

Leandro Lombardi

**A Ouvidoria como Instrumento de Participação Social e
Transparência**

GOIÂNIA - GO
2018



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA – FCT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROFIAP**



LEANDRO LOMBARDI

**A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E
TRANSPARÊNCIA**

**GOIÂNIA - GO
2018**

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: Dissertação Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

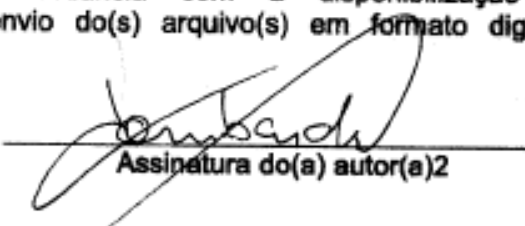
Nome completo do autor: Leandro Lombardi

Título do trabalho: A Ouvidoria como Instrumento de Participação Social e Transparência


3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.


Assinatura do(a) autor(a)²

Ciente e de acordo:


Assinatura do(a) orientador(a)²

Data: 28 / 03 / 2018

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

² A assinatura deve ser escaneada.

LEANDRO LOMBARDI

**A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E
TRANSPARÊNCIA**

Linha de Pesquisa

Administração Pública: transformação e inovação organizacional

Orientador

Prof. Dr. Solon Bevilacqua

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**GOIÂNIA - GO
2018**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Lombardi, Leandro

A Ouvidoria como Instrumento de Participação Social e
Transparência [manuscrito] / Leandro Lombardi. - 2018.
72 f.

Orientador: Prof. Dr. Solon Bevilacqua.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Campus
Aparecida de Goiânia, Programa de Pós-Graduação em Administração
Pública em Rede Nacional, Cidade de Goiás, 2018.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, abreviaturas, lista de figuras.

1. Participação Social. 2. Transparência. 3. Ouvidoria. 4. Análise
de Conteúdo. I. Bevilacqua, Solon, orient. II. Título.

CDU 005



ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ao vinte e três dias do mês de março de 2018, às 13:30 horas, na Sala 16 da Faculdade de Ciências e Tecnologia – CAP da Universidade Federal de Goiás, realizou-se em sessão pública, a Defesa da Dissertação intitulada "A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TRANSPARÊNCIA", de autoria de **LEANDRO LOMBARDI**, mestrando do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP. A Banca Examinadora foi constituída pelos professores: Dr. **Solon Bevilacqua** (Orientador), Dr. **Willer Luciano Carvalho** (Examinador Interno, UFG/PROFIAP) e Dr. **Fernando Nunes Belchior** (Examinador Externo, FCT/UFG), presidida pelo primeiro. Após apresentar o trabalho por cerca de 20 (vinte) