papel da Ouvidoria no Brasil e o progresso da Ouvidoria Interna nas organizações brasileiras.

No Brasil, o instituto de Ouvidoria é relativamente novo, com início na década de 80, e vem se desenvolvendo e aumentando o seu quantitativo, tanto junto às empresas privadas quanto junto aos diversos órgãos do serviço público, como relatado no Capítulo 2. Este desenvolvimento ocorreu diferentemente da maioria dos outros países e ainda, do padrão escandinavo. Esse crescimento e institucionalização do canal não seguem, ainda, uma diretriz clara e de acordo com a Ouvidora da CAIXA:

Nos últimos quatro anos, as Ouvidorias cresceram em número e qualidade. Ainda permanecem diversos modelos de atuação e algumas confusões. Em alguns locais, confunde-se Ouvidoria com Serviço de Atendimento ao Cliente. Em outros, a Ouvidoria é subordinada ao Marketing ou RH. Existe uma produção teórica precária e uma produção acadêmica muito pequena. Assim como a democracia, ainda é incipiente a atuação das Ouvidorias, em especial as internas. As empresas ainda não se deram conta do quanto estão perdendo por não possuírem canais para captar a inteligência corporativa que está diluída entre os empregados.

#### b) Ouvidoria Interna: origem da proposta.

Na CAIXA, antes da implantação da Ouvidoria Interna, a empresa colocava à disposição dos empregados as “caixas de sugestões”, para a qual não havia procedimento de tratamento definido e, em geral, o demandante não recebia resposta e/ou os gestores responsáveis pela atenção não tomavam conhecimento da demanda.

A Empresa possuía também o jornal interno com espaço para pergunta e resposta, os programas de visitas às diversas agências e a possibilidade de atendimento telefônico ou por correio. Porém, essas possibilidades demonstraram serem ineficientes na atenção ao público interno.

Assim, a idéia da criação da Ouvidoria Interna toma força e “na medida em que a tecnologia facilitava a troca de informações entre empregados separados hierarquicamente e geograficamente, era mais forte o Clamor pela criação de um canal apropriado para receber a manifestação dos empregados” (GOMES, I. & ARAÚJO, 2003). A criação da Ouvidoria Interna na Caixa ocorreu em 2002, sendo esta uma das pioneiras no Brasil, conforme apresentado neste Capítulo.

#### c) Ouvidoria Interna: os conceitos básicos (responsabilidade social, cidadania, democracia, transparência, participação e acesso universal) e as interfaces com a Ouvidoria Externa diante dos respectivos públicos.

Especificamente, em relação ao Instituto de Ouvidoria, a CAIXA entende que “tais conceitos e princípios são universais e, diante disso, não pode haver limitação e nem modos diferentes de atuação, sob o pretexto da existência de públicos distintos” (GOMES, I & ARAÚJO, 2003). O que precisa é de adaptação, eventual, das formas e dos mecanismos de promoção e disseminação da Ouvidoria Interna, que podem ser através de parcerias, palestras, cursos, seminários, eventos, entrevistas, veículos de comunicação internos e externos e produção interna do Canal, tais como artigos, matérias, relatórios e estatísticas.

d) Diversas instâncias de atenção à demanda do trabalhador: papéis e interfaces com a Ouvidoria Interna – análise do fluxo dessa atenção.

Para a CAIXA, no que se refere ao fluxo da demanda do trabalhador e o papel da Ouvidoria é o mesmo tanto para o público interno quanto para o público externo, e:

Cabe à central de atendimento, por meio de seus operadores, receber a manifestação do cliente e registrá-la no banco de dados do sistema específico, para posterior encaminhamento à unidade responsável. Cabe à Unidade responsável comunicar a solução da demanda ao interessado e registrá-la no sistema. As respostas das unidades devem conter informações completas, de forma a atender as necessidades de esclarecimentos do cliente. À Ouvidoria, no que tange às suas atribuições operacionais nesse processo, cabe proceder ao acompanhamento dos prazos estabelecidos para resposta e controle do fluxo do atendimento, bem como o monitoramento da qualidade das respostas repassadas aos clientes por meio de pesquisa.

Com relação às interfaces da Ouvidoria com outras áreas institucionais, como RH e Auditoria, a CAIXA considera que “as parcerias são necessárias e inevitáveis, considerando a urgência de soluções que se impõe em determinadas circunstâncias. Como representante do cidadão dentro da empresa, a Ouvidoria, não raro, busca a colaboração das áreas [...] [visando a] satisfação do cliente, seja este interno ou externo”, e assim, busca-se a qualidade das respostas, rapidez na solução de problemas e compromisso em corrigir distorções.

e) Integração e articulação: fatores de eficiência, eficácia e efetividade das respostas aos trabalhadores, garantidos através de uma Ouvidoria Interna.

Sobre o assunto a Ouvidoria da CAIXA acredita que:

Numa grande instituição, ou todos os atores compreendem a importância da Ouvidoria e assumem a responsabilidade sobre seu sucesso, ou nada acontece. No caso da CAIXA, os gestores negociam com a Ouvidoria prazos para resposta. Por outro lado, a Ouvidoria cobra desses gestores o cumprimento dos prazos e a qualidade das respostas. Assim, monta-se um tipo de ‘ranking’, que classifica as unidades conforme o cumprimento dos acordos de serviço. Todo processo envolve diálogo, debate e compromisso.

f) Resistências à criação da Ouvidoria Interna

De acordo com a Ouvidora da CAIXA, as resistências ocorrem pela falta de “cultura de Ouvidoria na empresa, como acontece em outros organismos e instituições. Essa realidade tende a provocar, em algumas situações, conflitos, desentendimentos e reações pouco favoráveis à atuação da unidade [Ouvidoria]”.

Embora, o desenvolvimento alcançado pela Ouvidoria Interna, e a sua consolidação e reconhecimento interno, julga que “há muito trabalho a ser feito, ainda, em termos de divulgação e disseminação do instituto, interna e externamente para se alcançar maior visibilidade e a tão pretendida universalização dos serviços”.

g) Ouvidoria Interna: possibilidade da geração e/ou exacerbação de conflitos internos e da retaliação do reclamado

Tal como no caso de resistência a criação da Ouvidoria Interna, o que colabora para a geração e/ou exacerbação de conflitos é a falta de “cultura de Ouvidoria na empresa”, já explicitado no item anterior.

h) Possíveis razões para que o trabalhador não recorra à Ouvidoria Interna

De acordo com a Ouvidora da CAIXA, “a desconfiança de quebra de hierarquia por parte dos gestores e o receio de retaliações” são as principais razões para o empregado não procurar a Ouvidoria Interna. Deve-se procurar estimular o uso do Canal e, além da divulgação, interna e externamente, obter o apoio dos gerentes da linha intermediária. Segundo a Ouvidoria da CAIXA:

Um esforço empreendido pela equipe para divulgação do canal da ouvidoria Interna tem surtido efeito, constatando-se crescente nível de utilização da ferramenta pelos empregados. O incentivo [...] ocorre por ocasião de reuniões, palestras e encontros da equipe [...] com os empregados, além do constante apelo que é feito pelas próprias áreas operacionais, quando inserem um *link* de acesso em seus respectivos sites da Intranet. Relatórios, boletins e notícias publicados pela Ouvidoria também costumam ser eficientes veículos de difusão do canal para o público interno.

i) Criação da Ouvidoria Interna: estímulo ao comprometimento

Para o estímulo ao comprometimento dos empregados e gestores com a missão da Ouvidoria Interna, dentre outras estratégias a serem observadas, destaca-se , o seu adequado funcionamento com recursos humanos, materiais e tecnologia; o seu reconhecimento interno e a “divulgação e disseminação do Instituto, interna e externamente, para se alcançar maior visibilidade e a tão pretendida universalização dos serviços”, como citado no item “f” e “g” acima.

j) Ouvidoria Interna: forças e fraquezas – oportunidades e ameaças



Do ponto de vista da Ouvidora da Caixa pode-se construir a Matriz de Análise SWOT, conforme Quadro 9.

QUADRO 9 – Modelo de Análise SWOT: CAIXA.

FORÇAS	FRAQUEZAS	OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<p>I) saber suportar com tolerância e coragem tudo o que chega a seu conhecimento;</p> <p>II) sistema informatizado;</p> <p>III) facilidade de implantação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• espaço físico;</li> <li>• pessoas e respectiva qualificação;</li> <li>• equipamentos;</li> <li>• programas;</li> <li>• tecnologia;</li> <li>• infra-estrutura .</li> </ul> <p>IV) rotina de negociação com gestores - prazos;</p>	<p>I) não pode selecionar o que será ou não recebido;</p> <p>II) barreiras materiais;</p> <p>III) limitações humanas.</p>	<p>I) conscientização da “inteligência corporativa”;</p> <p>II) necessidade de mudança em função da existência de mecanismos ineficientes e obsoletos para manifestações, agravado pela (o):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• desconhecimento pelos gestores do conteúdo das manifestações;</li> <li>• inexistência de orientação formais para a rotina, tratamento, acompanhamento ou retorno às demandas;</li> </ul> <p>III) advento da tecnologia da informação;</p> <p>IV) “clamor pela criação de um canal apropriado para receber a manifestação”;</p> <p>V) patrocinada pela Cúpula Estratégica.</p>	<p>I) tradição autocrática e cultura de poder centralizado;</p> <p>II) corporativismo e amarras da etiqueta;</p> <p>III) organização imatura ou conservadora;</p> <p>IV) resistências e boicotes ao Canal, explícitos e velados;</p> <p>V) incompreensão ou desconhecimento de alguns gestores ou empregados quanto à função/papel da Ouvidoria Interna, ou ser interpretada como um canal de protesto;</p> <p>VI) temor pela quebra de hierarquia;</p> <p>VII) acharem que a Ouvidoria tem que responder e dar esclarecimentos;</p> <p>VIII) empregados demonstram incômodo em responder à demanda ou consideram punição dada pela chefia com quem está em litígio;</p> <p>IX) manifestação não ser tratada pelo profissional mais qualificado, compromete a qualidade e a tempestividade;</p> <p>X) alguma informação da Ouvidoria for utilizada para punir ou advertir qualquer empregado.</p>

Fonte: Elaboração própria, a partir da entrevista com a Ouvidora da CAIXA e com base nos textos de Gomes, I. & Araújo (2003) e Araújo (2006), apresentados como resposta ao assunto.

A CAIXA destaca, dentre outros aspectos considerados como oportunidade, o apoio da cúpula estratégica, quando fala da importância de ser “patrocinada pela cúpula da empresa”, e a existência de “clamor interno pela criação de um canal apropriado para receber a manifestação dos empregados, evidenciando a necessidade da criação de uma Ouvidoria Interna”.

Acrescentam-se ainda, as mudanças trazidas pelo “advento da tecnologia da informação” e o fato de serem ineficientes os mecanismos, anteriormente, existentes para recepção das manifestações dos empregados como caixas de sugestões, colunas em jornal, dentre outros, em função da falta de tratamento sistemático a essa demanda.

A ampla divulgação, segundo a Ouvidoria da CAIXA, serviria como forma de orientar os trabalhadores quanto aos caminhos corretos a seguir antes mesmo de enviar sua demanda a essa Ouvidoria.

Combater, também, as ameaças relacionadas à “incompreensão ou desconhecimento de alguns fatores quanto à função/papel da Ouvidoria Interna e o temor pela perda de poder, ou ainda, acharem que a Ouvidoria Interna tem que responder e dar os esclarecimentos, quando o responsável é quem gerencia o processo ou executa a ação”.

#### k) Benefícios e/ou vantagens e desvantagens da criação de uma Ouvidoria Interna

Pela experiência da CAIXA nas atividades de Ouvidoria, são relatadas algumas vantagens relacionadas à criação deste Canal, em particular a Interna, apresentadas no Quadro 10, alertando para o seguinte:

Se alguma informação da Ouvidoria Interna for utilizada para punir, ou sequer advertir, qualquer empregado, todo o trabalho terá sido destruído. Por mais absurda ou provocativa que seja a manifestação, caberá a instituição ter a capacidade de compreender o que está oculto no cerne do protesto. Com o passar do tempo, a empresa obterá importantes ganhos. Nas empresas mais liberais, a Ouvidoria Interna tende a rapidamente se converter em aliado incondicional das inovações e aperfeiçoamento (GOMES, I. & ARAÚJO, 2003).

QUADRO 10 – Ouvidoria Interna: desvantagens e vantagens e/ou benefícios pela sua criação.

<b>DESVANTAGENS</b>
a) institucionalizada com base na intenção de Marketing; b) não cumprir o seu papel; c) não funcionar bem; d) não superar as franquezas e ameaças (Quadro de Análise SWOT apresentado neste Capítulo); e) traz à tona a cultura da empresa e não consegue quebrar as barreiras por ela impostas de resistência a sua criação; f) não conquistar a confiança e credibilidade do empregado, que passa a exigir retorno e qualidade das respostas, leva a insatisfação e a falta de motivação interna, como também, afeta negativamente as relações interpessoais. Como consequência, o tratamento inadequado do cliente e a imagem da organização comprometida; g) o seu funcionamento suscitar reações e trazer à tona alguns enfrentamentos; h) alguns gestores lidam muito mal com os próprios erros: . justificam que os dados revelam apenas a opinião de uma minoria ou “sugerem que a Ouvidoria está mal informada e que quem reclama não sabe o que está falando”; . “permanecem em um silêncio sepulcral”, implicando em reiteraões, pela Ouvidoria, quanto à

resposta;

- . interpretam as queixas como ataques pessoais;
- . “existe a ‘tropa de choque’, que procura eventuais falhas na Ouvidoria e centra fogo em determinado detalhe da informação”.

i) os problemas recorrentes identificados, no início de seu processo de divulgação após um período de atuação, se transformar em informações úteis e fundamentais para a Cúpula Estratégica da instituição e de domínio público dentro da empresa, podem fazer com que alguns gestores deixem de ser aliados da Ouvidoria Interna. Os críticos da Ouvidoria (ponto em comum) “acreditam que as informações não devam ‘vazar’, não podem ser compartilhadas nem mesmo dentro da instituição”. Têm aversão à transparência;

j) quando “antigos aliados mostram-se incomodados em responder queixas de todo o tipo”;

k) aparecer a diferença entre o discurso dos gestores, principalmente em relação à participação dos empregados na vida e gestão da instituição, e a prática do “manda quem pode, obedece quem precisa”, de tradição autocrática e a cultura de poder centralizado.

#### **VANTAGENS E/OU BENEFÍCIOS**

a) provoca a quebra do modelo arcaico de fluxos únicos de comunicação;

b) desmonta estruturas de poder dos tipos monárquicas e coronelistas;

c) reduz as distâncias geográficas;

d) estreita as relações hierárquicas;

e) provoca mudanças significativas na cultura organizacional;

f) aproveita melhor as potencialidades do corpo de empregados, construindo relações mais democráticas e participativas;

g) transformação dos empregados em verdadeiros consultores internos;

h) aumento do compromisso do trabalhador com a organização;

i) traz transparência à administração da organização e credibilidade em suas comunicações;

j) ajuda a melhorar a imagem organizacional diante dos empregados;

k) ajuda na prevenção e/ou correções de eventuais injustiças cometidas decorrentes de decisões de gestores e de litígios;

l) ajuda a evitar o desenvolvimento de processos conflituosos;

m) serve como banco de informações, produzindo conhecimentos que subsidiam decisões estratégicas, evitam a perda de recursos ou esforços, além de contribuir na análise de conjunturas e cenários internos e externos, e de idéias preciosas (inteligência corporativa), verdadeira mina, uma consultoria gratuita oferecida por quem mais conhece a instituição: clientes e empregados;

n) leva a organização a um contínuo processo de movimento e mudança, servindo como antídoto à estagnação, através da divulgação sistemática de relatórios, contendo informações úteis e fundamentais acumuladas, apontando as deficiências, o que falta fazer e o que deve melhorar;

o) estímulo à melhoria contínua nos processos, produtos e serviços e traz a adaptação destes às necessidades dos clientes e usuários;

p) fortalecimentos dos valores éticos fundamentais (o mais expressivo ganho deste processo).

Fonte: Elaboração própria, com base nos textos de Gomes, I. & Araújo (2003) e Araújo (2006) apresentados como resposta ao assunto.

Para a Ouvidoria da CAIXA, os principais benefícios alcançados estão relacionados, principalmente, ao:

Aumento do compromisso do empregado com a Instituição, a melhoria do clima organizacional e a transformação dos empregados em verdadeiros consultores internos, pois representam a inteligência corporativa da empresa e a cada sugestão, opinião, crítica ou reclamação que venham a manifestar a empresa tem oportunidade de rever e aperfeiçoar seus produtos, serviços e processos. Afinal, ouvir o empregado demonstra concretamente o respeito e o reconhecimento às suas qualidades, competências e capacidades.

E afirma que:

Ao decidir ouvir os empregados sem preconceito e com liberdade, a primeira vítima é a ‘Rádio Corredor’, aquele potente meio de comunicação informal pelo qual circulam todas as fofocas e maledicência que podem surgir em uma organização humana. Na medida em que qualquer empregado pode encaminhar o boato à Ouvidoria Interna e receber os devidos esclarecimentos a famigerada rádio desaparece (GOMES, I. & ARAÚJO, 2003).

Particularmente, em relação aos benefícios trazidos pelas ouvidorias, Interna e Externa, diz que:

Essa estrada de mão dupla traz muitos benefícios. Pedagogicamente, o empregado aprende a responder ao cidadão na medida em que se sente respeitado pelos dirigentes. Ao formular uma sugestão ou crítica, a qualidade da resposta oferecida pelo gestor servirá de referência para o tratamento que futuramente esse empregado ofertará ao cidadão. Isso cria uma matriz que se reproduz indefinidamente (ARAÚJO, 2006).

#### l) Gerenciamento: comparando-se a Ouvidoria Externa e a Ouvidoria Interna

A Ouvidoria da CAIXA destaca o aspecto cultural hierárquico do entendimento de que é nas relações interpessoais onde se inicia o processo participativo e transparente, e essa dificuldade gerencial pode trazer mais problemas para o gerenciamento da Ouvidoria Interna:

As Ouvidorias Interna e Externa são complementares e guardam semelhanças e diferenças. Uma contribui para o avanço da outra. Quando o empregado recebe uma resposta de qualidade sobre uma reclamação ou sugestão, sente-se respeitado e valorizado. Aprende, assim, a respeitar os clientes (um processo de osmose). Quando ocorre o contrário, sente-se frustrado. Corre o risco de fazer o mesmo com o cliente. No processo de gerenciamento dos dois processos, percebe-se que os gestores tendem a ter mais cuidado quando respondem aos clientes do que quando recebem sugestão ou reclamação dos subalternos. A cultura hierárquica precisa passar por um longo período de maturação para compreender que gestão participativa e administração transparente são processos que se iniciam nas relações interpessoais.

#### m) Ouvidoria Interna: estruturação e vinculação.

O atual modelo da CAIXA contempla o atendimento de ambos os públicos, interno e externo, que surgiu em função da:

Possibilidade de se utilizar não apenas os recursos tecnológicos já disponíveis e os insumos da Ouvidoria Externa, mas também de se integrar as ações e os canais de Ouvidoria Interna e Externa, de modo que um contribuísse para o amadurecimento do outro, num processo de mudança cultural envolvendo empregados, gestores e cidadãos em geral [...] poder perceber e vivenciar o processo como um todo, o que lhe permitiu atuar de forma mais orgânica e sistêmica com o cruzamento das percepções da sociedade com a dos próprios empregados.

n) Ouvidoria Interna: escolha do Ouvidor e mandato

Para a CAIXA a legitimidade do Ouvidor:

Advém da capacidade de representar os empregados e fazer enfrentamentos maduros e firmes em todos os níveis hierárquicos. Assim, é mais importante a disposição pessoal para atuar dessa forma e a expressa delegação de poder do dirigente máximo da Organização (ou do Conselho Diretor). Uma vez que o Ouvidor possui estreita relação com a cúpula, possui capacidade de transitar por todos os escalões, atuando não como quarto poder, mas como ‘instituição’ capaz de se fazer ouvir e cobrar respostas claras, objetivas, convincentes e conclusivas.

Em relação ao mandato para o exercício da função de Ouvidor, embora a equipe da Ouvidoria da CAIXA tenha respondido que “este é um assunto sobre o qual não há posição fechada. A idéia de mandato para o Ouvidor, semelhante ao que existe nas ouvidorias de imprensa, pode ser interessante em algumas instituições e não funcionar para outras”, acredita ser desejável a definição de um período máximo de permanência nessa função.

o) Processo de avaliação de satisfação dos trabalhadores em relação às atividades de Ouvidoria Interna

A CAIXA considera importante a existência de um processo de avaliação de satisfação dos trabalhadores em relação às suas atividades e apresenta os três instrumentos utilizados pela Empresa nesse sentido:

- a expansão do uso do canal. Com credibilidade, a Ouvidoria tende a crescer em número de utilização;
- pesquisa feita com os usuários. Após receber a resposta da ocorrência, o usuário opina se está ou não satisfeito com a solução;
- pesquisas de satisfação feitas eventualmente.

Ainda, se referindo a dificuldade de cálculo do custo ou do lucro gerado por uma área para a organização, em especial pela Ouvidoria como um todo, diz:

É difícil calcular a quantidade de clientes resgatados depois de uma boa resposta ou quanto sairia uma consultoria para identificar problemas e sugerir soluções. É quase impossível calcular o valor de informações que evitam prejuízos, que ajudam a aprimorar produtos ou corrigir serviços. Num mundo regido por dinheiro e velocidade, não são poucos os que questionam a utilidade de uma Ouvidoria. Talvez fosse interessante perguntar a alguém que um dia escutou e hoje está surdo, qual a dimensão deste vazio (ARAÚJO, 2006).

### 5.3.2 Síntese da entrevista.

Na entrevista, a Ouvidoria da CAIXA ressalta o crescimento quantitativo e qualitativo das ouvidorias no País, onde ainda existem algumas confusões, tais como, entre as atividades de Ouvidoria com as do SAC, ou de vinculação, se ao *Marketing* ou se à área de RH. Ressaltada, também, o fato de que existe uma produção científica pequena e precária sobre o tema.

Em relação ao papel da Ouvidoria no Brasil, a Ouvidoria da CAIXA chama a atenção para a necessidade de se distinguir o que é feito daquilo que ainda pode ser feito, e para o fato de ser ainda muito incipiente a atuação das ouvidorias, e em especial das internas, pois as organizações “ainda não se deram conta do quanto estão perdendo por não possuírem canais para captar a inteligência corporativa que está diluída entre os empregados”.

Em relação aos conceitos básicos que envolvem uma Ouvidoria, diante das especificidades de cada um dos públicos, interno ou externo, a Ouvidoria da CAIXA entende que são estes universais, “não podendo haver limitação e nem modos diferentes de atuação, sob o pretexto da existência de públicos distintos”, apenas, eventualmente, adaptadas as formas de promover a divulgação da Ouvidoria Interna.

Na CAIXA, o instituto de Ouvidoria Interna foi criado em função do anseio e expectativa dos empregados existentes na época e das facilidades de comunicação trazidas pelas novas tecnologias. Hoje, além dos meios de acesso e do sistema informatizado implantados, tem um fluxo definido para essa demanda, apresentado no presente Capítulo, através do qual estão estabelecidas as atribuições e responsabilidades de cada instância envolvida na atenção à demanda.

O modelo de Ouvidoria assumido pela CAIXA, conjugando a Interna com a Externa, conforme detalhado no presente Capítulo, foi consequência da possibilidade tanto de utilização da infra-estrutura disponível para a Ouvidoria Externa quanto de integração das ações de ambos os canais, “de modo que um contribuísse para o amadurecimento do outro, num processo de mudança cultural envolvendo empregados, gestores e cidadãos em geral”. As ouvidorias são complementares, guardando semelhanças e diferenças, e dessa forma, têm uma visão do processo como um todo, permitindo-lhes atuar de forma mais orgânica e sistêmica.

No gerenciamento das duas ouvidorias, percebe-se que os gestores tendem a ter mais cuidado quando respondem aos clientes do que às manifestações dos empregados e que essa

cultura hierárquica precisa de mais maturação “para compreender que gestão participativa e administração transparente são processos que se iniciam nas relações interpessoais”

Pelos dados estatísticos das demandas e resultados do processo de avaliação, acreditam que “atualmente o Canal se encontra consolidado e já faz parte da cultura corporativa” da CAIXA, e que, para a eficiência, eficácia e efetividade da Ouvidoria Interna nas organizações, há necessidade de que todos os atores compreendam a importância desse Canal e assumam a responsabilidade sobre seu sucesso.

Para conquistar uma cultura propícia à Ouvidoria Interna é necessário que, além de infra-estrutura, pessoal, sistema informatizado adequados, dentre outros, e do apoio da Cúpula Estratégica da organização, esse instituto adquira credibilidade e se consolide nessa posição de canal de atenção às manifestações dos trabalhadores. Para tanto, deve implementar e manter as parcerias internas na garantia da tempestividade e qualidade das respostas e o compromisso em corrigir a disfunção identificada, entendendo que “numa grande instituição, ou todos os atores compreendem a importância da Ouvidoria e assumem a responsabilidade sobre seu sucesso, ou nada acontece”, e afirmando ainda, que “todo o processo envolve diálogo, debate e compromisso”.

Também, destaca-se o investimento em “divulgação e disseminação do Instituto, interna e externamente, para se alcançar maior visibilidade e a tão pretendida universalização dos serviços”. Nesse sentido, e para o estímulo ao uso da Ouvidoria Interna, a CAIXA atua através de reuniões, palestras e encontros com os empregados, ou dos relatórios, boletins e notícias publicados pelo Instituto. Nessa difusão do Canal contam, também, com o apelo feito por algumas áreas operacionais, que “inserir um link de acesso em seus respectivos *sites* da Intranet”.

A Ouvidoria da CAIXA informa que dessa forma, consegue-se evitar algumas situações como, “conflitos, desentendimentos e reações pouco favoráveis à atuação” da Ouvidoria Interna, dentre estas, as desconfianças pela quebra de hierarquia de parte dos gestores, e o receio de retaliações, por parte dos trabalhadores.

Dentro do processo de escolha do Ouvidor, a Ouvidoria da CAIXA considera ser mais importante a disposição pessoal para “representar os empregados e fazer enfrentamentos maduros e firmes em todos os níveis hierárquicos” e a delegação expressa pela Cúpula Estratégica da organização, o que dá ao Ouvidor a capacidade de trânsito por toda a organização, bem como, “de se fazer ouvir e cobrar respostas claras, objetivas, convincentes e conclusivas”, com o estabelecimento, talvez, de um período máximo de permanência nessa

função, afirmando que “a ‘militância’ em Ouvidoria é um processo educativo que modifica o indivíduo e a instituição”.

A CAIXA possui três instrumentos dentro do processo de avaliação da satisfação dos empregados em relação às atividades da Ouvidoria Interna, já relacionados no presente Capítulo.

Concluindo, relacionam diversas vantagens e benefícios gerados com a criação da Ouvidoria Interna. Dentre as vantagens citadas, conforme relatado no item anterior, destaca-se aquela em que a Ouvidoria Interna, através do seu banco de informações, produz conhecimentos que subsidiam decisões estratégicas, evita a perda de recursos ou esforços, além de contribuir na análise de conjunturas e cenários, internos e externos, e com idéias preciosas (inteligência corporativa), verdadeira mina, uma consultoria gratuita oferecida por quem mais conhece a instituição: seus clientes e empregados (GOMES, I. & ARAÚJO, 2003). Trazendo benefícios, como já citados, de aumento do compromisso do empregado com a organização, melhoria do clima organizacional e de transformação dos empregados em verdadeiros consultores internos.



## **6 Desenvolvimento de uma proposta para a Ouvidoria Interna da Fiocruz.**

Tanto a Fiocruz quanto a CAIXA são instituições públicas com mais de um século de existência e de importante atuação em políticas públicas do Governo Federal.

Nas suas trajetórias presenciaram as transformações que marcaram a história do Brasil e por elas foram influenciadas. De modo recíproco, exerceram influência sobre essas transformações. Assim, de forma contínua, estas instituições atuam e contribuem na busca do desenvolvimento e aprimoramento do País, respectivamente, nas áreas de CT&I/S e Financeira.

A partir da Constituição de 1988 e da promulgação do CDC, com o destaque e importância atribuída ao controle social na vida das organizações, mormente as públicas, surge a necessidade de criação do Instituto de Ouvidoria, conforme mencionado em Capítulo anterior.

Na CAIXA, a origem da institucionalização da Ouvidoria Externa está relacionada diretamente à evolução do SAC. A Ouvidoria Interna foi criada em seguida, como Canal de atenção às manifestações dos empregados e como consequência do clamor interno existente à época.

Na Fiocruz, a Ouvidoria Externa, teve origem dentro do IV Congresso Interno/2004, instância que compõe o modelo de gestão democrática e processo participativo da Instituição, a partir da reflexão do conjunto dos trabalhadores e da constatação da necessidade de sua instauração, como relatado no Capítulo 3.

A proposta de criação da Ouvidoria Interna foi aprovada dois anos depois, no V Congresso/2006, também em processo participativo coletivo, semelhante ao da aprovação da Ouvidoria Externa, demonstrando a necessidade da institucionalização de uma Ouvidoria para o público interno também. Este Canal não foi institucionalizado até o momento.

A inserção de uma Ouvidoria Interna em instituições com características e configurações diversas, como a Fiocruz, no âmbito de CT&I/S, e a CAIXA, no âmbito financeiro, pode levar a assumir algumas especificidades e tipificar os respectivos canais. Os elementos desses cenários distintos podem exercer influências sobre algumas dimensões de uma Ouvidoria Interna, como os papéis assumidos, a natureza das demandas, a sua inserção no modelo de gestão praticado, a sua operacionalização e a formação da equipe desse Canal.

Na análise dessas influências observam-se algumas diferenças e semelhanças e, no presente trabalho, abordaremos alguns aspectos considerados relevantes para a constituição de uma Ouvidoria Interna, conforme Quadro 11.

QUADRO 11 – Ouvidoria Interna: dimensões de comparação entre as duas instituições.

<b>DIMENSÕES</b>	<b>FIOCRUZ</b>	<b>CAIXA</b>
Natureza	CT&I/S.	Financeira
Configuração do formato organizacional	Híbrida: Burocracia Profissional e Adhocracia.	Híbrida: Burocracia Mecanicista e Forma Divisionalizada.
Gestão	Democrática (gestores eleitos) e processo participativo (instâncias colegiadas com membros eleitos).	Compartilhada através de instâncias colegiadas (Diretores indicados pelo PR./CAIXA e nomeados pelo Conselho de Administração, de acordo com critérios definidos no Estatuto, e cargos em comissão de livre nomeação pelo PR./CAIXA)
Público interno	Servidores (pesquisadores, tecnólogos, analistas e técnicos) com diversos níveis de habilidades, prestadores de serviços, incluindo deficientes auditivos, bolsistas (estagiários, bolsas de iniciação científica e de graduados) e adolescentes aprendizes.	Empregados (técnico bancário, de nível médio e superior, graduados como, advogados, engenheiros, dentre outros), prestadores de serviços (diversas formações), estagiários e adolescentes aprendizes.
Público externo	Qualquer cidadão - desde pacientes até órgãos das diversas instâncias de Saúde do Estado, além de órgãos internacionais.	Correntistas (conta corrente, poupança, habitação e penhor), trabalhadores, beneficiários de programas sociais, apostadores, órgãos das diversas instâncias do Estado e órgãos culturais, educacionais e desportivos.

Fonte: Elaboração própria.

Neste sentido, a carência de literatura específica sobre Ouvidoria Interna e, em instituições de CT&I/S, leva a buscar um modelo bem sucedido em outra área na esfera pública, como a Ouvidoria Interna da CAIXA. Desta forma, as análises de outros modelos devem ser realizadas como aprofundamento e em complementação ao estudo.

Sobre estas abordagens em relação a uma Ouvidoria Interna, especificamente em uma instituição de CT&I/S como a Fiocruz, deve-se levar em consideração algumas questões que precisam ser estudadas em profundidade posteriormente, para definir, por exemplo:

- Qual o perfil dos usuários desse canal?

- Quais as características das demandas? E frente às diversas configurações assumidas?
- Quais são as posturas assumidas pelos gestores frente à demanda registrada no Canal?
- Como se caracteriza a percepção do público interno em relação ao papel de uma Ouvidoria Interna?

## **6.1**

### **Ouvidoria Interna: análise comparativa.**

#### **6.1.1**

##### **Natureza da organização.**

Em relação ao âmbito de atuação da Fiocruz e da CAIXA descritos, respectivamente, nos capítulos 3 e 5, e aos papéis (educativo, operacional, integrador, indutor e de autocrítica) de uma Ouvidoria Interna, pode-se depreender que estes devem ser assumidos como básicos em instituições de qualquer natureza.

Porém, a Ouvidoria Interna deve ser constituída por uma equipe que domine o contexto de atuação da organização e estar preparada para tratar a especificidade relacionada à demanda registrada e ao perfil do público interno, entre outras.

#### **6.1.2**

##### **Configuração do formato organizacional.**

A CAIXA, dotada de personalidade jurídica de direito privado, é uma instituição financeira sob a forma de empresa pública, que assumiu o formato organizacional, como as demais instituições financeiras, predominantemente, de características que levam a uma configuração híbrida entre a Burocrática Mecanizada e a Forma Divisionalizada (MINTZBERG, 2002, p. 165-187, 213-249), como relatado no Capítulo 5.

Dentre as diversas características próprias de uma instituição financeira, destaca-se o fato de possuir um ambiente estável, uma vez que foi criada para missão específica e pré-determinada, sendo o forte destas instituições a eficiência e não a inovação. Os gerentes das instituições com esta configuração são recompensados, segundo o autor: “pela melhoria da eficiência operacional, redução de custos, descobertas de melhores controles e padronizações” e o formato assumido dificulta a implementação de mudanças necessárias e “não suporta um ambiente que seja dinâmico ou complexo” (p. 186).

A Fiocruz, dotada de personalidade jurídica de direito público, é uma instituição de CT&I/S sob a forma de fundação pública, que assumiu o formato organizacional, predominantemente, de características que levam a uma configuração híbrida entre a Burocrática Profissional e a Adhocracia (p. 189-212, 250-275), como relatado no Capítulo 3. Dentre as diversas características próprias de uma instituição de CT&I/S, destaca-se o ambiente bastante sensível às mudanças trazidas pelo dinamismo dos programas de pesquisa integrado às necessidades da sociedade, muito mais voltado para a inovação do que para a eficiência. Os gerentes estão preparados para aceitar riscos, testar novos comportamentos e encorajar a inovação.

Como decorrências da configuração assumida de formato organizacional, segundo o autor, existem alguns aspectos e problemas que tendem a gerar conflitos, identificados como próprios de cada configuração, e que podem influenciar na caracterização da natureza da demanda de Ouvidoria Interna de cada uma das instituições, do âmbito de CT&I/S e do Financeiro. Dentre estes se destacam os seguintes conflitos típicos:

- no âmbito Financeiro, como a CAIXA:
  - a) Burocrática Mecanizada (p. 164-187):
    - i. entre operadores ou entre as instâncias acima destes, provocados pelas ambigüidades que permanecem no processo padronizado e formalizado ou pelas modificações em função de alterações nas situações não previstas na padronização, em função de não serem facilmente tratadas e que deixam os operadores com pouca liberdade e pouca possibilidade de ajustamentos mútuos, o que traz dificuldades nas relações interpessoais. Podendo comprometer inclusive, nestes casos, o atendimento ao cidadão, uma vez que, em função das normas, sua atuação fica inibida para inovação e/ou adaptação;
    - ii. inerentes às intolerância ao trabalho mecanizado e/ou de problemas motivacionais de alguns profissionais que não se adaptam ao trabalho rotineiro e monótono provocado pela grande quantidade de regulamentação, deixando-os sem liberdade e sem possibilidade do uso da criatividade, “onde as pessoas se vêem nada mais do que fatores mecânicos da produção” (p. 177);
    - iii. que não são resolvidos pela padronização, os gerentes tendem a “manipular as perturbações” e empregam grande energia para manter a estrutura unida;
    - iv. de comunicação (barreiras, em especial na informal) e de coordenação (não permitem o ajustamento mútuo) trazidas pela divisão administrativa do trabalho e pela conseqüente especialização dos operadores (conhecem apenas uma parte da cadeia do processo de

trabalho, apenas um elo dessa cadeia), que leva a uma pronunciada diferenciação da estrutura administrativa e reduzida orientação funcional;

v. não rotineiros, estes conflitos tendem a ser deslocados linha hierárquica acima. Em geral, no sistema de informações gerenciais utilizado ocorrem tanto perdas (as informações são agregadas pelo sistema) quanto distorções (intencional ou não) de informações (“filtragem” das informações), além dos atrasos entre a ocorrência do fato e a respectiva informação à cúpula estratégica;

vi. decorrentes da dicotomia entre a formulação e a implantação de estratégias, com distanciamento entre quem as elabora e formula e quem as implanta (também de local entre ambas), exigindo para o primeiro a informação completa (bem próxima daquela que tem quem vai implantar) e para o segundo a situação deve ser estável e previsível (não ser necessário a reformulação da estratégia).

b) Forma Divisionalizada (p. 213-249):

i. inerentes às dificuldades no estabelecimento dos padrões para o controle do desempenho por resultados (metas econômicas, de desempenho financeiro quantificado que se tornam obsessão, como lucro, adicional de vendas, dentre outros, e excluem-se as metas sociais, não quantificáveis) feito pelo escritório central (monitorização das divisões é feita em bases pessoais). Esses padrões, em geral, impostos pela linha decisória abaixo.

ii. pelas dificuldades relacionadas à integração das divisões que são independentes, agravadas por problemas oriundos da diversidade de localização das divisões e a distância entre estas e o escritório central e a necessidade de adaptação do produto e técnicas mercadológicas às condições locais;

iii. em função da competição por poder pelo gerente do escritório central com o gerente da divisão e forçar a centralização e a formalização, como também, de não repassar para a cúpula estratégica as fraquezas existentes na divisão e na maioria das vezes tenta resolver com a mudança do gerente.

• no âmbito de CT&I/S, como a Fiocruz:

a) Burocracia Profissional (p. 189-212):

i. dificuldades de definição de mecanismos de controle em função da complexidade do trabalho e das incertezas dos resultados (mesmo com o aperfeiçoamento das habilidades), que “servem para sufocar a consciência profissional” (p. 211);

ii. em função da omissão dos próprios profissionais em relação às deficiências por ventura existentes, uma vez que não existe uma forma de controle interno, a não ser a própria da profissão (externa).

iii. oriundos de coordenação entre os próprios profissionais, não sendo uma unidade integrada. A tecnoestrutura e a linha intermediária pouco podem fazer para coordenar o nível operacional (detêm grande quantidade de poder vinculado à perícia, advindos dos conhecimentos e habilidades que possuem, e mobilidade profissional, – seu trabalho é muito complexo e de grande procura), uma vez que estes necessitam muito pouco de supervisão direta ou de ajustamento mútuo entre eles. A resistência ao trabalho cooperativo leva a problemas de inovação e dificuldades de adaptação à produção de novos resultados e assim, “os novos problemas são incluídos em velhas rotulações” (p. 208);

iv. inerentes às abordagens opostas entre a orientação profissional na direção dos serviços e a orientação burocrática na direção da observância (Blau, 1967, p. 68,456, *apud* MINTZBERG, 2002, p. 198);

v. relacionados às dificuldades de integração em equipe ou com a organização, as estratégias estão, em geral, muito mais relacionadas a cada profissional (liberdade de escolha dos métodos e clientes, restringida pelos padrões da profissão e habilidades);

vi. em função da disputa de direitos entre os profissionais ou entre as hierarquias em função do limiar existente entre algumas profissões ou entre hierarquias paralelas, cuja solução deve ser encontrada a partir da negociação entre as partes.

b) Adhocrática (p. 250-275):

i. em função da demonstração de ineficiência para atividades comuns, pois não é constituída para esse fim, além do desequilíbrio entre as cargas de trabalho empregadas pelos peritos;

ii. Adicionam-se as agressividades (como energias necessárias). Conflitos e agressividades, alimentados pelo poder de perícia e de autoridade formal, devem ser canalizados para fins produtivos pelos gerentes (que devem ser hábeis nas relações humanas e capazes para transformar numa equipe multidisciplinar funcionando suavemente);

iii. inerentes a alteração do comportamento e motivação dos peritos (equipes de projeto e forças-tarefa), como consequência da natureza de fluidez (temporalidade dos “arranjos de trabalho”), confusão e ambigüidade estrutural, sendo importante que a gerência consiga um fluxo constante de trabalho através das relações externas. Principais problemas (Reeser, 1969, *apud* MINTZBERG, 2002, p. 272):

a) ansiedade pelo término do projeto;

b) dúvidas em relação a quem é o chefe;

c) pouco senso de lealdade em função das constantes transferências entre projetos;

d) falta de clareza com relação ao serviço, à autoridade e às linhas de comunicação;

- e) desenvolvimento não planejado dos recursos humanos em função do pouco tempo de vínculo gerencial;
- f) intensa competição por recursos, reconhecimento e recompensas;
- g) politização da estrutura.

Em linhas gerais, as ouvidorias internas em instituições financeiras, como a CAIXA, tendem a ter demandas, predominantemente, relacionadas às ambigüidades dos processos padronizados de trabalhos, aos respectivos sistemas informatizados e às normas e regulamentos internos, além dos problemas inerentes às relações interpessoais que ocorrem no núcleo operacional e entre o gerente da divisão e o escritório central, conflitos típicos das configurações dominantes em instituições financeiras.

As ouvidorias internas em instituições de CT&I/S, como a Fiocruz, podem ter demandas caracterizadas e relacionadas, predominantemente, às conseqüências da autonomia do profissional do núcleo operacional e da dificuldade de coordenação do mesmo pela linha intermediária, também relacionadas aos demais conflitos típicos das configurações assumidas pela Instituição.

### **6.1.3 Modelo de gestão assumido.**

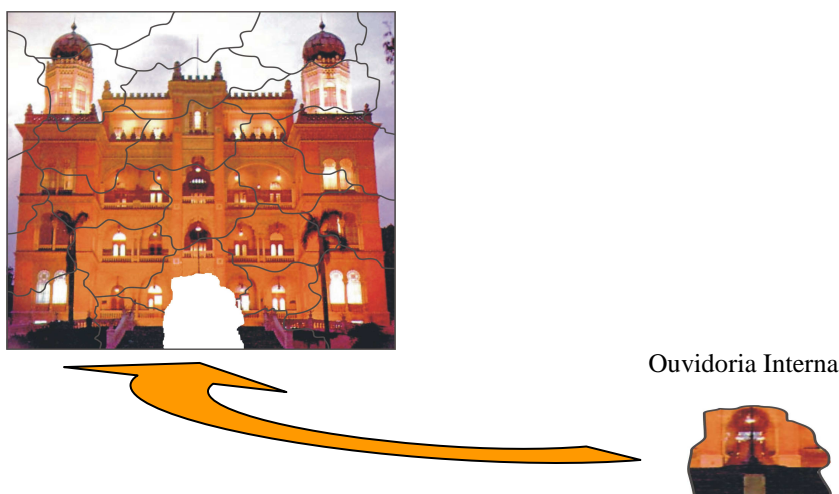
O modelo de gestão assumido em cada uma das instituições constitui importante fator de diferenciação na inserção da Ouvidoria Interna no contexto institucional.

Em relação à configuração predominante na Fiocruz (Burocracia Profissional Adhocrata), que justifica o modelo de gestão consolidado, a Burocracia Profissional apresenta-se como “uma estrutura grandemente democrática, pelo menos para os profissionais do núcleo operacional. De fato, os profissionais não somente controlam seu próprio trabalho como também buscam o controle coletivo sobre as decisões administrativas que os afetam. [...] O que surge, então, é mais uma estrutura administrativa democrática” (p. 196-197). Assim controlam as decisões que afetam o seu trabalho, não existindo democracia para a assessoria de apoio (geralmente, burocrática mecanizada). Esta configuração é chamada de organização “colegiada” uma vez que o poder é exercido pelos operadores profissionais (por essa razão descrita como pirâmide invertida). Em complemento e reforçando essa tendência, a Adhocracia “é a única configuração para aqueles que acreditam em mais democracia com menos burocracia” (p. 272).

A implementação da Ouvidoria Interna na Fiocruz representa uma inovação incremental que vai ao encontro do modelo de gestão democrática e processo participativo existente, já apresentado no Capítulo 3, aprimora-se ainda mais dentro de um processo inovativo contínuo. Conclui-se que este canal deve ser incorporado ao modelo de gestão como uma instância a mais, complementando, integrando e harmonizando-se com as demais instâncias estruturais.

Para ilustrar, como metáfora, pode-se comparar o modelo de gestão da Fiocruz a um mosaico<sup>34</sup>, no qual cada peça (instância estrutural, vertical, horizontal ou colegiada) deve ser perfeitamente encaixada e ajustada, não em superposição ou ocupando o espaço de outra, mas cada uma inserida em seu espaço próprio, complementando as outras, todas dispostas de forma integrada e harmonizada num conjunto ajustado - o mosaico (modelo de gestão). A Ouvidoria Interna deve se constituir como uma dessas peças (representando um espaço de participação individualizado e no trato de questões específicas e pontuais) do mosaico - modelo de gestão da Fiocruz, ilustrado na Figura 8.

FIGURA 8 – Mosaico: modelo de gestão democrática e processo participativo da Fiocruz:



Fonte: Elaboração própria.

A Ouvidoria Interna na Fiocruz, além de possibilitar a ampliação do foco no cidadão-trabalhador dentro da gestão do trabalho, pode se constituir, dentro desse modelo de gestão consolidado, representativo, em um mecanismo de participação direta do profissional na inovação radical ou incremental dos processos, produtos e serviços oferecidos pela Instituição dentro do setor saúde. Esses mecanismos se complementam e proporcionam uma ampliação

<sup>34</sup> De acordo com o Dicionário Aurélio (FERREIRA, 1999, p. 1369) temos a seguinte definição: “mosaico<sup>1</sup>. [Do it. *Mosaico*.] **S. m.** 1. Pavimento de ladrilhos variegados. 2. Embutido de pequenas pedras, ou de outras peças de cores, que pela sua disposição aparentam desenho. 3. *Fig.* Qualquer trabalho intelectual ou manual composto de várias partes distintas ou separadas [...]”.



das formas de participação, representativa e direta, onde o instituto de Ouvidoria tem papel fundamental.

As manifestações dos cidadãos-trabalhadores que são registradas na Ouvidoria Interna e enviadas aos gestores responsáveis pela atenção ou, através de relatórios à cúpula estratégica, podem levar ao (à):

- alguma mudança ou solução para os pontos críticos identificados;
- geração de novos conhecimentos e desenvolvimentos tecnológicos;
- geração de inovações e agregação de qualidade às atividades finalísticas da Instituição;
- articulação e harmonização entre as decisões gerenciais e as inovações implementadas;
- transferência e compartilhamento de inovações, pelo dinamismo das atividades da Instituição e do setor saúde, dentro do complexo industrial da saúde e do Sistema Nacional de CT&I/S.

Nas instituições financeiras como a CAIXA, que tem em sua gestão o modelo compartilhado, a inserção da Ouvidoria Interna proporciona ao empregado a oportunidade de tomar a iniciativa e de expor suas insatisfações inerentes ao processo de trabalho ou às relações interpessoais através do registro da manifestação. Assim, leva em consideração a iniciativa, expectativa e sugestões dos profissionais nos processos padronizados de trabalho e produtos oferecidos pela Empresa.

Na configuração predominante nas instituições financeiras, a democratização da gestão não significa necessariamente eliminar os conflitos existentes e nem uma mudança da realidade do dia-a-dia de trabalho. Todavia, segundo Mintzberg (2002, p. 181): “isso de alguma forma pode mudar suas atitudes para com o trabalho, infundindo uma dose de ideologia dentro de uma situação de outra maneira utilitária. Um senso de propriedade pode reduzir os sentimentos de alienação”.

Porém, tanto a atenção das manifestações registradas na Ouvidoria Interna quanto a democratização da gestão em geral levam à reformulação e correção dos processos padronizados e a uma centralização e a burocratiza ainda mais, reforçando a configuração que tem (Burocracia Mecanizada), onde “os trabalhadores acabam ficando presos a uma ainda mais apertada camisa de força” (p. 181).

Assim, enquanto numa organização a Ouvidoria Interna representa um processo complementar e evolutivo do processo democrático, na outra tenderá a representar a única forma de participação dos trabalhadores no desenvolvimento da empresa, gerando o

aprimoramento dos padrões e, conseqüentemente, o engessamento do trabalho por processos padronizados cada vez mais burocratizado e mais centralizador da gestão.

#### **6.1.4**

##### **Perfil do público interno e externo.**

As especificidades de características existentes entre os perfis predominantes tanto do público interno quanto do externo nas duas instituições, também interferem e estabelecem diferenças, principalmente, na operacionalização da respectiva Ouvidoria Interna.

A Fiocruz caracteriza-se pela diversidade e multiplicidade de profissões em seu quadro de pessoal, que incorporam desde atividades simples a atividades de bastante complexidade. Exemplificando essa diversidade, seu quadro conta com profissionais:

- sem uma formação específica que atuam em atividades simples e de baixa complexidade (pessoal de conservação, serviços gerais e jardinagem, pessoal de manutenção predial, dentre outros);
- que executam atividades simples mas com certas especificidades, cujo treinamento é dado pela própria Instituição (limpeza de laboratórios e lavagem e esterilização de vidrarias junto às unidades de pesquisa, envasamento de frascos e ampolas nas unidades de produção de medicamentos e atendentes nas unidades de assistência hospitalar);
- de nível técnico de diversas formações (técnicos de Necropsia e Registros Médicos nos hospitais e técnicos de Química e de Farmácia nos laboratórios das diversas unidades técnico-científicas);
- das diversas graduações nas carreiras de Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico, Gestão e Especialistas (advogados, administradores, contadores, jornalistas e economistas nas áreas que compõem, principalmente, a Tecnoestrutura e a Assessoria de Apoio, tanto da Presidência da Fiocruz quanto das unidades técnicas, e profissionais de diversas especialidades como, biólogos, químicos, médicos, médicos veterinários e farmacêuticos, com atuação, em geral, nas diversas áreas e unidades técnico-científicas);
- distribuídos em níveis de formação e habilidades (pós-doutores, doutores, mestres e pós-graduados), com atuação nas diversas áreas e unidades técnicas, também envolvidos em macroprojetos de pesquisa e inovações institucionais em saúde.

Esta diversidade e multiplicidade de perfis concorrem para aumentar a complexidade na operacionalização da Ouvidoria Interna, exigindo dos seus profissionais melhor capacitação e maior domínio do cenário institucional em sua atuação, assim como em relação

ao público externo, que vai desde o paciente do hospital até organizações estatais, cuja demanda, através da Ouvidoria Externa, pode implicar em demanda de Ouvidoria Interna. Essa diversidade de perfil do cliente externo também traz para a operacionalização da Ouvidoria Interna maior complexidade, implicando numa maior capacitação e formação de sua equipe.

As instituições financeiras, como a CAIXA, diferentemente da Fiocruz, possuem um quadro de pessoal, de perfil mais homogêneo. Seu quadro é constituído por empregados concursados que são contratados como, técnicos bancários, de nível médio e superior, graduados em Direito, Engenharia, dentre outras formações, e por prestadores de serviços de diversas formações, por estagiários e por adolescentes aprendizes. A especificidade dos perfis é determinada pela padronização dos processos de trabalho, tratada e capacitada através de forte programa de treinamento, em geral, no próprio local de trabalho.

A padronização que tem do seu processo de trabalho, a formalização e as normas existentes devem distinguir a atuação desta Ouvidoria Interna na busca por correções, principalmente, das ambigüidades existentes nesses processos padronizados, identificadas a partir das demandas registradas.

O perfil dos clientes externos das duas instituições também é diferente. Na CAIXA é composto pelo conjunto de correntistas (conta corrente, poupança, habitação e penhor), de trabalhadores, de beneficiários de programas sociais, de apostadores e de órgãos das diversas instâncias do Estado e órgãos culturais, educacionais e desportivos. Na Fiocruz o cliente externo é qualquer cidadão que dela necessita, considerando-se desde pacientes das áreas de atendimento médico até órgãos das diversas instâncias de Saúde do Estado e de órgãos internacionais. Este aspecto também leva a uma distinção da operacionalização da Ouvidoria Interna uma vez que muitas destas manifestações interferem no ambiente de trabalho e estão relacionadas aos trabalhadores.

Outra especificidade entre as duas organizações está na diversidade de localização regional. A CAIXA atua em mais de 5.500 locais e com aproximadamente 17.000 postos de atuação, o que implica numa estratégia de atuação efetivada através da Ouvidoria Itinerante, apresentada no Capítulo 5, que leva até essas regiões as atividades de Ouvidoria Externa e de Ouvidoria Interna. A Fiocruz tem suas atividades mais centralizadas, em termos de localização, mantendo centros de pesquisa em quatro capitais brasileiras, já apresentadas no Capítulo 4. A diversidade de localização regional das agências na CAIXA e das unidades técnicas na Fiocruz, também, pode trazer distintas características e especificidades para os públicos (interno e externo) e, conseqüentemente, entre as ouvidorias internas.

## 6.2

### **Proposta de um modelo de gestão de Ouvidoria Interna para a Fiocruz.**

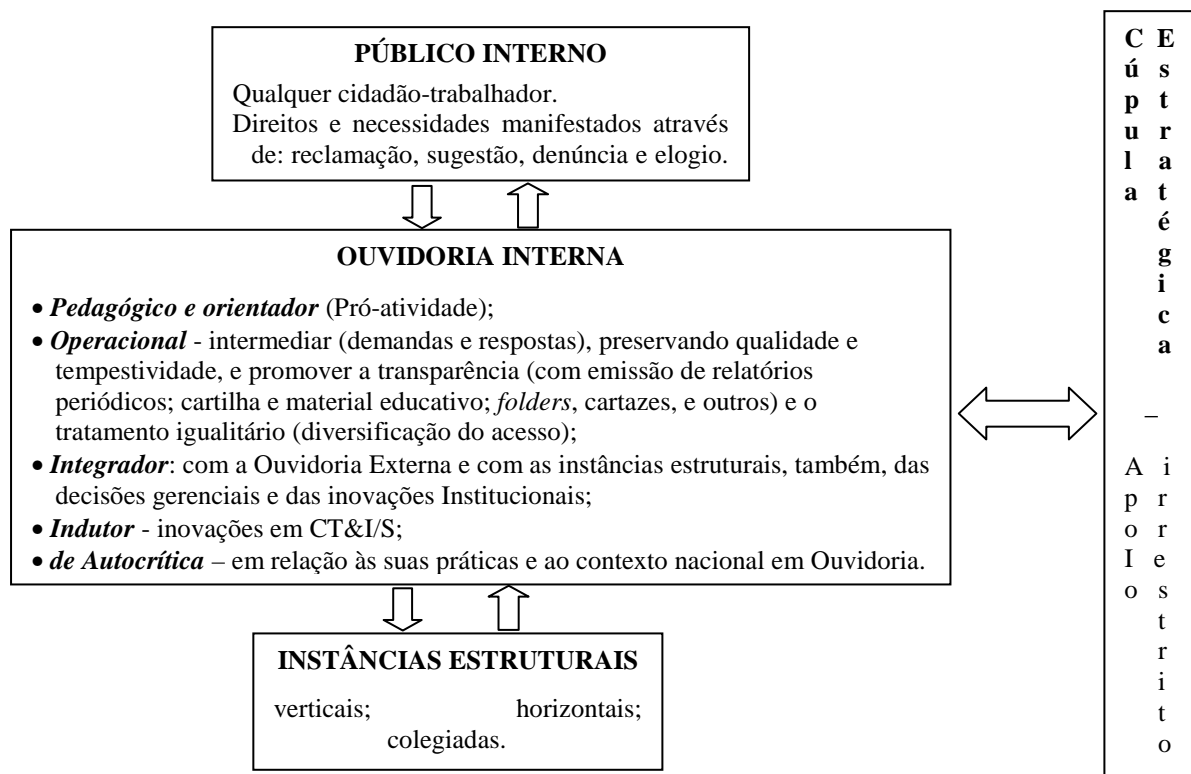
Com o objetivo de contribuir para o processo de planejamento estratégico da criação de uma Ouvidoria Interna, particularmente em instituições de CT&I/S, como a Fiocruz, e na análise das informações obtidas nas entrevistas, realizou-se uma adequação da aplicação dos conceitos da Matriz SWOT. Essa adaptação (quadros 7 e 9) visa à criação da inteligência a ser utilizada na tomada de decisão na construção da proposta de uma Ouvidoria Interna, de forma que venha a se constituir como uma instância a mais, representativa de uma inovação incremental, com vista à contribuição e complementação do modelo de gestão democrática e processo participativo da Instituição.

Nesse contexto, funciona como um canal de acolhimento e de atenção aos direitos e às necessidades do cidadão-trabalhador manifestados, especificamente, através de reclamações, sugestões, denúncias e elogios, enviando-os ao órgão demandado e acompanhando-os da tramitação até a resposta/solução final, com o objetivo de garantir a tempestividade e qualidade da atenção. Constitui-se em instância facilitadora do processo de atenção às manifestações do público interno, na busca do bem-estar do ambiente de trabalho, dentro de uma política de gestão do trabalho, da articulação e harmonização interna das tomadas de decisões e implantações de inovações, e de indução das inovações dos processos, produtos e serviços oferecidos, dentro da dinâmica do Sistema Nacional de CT&I/S.

Dentre as funções da Ouvidoria Interna deve constar a de intermediar as mediações, operando como facilitadora, para que sejam identificadas e implementadas as soluções das questões, e a de indutor das demais instâncias organizacionais responsáveis pela resposta à manifestação e ao bom funcionamento, através do processo de inovação constante de seus procedimentos e processos, para que cheguem cada vez mais próximas do seu funcionamento ideal e de sua efetividade.

A Ouvidoria Interna não pode atuar competindo com essas instâncias por um espaço que não é o seu ou disputando poder, como um poder paralelo (lembrando a metáfora apresentada através da Figura 8 – Mosaico), nem pode pré-julgar as manifestações. Caso contrário, a Ouvidoria Interna estará desviada de sua natureza e da sua função. Como consequência, se assumir o seu real papel, ilustrado na Figura 9, poderá se constituir num canal facilitador da integração e harmonia interna, e consolidar-se como mais uma inovação bem sucedida do modelo de gestão da Instituição.

FIGURA 9 - Ouvidoria Interna para a Fiocruz



Fonte: Elaboração própria.

Sua institucionalização pode se efetivar como uma Ouvidoria Interna, ou dentro de uma Ouvidoria geral/única, conjugada com a Ouvidoria Externa. Em qualquer um dos formatos, o importante é que as duas ouvidorias atuem em parceria, articuladas e harmonizadas, e possam trazer inovações e benefícios de interesse de ambos os públicos, interno e externo, demonstrado na Figura 1 do Capítulo 1, uma vez que:

- a questão trazida pelo cidadão-usuário pode implicar numa solução de problema interno e interferir, também, no nível de satisfação do cidadão-trabalhador;
- a demanda interna pode trazer solução para um problema externo e que irá interferir, também, no nível de satisfação do público externo.

Na institucionalização de qualquer área algumas etapas devem ser observadas, com a definição de um cronograma orientador. Elas são indispensáveis a uma Ouvidoria Interna, cujo cronograma está proposto no Quadro 12, onde o foco, a missão, os objetivos, os papéis, o fluxo, dentre outras características, precisam estar definidas, mesmo antes do início de suas atividades, minimizando o fluxo da demanda, as tensões existentes e os conflitos e as confusões iniciais. Dessa forma contribuindo, efetivamente, para o sucesso dos trabalhos da Ouvidoria Interna.

QUADRO 12 – Cronograma de implantação da Ouvidoria Interna na Fiocruz.

ETAPA	2007 (MÊS)								
	1º.	2º.	3º.	4º.	5º.	6º.	7º.	8º.	9º.
1. formação da equipe;									
2. definição de infra-estrutura: . local, equipamentos, acesso, dentre outros;									
3. definição das principais dimensões: . foco, missão, objetivos, papel, fluxo, dentre outros;									
4. definição dos instrumentos de avaliação do Canal; . fatores, critérios e mecanismos;									
5. sistema informatizado: . formato, relatórios, avaliação, dentre outros;									
6. <i>site</i> específico;									
7. trabalho pedagógico* <sub>1</sub> (maciço no início): . por unidade técnica (envolvendo o respectivo CD), com atenção às áreas localizadas fora do Campus da Fiocruz;							...	...	...
8. elaboração material de disseminação e divulgação: . “Cartilha”, <i>folders</i> , cartazes e outros;									
9. formalização da Ouvidoria Interna: . evento inaugural com a presença da Presidência; . distribuição de material de divulgação; . colocação do <i>site</i> no ar.									
10. operacionalização da Ouvidoria Interna* <sub>1</sub> ;									...
11. avaliação da Ouvidoria Interna * <sub>2</sub> ;									...
12. emissão de relatórios * <sub>2</sub> . operacional (interno, de avaliação gerencial e para reflexão); . gerencial (para os gestores das unidades); . institucional (público, a cada seis meses e anual).									...

\*<sub>1</sub> – Atividade contínua\*<sub>2</sub> – Atividade, parcialmente contínua e parcialmente periódica.

Fonte: Elaboração própria

As etapas de implantação da Ouvidoria Interna deverão seguir a lógica participativa de gestão. Os itens 1, 2, 5 e 6, no âmbito da Ouvidoria. Os itens 3 e 4, através da participação de profissionais, representativos das diversas unidades técnicas, e os itens 5 e 6, em conjunto com os profissionais envolvidos com o sistema informatizado, tanto no seu desenvolvimento quanto na sua utilização.

Para a consecução dos objetivos e missão da Ouvidoria Interna, o Ouvidor precisa de uma boa retaguarda, a qual deve conjugar uma equipe composta por profissionais competentes e uma infra-estrutura adequada. Nesse sentido, o ideal seria que pudesse compartilhar a infra-estrutura, espaço físico, pessoal, tecnologia, dentre outras possibilidades existentes na Ouvidoria da Fiocruz, de natureza externa, facilitando o investimento em outras dimensões que venham a melhorar o nível de atenção desses canais, Externo e Interno.

A equipe de trabalho deve ser composta por profissionais que tenham tanto domínio das atividades de Ouvidoria Interna quanto conhecimento das atividades desenvolvidas pelas diversas unidades técnicas que compõem o conjunto da Instituição e dos respectivos segmentos de atuação.

Esta equipe deve ser formada pelo Ouvidor, um Assessor como substituto, uma secretária, um analista e de operadores de atendimento em quantidade proporcional e diretamente relacionada ao número de ocorrências registradas. Os profissionais devem ser servidores do quadro de pessoal da Instituição, em função da natureza das atividades da Ouvidoria Interna, caso contrário, estará sujeita à perda de continuidade e da qualidade do trabalho, o que pode ser resolvido através da incorporação por transferência de servidores de outras áreas ou por aprovação em concurso público.

Dentre os possíveis investimentos, destacamos aquele relacionado à ampliação dos meios de acesso, oferecendo outras opções, hoje limitadas à Internet, correio eletrônico e contato pessoal, para atender à diversidade de perfis existentes entre os demandantes e de localização das unidades da Fiocruz, buscando facilitar a comunicação com a Ouvidoria Interna para que o cidadão-trabalhador possa expressar os seus direitos e necessidades pontuais e individualizados e, como consequência, ampliando a sua universalização.

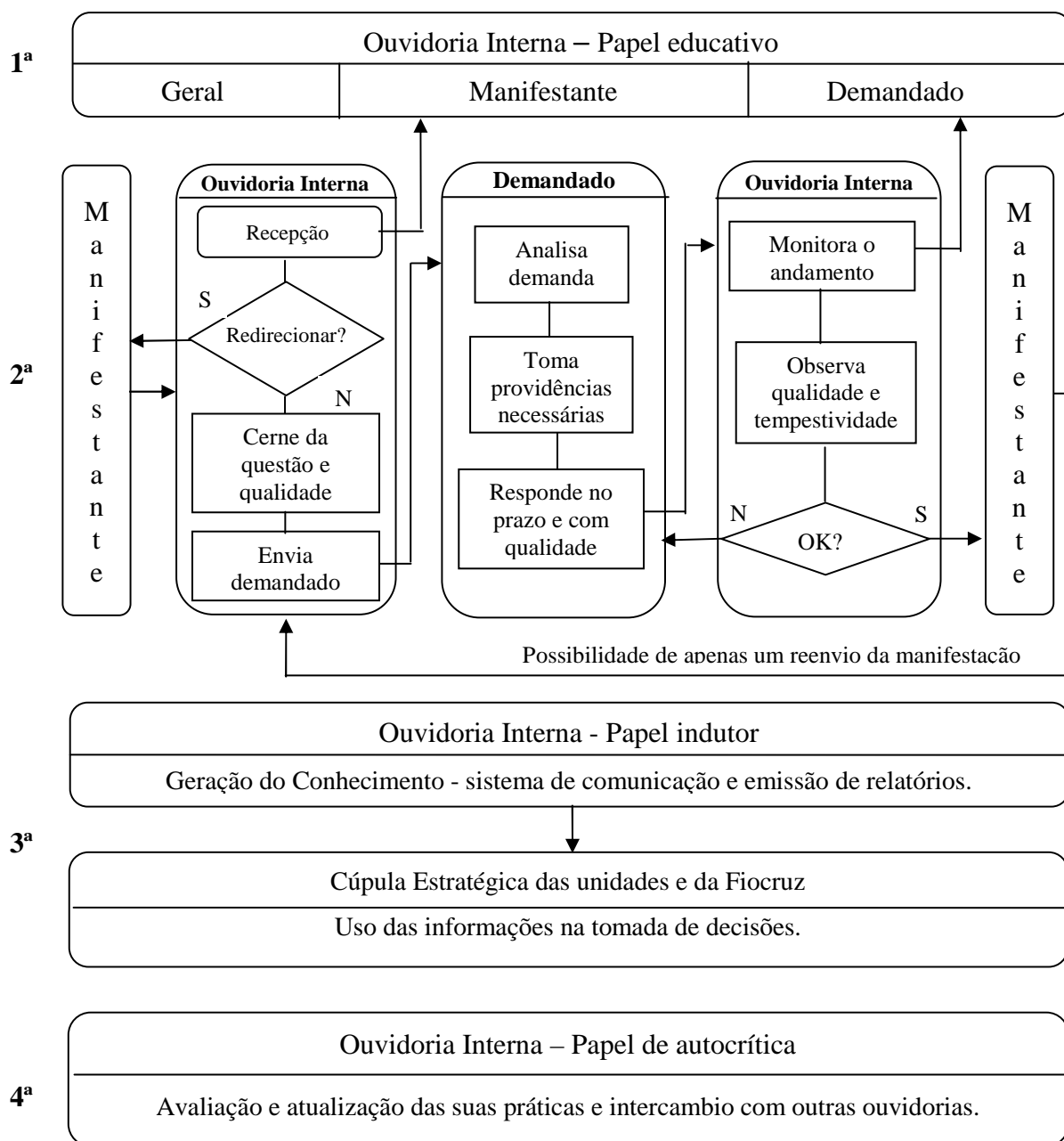
Importa, também, destacar os investimentos em novas tecnologias. O ideal é que fosse um sistema informatizado único e integrado, contemplando tanto as atividades de Ouvidoria, Interna e Externa como as atividades do Portal da Fiocruz (solicitação de informações), e de fácil compreensão pelos públicos, interno e externo. Um sistema que possibilite o (a):

- a) controle das manifestações e o respectivo fluxo desde o seu acolhimento até a solução final;
- b) visão sistêmica do conjunto das unidades e a gestão das informações obtidas;
- c) emissão, periódica, de relatórios operacionais, gerenciais e institucionais, com informações qualitativas e quantitativas;
- d) avaliação de desempenho das ouvidorias junto aos seus usuários (público interno ou externo);
- e) identificação dos principais entraves, dos riscos e oportunidades, e indicação de soluções corporativas, tanto para a correção dos erros cometidos quanto para evitar e/ou prevenir futuras demandas.

Dentre as razões para o acolhimento das reclamações, reivindicações e denúncias no serviço público, Oliveira (2001, p. 25) aponta o fato de que “a tabulação dos resultados de um sistema de reclamação dirige atenção e providências para áreas que necessitam de melhorias e aperfeiçoamento”. Desta forma, deve-se dar importância e tratamento para a gestão das interfaces entre as instâncias de atenção à demanda do público interno, trazendo mais agilidade nas respostas a partir de um processo integrado de comunicação, permitindo uma conjunção de esforços para a resolução final facilitada pelo sistema informatizado. Este

sistema deve atender a um fluxo de demanda a ser seguido a partir da Ouvidoria Interna, conforme proposta demonstrada na Figura 10 e respectivas etapas descritas em seguida:

FIGURA 10 - Fluxo proposto para o trabalho da Ouvidoria Interna na Fiocruz



1ª fase: Papel educativo – estratégica, a ser massificada antes mesmo da implantação de uma Ouvidoria Interna. Deve ser uma atividade contínua após a criação;

2ª fase: Papel operacional – preservação da qualidade das relações interpessoais e da integração e harmonização do modelo de gestão democrática e processo participativo;

3ª fase: Papel indutor de inovação – através da geração do conhecimento, através das informações que circulam na Ouvidoria Interna e são transmitidas para as direções de unidades e a PR/Fiocruz e utilizadas na tomada de decisão estratégica da Instituição;

4ª fase: Revisão de suas práticas e reciclagem, além da interação com outras ouvidorias.

Fonte: Elaboração própria.



#### Descrição das etapas do Fluxo das Demandas:

- a) acolher e analisar a demanda:
- i) verificar se é demanda de Ouvidoria Interna. Se não for, orientar o manifestante quanto ao redirecionamento da demanda e à necessidade de esgotar as instâncias estruturais disponíveis na Fiocruz de atenção a sua manifestação (função eminentemente educativa);
  - ii) identificar o cerne da questão, e garantir a qualidade da demanda;
  - iii) identificar quem será o responsável pela resposta.
- b) enviar a demanda para o responsável pelo atendimento, com cópia para a Direção da Unidade, definindo prazo para a resposta.
- c) cobrar tempestividade e qualidade das respostas, mantendo contato com o responsável pela atenção para verificação do andamento. Se necessário, fazer a revisão do prazo para a resposta e/ou dar orientação ou esclarecimentos sobre a demanda.
- i) deixar o demandante a par do andamento de sua manifestação
- ii) identificar a necessidade da intervenção para a garantia e efetividade de resposta plena – o Ouvidor poderá solicitar revisão e esclarecimentos quantas vezes forem necessárias para a plenitude da resposta.
- d) dar ciência ao manifestante da resposta dada pelo demandado – o demandante poderá solicitar revisão da resposta, mediante justificativa para tal, pelo menos por uma vez;
- e) verificar o nível de satisfação do cidadão-trabalhador com a resposta final à sua demanda.
- f) emitir relatórios (operacionais, gerenciais e institucionais) para tomada de decisões, contendo informações qualitativas e quantitativas sobre as principais questões, as dificuldades enfrentadas e soluções encontradas, e os dados referentes à frequência, por assunto e por área, tempo de resposta, dentre outras informações pertinentes e relevantes.

Outro investimento importante seria na maciça divulgação interna do novo Canal e dessa possibilidade de atendimento, antes mesmo da sua institucionalização, como também da opção oferecida pelo sigilo no ato do registro da sua manifestação.

A divulgação deverá ter por objetivo reduzir as possíveis resistências ou falta de compreensão de algumas áreas em relação ao papel da Ouvidoria Interna. Neste sentido, deve haver especial atenção sobre as tensões descritas no Quadro 6 - argumentações favoráveis e desfavoráveis (resistências) à criação desta Ouvidoria, do Capítulo 4, com as quais irá conviver, procurando atuar no sentido tanto de manter o monitoramento dessas resistências quanto de definir estratégias de esclarecimentos e transparência de suas atividades junto ao público interno e à Instituição.

Como suporte operacional de divulgação pode-se usar uma “Cartilha de Ouvidoria”, ou manual educativo, com esclarecimentos sobre todas as dimensões de uma Ouvidoria Interna: missão, objetivos, foco de atuação, papéis assumidos, operacionalização e fluxo das demandas, meios de acesso disponíveis, localização para atendimento, manifestações mais frequentes com respectivas respostas e esclarecimentos, dentre outras informações necessárias para que o público interno possa compreender melhor o trabalho dessa Ouvidoria, além de servir como instrumento de apoio à sua função educativa.

Para garantir sua consolidação a Ouvidoria Interna, além do vínculo direto com a Presidência e do apoio formal do Presidente da Fiocruz e dos diretores de todas as unidades, ela deve assumir diversas ações, dentre elas a pedagógica, prestando esclarecimentos e orientações aos demandantes (cidadãos-trabalhadores) e aos demandados (profissionais ou gestores responsáveis pela atenção) quanto ao seu papel, seus objetivos e à sua missão, dentre outros aspectos. Enfim, um trabalho intensivo de sensibilização de todos na Instituição.

Cabe destaque nesse processo, à orientação ao manifestante quanto ao encaminhamento correto de sua demanda e à necessidade de esgotar as possibilidades de soluções através das instâncias internas existentes na Instituição, e a eliminação de “farpas” decorrentes dos desequilíbrios emocionais ou mal entendidos, visando amenizar as manifestações.

Explicar, ainda, o papel que tem de orientar os gestores ou profissionais responsáveis pela resposta quanto à importância da qualidade e tempestividade do retorno efetivo da resposta/solução ao manifestante e à possibilidade da demanda não ser procedente e mesmo assim receber esse tratamento. Nessa perspectiva a manifestação do cidadão-trabalhador deve ser entendida como contribuição na inovação de processos, produtos e serviços, assumindo essas manifestações como parte da inteligência corporativa existente na Fiocruz e uma consultoria gratuita, através do olhar de quem mais conhece os meandros dos processos de trabalho e da Instituição, os trabalhadores.

O papel de educador, além de considerado importante pelos entrevistados, foi destacado, também, nas recomendações finais do presente estudo, para que seja implementado, intensivamente, mesmo antes da Ouvidoria Interna ser institucionalizada, lembrando que, mesmo depois desse trabalho pedagógico e de divulgação, o Canal irá tratar com demandas latentes e reprimidas, de intervenção pró-ativa.

Outra ação importante a ser considerada e implementada pela Ouvidoria Interna é a de estimular parcerias internas entre as instâncias estruturais. As parcerias deverão buscar e viabilizar soluções e correções de processos e de posturas administrativas, a melhoria das

relações interpessoais e do bem-estar no ambiente de trabalho e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade dos produtos e serviços oferecidos, parcerias para a promoção do processo de inovação interno a partir da manifestação do cidadão-trabalhador, como inteligência corporativa existente na Instituição e dentro da lógica da gestão do trabalho.

Para as unidades localizadas fora do Campus da Fiocruz, como IFF e os centros de pesquisas de outros estados, e visando à redução das distâncias e ao acesso à Ouvidoria Interna, deve-se adotar um trabalho à distância e/ou presencial/itinerante (à semelhança do trabalho da CAIXA, junto às agências distribuídas em diversas regiões do País), garantindo a extensão de todas as estratégias de Ouvidoria definidas, inclusive as de divulgação e orientação adotadas. Este trabalho deve ser diferenciado e conjugado com as atividades de Ouvidoria Externa, conduzido em parceria com o principal gestor de cada unidade e ter a aderência prévia dos cidadãos-trabalhadores locais.

No processo de implementação de uma Ouvidoria Interna, um dos requisitos para o seu sucesso é o estabelecimento de “um clima organizacional receptivo, de compromisso institucional em apoio ao Ouvidor e com normas gerais que garantam sua autonomia de atuação” porque “se os canais internos da organização estiverem bloqueados e as relações complicadas, o Ouvidor em nada poderá contribuir”, de acordo com a OGU (2004, p. 12) ao se referir, genericamente, à Ouvidoria, independentemente do público para o qual atua, interno ou externo.

O processo eleitoral utilizado pela Fiocruz na escolha da maioria de seus gestores, não se aplica ao cargo de Ouvidor interno por ser este processo incompatível com as características de suas atividades e por não lhe ser possível assumir compromisso junto a eleitores ou a campanhas eleitorais. O Ouvidor necessita de independência e neutralidade para exercer, em plenitude, o seu papel. De acordo com o entrevistado externo (CAIXA):

A legitimidade do Ouvidor advém da capacidade de representar os empregados e fazer enfrentamentos maduros e firmes em todos os níveis hierárquicos. Assim, é mais importante a disposição pessoal para atuar dessa forma e a expressa delegação de poder do dirigente máximo da Organização (ou do Conselho Diretor). Uma vez que o Ouvidor possui estreita relação com a cúpula, possui capacidade de transitar por todos os escalões, atuando não como quarto poder, mas como ‘instituição’ capaz de se fazer ouvir e cobrar respostas claras, objetivas, convincentes e conclusivas.

Assim, a forma mais indicada para a escolha do Ouvidor interno é que ela seja feita pela Presidência da Fiocruz, com base em critérios e perfil previamente definidos. Lembrando-se que a consolidação de uma Ouvidoria está relacionada, também, ao perfil do profissional que ocupa o cargo de Ouvidor, o qual, além dos atributos profissionais (técnicos e

de habilidades) e morais, deve possuir, ainda, algumas características de personalidade adequadas ao exercício desse cargo.

Neste sentido, considera-se relevante, dentre outros aspectos, que o profissional seja do quadro, conheça a organização e, especificamente, o que se refere à gestão do trabalho, seja pró-ativo, tenha sensibilidade e empatia, bom trânsito pelas unidades e setores, reconhecimento interno e capacidade de análise crítica. Para a construção desse perfil existem outras características importantes indicadas por alguns autores e apresentadas no Capítulo 2.

Importante também, é que, a partir dessa escolha, o Ouvidor tenha nomeação formal, através de Portaria publicada no Diário Oficial da União (DOU) para Cargo Comissionado e possa ser ordenador de despesas da Ouvidoria, como UGR.

O fato de o Ouvidor não ter, hoje, uma designação formal, não obstante o fato de a Ouvidoria da Fiocruz ser considerada uma UGR, torna-o dependente da assinatura de um ordenador de despesas. Essa fraqueza da Ouvidoria pode ser equacionada a partir da oportunidade criada com as discussões de reestruturação e revisão da estrutura organizacional e Estatuto em andamento na Fiocruz, conforme relatado no Capítulo 3. A proposta de inclusão da Ouvidoria entre os componentes formais dessa nova estrutura, traz maior autonomia para o Ouvidor e dá autonomia orçamentária à Ouvidoria.

O mandato é uma forma importante de garantia da autonomia e independência de atuação do Ouvidor, principalmente para que não fique exposto a mecanismos de pressão, como a exoneração, em função de sua atuação ou de interesses políticos, mas sujeito aos mesmos critérios a que está sujeito qualquer dirigente eleito na Fiocruz, de probidade administrativa e fundamentados na ética profissional.

Sugere-se que tenha um mandato, o que tem sido praticado em outras empresas, e que seja por um prazo previamente definido (três ou quatro anos), com prorrogação por igual período, independentemente, do mandato do Presidente da Instituição e dos dirigentes das diversas unidades técnicas.

Finalmente, para a consolidação da Ouvidoria Interna é importante a construção de um sistema de avaliação dos seus trabalhos. O sistema a ser construído, tanto através do sistema informatizado quanto através de pesquisas periódicas de opinião, deverá contemplar algumas dimensões e observados os seguintes pontos de avaliação:

- quanto ao atendimento, receptividade e facilidade da ausculta;
- quanto à satisfação em relação à resposta/solução recebida pela manifestação registrada;

- tempo/velocidade de transmissão das demandas (do recebimento da mensagem do demandante à entrega ao responsável pela resposta e do recebimento da resposta/solução à entrega ao demandante);
- quantidades de reenvio das mensagens (por correção/erro da Ouvidoria);
- inovações implementadas a partir da manifestação registrada pelo cidadão-trabalhador.

Complementa-se esse processo, especificamente, através da realização de pesquisas periódicas de opinião, onde se avalia o nível de credibilidade conquistada e o conhecimento, pelo público interno, da existência dos meios e amplitude de acesso e também, dos objetivos, papel e missão da Ouvidoria Interna.

Os resultados do sistema de avaliação devem ser considerados como contribuição para uma autocrítica interna e revisão dos procedimentos e práticas da Ouvidoria Interna no sentido de não desviá-la de sua natureza e papel.

A presente proposta de modelo de Gestão de Ouvidoria Interna está de acordo com a literatura e construída a partir da percepção dos entrevistados e do observado na CAIXA. Atende também, às características próprias de instituições de CT&I/S, como a Fiocruz, analisadas através dos conceitos apresentados por Mintzberg, de configuração predominantemente híbrida entre a Burocracia Profissional e a Adhocracia, características que trazem para a Ouvidoria Interna uma especificidade em suas dimensões, como a sua operacionalização, a natureza da demanda e a formação da equipe do Canal.

Os cidadãos-trabalhadores deverão se sentir respeitados com o tratamento qualitativo e tempestivo dado à sua demanda, conquistando-se a credibilidade destes pela redução das tensões das relações interpessoais e do estresse profissional a partir das soluções trazidas pela criação da nova Ouvidoria Interna com essas características. Como consequência, haverá melhoria tanto dos níveis de motivação e de criatividade no trabalho quanto do clima organizacional. Deverá trazer, ainda, uma considerável transparência ao fluxo da informação dentro da estrutura de poder do modelo de gestão adotado, de forma que facilite a percepção, identificação e localização de algum mau funcionamento de uma instância organizacional, a visibilidade dos problemas pela cúpula estratégica e a possibilidade das respectivas soluções.

Assim, a Ouvidoria Interna é considerada, também, como ampliação do mecanismo de participação dos trabalhadores, e como aperfeiçoamento da gestão democrática na medida em que “auxilia no fortalecimento do indivíduo perante as grandes e mais complexas estruturas prestadoras de serviços e produtos, conferindo maior transparência às ações das instituições, buscando a superação da passividade com o incentivo à participação e, por consequência,

aprimorando o grau de conscientização da cidadania e a valorização da democracia” (VISMONA, 2001, p. 17). Acrescenta-se ainda, o fato de ser mais uma forma de proporcionar transparência de atuação e permeabilidade da organização e de possibilitar o controle social sobre a instituição, com o conseqüente alinhamento das diretrizes, estratégias e macroprojetos às questões sociais e à consolidação da imagem institucional junto à sociedade brasileira.

A Ouvidoria Interna tem o potencial de considerar os direitos e necessidades do cidadão-trabalhador, em aspectos pontuais e específicos da relação de trabalho, como fonte criativa dentro da lógica da gestão do trabalho, a partir do conhecimento que tem da organização, oportunizando solução para os pontos críticos. Constitui-se em fonte de indução e melhoria dos níveis de inovação trazendo, como conseqüência, contribuições tanto para o aprimoramento e desenvolvimento quanto para a melhoria da performance institucional.

Finalmente, o Canal representa mais um mecanismo que possibilita a geração de conhecimento, base tanto para o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação de processos, produtos e serviços em saúde quanto para o desenvolvimento da Instituição e, conseqüentemente, contribuindo para o sistema de inovação em CT&I/S, através do seu dinamismo econômico schumpeteriano e do impacto social, para o crescimento e desenvolvimento do País (GADELHA, 2002).

### **6.3 Recomendações.**

De acordo com as entrevistas realizadas para o presente estudo foram feitas algumas recomendações importantes a serem consideradas no processo de instituição e desenvolvimento de uma Ouvidoria Interna na Fiocruz. Segundo a Ouvidoria da CAIXA, a condição indispensável “é contar com o apoio irrestrito da cúpula da empresa, sem o qual a Ouvidoria não consegue legitimidade para desempenhar seu papel”. Este aspecto foi apontado, consensualmente, por todos os entrevistados.

Dentre as recomendações, foi enfatizada a necessidade de intensificação das ações de divulgação e de educação para o esclarecimento da missão da Ouvidoria, antes mesmo da sua institucionalização para, de acordo com Beta, “não ser uma instância geradora de conflitos, principalmente, não se transformar num local de lamúrias e queixosos”. Essa recomendação foi reforçada pela Ouvidoria da CAIXA ao apontar para o desenvolvimento “maciço de sensibilização de toda a organização, com proposta de mudança da cultura organizacional.

Imprescindível é, também, um amplo esclarecimento quanto aos objetivos, alcance e finalidade da Ouvidoria”, visando dirimir as incompreensões quanto ao seu papel que geram falta de aceitação.

A Ouvidoria da CAIXA lembra ainda, que as dificuldades naturais de “adequar espaço físico, selecionar pessoas e qualificá-las, adquirir equipamentos, desenvolver programas, adaptar a tecnologia e montar toda a infra-estrutura que o novo canal exige são dificuldades naturais que devem ser consideradas e bem avaliadas”. Estes obstáculos devem ser resolvidos adequadamente antes mesmo do início da sua operacionalização.

Gama recomenda que a Ouvidoria Interna deva cuidar para que não venha a se constituir como uma instância em competição com as demais existentes na Instituição, ou como uma instância de poder, ou ainda, como uma instância representativa ou solucionadora de problemas, e não venha a se desviar do seu papel e de sua natureza, mas seja um canal facilitador das mediações das manifestações.

Finalmente, recomenda-se ainda, a revisão constante das práticas e processos adotados, como autocrítica, para não se tornar uma Ouvidoria conservadora, e a adoção da prática de estudo e aprofundamento pela equipe, sobre todas as questões que envolvem uma Ouvidoria, como controle social e democracia, e sobre o que acontece em termos de Ouvidoria no Brasil e no mundo. De acordo com Alfa:

A Ouvidoria, por definição, precisa estudar, isto é, estar aprofundando todas as questões que a envolvem, como as questões de controle social, de democracia, dentre outras. Precisa estar o tempo inteiro revendo as suas práticas e processos e fazendo autocrítica, sob pena de se tornar numa Ouvidoria conservadora. Indispensável estabelecer a prática de estudos e estar ‘atenada’ com o que acontece em termos de Ouvidoria.

#### **6.4**

#### **Outras necessidades internas identificadas.**

Foram apresentadas outras necessidades durante a realização do presente estudo entre as quais se destaca a criação de uma Central de Atendimento para a Fiocruz, com banco de dados e equipe treinada para o atendimento profissional às solicitações de informações e pedidos de esclarecimentos, demandas que não são de Ouvidoria Externa ou Interna.

Apontada a necessidade, também, de um serviço de atendimento específico, relacionado às solicitações de informações e esclarecimentos, como relacionadas às questões contratuais, carreira e contracheque. A implantação desse serviço facilitaria o trabalho dessa Diretoria, na medida em que deve possibilitar o gerenciamento organizado das solicitações,

com respectiva distribuição e controle interno da atenção, e o conseqüente uso adequado das informações nas tomadas de decisões estratégicas e para o trabalho em recursos humanos. Possibilita, também, o tratamento profissional, o conhecimento das reais necessidades dos cidadãos-trabalhadores e o gerenciamento estratégico dessas informações em gestão do trabalho.

Foi apresentada, ainda, a necessidade da institucionalização de um Comitê de Ética para os trabalhadores, como fórum colegiado da Presidência, de suporte à Fiocruz e, em especial, às atividades da Ouvidoria Interna, sobre as questões que envolvem a gestão do trabalho, como a definição de critérios para punições. Assim como, da criação do Código de Ética para os servidores da Instituição, tendo como referencia o Código de Ética do Servidor Público.



## **7 Conclusão.**

A satisfação do trabalhador tem sido uma preocupação crescente nos modelos organizacionais contemporâneos. Nessa temática, uma das questões é como responder às demandas internas dos trabalhadores de maneira satisfatória e com repercussão positiva no processo de trabalho.

A Fiocruz, Instituição de CT&I/S, desde meados da década de 80, vem promovendo um modelo inovador de gestão baseado no princípio democrático e participativo de seus trabalhadores que culminou na realização de congressos internos onde são discutidas as diretrizes, princípios e teses centrais da Instituição. Pode-se afirmar que, desde então, o sucesso alcançado no trabalho da Instituição, consubstanciado em sua excelência, reconhecida por seus pares, tem muito a ser creditado a este modelo de gestão.

Entretanto, não se observa, ainda, um padrão interno de atendimento aos direitos e necessidades específicas dos cidadãos-trabalhadores que lhes ofereça maior agilidade e racionalidade nas respostas. Atualmente, essas manifestações são remetidas para diferentes instâncias da Instituição o que acarreta demora e possíveis respostas contraditórias entre uma instância e outra, dependendo da natureza da demanda.

A proposta de criação da Ouvidoria Interna para a Fiocruz foi aprovada no V Congresso Interno/2005, porém não implementada até o momento. Sendo assim, esta dissertação apresenta a proposta de modelo de gestão para este Canal de forma a possibilitar a sua adequada inserção, como uma instância a mais e em complemento ao modelo de gestão consolidado na Instituição, tendo como principais objetivos a melhoria dos níveis de satisfação interna dentro da lógica da gestão do trabalho, e a de considerar a manifestação do cidadão-trabalhador como possibilidade de contribuição ao processo de inovação e desenvolvimento da Instituição e do âmbito da saúde.

Nesse sentido, a Ouvidoria Interna a ser criada na Fiocruz, como uma instância de atenção à demanda pontual e particularizada do cidadão-trabalhador, deve promover uma articulação entre as diferentes instâncias estruturais da Instituição, de forma a se integrar e harmonizar com estas, na busca de um processo mais racional e ágil, sendo estes fatores importantes para a eficiência, eficácia e efetividade nas respostas às manifestações registradas pelos cidadãos-trabalhadores de uma Instituição Pública com atuação no contexto nacional da CT&I/S, como a Fiocruz.

Considera-se que as características da Fiocruz, de atuação dentro de um ambiente dinâmico e complexo que envolve o processo de inovação e uma configuração híbrida de Burocrática Profissional Adhocrática de Mintzberg (1995), trazem para a Ouvidoria Interna a ser implementada, certa especificidade em relação à natureza da manifestação registrada, ao perfil do demandante (público interno) e à organização de sua equipe de trabalho.

Estas especificidades podem se apresentar pelo fato de o mecanismo de coordenação na Instituição ser exercido, predominantemente, em função da padronização de habilidades e dos ajustamentos mútuos entre seus profissionais, que estão treinados e doutrinados em função de sua formação e dentro de um contexto que conjuga uma diversidade de perfis. Também, por exigindo alto grau de especialização horizontal e podendo estar distribuído entre esses profissionais e os peritos, conforme apresentado no Capítulo 2.

A criação de uma Ouvidoria Interna é mais um fator, dentro da gestão do trabalho, que interfere nos níveis de satisfação, de motivação e de bem-estar no ambiente de trabalho, pelo respeito e atenção à demanda do cidadão-trabalhador e que, por sua vez, interfere no processo de criatividade individual e coletiva gerando um clima fértil para o processo inovativo, de geração de conhecimento e desenvolvimento de tecnologia em saúde.

Porém, mais do que isso contribui também, diretamente, para o processo de identificação de pontos críticos e entraves dos processos, produtos e serviços oferecidos, como consequência da manifestação do cidadão-trabalhador através da Ouvidoria Interna, que pode ser traduzida em oportunidade para a identificação das respectivas soluções que representam uma geração de conhecimento e desenvolvimento tecnológico a serem implementadas como inovações no âmbito da Instituição, e da respectiva difusão para o complexo industrial da saúde e o Sistema Nacional de Inovação.

Podemos concluir que a Ouvidoria Interna pode representar um mecanismo a mais para a promoção, articulação e harmonização das inovações junto às atividades da Instituição e, conseqüentemente, como mais uma fonte de inovação em saúde.

Assim, espera-se com este estudo, estar contribuindo para a compreensão do real papel de uma Ouvidoria Interna e considera-se, pela importância que significa para o desenvolvimento institucional, que sua implantação seja efetivada de imediato.

## Adendo.

Após o fechamento da presente dissertação, entregue à Coordenação do Mestrado em 29 de março de 2007, foi divulgado o Relatório Anual de Atividades - 2006, da Ouvidoria da Fiocruz, em junho de 2007 (Anexo K), no qual o Ouvidor relata que:

Recebeu delegação para realizar um trabalho de atendimento ao cidadão e aos usuários da Fiocruz. Entretanto muitas manifestações recebidas pela Ouvidoria, desde sua implantação, foram dos próprios trabalhadores da Instituição. Identificou-se nessas manifestações demandas internas para as quais não existem canais adequados. Embora a Fiocruz disponha de várias instâncias para lidar com problemas de diversos tipos apresentados por seus trabalhadores, parece haver lacunas quanto à mediação de problemas e conflitos surgidos no interior das Unidades. Esse, aliás, parece ser o diagnóstico do V Congresso Interno, em 2005, que deliberou pela criação de uma Ouvidoria Interna (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2007, p. 18).

Essa decisão, que veio ao encontro dos dados e informações apresentadas no capítulo 4 do presente texto de dissertação confirma, também, a importância da institucionalização da Ouvidoria Interna na Fiocruz para intermediar a manifestação do cidadão-trabalhador como instância estrutural mais adequada para a resposta e atenção à demanda.

Quanto à vinculação da Ouvidoria Interna, alguns pontos relevantes são apresentados nesse Relatório de Atividades da Ouvidoria da Fiocruz para que as ouvidorias, Interna e Externa, fiquem numa mesma estrutura, como Ouvidoria única, quais sejam:

- Corroborando nossa impressão e expectativa iniciais, as experiências vitoriosas apontam para o estabelecimento de uma única Ouvidoria para atender os públicos interno e externo. A orientação da Ouvidoria Geral da União aponta para essa direção;
- A maior parte das manifestações dos trabalhadores da organização indica seu desejo de participar mais intensamente de sua gestão, com sugestões e críticas, voltadas ao aprimoramento dos seus serviços. Como essas manifestações não se limitam a uma área específica, torna-se essencial à centralização de sua recepção em um único órgão, que seja autônomo e independente das áreas envolvidas;
- Há manifestações de cidadãos cuja solução ou encaminhamento muitas vezes apresentam necessariamente zonas de interface entre ouvidorias interna e externa;
- O Ouvidor, independentemente de ser externo ou interno, deve estar vinculado ao dirigente máximo da organização, gozando da indispensável autonomia para bem exercer seu mandato;
- A criação de uma Ouvidoria Interna separada implica em investimentos e duplicação de atividades, sistemas informacionais, pessoal, treinamento etc., para uma demanda que talvez não se justifique;
- Existe hoje na nossa avaliação uma capacidade da nossa Ouvidoria absorver inicialmente essa demanda sem maiores custos operacionais,

bastando para tanto a oficialização de ampliação de nossas atribuições para o atendimento interno (2007, p. 18).

Os aspectos acima citados foram desenvolvidos no presente texto de dissertação com o objetivo de dar destaque à interface entre as duas ouvidorias, Interna e Externa, e apontando para uma racionalidade entre as duas, inclusive na utilização da infra-estrutura já utilizada na Instituição.

Porém, no presente estudo foi ressaltada a importância para a escolha do Ouvidor como sendo estratégica para o sucesso das atividades de uma Ouvidoria Interna, a partir da definição de perfil mais adequado e de critérios para a escolha pela cúpula estratégica. A Ouvidoria Interna pode ficar conjugada com a Externa numa Ouvidoria única, ou existirem as duas ouvidorias, desde que trabalhem em conjunto e articuladas na busca do bem-estar do ambiente de trabalho e da melhoria da satisfação do cidadão-usuário e dos níveis de atenção à sociedade brasileira.

No Relatório foi dado destaque à instalação da Comissão de Ética dos Servidores da Fiocruz. No presente estudo, a mesma importância foi atribuída a essa Comissão no item “Outras necessidades internas identificadas” do Capítulo 6.

Foi ressaltada também no Relatório da Ouvidoria da Fiocruz, que:

Para promover as mudanças necessárias às soluções dos problemas identificados é necessário o comprometimento da alta administração e dos gestores das unidades, que devem estar receptivos para administrar mudanças na cultura interna, buscando promover educação e treinamento de pessoal orientado para a satisfação do cidadão e que venha contemplar também as necessidades da Fiocruz. Deve ser estabelecido um clima organizacional cada vez mais receptivo e de comprometimento institucional em apoio às atividades desempenhadas pela Ouvidoria (2007, p. 15).

Tal destaque aplica-se também, à Ouvidoria Interna, cujas ações de divulgação e funções educativas, para o esclarecimento da missão, objetivos, foco, papel, forma de acesso, entre outras dimensões do Canal, devem ser implementadas intensamente para o público interno, mesmo antes da sua institucionalização, o que foi enfaticamente apresentado no Capítulo 6.

Ao se criar uma Ouvidoria Interna, o Ouvidor (cujo perfil foi apresentado no Capítulo 2) deve estar preparado para dar o tratamento adequado às demandas dos cidadãos-trabalhadores que se encontravam reprimidas por não terem, até aquele momento, uma instância apropriada de atenção.

As demandas que chegam a Ouvidoria Interna são vistas como um insumo necessário para que o trabalho do Ouvidor Interno se efetive no sentido de aperfeiçoar o sistema de organização e de gestão da Instituição, dentro de um sistema de inovação. Essas demandas

devem encontrar um Canal permeável dentro da Fiocruz, através do qual obtenham, efetivamente, resposta para a manifestação registrada dentro de um prazo razoável, para não perder credibilidade junto ao público interno. Enfim, essas demandas dos cidadãos-trabalhadores devem ser usadas no sentido do aperfeiçoamento do processo de gestão do trabalho dentro da Instituição como um todo.

A Ouvidoria Interna irá intermediar o processo no sentido de receber essa demanda específica do cidadão-trabalhador, enviando-a para a instância mais adequada à resposta, demandas que existem e não encontram, hoje, um espaço adequado para solução e que, com a criação da Ouvidoria Interna, possam aflorar.

O Ouvidor precisa estar preparado, pois é possível que receba, nesse primeiro momento, uma grande quantidade de manifestações que, por não encontrarem canais adequados para seu registro e atenção, identificam na Ouvidoria Interna seu canal de expressão.

## Referências Bibliográficas.

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e; CASSIOLATO, José Eduardo. **As especificidades do sistema de inovação do Setor Saúde**: uma resenha da literatura como introdução a uma discussão sobre o caso brasileiro. Belo horizonte: FESBE, 2000. (Estudos FESBE. 1). 124 p.

ARAUJO, Leonardo. **Ouidoria boa tem que incomodar**. In: FÓRUM ANUAL RH.GOV: Estratégias para gestão de pessoas 2007, 3., 2006, Brasília. 5 p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN. **Código de Ética do Ouidor/ Ombudsman**. Aprovado na Assembléia Geral Extraordinária, em 19 de dezembro de 1997. Fortaleza: 1997. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br>>. Acesso em: jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Decálogo do Ouidor**. Aprovado na Assembléia Geral Ordinária, em 29 de setembro de 2005. Florianópolis: 2005. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br>>. Acesso em: out. 2005.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA FIOCRUZ. **Missão e Estatuto**. Disponível em: <<http://www.asfoc.fiocruz.br/quem/estatuto.htm>>. Acesso em: fev. 2007.

BAHIA. Poder Judiciário. Tribunal de Justiça. **Capitães, Ouidores e Governo Geral**, cap. 5. In: MEMÓRIA DA JUSTIÇA BRASILEIRA, v. 1., Do Condado Portucalense a D. João de Bragança. Disponível em: <[http://www.tj.ba.gov.br/publicacoes/mem\\_just/volume1/cap5.htm](http://www.tj.ba.gov.br/publicacoes/mem_just/volume1/cap5.htm)>. Acesso em: mar. 2006.

BOMTEMPO, José Vitor. A dinâmica da inovação: conceitos básicos, modelo Abernathy-Utterback. Rio de Janeiro: Fiocruz/ENSP, 2005. Apresentado na aula da Disciplina: Gestão da Inovação, do Curso de Mestrado em Gestão de C&T em Saúde. slide 7 e 8 e Notas de aula.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 20, de 15-12-1988. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. 331 p.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Dá nova redação ao art. 37 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. **Reforma administrativa**. 2. ed. rev. Brasília: Mare, 1998a. 49 p.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 3.507, de 13 de junho de 2000. Dispõe sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 jun. 2000. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/legislacao/decreto3507.asp>>. Acesso em: abr. 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 4.725, de 09 de Junho de 2003. Aprova o estatuto e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Fundação Oswaldo

Cruz - Fiocruz, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jun. 2003. Seção I, p. 000024.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 set. 1990. Ed. Extra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 nov. 1992 (Ed. Extra). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8490.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8490.htm)>. Acesso em: nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. **Cadernos MARE da Reforma do Estado: agências executivas**. 2. ed. Brasília: MARE, v. 9, 1998b. 54 p.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Cadernos MARE da Reforma do Estado: organizações sociais**. 5. ed. Brasília: MARE, v. 2, 1998c. 74 p.

BRAZ, Adalberto Cassemiro Alves. **Corrupção: combate pelo Ombudsman parlamentar – Ouvidoria do povo**. Porto Alegre: Ed. Sergio Antonio Fabris, 1992. 223 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v. 1).

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. 316 p.

BUENO, Eduardo. **Caixa: uma História Brasileira**. Brasília: Buenos Idéias Metalivros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Patrono dos homens públicos improbos**. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/especiais/500anos/20000124.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2006.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Balço Social 2005: social report**. São Paulo: 2005a. CD-ROM. Produzido por Sonopress Rimo.

\_\_\_\_\_. **Manual Normativo CAIXA AE087**. Brasília: 25 maio 2006.

\_\_\_\_\_. **Ouvidoria da CAIXA: relatório institucional 2004**. Brasília: 2004.

\_\_\_\_\_. **Ouvidoria da CAIXA: relatório institucional 2005**. Brasília: 2005b. CD-ROM.

COELHO, Gilda Massari. **Gestão do Conhecimento: sistemas de inteligência como suporte à gestão do conhecimento organizacional**. Rio de Janeiro: Fiocruz/ENSP, 2005. Apresentado na apostila da disciplina: Gestão do Conhecimento e Inteligência Competitiva, do Curso de Mestrado em Gestão de C&T em Saúde.

COMISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. ONU: 1948. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/por.htm>>. Acesso em: dez. 2005.

CONFUCIUS PUBLISHING CO. LTD. **Confúcio, biografia**. Disponível em: <<http://www.confucius.org/lunyu/pdbio.htm>>. Acesso em: jan. 2006.

CONGRESSO INTERNO DA FIOCRUZ, 1., Ciência e Saúde: a Fiocruz do futuro, 1988, Rio de Janeiro. **Relatório Final**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1988.

\_\_\_\_\_, 2., Ciência e Saúde: compromisso social da Fiocruz, 1993, Rio de Janeiro. **Relatório Final**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

\_\_\_\_\_, 2., Plenária Extraordinária, Autonomia, Flexibilidade e Qualidade, 1996, Rio de Janeiro. **Resoluções**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

\_\_\_\_\_, 3., Fiocruz Pública e Estratégica, 1998, Rio de Janeiro. **Relatório Final**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998.

\_\_\_\_\_, 3., Plenária Extraordinária, Fiocruz Pública e Estratégica: modelo de gestão, 2000, Rio de Janeiro. **Deliberações**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

\_\_\_\_\_, 4., Ciência, Tecnologia e Inovação para Melhoria da Qualidade de Vida, 2002, Rio de Janeiro. **Resoluções**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. 46 p.

\_\_\_\_\_, 4., Plenária Extraordinária de Recursos Humanos, Valorização do Servidor: um desafio para o novo Governo, 2003, Rio de Janeiro. **Relatório Consolidado**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

\_\_\_\_\_, 5., Plenária Extraordinária, Diretrizes para a adequação da estrutura organizacional da Fiocruz, 2006, Rio de Janeiro. **Relatório Final**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. 30 p.

\_\_\_\_\_, Extraordinário, A Reforma do Estado e a Fiocruz, 1995, Rio de Janeiro. **Relatório Final**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Orientações para implantação de unidade de Ouvidoria**. Brasília, DF: Ouvidoria-Geral da União, 2004.

DELUIZ, Neise. **Qualificação, competência e certificação**: visão do mundo do trabalho. In: SEMINÁRIO CERTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS PARA A ÁREA DE SAÚDE: os desafios do PROFAE. Brasília: nov. 2000.

DUARTE, Marcia Y.M. **GT**: grupo de trabalho história das relações públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DA REDE ALFREDO DE CARVALHO, 2., 2004, Florianópolis. Disponível em: <<http://www.jornalismo.ufsc.br>>. Acesso em: jun. 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. 3.ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. 2128 p.



FREEMAN, C. **The National System of Innovation in historical perspective**. Cambridge Journal of Economics, 1995; v. 19; n. 1. p. 5-24.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Diretrizes para a formulação do plano quadrienal 2001-2005**. Rio de Janeiro: 2001a. 23 p.

\_\_\_\_\_. **Plano quadrienal 2005-2008**. Rio de Janeiro: maio 2005a. 90 p.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Rio de Janeiro: out. 2005b. 103 p.

\_\_\_\_\_. **Portaria da Presidência da Fiocruz nº. 115/2005**, de 23 de maio de 2005. Dispõe sobre a especificação das competências e atribuições da Ouvidoria da Fiocruz, obedecendo ao comando do Parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição Federal e à decisão do IV Congresso Interno da Fiocruz. Rio de Janeiro: 2005c.

\_\_\_\_\_. **Portaria da Presidência da Fiocruz nº. 271/2004**, de 15 de setembro de 2004. Dispõe sobre a designação do Ouvidor da Fiocruz. Rio de Janeiro: 2004.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de atividades**: ano de 2005. Rio de Janeiro: 2005d.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de atividades da Ouvidoria da Fiocruz**: 2006. Rio de Janeiro: 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório de atividades da Fiocruz 2001-2004**. Rio de Janeiro: 2005e.

\_\_\_\_\_. **Relatório de atividades da Ouvidoria da Fiocruz**: 1º semestre de 2005. Rio de Janeiro: 2005f.

\_\_\_\_\_. **Relatório Fale Conosco Portal Fiocruz**: junho de 2006. Rio de Janeiro: 2006.

GADELHA, Carlos Augusto Gabrois. **Estudo de Competitividade por cadeias integradas no Brasil**: impactos das zonas de livre comércio. Campinas: Dez. 2002.

\_\_\_\_\_. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro: Abrasco, Vol. 8, n. 2, p. 521-535, 2003.

GIANGRANDE, Vera. O Ombudsman na iniciativa privada e o exercício da ética. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN. (Org.). **A Ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. p. 29-42.

GOMES, Isabel de Fátima Ferreira. **VIVA VOZ**: nasce a Ouvidoria Interna da CAIXA. In: SEMINÁRIO DIDADÃO.GOV: Gestão de Pessoas e Qualidade no Atendimento ao Cidadão & Ouvidorias. Brasília: 2006.

\_\_\_\_\_; ARAUJO, Leonardo. **Ouvidoria Interna**: Uma mina de idéias. In: ENCONTRO NACIONAL DE OUVIDORES E OMBUDSMAN, 8., 2003, Gramado. Brasília: 2003.

GOMES, Manoel Eduardo Camargo e. Do instituto do Ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, R. P. (Org.). **A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira**. Curitiba: Ed: UFPB, 2000. p. 49-124.

GUIMARÃES, Régia Ruth Ramirez. **Transferência de tecnologia de instituições de P&D públicas para o setor produtivo**: o papel das estruturas de interface. 2002. 170 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Faculdade de Engenharia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

HAMILTON, Mario; BRITTO, Jorge. **Análise estratégica de instituições de ciência e tecnologia em saúde**: uma proposta metodológica. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000, 23 p.

JUNQUEIRA, Vera Marta Silveira de R. O Ouvidor e a Psicologia. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN. (Org.). **A Ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. p. 59-64.

LASTRES, Helena Maria Martins; ALBAGLI, Sarita. Chaves para o terceiro milênio na era do conhecimento. In: LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S. (Org.). **Informação e Globalização na Era do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 7-26.

LEVCOVITZ, Eduardo; LIMA, Luciana Dias de; MACHADO, Cristiani Vieira. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232001000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232001000200002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: out. 2006.

LYRA, Rubens Pinto. **Ouvidoria**: o defensor dos direitos na administração Pública brasileira. In: ENCONTRO DO FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS, 7., 2005. Florianópolis: USC, 2005. Disponível em: <[http://www.unisc.br/fnou/artigos/ouvidor\\_o\\_defensor.pdf](http://www.unisc.br/fnou/artigos/ouvidor_o_defensor.pdf)>. Acesso em: out. 2005.

\_\_\_\_\_. O Ouvidor Universitário. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN. (Org.). **A Ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. p. 65-92.

MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. **Modelo de análise SWOT**. Rio de Janeiro: Fiocruz/ENSP, 2005. Apresentado na apostila da disciplina: Administração Estratégica em Organizações de C&T, do Curso de Mestrado em Gestão de C&T em Saúde.

MATTOS, Alexandre Magalhães de. **As constituições brasileiras e sua contextualização histórica**. Rio de Janeiro: UES. Disponível em: <[http://usuarios.skydome.net/baw/direito/const\\_br.pdf](http://usuarios.skydome.net/baw/direito/const_br.pdf)>. Acesso em: mar. 2006.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. Tradução Cyro Bernardes. São Paulo: Atlas, 1995.

OLIVEIRA, João Elias de. A Ouvidoria e a Administração Pública. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN. (Org.). **A Ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. p. 21-28.

\_\_\_\_\_. **A Ouvidoria como método para avaliar a gestão das pessoas e a qualidade nos serviços de atendimento ao cidadão.** In: SEMINÁRIO: Gestão de Pessoas e Qualidade no Atendimento ao Cidadão & Ouvidorias. Brasília: 2006.

PINTO, Odila de Lara. **Ombudsman nos bancos:** agente de mudanças nas instituições bancárias do Brasil. São Paulo: Musa, 1998, 160 p.

\_\_\_\_\_. **Ombudsman nos bancos.** In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN. (Org.). **A Ouvidoria no Brasil.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. p. 103-108.

\_\_\_\_\_. **Transformando a instituição através do atendimento de respeito ao consumidor/cidadão cliente de empresas públicas.** In: Seminário: Gestão de Pessoas e Qualidade no Atendimento ao Cidadão & Ouvidorias. Brasília: set. 2006.

QUENTAL, Cristiane; EMERIK, Maria Celeste. Transferência de tecnologia em institutos de pesquisa. In: SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, 20., 1998, **Anais...** São Paulo. Resumo dos trabalhos. São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_; GADELHA, Carlos Augusto Gabrois. Incorporação de demandas e gestão de P&D em institutos de pesquisa. **Revista de Administração Pública**, da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, ano. 34, n. 1, p. 57-78, jan./mar. 2000.

ROLDÃO, Antônio José Veiga. **O perfil profissional do Ombudsman nas instituições do Brasil.** Tese (Mestrado em Educação). Universidad de La Habana. Cuba: ago. 1999.

SALIM, Jean Jacques. **Gestão do Conhecimento em Instituições Financeiras.** Disponível em:

<<http://www.febraban.org.br/Arquivo/Servicos/Eventoscursos/Palestras/RH/Jean%20Jacques%20Salim.pdf>> Acesso em: maio.2007

VISMONA, Edson Luiz. A Ouvidoria no Brasil e seus princípios. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN. (Org.). **A Ouvidoria no Brasil.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. p. 9-20.

## **Entrevistados.**

Isabel de Fátima Ferreira Gomes, Ouvidora da Caixa Econômica Federal (outubro a novembro de 2006).

João Luiz San Tiago Dantas Barbosa Quental. Ouvidor externo da Fiocruz (setembro e outubro de 2006).

Leila de Mello Yanez Nogueira, Diretora de Recursos Humanos da Fundação Oswaldo Cruz (novembro a dezembro de 2006).

Rogério Lannes Rocha, Diretor da Associação dos Servidores da Fundação Oswaldo Cruz (outubro a novembro de 2006).

## **ANEXOS**

## **ANEXO A**

### **ROTEIRO DA ENTREVISTA**

#### **Fiocruz (Ouvidoria e Direh) e Asfoc**

1.  
Como vê o papel da Ouvidoria no Brasil? E o progresso da institucionalização de ouvidorias internas nas organizações brasileiras?
2.  
Em sua opinião, como a Fiocruz deve trabalhar os conceitos, que são a base do instituto de Ouvidoria, de responsabilidade social, cidadania, democracia, transparência, participação e acesso universal aos serviços públicos, nas esferas, externa e interna, e diante das especificidades de cada um dos respectivos públicos – clientes ou empregados?
3.  
Em sua opinião, é possível o funcionamento de uma Ouvidoria Interna, instituída nos mesmos moldes da Ouvidoria Externa, independentes entre si e mantendo um inter-relacionamento, e ambas obterem sucesso em relação aos respectivos objetivos, com melhoria do nível de satisfação do cliente externo, vantagens para a organização em relação aos processos, produtos e serviços e melhoria do bem-estar do ambiente interno? Ou uma ouvidoria única que conjugue a defesa das demandas do cliente – Ouvidoria Externa, e das demandas do público interno – Ouvidoria Interna? Justifique.
4.  
Comparando as ouvidorias, Interna e a Externa, quanto ao gerenciamento, em sua opinião, em que sentido é mais fácil e mais difícil a Ouvidoria Interna?
5.  
Quais as instâncias de atenção às demandas dos trabalhadores na Fiocruz? Qual o papel de cada uma dessas instâncias e a relação/interfaces com uma Ouvidoria Interna? Qual é o respectivo fluxo? Considera ideal? Por quê?
  - a) relacionadas à reclamação, sugestão, denúncia e elogio;
  - b) relacionadas às solicitações de informações e de esclarecimentos.
6.  
A Ouvidoria Interna deve ter interface de trabalho com as áreas de Recursos Humanos, Auditoria e Correição? Quais e como?
7.  
Em sua opinião, para a eficiência, eficácia e efetividade nas respostas às manifestações dos trabalhadores, a integração e a articulação entre as diversas instâncias de atenção são fatores importantes? É possível a garantia desses fatores através da institucionalização de uma Ouvidoria Interna? Por quê? Qual(is) o(s) ponto(s) forte(s) considerados?
8.  
A institucionalização de uma Ouvidoria Interna poderia gerar e/ou exacerbar conflitos internos entre reclamante e reclamado? E casos de retaliação do reclamado em relação ao reclamante por recorrer à Ouvidoria Interna? O que fazer para evitar (em cada caso)?

9.  
Qual(is) a(s) possível(is) razão(ões) que poderia(m) levar o trabalhador a não recorrer à Ouvidoria Interna? Qual(is) a(s) estratégia(s) que poderia(m) ser utilizada(s) para o estímulo à manifestação?
10.  
Pode(m) existir, na Fiocruz, resistência(s) à institucionalização da Ouvidoria Interna? Qual(is) e por quê? Qual(is) a(s) estratégia(s) que poderia(m) ser implementada(s) de estímulo ao comprometimento dos trabalhadores e gestores com a missão da Ouvidoria Interna e resposta às manifestações de forma tempestiva e com qualidade?
11.  
Qual(is) o(s) benefício(s) que pode(m) trazer a criação de uma Ouvidoria Interna para a Fiocruz?
12.  
Qual(is) a(s) principal(is) vantagem(ns) e desvantagem(ns) da criação do Instituto?
13.  
Em sua opinião, quais as forças e as fraquezas existentes para a criação do Instituto? E quais as oportunidades e as ameaças que podem interferir no desenvolvimento desse Instituto?
14.  
Considera importante a criação de um processo de avaliação de satisfação dos trabalhadores em relação às atividades da Ouvidoria Interna? Que indicadores poderiam ser utilizados?
15.  
A Fiocruz é uma Instituição Pública, da área de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (CT&I/S) que adota o processo participativo e democrático consolidado em suas práticas de gestão. Em sua opinião, a escolha do Ouvidor de uma Ouvidoria Interna pode ser realizada através de processo eleitoral (*versus* natureza das atividades do Ouvidor)? Qual a melhor forma de escolha?
16.  
Em sua opinião, mandato, com possibilidade de prorrogação, é uma opção para garantir autonomia e independência de atuação do profissional numa Ouvidoria Interna?
17.  
Qual(is) a(s) recomendação(ões) que daria a uma Instituição Pública de CT&I/S, como a Fiocruz, para a criação de uma Ouvidoria Interna?

## **ANEXO B**

### **ROTEIRO DA ENTREVISTA - CAIXA**

1.

Como vê o papel da Ouvidoria no Brasil? E o progresso da institucionalização de ouvidorias internas nas organizações brasileiras?

2.

Como a CAIXA trabalha os conceitos, que são a base do instituto de Ouvidoria, de responsabilidade social, cidadania, democracia, transparência, participação e acesso universal aos serviços públicos, nas esferas, Externa e Interna, e diante das especificidades de cada um dos respectivos públicos – clientes ou empregados?

3.

Em sua opinião, é possível o funcionamento de uma Ouvidoria Interna, instituída nos mesmos moldes da Ouvidoria Externa, independentes entre si, porém mantendo um inter-relacionamento, e ambas obterem sucesso em relação aos respectivos objetivos, com melhoria do nível de satisfação do cliente externo, vantagens para a organização em relação aos processos, produtos e serviços e melhoria do bem-estar do ambiente interno? Ou uma ouvidoria única que conjugue a defesa das demandas do cliente – Ouvidoria Externa, e das demandas do público interno – Ouvidoria Interna? Justifique.

4.

Quais os fatores que foram determinantes para a criação da Ouvidoria Interna? Quais as principais dificuldades/obstáculos enfrentadas nessa fase? E as principais facilidades nessa empreitada?

5.

Por que e como chegaram ao modelo hoje existente de Ouvidoria da CAIXA, conjugando a defesa das demandas do cliente – Ouvidoria Externa, e das demandas do público interno – Ouvidoria Interna?

6.

Comparando as ouvidorias, Interna e a Externa, quanto ao gerenciamento em que sentido é mais fácil e mais difícil a Ouvidoria Interna?

7.

Quais as instâncias de atenção às demandas dos trabalhadores na CAIXA? Qual o papel de cada uma dessas instâncias e a relação/interfaces com a Ouvidoria Interna? Qual é o respectivo fluxo? Considera ideal? Por quê?

- a) relacionadas à reclamação, sugestão, denúncia e elogio;
- b) relacionadas às solicitações de informações e de esclarecimentos.

8.

A Ouvidoria Interna tem interface de trabalho com as áreas de Recursos Humanos, Auditoria e Correição? Quais e como?

9.

Em sua opinião, para a eficiência, eficácia e efetividade nas respostas às manifestações dos trabalhadores, a integração e a articulação entre as diversas instâncias de atenção são fatores



importantes? É possível a garantia desses fatores através da institucionalização de uma Ouvidoria Interna? Por quê? Qual(is) o(s) ponto(s) forte(s) considerado(s)?

10.

A institucionalização da Ouvidoria Interna gerou e/ou exacerbou conflitos internos entre reclamante e reclamado? E casos de retaliação do reclamado em relação ao reclamante por recorrer à Ouvidoria Interna? O que foi feito para evitar (em cada caso)?

11.

Qual(is) a(s) possível(is) razão(ões) que leva(m) o empregado a não recorrer à Ouvidoria Interna? Qual(is) a(s) estratégia(s) utilizada(s), ou sugerida(s), para o estímulo à manifestação?

12.

Existiram ou existem, na CAIXA, resistências às atividades de Ouvidoria Interna? Quais e por quê? Quais as estratégias implementadas de estímulo ao comprometimento dos empregados e gestores com a missão da Ouvidoria Interna e de resposta de forma tempestiva e com qualidade às manifestações?

13.

Quais os benefícios de uma Ouvidoria Interna?

14.

Quais as principais vantagens e desvantagens do instituto de Ouvidoria Interna?

15.

Em sua opinião, quais as forças e fraquezas existentes numa Ouvidoria Interna – fatores internos e relacionados à posição presente?

E quais as oportunidades e ameaças que podem interferir no trabalho desse Instituto – fatores externos e relacionados ao futuro?

16.

Como vê o processo de avaliação de satisfação dos empregados em relação às atividades da Ouvidoria Interna da CAIXA? Como faz e quais os indicadores de satisfação interna?

17.

A Fiocruz é uma Instituição Pública, da área de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (CT&I/S) que adota o processo participativo e democrático consolidado em suas práticas de gestão. Em sua opinião, a escolha do Ouvidor de uma Ouvidoria Interna pode ser realizada através de processo eleitoral (*versus* natureza das atividades do Ouvidor)? Qual a melhor forma de escolha?

18.

Em sua opinião, mandato, com possibilidade de prorrogação, é uma opção para garantir autonomia e independência de atuação do profissional numa Ouvidoria Interna?

19.

Qual(is) a(s) recomendação(ões) que daria a uma Instituição Pública de CT&I/S, como a Fiocruz, para a criação de uma Ouvidoria Interna?

## **ANEXO C**

### **ART. 56 DO ANTEPROJETO CONSTITUCIONAL**

Art. 56 – É instituído o Defensor do Povo, incumbido, na forma de lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias a sua correção ou punição.

§ 1º O Defensor do Povo poderá promover a responsabilidade da autoridade requisitada no caso de omissão abusiva na adoção das providências requeridas.

§ 2º Lei complementar disporá sobre a competência, a organização e o funcionamento da Defensoria do Povo, observados os seguintes princípios:

I - O Defensor do Povo é escolhido, em eleição secreta, pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade civil e de notório respeito público e reputação ilibada, com mandato renovável de cinco anos;

II – são atribuídos ao Defensor do Povo a inviolabilidade, os impedimentos, as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional e os vencimentos dos ministros do Supremo tribunal Federal;

III – as Constituições Estaduais poderão instituir a Defensoria do Povo, de conformidade com os princípios constantes deste artigo.

Gomes, M. (2000, p. 74).

## ANEXO D

### ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[ ... ]

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

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

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

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

Brasil (2001).

### EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 19 - 04/JUN/1998

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da [Constituição Federal](#), promulgam esta Emenda ao texto constitucional:

[...]

Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da [Constituição Federal](#) passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7º a 9º:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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

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

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

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

Brasil (1998).

## ANEXO E CÓDIGO DE ÉTICA DO OUVIDOR/OMBUDSMAN

Proposta aprovada na Assembléia Geral Extraordinária, convocada para essa finalidade, realizada em Fortaleza - CE, no dia 19/12/97.

Considerando que, a natureza da atividade da Ouvidoria está diretamente ligada à compreensão e respeito às necessidades, direitos e valores das pessoas.

Considerando que, por necessidades, direitos e valores entende-se não apenas questões materiais, mas também questões de ordem moral, intelectual e social, e que direitos só têm valor quando efetivamente reconhecidos.

Considerando que, no desempenho de suas atividades profissionais e dependendo da forma como essas sejam desempenhadas, os Ouvidores/Ombudsman podem efetivamente fazer aplicar, alcançando esses direitos.

Considerando que, a função do Ouvidor/Ombudsman visa o aperfeiçoamento do Estado, da Empresa, a busca da eficiência e da austeridade administrativa.

Finalmente, considerando que, 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.

Os membros da ABO - Associação Brasileira de Ouvidores resolvem instituir o Código de Ética, nos termos enumerados a seguir:

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.
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 às pessoas.

13. Buscar a constante melhoria das suas práticas, utilizado 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.

Fortaleza, 19 de dezembro de 1997.

## **ANEXO F DECÁLOGO DO OUVIDOR**

- 1.** Ao receber uma reclamação, evitar conclusões intuitivas e precipitadas. Conscientizar-se de que a prudência é tão necessária quanto à 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.

Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (2005).

## ANEXO G

### CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS

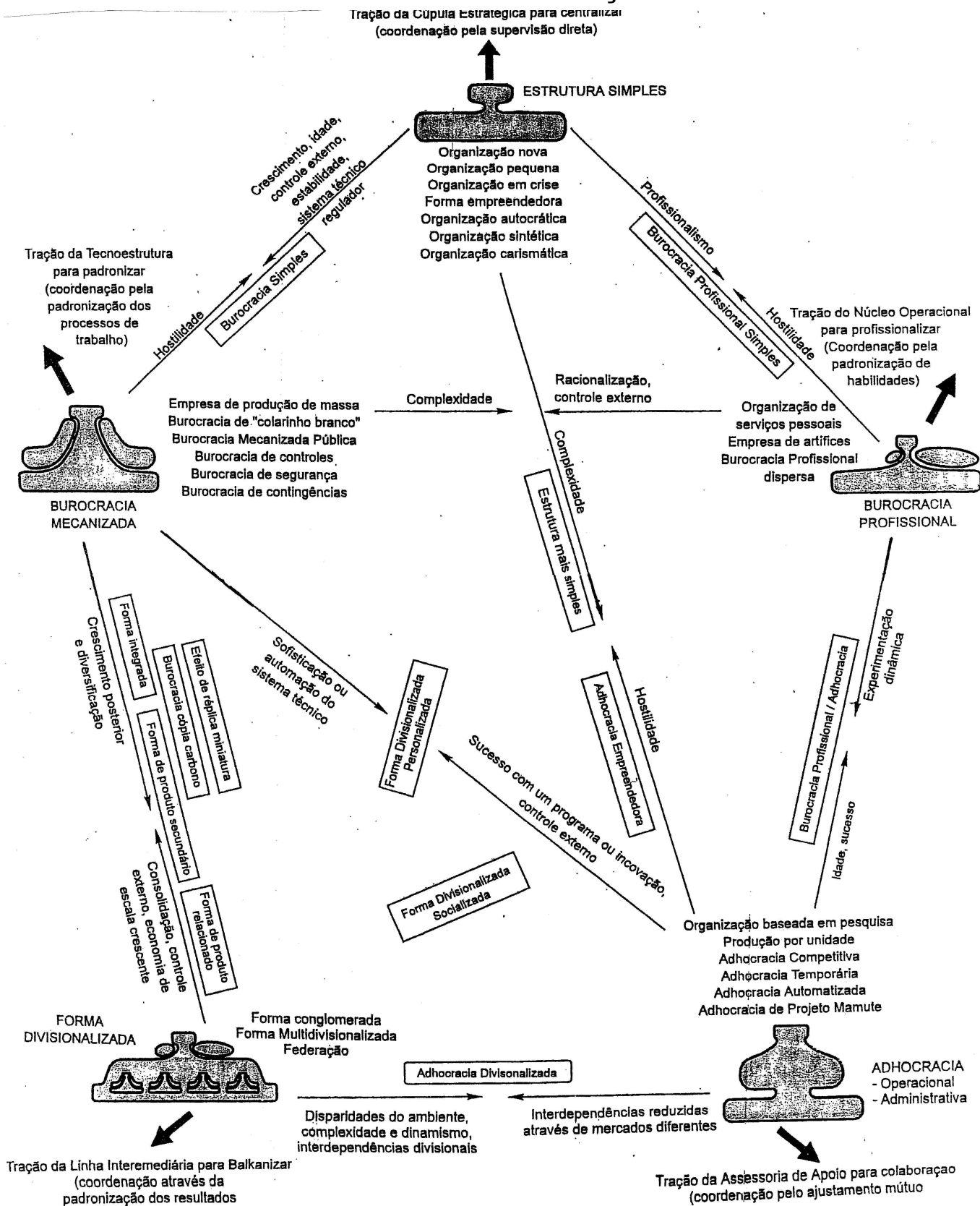
	<i>ESTRUTURA SIMPLES</i>	<i>BUROCRACIA MECANIZADA</i>	<i>BUROCRACIA PROFISSIONAL</i>	<i>FORMA DIVISIONALIZADA</i>	<i>ADHOCRACIA</i>
<b>MECANISMO CHAVE DE COORDENAÇÃO</b>	Supervisão direta	Padronização do trabalho	Padronização de habilidades	Padronização dos resultados	Ajustamento mútuo
<b>PARTE CHAVE DA ORGANIZAÇÃO</b>	Cúpula estratégica	Tecnoestrutura	Núcleo operacional	Linha intermediária	Assessoria de apoio (com núcleo operacional na Adhocracia Operacional)
<b>PARÂMETROS PARA DELINEAR:</b>					
Especialização de serviços	Pequena especialização	<i>Muita especialização horizontal e vertical</i>	<i>Muita especialização horizontal</i>	Alguma especialização horizontal e vertical (entre divisões e escritório central)	<i>Muita especialização horizontal</i>
Treinamento e doutrinação	Pouco treinamento e doutrinação	Pouco treinamento e doutrinação	<i>Muito treinamento e doutrinação</i>	Algum treinamento e doutrinação (dos gerentes das divisões)	Muito treinamento
Formalização do comportamento, burocrático/orgânico	Pouca formalização, orgânica	<i>Muita formalização, burocrática</i>	Pouca formalização, burocrática	<i>Muita formalização (dentro das divisões), burocrática</i>	Pouca formalização, orgânica
Grupamento	Comumente funcional	<i>Comumente funcional</i>	Funcional e por mercado	<i>Mercado</i>	<i>Funcional e por mercado</i>
Tamanho da unidade	Grande	Grande na base e pequeno nas demais	Grande na base e pequeno nas demais	Grande (no topo)	<i>Pequena em todas elas</i>
Sistema de planejamento e controle	Pouco planejamento e controle	Planejamento para a ação	Pouco planejamento e controle	<i>Muito controle do desempenho</i>	Planejamento para a ação limitado (especialmente na Adhocracia Administrativa)
Instrumentos de interligação	Poucos instrumentos de interligação	Poucos instrumentos de interligação	Instrumentos de interligação na administração	Poucos instrumentos de interligação	<i>Muitos instrumentos de interligação por toda a organização</i>
Descentralização	<i>Centralização</i>	<i>Descentralização horizontal limitada</i>	<i>Descentralização horizontal e vertical</i>	<i>Descentralização vertical limitada</i>	<i>Descentralização seletiva</i>
<b>FUNCIONAL:</b>					
Cúpula estratégica	Todo o trabalho administrativo	Sintonia fina, coordenação das funções, resolução de conflitos	Interligação externa, resolução de conflitos	"Carteira" estratégica, controle do desempenho	Interligações externas, resolução de conflitos, balanceamento de trabalho, monitoração de projetos
Núcleo operacional	Trabalho informal com pouca separação	Trabalho rotinizado e formalizado, com pouca separação	Trabalho padronizado e de habilidades, com grande autonomia individual	Tendência para formalização pelo motivo da divisionalização	Truncado (na Adh. Adm.) ou conjugado com a administração para executar trabalho informal de projetos (na Adh. Opr.)
Linha intermediária	Insignificante	Elaborada e diferenciada; resolução de conflitos, assessoria de interligação, apoio aos fluxos verticais	Controlado por profissionais; muito ajustamento mútuo	Formalização da estratégia divisional, operações gerenciais	Amplificada, mas indistinta da assessoria; envolvida em trabalho de projeto
Tecnoestrutura	Nenhuma	Elaborada para formalizar o trabalho	Pequena	Elaborada no escritório central para o controle do desempenho	Pequena e indistinta da linha intermediária em trabalho de projetos
Assessoria de apoio	Pequena	Muitas vezes elaborada a fim de reduzir a incerteza	Elaborada para dar apoio aos profissionais; estrutura da Burocracia Mecanizada	Dividida entre o escritório central e as divisões	Grandemente elaborado (especialmente, na Adhocracia Administrativa), mas indistinta da linha intermediária em trabalho de projetos
Fluxo de autoridade	Significante, vinda do topo	Significante por toda parte	Insignificante (exceto na assessoria de apoio)	Significante por toda parte	Insignificante
Fluxo de sistemas regulados	Insignificante	Significante por toda parte	Insignificante (exceto na assessoria de apoio)	Significante por toda parte	Insignificante
Fluxo de comunicação informal	Significativo	Desencorajado	Significante na administração	Alguma entre o escritório central e as divisões	Significante por toda parte
Constelações de trabalho	Nenhuma	Insignificante, especialmente nos níveis mais baixos	Alguma na administração	Insignificante	Significante por toda parte (especialmente na Adhocracia Administrativa)
Fluxo da tomada de decisão	De cima para baixo	De cima para baixo	De baixo para cima	Diferenciado entre o escritório central e as divisões	Meçclado, em todos os níveis
<b>FATORES SITUACIONAIS:</b>					
Idade e tamanho	Caracteristicamente jovem e pequena (primeiro estágio)	Caracteristicamente antiga e grande (segundo estágio)	Variadas	Caracteristicamente antiga e muito grande (terceiro estágio)	Caracteristicamente jovem (Adhocracia Operacional)
Sistema técnico	Simple, não regulado	Regulado mas não automatizado, e nem sofisticado	Nem regulado nem sofisticado	Divisível, caso contrário igual à Burocracia Mecanizada	Muito sofisticado, às vezes automatizado (na Adhocracia Administrativa); não regulado nem sofisticado (na Adh. Oper.)
Ambiente	Simple e dinâmico, algumas vezes hostil	Simple e estável	Complexo e estável	Relativamente simple e estável; mercados diversificados (especialm. produtos)	Complexo e dinâmico; algumas vezes diferente (na Adhocracia Administrativa)
Poder	O principal executivo controla, muitas vezes proprietário; não acompanha a moda	Tecnocrático e algumas vezes com controle externo; não acompanha a moda	Controle do operador profissional; segue a moda	Controle pela linha intermediária; segue a moda (especialmente na indústria)	Controle de peritos; muito seguidora da moda

Fonte: Mintzberg (1995).

OBSERVAÇÃO: Os parâmetros-chave para delinear figuram em itálico.



# ANEXO H PENTÁGONO DAS TRAÇÕES



Fonte: Mintzberg (1995).

## **ANEXO I**

### **PORTARIA DA PRESIDÊNCIA DA FIOCRUZ Nº 115/2005-PR**

O Presidente da Fundação Oswaldo  
Cruz, no uso de suas atribuições,

#### **RESOLVE:**

#### **1.0 - PROPÓSITO**

Especificar as competências e atribuições da Ouvidoria Fiocruz, obedecendo ao comando do §3º do artigo 37 da Constituição Federal, e à decisão do IV Congresso Interno da Fiocruz.

#### **2.0 - COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DO OUVIDOR/OUVIDORIA:**

2.1 – Receber e examinar sugestões, reclamações, elogios e denúncias dos cidadãos relativos às atividades da Fiocruz, dando encaminhamento aos procedimentos necessários para a solução dos problemas suscitados, com retorno aos interessados.

2.2 – Organizar e interpretar o conjunto das manifestações recebidas dos cidadãos, monitorar, a partir delas, o desempenho da Fiocruz no cumprimento de suas finalidades e elaborar pesquisas de satisfação do usuário.

2.3 – Apoiar tecnicamente as Unidades da Fiocruz visando a solução dos problemas apontados pelos cidadãos.

2.4 – Produzir relatórios que expressem expectativas, demandas e nível de satisfação da sociedade e sugerir mudanças, tanto gerenciais como procedimentais, a partir da análise e interpretação das manifestações recebidas.

2.5 – Recomendar a instauração de procedimentos administrativos para exame técnico das questões e a adoção de medidas necessárias para a adequada prestação de serviço público, quando for o caso.

2.6 – Encaminhar aos setores competentes todas as denúncias, tão logo sejam recebidas.

2.7 – Cooperar com as Ouvidorias do Governo Federal, bem como com as de Estados, Municípios, Distrito Federal e privadas, visando salvaguardar direitos e garantir a qualidade das ações e serviços prestados pela Fiocruz.

2.8 – Guardar sigilo referente a informações levadas ao seu conhecimento, no exercício de suas funções.

2.9 – Participar do Conselho Deliberativo da Fiocruz com direito a voz.

2.10 – Orientar tecnicamente a atuação das demais estruturas de ouvidoria ou serviços similares existentes ou que venham a ser criados na Fiocruz.

2.11 – Divulgar, através dos diversos canais de comunicação da Fiocruz, o trabalho realizado pela Ouvidoria, assim como informações e orientações que considerar necessárias ao desenvolvimento de suas ações.

### **3.0 - FUNCIONAMENTO**

O Ouvidor exercerá suas atividades com autonomia e no interesse geral dos cidadãos, terá livre acesso às informações pertinentes ao seu trabalho de atendimento às demandas dos usuários e deverá contar com todo apoio da comunidade Fiocruz. A Ouvidoria será constituída por uma equipe que inclui Secretaria e Núcleo de Análise.

### **4.0 - DESIGNAÇÃO E MANDATO**

O Ouvidor será designado pela Presidência com a aprovação do Conselho Deliberativo da Fiocruz para mandato de quatro anos.

### **5.0 - VIGÊNCIA**

A presente Portaria tem vigência a partir da data de publicação.

## **ANEXO J**

### **EXEMPLOS BEM SUCEDIDOS DE ATUAÇÃO DA OUVIDORIA INTERNA DA CAIXA - RELATOS**

#### **CAMPANHAS**

**Recursos Naturais** – Por sugestão de um empregado para a redução do consumo de água na Organização, que gerou uma economia de até 89% no consumo (conserto de vazamentos e uso responsável) de algumas regiões e 10% no consumo global da CAIXA, o que chegou a uma redução de 91% no valor da conta paga, correspondendo a uma economia no valor de um milhão num semestre.

#### **NORMATIVAS**

**Programa Saúde CAIXA** - Um empregado queria incluir enteado no programa Saúde CAIXA, porém não possuía os documentos exigidos (guarda judicial). Em primeira instância, a área jurídica lembrava das exigências normativas. A companheira do empregado, mãe da criança, possuía uma declaração do genitor desistindo da guarda. Por entender que a Justiça só deva regular litígio, o que não acontecia, a Ouvidoria solicitou que fosse modificado o Manual Normativo e incluído o enteado como dependente no programa de Saúde. Os argumentos foram sustentados a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e com base nos princípios de justiça e igualdade. A área de RH da CAIXA submeteu o assunto à Diretoria Jurídica, que aceitou a argumentação da Ouvidoria, sugerindo a mudança no Manual Normativo e inclusão de todos os potenciais beneficiários na mesma situação.

#### **PRODUTOS/ SERVIÇOS:**

**Penhor** - Manifestações registradas por funcionários levaram a Ouvidoria a promover encontro entre gestores e avaliadores para se buscar soluções aos problemas relatados.

**PROCESSOS:**

**Extratos** – Proporcionou a melhoria na qualidade do papel dos extratos enviados aos clientes, após reclamações relatando que os impressos dificultavam a leitura das informações.

**Habitação** – Utilizado pelos empregados como meio de encaminhamento de sugestões para um grupo de trabalho formado para otimizar os processos de habitação.

**Conta Corrente/Cheque Especial** - Utilizado pelos empregados como meio de encaminhamento de sugestões para um grupo de trabalho formado para otimizar os processos dos pontos de venda, entre os quais o de abertura de conta corrente com a implantação de cheque especial. Esse tipo de atendimento era demasiadamente moroso em razão da ausência de integração entre os sistemas, o que obrigava os empregados a realizar repetidas ações para finalizar um único procedimento.

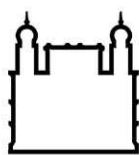
**Sistema de Autorização de Perfil de Acesso** – Em razão de reclamações, a Ouvidoria organizou debate com os gestores para reduzir o impacto negativo no atendimento. As áreas envolvidas foram reunidas a fim de discutir os problemas apontados pelos clientes internos e, com base neles, sugerir soluções que proporcionassem a otimização do sistema, suas rotinas e processos. O resultado disso foi a revisão do manual normativo.

Fonte: Documentos da CAIXA.

## ANEXO K RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA OUVIDORIA DA FIOCRUZ: 2006

### Ouvidoria Fiocruz





Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

**Fundação Oswaldo Cruz**

Ministério  
da Saúde



Presidente:

*Paulo Marchiori Buss*

Vice-presidentes:

*Ary Carvalho de Miranda*

*Maria do Carmo Leal*

*Paulo Emani Gadelha Vieira*

*Reinaldo Felipe Nery Guimarães*

Chefe de Gabinete:

*Arlindo Fábio Gómez de Sousa*

Equipe da Ouvidoria:

Ouvidor:

*João Luiz de San Tiago Dantas Barbosa Quental*

Analistas:

*Carmen Priscila Alves Silveira*

*Jeanine Maria Egg*

*José Augusto Carvalho Nunes*

*Marcela Vieira da Silva*

*Marco Antonio Carvalho Santos*

*Regina Coeli Várzea Ribeiro*

# SUMÁRIO

1	Mensagem do Ouvidor	5
2	Institucionalização da Ouvidoria	7
3	Execução físico-orçamentária	9
	3.1 Execução Física	9
	3.2 Execução Orçamentária	11
4	Gestão Administrativa	13
	4.1 Equipe	13
	4.2 Instalações	13
	4.3 Divulgação	14
5	Avaliação 2006	15
6	Plano de trabalho 2007	21



# 1- Mensagem do Ouvidor

É uma grande satisfação apresentar um breve relato das atividades desenvolvidas pela Ouvidoria da Fiocruz, ao longo de seu segundo ano de existência. Se o ano de 2005 foi de aprendizagem e de esforço na implantação dessa nova ferramenta de gestão participativa em nossa Instituição, esse ano passado foi dedicado à consolidação e aperfeiçoamento desse espaço de cidadania. Podemos afirmar, sem medo de errar, que o saldo foi amplamente positivo. A Ouvidoria vem conquistando a confiança e o reconhecimento do público externo, e no âmbito interno da organização a indispensável compreensão de nosso trabalho vem sendo aos poucos evidenciada, refletindo-se no diálogo com a maioria dos gestores em todos os níveis hierárquicos e na cooperação obtida de nossos interlocutores.

Durante o ano de 2006 a Ouvidoria Fiocruz recebeu 794 manifestações dos cidadãos e usuários dos serviços da Instituição, um aumento de 38,29% em relação ao ano de 2005. Ocorreu também uma grande mudança no perfil das manifestações. Passaram a ser registradas no nosso sistema apenas reclamações, denúncias, sugestões e elogios. As solicitações de informação recebidas em 2006 pelo sistema foram redirecionadas ao Fale Conosco do Portal Fiocruz. Assim, se em 2005 foi forte e expressivo o quantitativo das solicitações de informações (67% do total recebido), em 2006 as reclamações e denúncias chegaram a 64% do total.

É importante mencionar que essas manifestações, independente de sua natureza, sempre carregam sinais de alerta, desafios e muitas reflexões. Nosso papel foi procurar transformar essa pauta em possibilidades de aperfeiçoamento institucional, tanto técnico como ético. É bem verdade que algumas reclamações e denúncias são improcedentes, mas a sua grande maioria toca em problemas que ainda persistem, como o descuido no atendimento, a falta de transparência em algumas decisões e a ineficiência na comunicação, apesar de ser a Instituição um exemplo de práticas democráticas na sua gestão.

No campo da infra-estrutura temos a destacar que o nosso sistema informatizado de recepção e encaminhamento de mensagens, administrado pelo CICT – Centro de Informação Científica e Tecnológica, vem melhorando dia a dia, possibilitando uma efetiva comunicação com os gestores da Fiocruz e os cidadãos em geral. Também é importante mencionar que em breve, no início do próximo exercício, estaremos instalados na nossa sede própria, ao lado da Tenda Ciência em Cena.

Há pontos que precisam ser ainda esclarecidos junto aos gestores. Muitas vezes, ao tomarmos ciência e encaminharmos reclamações ou denúncias às Unidades, somos mal compreendidos, como se já houvessemos nos posicionado *a priori* frente ao fato relatado, gerando algum grau de desconforto. A recente solicitação da Corregedoria Geral da União, para que lhe sejam relatadas anualmente as denúncias encaminhadas e respectivas providências tomadas, reforça a seriedade e delicadeza no trato destas questões, sem temor de eventuais melindres. Assim, é necessário que haja, por parte dos que mantém esse diálogo com a Ouvidoria, a compreensão do seu verdadeiro papel. É evidente que isso passa por um processo de aprendizagem, apontando a necessidade de um trabalho mais intenso e específico junto às Unidades da Fiocruz.

Outro passo importante para a Fiocruz foi a deliberação do V Congresso Interno, em 2005, pela criação de uma Ouvidoria Interna. Tal decisão, ainda não regulamentada pela Presidência, atenderá uma demanda claramente manifesta pelos trabalhadores da Fiocruz. Entretanto, é importante ressaltar que sem a instalação da Comissão de Ética dos Servidores da Fiocruz, a Ouvidoria Interna não contará com o apoio necessário para o exercício pleno de suas funções.

Também foi pavimentado um acordo de cooperação com a Escola Nacional de Saúde Pública, visando a aplicação, ao longo do próximo ano, de uma pesquisa de satisfação dos usuários de nossos serviços médicos ambulatoriais e hospitalares, atendendo uma das recomendações da Ouvidoria Geral da União.

Entretanto, ainda há muito a fazer.

Destaca-se em nossa pauta a necessidade de irmos ao encontro do cidadão, atuando de forma mais pró-ativa junto ao público da Fiocruz. Ainda temos uma prática limitada, atendendo os cidadãos quase que exclusivamente pela internet, quando sabemos que a esmagadora maioria da sociedade não tem acesso a esses serviços. Se grande parte dos usuários da Fiocruz – estudantes, fornecedores, organizações científicas, pesquisadores e seu próprio público interno – pertence a um extrato diferenciado da sociedade que tem acesso aos computadores, o mesmo não acontece com os numerosos usuários de nossas Unidades que oferecem serviços de assistência médica de referência, por exemplo. Desta forma, uma de nossas prioridades, ainda para o início do próximo exercício, será garantir a presença da Ouvidoria nos hospitais, centro de saúde e ambulatórios da Instituição, ampliando assim o acesso dos pacientes e seus familiares aos nossos serviços.

Terminando, não poderíamos deixar de ressaltar que o foco do nosso trabalho – a gestão participativa e o Controle Social – está na ordem do dia e também na pauta da 13ª Conferência Nacional de Saúde, agendada para o final de 2007. É indispensável avançar na proposta do tema. É nessa luta que a Ouvidoria Fiocruz está inserida.

março/2007

## 2 - Institucionalização da Ouvidoria

- 25-28/11/2002 – *IV Congresso Interno da Fiocruz – Resoluções*  
Proposta a criação de uma Ouvidoria na Fiocruz.
- 15/09/2004 – *Portaria da Presidência nº 271/2004-PR*  
É designado o Ouvidor da Fiocruz.
- 23/05/2005 – *Portaria da Presidência nº 115/2005-PR*  
Estabelece as competências e atribuições do Ouvidor/Ouvidoria, funcionamento, designação e mandato.
- 13/12/2005 – Deliberação da DE – Diretoria Executiva, de 30/11/2005  
A Ouvidoria da Fiocruz se constitui em uma UGR (Unidade Gestora Responsável), com poder de gerir seu próprio orçamento.

## 3 - Execução físico-orçamentária

### 3.1 Execução Física

No tocante às mensagens recebidas e devidamente respondidas ao usuário, no ano de 2006, a Ouvidoria registrou 794 manifestações, tendo alcançado 67% da previsão de 1.200 do seu Plano de Objetivos e Metas e superado em 38% as mensagens recebidas em 2005, que chegaram a 490 (gráfico 1).

Uma grande mudança no perfil das manifestações foi buscada e alcançada. No nosso sistema estão registradas apenas manifestações cuja natureza são enquadradas como reclamações, denúncias, sugestões e elogios. As 102 mensagens recebidas em 2006 pelo sistema, que fogem do campo de atuação da Ouvidoria, como os pedidos de informações e esclarecimentos de dúvidas, foram

redirecionadas ao Fale Conosco do Portal Fiocruz, que é responsável por esse serviço. Esses dados não estão mais registrados em nossa estatística.

Essa mudança no perfil é evidenciada quando se compara o total das reclamações e informações recebidas em 2005 e 2006. Enquanto as reclamações em 2006 chegaram a 459 mensagens (58% do total), em 2005 elas chegaram somente a 97 mensagens (20% do total). As mensagens de solicitação de informações totalizaram 330 em 2005 e zero em 2006 (gráfico 1).

No quadro 1 e gráfico 2 são apresentadas as manifestações atendidas em 2006, por Mês e por Natureza da comunicação.

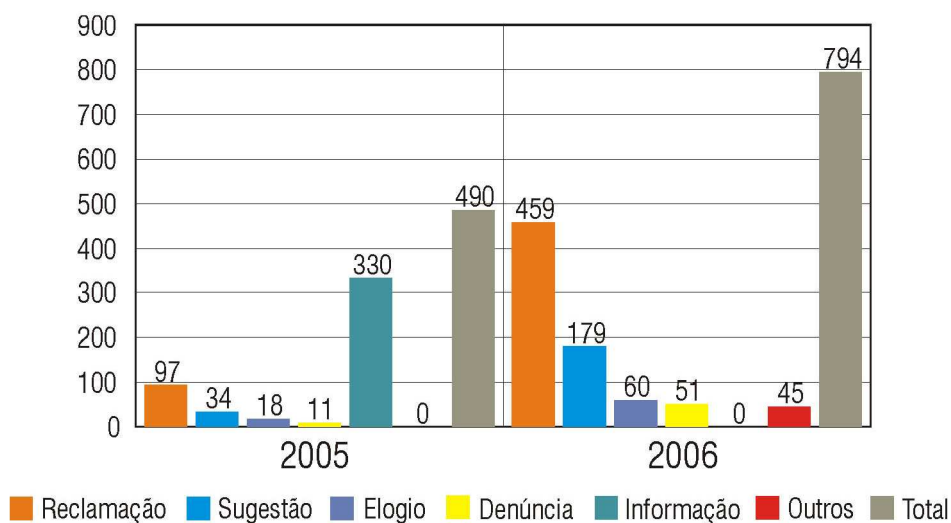
**Quadro 1: Manifestações Atendidas**

Natureza da comunicação	Manifestações Atendidas												GERAL
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	
Reclamação	25	32	53	107	49	23	26	36	24	26	30	28	459
Sugestão	27	19	14	24	11	14	6	15	11	16	10	12	179
Elogio	3	5	2	3	8	4	4	7	9	3	5	7	60
Denúncia	1	3	9	9	7	3	2	3	2	6	4	2	51
Outros*	0	0	3	4	2	5	5	8	7	4	4	3	45
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>59</b>	<b>81</b>	<b>147</b>	<b>77</b>	<b>49</b>	<b>43</b>	<b>69</b>	<b>53</b>	<b>55</b>	<b>53</b>	<b>52</b>	<b>794</b>

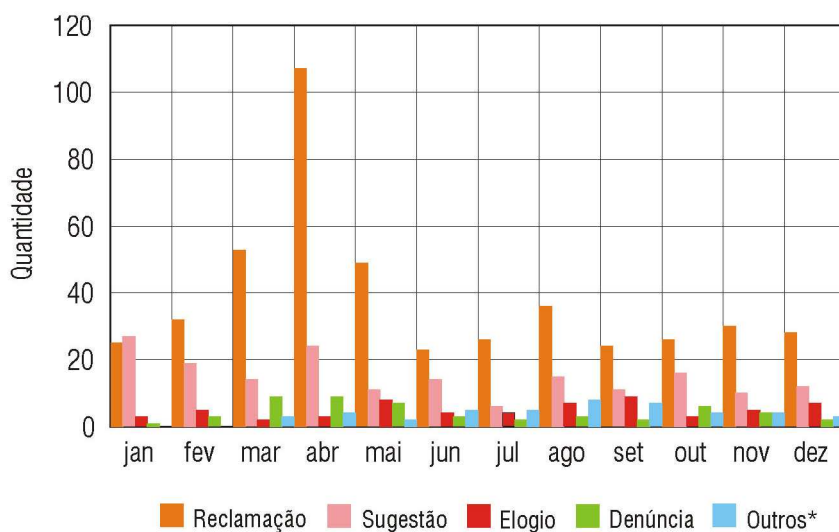
\* Outros: referem-se às mensagens de denúncias e reclamações de outras Instituições, as quais foram dadas as devidas orientações de encaminhamento aos remetentes.

Média mensal: **66 mensagens**

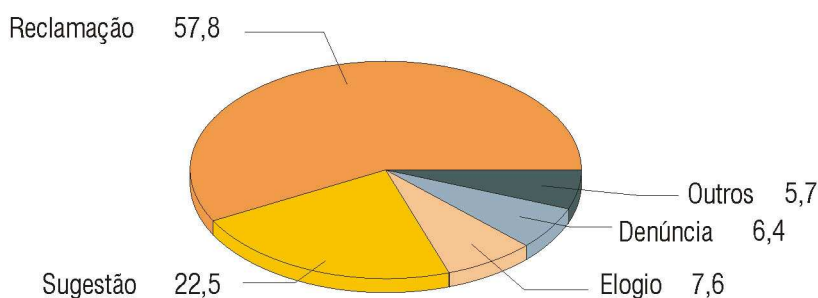
**Gráfico 1: Comparativo das Manifestações Atendidas em 2005 e 2006**



**Gráfico 2: Manifestações Atendidas em 2006 por mês**



**Gráfico 3: Percentual das Manifestações Atendidas em 2006**



Ao longo de 2006 a Ouvidoria recebeu uma média mensal de 66 manifestações, que foram enquadradas como reclamações, denúncias, sugestões, elogios e outros.

Do total de 794 manifestações recebidas, 58% foram reclamações, que expressam desgostos, críticas, queixas, protestos ao atendimento e aos serviços prestados pela Instituição.

Com 23% do total, as sugestões, com 179 registros, expressaram a vontade e os desejos dos que se preocuparam em apresentar idéias e propostas para o aperfeiçoamento do atendimento e da prestação de serviços da Fundação.

Os elogios, que expressam o reconhecimento e a satisfação pelo atendimento ou serviço prestado pela Fiocruz, alcançaram 8% do total, com 60 mensagens.

As denúncias, com 7% do total, atingiram a marca de 51 manifestações. Elas expressam acusações contra o descumprimento de normas, preceitos legais e princípios éticos estabelecidos.

Na categoria “Outros”, com 6% do total, foram colocadas as mensagens de denúncias e reclamações que os cidadãos fizeram de outras Instituições. Aos remetentes foram dadas as devidas orientações de encaminhamento para essas manifestações.

O gráfico 3 ilustra em percentuais esse quadro de manifestações recebidas em 2006.

Basicamente o acesso do público à Ouvidoria ainda é através de mensagens eletrônicas. Poucas são as manifestações por telefone e insignificantes são os números dos contatos pessoais.

A mudança para a sua sede própria, a implantação da Ouvidoria presencial nas Unidades prestadoras de serviços médico-assistenciais, a possível assunção da Ouvidoria Interna, previstas para

o início de 2007, possibilitarão a ampliação desse acesso à Ouvidoria. Junto a isso, a continuação do trabalho de divulgação da Ouvidoria poderá alcançar outros usuários e cidadãos que deixam de utilizá-la por ainda desconhecer sua existência e seu trabalho.

O processamento das manifestações tem sido conduzido através do encaminhamento das mensagens recebidas aos diretores de Unidades ou aos seus representantes. O encaminhamento ao diretor visa mantê-lo informado das manifestações dos usuários e cidadãos sobre a sua Unidade para que possa orientar o seu atendimento. A partir de então, a Ouvidoria acompanha o atendimento, monitora os prazos de resposta e mantém o usuário informado.

### 3.2 Execução Orçamentária

O orçamento aprovado para a Ouvidoria, para o ano de 2006, foi de R\$369.400,00, sendo R\$140.750,00 para Custeio e R\$228.650,00 para Capital (Obras e Instalações e Equipamentos).

Sua execução, no total de R\$284.246,00, ficou em torno de 77% do previsto no seu Plano de Objetivos e Metas (quadro 2 e gráfico 4).

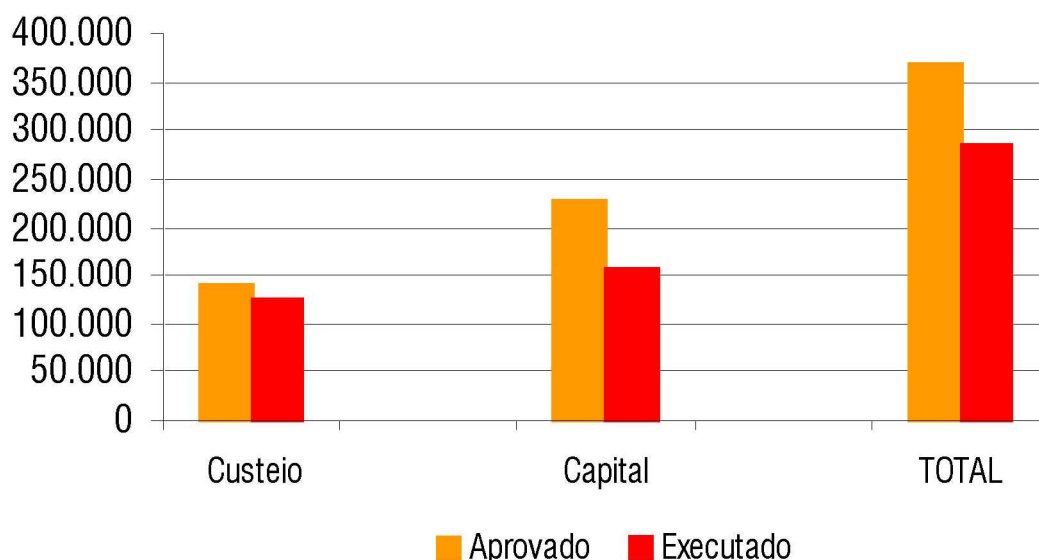
Os elementos de despesa que demonstraram uma execução significativa foram Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, que diz respeito a pagamento de pessoal terceirizado; e Obras e Instalações, recursos utilizados para reforma das instalações da futura sede.

É importante mencionar que o executado, nos percentuais alcançados, longe de representar uma baixa capacidade de utilização do orçamento, expressa mais uma determinação e uma prática da Ouvidoria no uso criterioso dos recursos. Com a colaboração da Administração Central da Fiocruz, possibilitou-se economias nos processos de aquisição de equipamentos e redução no custeio, na rubrica serviços de terceiros.

**Quadro 2: Execução Orçamentária 2006**

Elemento de despesas	Aprovado	Executado	% execução
<b>Custeio</b>	140.750	125.959	89
<b>Capital</b>	228.650	158.286	69
<b>TOTAL</b>	369.400	284.245	77

**Gráfico 4: Execução Orçamentária 2006**



## 4 - Gestão Administrativa

### 4.1 Equipe

Para o desenvolvimento dos seus trabalhos, durante o ano de 2006, a Ouvidoria Fiocruz contou com a participação efetiva de cinco profissionais.

Nova profissional, aprovada no Concurso de 2006, foi incorporada à equipe, em outubro/2006. Por força do mesmo concurso um analista deixou a Ouvidoria, nesse período, para servir em outra Unidade da Fiocruz.

Parceria com o IPEC – Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas possibilitou a inclusão na Ouvidoria de uma analista, também em outubro de 2006. Essa profissional foi cedida à Ouvidoria, onde deverá atuar diretamente no processo de implantação da ouvidoria presencial nas Unidades médico-assistenciais, a começar pelo próprio IPEC, no início de 2007.

A expansão das atividades da Ouvidoria, previstas para o primeiro semestre de 2007, como a Ouvidoria presencial em todas as Unidades médico-assistenciais da Fiocruz e a possível assunção das atribuições da Ouvidoria Interna, poderão demandar um reforço para a área de atendimento.

Outro aspecto a ser considerado é a mudança da Ouvidoria para suas novas instalações, prevista para março/2007, e que irá exigir funcionários para recepção e serviços gerais, que devem ser disponibilizados pela Dirac – Diretoria de Administração do Campus.

#### 4.1.1 Capacitação da equipe

As oportunidades de capacitação da equipe, no ano de 2006, foram bastante reduzidas. Os diversos seminários e encontros promovidos em 2005 pela Ouvidoria Geral da União e pela Ouvidoria Geral do SUS não se repetiram em 2006, com exceção de um único curso oferecido ao final do ano, para o qual a Ouvidoria encaminhou apenas uma analista, tendo em vista a indisponibilidade financeira da Fiocruz na ocasião.

Para a implantação do projeto da Ouvidoria presencial nas Unidades prestadoras de serviços médico-assistenciais da Fiocruz, julgou-se necessário dar à equipe uma preparação básica. Para tanto foram realizadas visitas técnicas às Ouvidorias do Hospital dos Servidores do Estado (HSE), Instituto Nacional do Câncer (INCa), Hospital Copa D'Or e Hospital Universitário Antonio Pedro (HUAP).

### 4.2 Instalações

A Ouvidoria desenvolveu suas atividades, durante todo o ano de 2006, nas duas salas que ocupa provisoriamente na Vila Residencial.

Prevista originalmente para setembro/2006, a mudança para a sede nova não se concretizou. Problemas alheios à vontade da Dirac – Diretoria de Administração do Campus, que elaborou o projeto e administra o contrato de reforma, obrigaram a que se adiasse a data de entrega das novas instalações para o início de 2007.

A nova sede da Ouvidoria, mais central e mais próxima do Castelo Mourisco, está ao lado da Tenda Ciência em Cena. A Ouvidoria terá à disposição um espaço nobre e plenamente adequado as suas atuais e futuras atividades, incluindo nessas as atribuições da Ouvidoria Interna, se assim for a decisão da Presidência.

### 4.3 Divulgação

Procurando dar continuidade ao seu trabalho de divulgação, a Ouvidoria realizou em 2006 palestras e reuniões técnicas, indo às seguintes Unidades da Fiocruz: ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Dirac – Diretoria de Administração do Campus, Dirad – Diretoria de Administração, Museu da Vida, Cesteh – Centro de Estudos de Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana, CSGSF – Centro de Saúde Germano Sinval Faria, EPSJV – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, IPEC – Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas, IFF – Instituto Fernandes Figueira. Essas reuniões foram muito produtivas, não só para

consolidar as relações de parceria com esses gestores como também divulgar o nosso trabalho junto a essas Unidades.

Com relação ao apoio dado na divulgação da Ouvidoria, pode-se destacar a ação da Farmácia Popular do Brasil (FPB), que providenciou a distribuição de cartazes junto a suas Unidades, contribuindo com o aumento das manifestações recebidas por telefone.

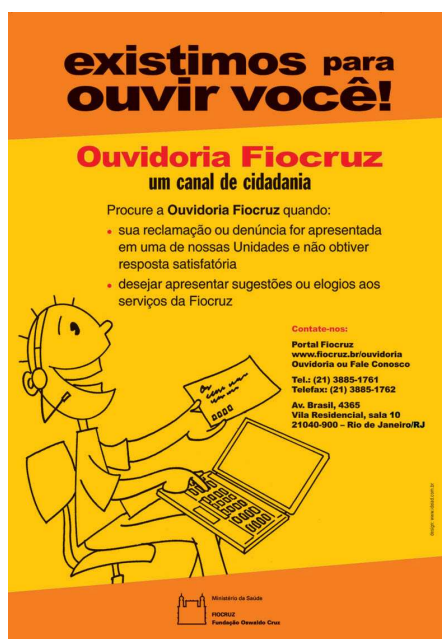
Outro apoio de grande importância veio do Programa RADIS (Reunião, Análise e Difusão de Informação sobre Saúde) da ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, que expõe assiduamente no expediente de sua revista, os contatos da Ouvidoria. Cabe, também, mencionar a edição da RADIS nº 49, de setembro/2006, que traz em sua quarta capa o cartaz da Ouvidoria. Essa contribuição leva o nome da Ouvidoria Fiocruz às mais distantes cidades do País, com um alcance expressivo de uma tiragem de 56 mil exemplares direcionados à área da Saúde.

Um dos objetivos da Ouvidoria para 2006 visava uma melhor aproximação com o público que utiliza os serviços médico-hospitalares das Unidades assistenciais, como o IPEC – Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas, IFF – Instituto Fernandes Figueira, Cesteh – Centro de Estudos de Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana, CSGSF – Centro de Saúde Germano Sinval Faria. Reuniões foram realizadas com seus dirigentes para viabilizar um modelo de atuação conjunta, que permitisse um amplo acesso desse público à Ouvidoria.

A divulgação dos trabalhos da Ouvidoria ainda está aquém das expectativas, sendo portanto necessário fazer um esforço mais concentrado para romper canais internos da Fiocruz que ainda estão bloqueados. Por outro lado é preciso conscientizar-se que uma maior aproximação com o público interno e externo da Fiocruz ocorrerá se a Ouvidoria souber utilizar as ferramentas de comunicação que estão ao seu alcance.

No início de 2007 a Ouvidoria estará se mudando para sua nova sede. Evidentemente que não se poupará esforços de divulgação do novo endereço, telefones, sinalização do campus e outras medidas afins para que seja dada aos cidadãos, aos usuários e a comunidade da Fiocruz a completa possibilidade de acesso às novas instalações.

A seguir é apresentado o cartaz que foi usado nesse ano de 2006 para divulgação da Ouvidoria junto às Unidades da Fiocruz e ao público externo e foi também objeto da quarta capa da Revista RADIS nº 49, de setembro/2006.



## 5 - Avaliação 2006

A Ouvidoria Fiocruz tem como base de seu trabalho e principal atribuição receber, examinar e encaminhar às áreas competentes as manifestações do cidadão sobre o atendimento prestado pela Fiocruz e propor, sempre que necessário, a adoção de medidas corretivas e preventivas, que visam o aprimoramento dos serviços prestados pela instituição, o atendimento das demandas da sociedade e a elevação do grau de satisfação do usuário.

Para a realização desse trabalho a Ouvidoria vem contando, desde sua implantação, com o apoio das Unidades envolvidas, não só nas respostas aos encaminhamentos das mensagens como também nas soluções dos problemas levantados. Na área de informática, a contribuição do CICT – Centro de Informação Científica e Tecnológica através do DCC – Departamento de Computação Científica continua sendo de vital importância para o sucesso do trabalho da Ouvidoria.

As manifestações recebidas ao longo do ano são analisadas pela equipe da Ouvidoria no que se refere ao seu quantitativo e a natureza da comunicação (reclamações, denúncias, sugestões e elogios) não só para a elaboração do seu relatório como também para subsidiar sua avaliação desse trabalho, que envolve a sociedade e a Fiocruz.

Para que o trabalho da Ouvidoria tenha bom resultado é necessário passar aos gestores das Unidades e aos dirigentes da Instituição a percepção e a voz dos seus usuários; os seus protestos e críticas contra eventuais falhas no atendimento e na gestão; as suas referências aos problemas de real significância e impacto; as suas idéias e propostas para melhorias na prestação dos serviços; e os seus elogios à Instituição. O conhecimento desse quadro oferece ao gestor as condições necessárias para empreender mudanças e aperfeiçoar processos com vistas a sanear problemas e oferecer um melhor tratamento aos seus usuários, contribuindo, assim, para engrandecer a prática da democracia existente na Fiocruz.

É sempre importante ressaltar que para promover as mudanças necessárias às soluções dos problemas identificados é necessário o comprometimento da alta administração e dos gestores das Unidades, que devem estar receptivos para administrar mudanças na cultura interna, buscando promover educação e treinamento de pessoal orientado para a satisfação do cidadão e que venha contemplar também as necessidades da Fiocruz. Deve ser estabelecido um clima organizacional cada vez mais receptivo e de comprometimento institucional em apoio às atividades desempenhadas pela Ouvidoria.

Com esse propósito a Ouvidoria coloca algumas reflexões e observações nesse espaço para que também sejam refletidas e discutidas pela comunidade da Fiocruz e seus dirigentes. São questões de interesse geral que, pela sua abrangência, tocam a cada um dessa Instituição. Dentre os assuntos e temas que mereceram destaque e importância no desenvolvimento do trabalho da Ouvidoria em 2006, pontuam-se o caráter das manifestações recebidas, as parcerias, o tempo de resposta aos cidadãos; o concurso público, a criação da Ouvidoria Interna, a prestação de serviços médico-assistenciais, a Farmácia Popular, a Educação a Distância e a infra-estrutura do campus da Fiocruz. Esses objetos são tratados a seguir e analisados com maiores detalhes.

- **Das Manifestações:** As manifestações recebidas pela Ouvidoria se referem praticamente a todas atividades desenvolvidas pela Fiocruz e de um modo geral alcançam o universo das Unidades da Instituição, independentemente da sua natureza. Entretanto, algumas Unidades são mais demandadas em decorrência do próprio trabalho que realizam e da própria dinâmica do trabalho da Ouvidoria, que depende em grande parte de sua inserção na Unidade e do alcance de sua divulgação.

Unidades que prestam serviços assistenciais geram um maior número de manifestações devido ao tipo de trabalho e de atendimento ao público que realizam. As Unidades de ensino também apresentam um número significativo de manifestações pela quantidade de alunos que atendem.



Por outro lado, há Unidades da Fiocruz com menor sensibilização ao trabalho da Ouvidoria e não a utilizam como um mecanismo eficiente de escuta do cidadão usuário, deixando de divulgá-la e promovê-la junto ao seu público. Talvez esse seja um dos motivos da não ocorrência significativa de manifestações por parte de seus usuários.

Outras Unidades, por aceitarem e compreenderem melhor a Ouvidoria e a sua contribuição para a qualificação da administração pública, incentivam mais o cidadão ao exercício pleno de sua cidadania.

As Unidades da Fiocruz que mais receberam mensagens em 2006 através da Ouvidoria são apresentadas no quadro a seguir:

UNIDADES	Manifestações Recebidas				TOTAL
	elogio	sugestão	reclamação	denúncia	
Vice-Presidência de Desenvolvimento					
Institucional e Gestão do Trabalho (Comissão de concurso)	1	44	207	16	268
DIREH – Diretoria de Recursos Humanos	3	17	24	5	49
ENSP – Escola Nac de Saúde Pública Sérgio Arouca	2	6	34	0	42
Farmácia Popular	0	4	22	5	31
DIRAC – Diretoria de Administração do Campus	1	4	17	5	27
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz	5	8	14	0	27
Portal FIOCRUZ	1	11	10	0	22
IPEC – Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas	4	4	13	0	21
IOC – Instituto Oswaldo Cruz	2	10	5	1	18
Canal Saúde	7	4	4	1	16
IFF – Instituto Fernandes Figueira	2	0	9	4	15
Presidência FIOCRUZ	1	5	7	1	14
EPSJV – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio	1	1	9	2	13
BIO-Manguinhos – Instituto de Tec. em Imunobiológicos	1	5	5	1	12
DIRAD – Diretoria de Administração	1	1	8	2	12
CICT – Centro de Informação Científica e Tecnológica	4	1	5	0	10

As mensagens catalogadas como denúncias foram, na sua maioria, julgadas indevidas e improcedentes, por absoluta falta de provas. Outras denúncias não mostravam nenhuma evidência ou indício consistente que justificasse uma investigação. Algumas poucas, pela seriedade dos fatos narrados, foram levadas ao conhecimento dos gestores e da Procuradoria, que não mediram esforços na apuração e na adoção de medidas corretivas e disciplinares.

Diferentemente das denúncias, as reclamações, na sua grande maioria, são devidas e procedentes. O que é importante destacar é a reação e a mobilização diante dos fatos gerados. As respostas e os encaminhamentos dados pelos respectivos gestores foram sempre na direção da busca de soluções, embora tenha sido constatado uma grande demora no atendimento, com sérios prejuízos no tempo de resposta ao usuário.

● **Parcerias:** A par da fundamental colaboração das Unidades no atendimento e encaminhamento das questões apresentadas pelos cidadãos e usuários, merecem destaque algumas Unidades, parceiras de primeira hora dos projetos da Ouvidoria.

O Departamento de Computação Científica (DCC) do Centro de Informação Científica e Tecnológica (CICT), responsável por inúmeras tarefas ligadas à área de informação e comunicação na Fiocruz, e também pela criação e manutenção do sistema de registro e acompanhamento das manifestações recebidas na Ouvidoria. A equipe do DCC, dentro das suas possibilidades, tem fornecido à Ouvidoria um importante suporte, ajustando e adaptando o sistema às necessidades do seu trabalho.

A ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca também respondeu prontamente às manifestações colocadas, seja oferecendo uma equipe de pesquisadores para desenvolver a Pesquisa de Satisfação dos Usuários da Fiocruz, seja divulgando o trabalho da Ouvidoria na revista Radis, ou apoiando-a na elaboração dos primeiros esboços de um curso de capacitação de ouvidores para o SUS, proposta que será retomada em 2007.

Cabe um registro ao IPEC – Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas, Unidade que, frente à intenção da implantação da Ouvidoria presencial, cedeu por alguns meses uma profissional com esse objetivo primordial.

Finalmente, é sempre importante lembrar o constante apoio da Dirad – Diretoria de Administração da Fiocruz que, desde os primeiros passos de atuação da Ouvidoria, não economiza esforços em atender as suas necessidades, garantindo o rápido fornecimento de mobiliário e equipamentos, além de outros ágeis expedientes administrativos a cada vez que foi demandada.

- **O tempo de resposta aos cidadãos:** Tem-se contado nesse processo com a colaboração das Unidades na solução dos problemas. Observou-se, entretanto, que o tempo de resposta aos cidadãos é ainda muito longo em relação aos padrões usualmente utilizados e aceitos na realização desses trabalhos. A indicação pelos gestores das Unidades de um representante seu, com maior disponibilidade e qualificado para responder as mensagens encaminhadas pela Ouvidoria, até o momento não surtiu o efeito esperado apesar de uma leve melhora em alguns casos e em algumas Unidades, talvez por ainda não entenderem a importância desse trabalho para a melhoria da gestão institucional e não reconhecerem devidamente o papel central da Ouvidoria nesse processo. Ademais, é bom enfatizar que os cidadãos que buscam a Ouvidoria têm uma grande expectativa em relação à Fiocruz e ao seu papel junto a sociedade.

O tempo de resposta aos cidadãos varia muito, dependendo da complexidade do assunto tratado. De um modo geral a resposta deve ser rápida para dar ao cidadão a confiança na interlocução. Algumas manifestações, que exigem uma avaliação técnica mais cuidadosa e demorada, necessitam de mais tempo para resposta. Ressalte-se que esta não é uma questão menor, visto que, para o cidadão, a prestação no atendimento além de ser um direito, é sinal de eficiência e cortesia, sendo suficiente muitas vezes para recuperar sua confiança no diálogo com a Instituição.

O tempo de atendimento às manifestações dos usuários é considerado um importante indicador para a avaliação do funcionamento de uma Ouvidoria. Esse tempo depende não apenas do esforço da sua equipe, mas principalmente da mobilização do conjunto da Instituição para atender as solicitações.

- **Ouvidoria Interna:** A Ouvidoria recebeu delegação para realizar um trabalho de atendimento ao cidadão e aos usuários da Fiocruz. Entretanto muitas manifestações recebidas pela Ouvidoria, desde sua implantação, foram dos próprios trabalhadores da Instituição. Identificou-se nessas manifestações demandas internas para as quais não existem canais adequados. Embora a Fiocruz disponha de várias instâncias para lidar com problemas de diversos tipos apresentados por seus trabalhadores, parece haver lacunas quanto à mediação de problemas e conflitos surgidos no interior das Unidades. Esse, aliás, parece ser o diagnóstico do V Congresso Interno, em 2005, que deliberou pela criação de uma Ouvidoria Interna.

Diante de uma indefinição quanto a sua localização na estrutura organizacional da Fiocruz, a Ouvidoria encaminhou, em julho/2006, à Presidência, uma exposição de motivos, colocando-se à disposição para assumir essa nova função. São apresentadas, a seguir, algumas considerações levantadas na ocasião:

- Corroborando nossa impressão e expectativa iniciais, as experiências vitoriosas apontam para o estabelecimento de uma única Ouvidoria para atender os públicos interno e externo. A orientação da Ouvidoria Geral da União aponta para essa direção;
- A maior parte das manifestações dos trabalhadores da organização indica seu desejo de participar mais intensamente de sua gestão, com sugestões e críticas, voltadas ao aprimoramento dos seus serviços. Como essas manifestações não se limitam a uma área específica, torna-se essencial a centralização de sua recepção em um único órgão, que seja autônomo e independente das áreas envolvidas;
- Há manifestações de cidadãos cuja solução ou encaminhamento muitas vezes apresentam necessariamente zonas de interface entre ouvidorias interna e externa;

- O Ouvidor, independentemente de ser externo ou interno, deve estar vinculado ao dirigente máximo da organização, gozando da indispensável autonomia para bem exercer seu mandato;
- A criação de uma Ouvidoria Interna separada implica em investimentos e duplicação de atividades, sistemas informacionais, pessoal, treinamento etc., para uma demanda que talvez não se justifique;
- Existe hoje na nossa avaliação uma capacidade da nossa Ouvidoria absorver inicialmente essa demanda sem maiores custos operacionais, bastando para tanto a oficialização de ampliação de nossas atribuições para o atendimento interno.

● **Prestação de Serviços Médico-Assistenciais:** no ano de 2006 constatou-se uma procura maior pelos serviços da Ouvidoria, notadamente pelos usuários dos serviços assistenciais da Fiocruz, destacando a participação dos pacientes do IPEC – Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas. Observou-se, entretanto, que os usuários do IFF – Instituto Fernandes Figueira continuam não demandando o esperado pela Ouvidoria, evidenciando-se, assim, a necessidade de um maior esforço de divulgação por parte da Ouvidoria junto a essa Unidade.

As manifestações que têm chegado à Ouvidoria, na sua grande maioria, ressaltam a qualidade do atendimento médico e de enfermagem, contemplando suas expectativas. Entretanto, houve reclamações quanto aos sistemas de informação em geral (protocolos, agendamento de consultas e exames). Queixas quanto à marcação de consultas foram registradas, assim como a impontualidade de alguns profissionais e a falta de medicamentos. Sem dúvida, essas reclamações apontam para a necessidade de um trabalho que priorize melhorias, principalmente nas áreas de apoio, buscando maior eficiência, racionalização e humanização do atendimento.

As sugestões dadas pelos usuários, de acordo com sua visão do serviço, foram no sentido de solucionar os problemas vivenciados pelos mesmos.

Nota-se a importância que os usuários dão à Instituição como locus de credibilidade para terem os seus problemas resolvidos. Observa-se um interesse por parte destes em participar através das críticas, elogios e sugestões, expressando o exercício de cidadania e acreditando na capacidade da Fiocruz transformar e aprimorar seus serviços. Constatou-se, ainda, que algumas Unidades dessa área se empenham em contar com os serviços da Ouvidoria, em desenvolver um trabalho conjunto, no intuito de ampliar seus canais de comunicação com seu usuários.

● **Concurso público:** em 2006 a Fiocruz enfrentou um importante desafio que foi a realização do concurso público, para o qual foi contratada a FJPF – Fundação Universitária José Pelúcio Ferreira, com sede no Rio de Janeiro.

A Ouvidoria da Fiocruz recebeu, examinou e encaminhou à Comissão do Concurso, 16 mensagens de denúncias, 207 de reclamações, 25 de sugestões e 1 mensagem de elogio, num total de 268 mensagens, todas manifestações sobre o andamento e a qualidade do processo e o atendimento prestado pela Fiocruz / FJPF. As mensagens recebidas pela Ouvidoria após a extinção da Comissão do Concurso, no total de 34, foram encaminhadas à Direh – Diretoria de Recursos Humanos.

As mensagens de reclamações recebidas abordaram principalmente a falta de informação e comunicação de uma maneira geral e dúvidas sobre o edital e seu conteúdo. Na sua maioria, foram específicas sobre a escolha da Fundação José Pelúcio Ferreira, como organizadora e executora do concurso. Abordaram as dificuldades gerais de acesso à página eletrônica da FJPF para efetuar a inscrição, obter seu comprovante, e acompanhar o andamento do concurso de um modo geral; reclamaram ainda do atendimento pelos telefones da FJPF, sempre ocupados ou desligados e do seu e-mail, cujas mensagens voltavam.

Outras reclamações e denúncias foram apontadas como comprometedoras à transparência do processo do concurso público. Algumas dessas denúncias, sobre irregularidades na realização do concurso, foram encaminhadas pelos candidatos também ao Ministério Público. Várias delas foram pertinentes e devidamente apuradas e corrigidas a tempo, o suficiente para que o concurso público não fosse paralisado ou anulado.

A Comissão do Concurso da Fiocruz esteve à frente de todo o processo, resolvendo problemas, respondendo aos encaminhamentos da Ouvidoria e às ações judiciais, individuais e coletivas, transformando o concurso público dessa magnitude e em prazo tão curto num processo vitorioso, apesar da falta de organização e de comunicação tão citadas nas inúmeras reclamações recebidas e também reconhecidas pela Ouvidoria Fiocruz.

A Ouvidoria considera as manifestações dos cidadãos candidatos do concurso Fiocruz um importante instrumento de participação. O sucesso alcançado na realização do concurso tem muito que ser creditado a essa vigilante participação.

- **EAD - Ensino de Educação a Distância:** As manifestações com reclamações ao EAD/ENSP, nesse ano de 2006, embora apresentem um pequeno acréscimo em relação ao ano de 2005 ainda representam um quantitativo inexpressivo diante do número de alunos matriculados. O que é marcante nesse processo é a concentração das reclamações em dois pontos críticos: a dificuldade para obter informações junto a coordenação e a demora na entrega dos certificados.

A Ouvidoria tem contado com o total apoio da equipe do EAD para o pronto esclarecimento de todas as reclamações recebidas e para as orientações às respostas aos usuários. Considera-se da maior relevância que o EAD reflita sobre as insistentes queixas aos pontos apresentados, em vista da insatisfação dos alunos que se sentem prejudicados. Acredita-se que a solução desses problemas não deva exigir grandes esforços do EAD.

- **Farmácia Popular:** muitas manifestações (reclamações e sugestões) da Farmácia Popular foram recebidas pela Ouvidoria. As mensagens que eram dirigidas às Unidades da Farmácia Popular coordenadas pelo Ministério da Saúde eram reenviadas ao usuário, com as devidas orientações para serem encaminhadas ao Ministério. As mensagens que chegaram com apreciações sobre as Unidades da Farmácia Popular coordenadas pela Fiocruz, na sua maioria, eram reclamações sobre o desconforto das instalações, a demora e os maus tratos no atendimento. Muitas sugestões também foram encaminhadas sempre na direção de melhorar a infra-estrutura das farmácias e ampliar a lista dos medicamentos.

A Farmácia Popular sempre teve uma relação de cooperação com a Ouvidoria não só na presteza e agilidade nas nossas interlocuções como também em prestar o apoio para divulgação da Ouvidoria.

- **Infra-estrutura no Campus:** a Ouvidoria tem recebido e encaminhado à Direh – Diretoria de Recursos Humanos, Dirac - Diretoria de Administração do Campus e Presidência da Fiocruz as manifestações dos trabalhadores da Instituição, mesmo que essa competência – atender ao público interno – não tenha sido expressada ainda pela Presidência. Os pontos abordados, além da segurança no campus, foram os problemas da infra-estrutura: insuficiência de áreas próprias para estacionamento e sua regulamentação, sinalização e iluminação do Campus deficientes, falta de informação precisa e atualizada, que possibilite chegar ou contactar as Unidades.

Com relação à alimentação no Campus, a ocorrência de um sério problema de intoxicação alimentar em vários voluntários, no dia do Fiocruz prá Você, não foi devidamente equacionado. À época, a Ouvidoria recomendou a reativação de uma comissão permanente para supervisionar e fiscalizar os restaurantes do Campus, a fim de evitar problemas e prejuízos como os ocorridos.

É fundamental que esses problemas sejam enfrentados com prioridade, para oferecer aos trabalhadores da Fiocruz as melhores condições de trabalho, e ao público externo, que aqui chega, a garantia de um bom atendimento, que passa pela disponibilização das informações precisas e atualizadas da Fiocruz e suas Unidades.

## 6 - Plano de trabalho 2007

Em dezembro de 2006 a equipe da Ouvidoria organizou seu seminário interno anual, com o objetivo de refletir sobre a Gestão da Ouvidoria durante o ano e definir as suas perspectivas para o ano

seguinte. A partir dessa reflexão, foram estabelecidas as prioridades e a programação da Ouvidoria para 2007.

Foram estabelecidas como prioridades os seguintes pontos:

- Implantar a Ouvidoria presencial nas Unidades prestadoras de serviços médico-assistenciais da Fiocruz;
  - Gerir a Ouvidoria Interna da Fiocruz, se essa competência for delegada pela Presidência;
  - Capacitar Recursos Humanos em Ouvidoria;
  - Produzir novos conhecimentos em Ouvidoria e participar da elaboração de cursos para formação de Ouvidores Públicos; e
  - Intensificar a divulgação dos trabalhos da Ouvidoria Interna e externamente.
- O plano de trabalho da Ouvidoria para 2007 privilegia 6 Objetivos:
- Receber e examinar as reclamações, denúncias, sugestões e elogios do trabalho desenvolvido pela Fiocruz, encaminhar essas manifestações às Unidades e acompanhar e avaliar os procedimentos e as ações realizadas;
  - Proceder a mudança para a nova sede da Ouvidoria;
  - Participar da integração das Ouvidorias Públicas do País e realizar um trabalho de articulação política junto as Unidades da Fiocruz;
  - Capacitar a força de trabalho da Ouvidoria;
  - Garantir a presença da Ouvidoria nos hospitais, centro de saúde e ambulatórios da Instituição; e
  - Distribuir folder e cartazes, realizar visitas às Unidades e utilizar outros mecanismos para divulgar o novo endereço da Ouvidoria e suas atividades.

As manifestações atendidas são o produto gerado pela atividade finalística da Ouvidoria. A previsão para 2007 é o atendimento de 900 Manifestações, sendo 420 no 1º semestre e 480 no 2º semestre. O orçamento solicitado para viabilizar seu plano de 2007 totaliza R\$176.343,00, sendo R\$165.343,00 para custeio e R\$11.000,00 para Capital (quadro 3 e gráficos 5 e 6).

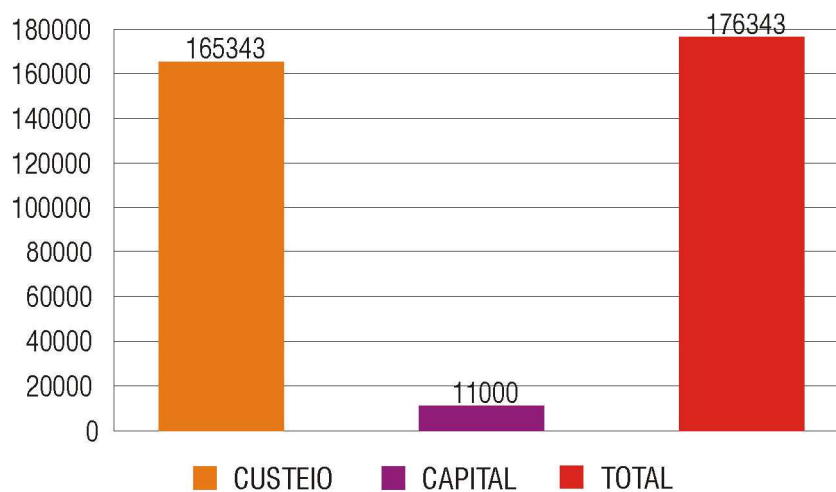
A Ouvidoria vem ano a ano ampliando suas atividades e adequando seu potencial de crescimento a uma infra-estrutura ainda incipiente. Embora haja exigências cada vez maiores de recursos para se ter uma Ouvidoria capaz de cumprir seu verdadeiro papel na Instituição, considera-se que o passo a passo que vem sendo dado atende as aspirações de um órgão que tem somente 2 anos vividos. A Ouvidoria vem adaptando seu orçamento aos ajustes institucionais, priorizando seus gastos às necessidades básicas e essenciais. O reflexo dessa ação pode ser observado nos orçamentos de 2005, 2006 e na previsão orçamentária de 2007 (gráfico 6), que comprovam o esforço de contenção de despesas adotado pela Ouvidoria sem prejuízo de seu funcionamento até o momento. Mantendo a normalidade de suas atividades, com uma expansão criteriosa pela própria dinâmica do seu trabalho, a tendência é que os orçamentos futuros da Ouvidoria acompanhem os percentuais anuais da inflação. No gráfico 6 o orçamento de 2006 é apresentado sem os recursos de Obras e Equipamentos (nova sede), cuja previsão apontava um montante em torno de R\$180.000,00.

### Quadro 3

Plano Anual 2007 da Ouvidoria  
Consolidação da Previsão Orçamentária

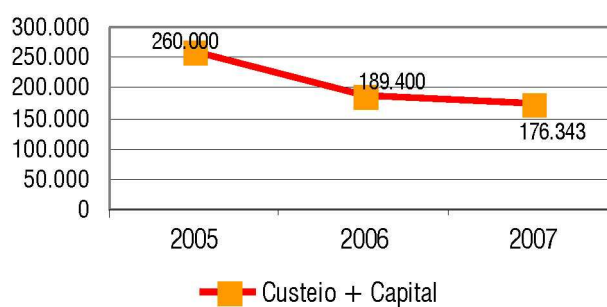
Custeio	165.343	93,76
3.3.90.14- Diárias	4.480	2,54
3.3.90.30- Material de Consumo	4.000	2,27
3.3.90.33- Passagens	10.485	5,95
3.3.90.36- Serviços de Terceiro (P.F.)	42.600	24,16
3.3.90.39- Serviços de Terceiro (P.J.)	103.778	58,85
Capital	11.000	6,24
4.4.90.52 - Equipamentos	11.000	6,24

**Gráfico 5:**  
Previsão Orçamentária 2007



**Gráfico 6:**

Comparativo dos Orçamentos de 2005, 2006 e da Previsão Orçamentária 2007



OUVIDORIA FIOCRUZ

Av. Brasil, 4365 – Manguinhos  
21040-900 Rio de Janeiro – RJ

Tel.: (21) 3885-1762

Fax: (21) 3885-1762

[www.fiocruz.br/ouvidoria](http://www.fiocruz.br/ouvidoria)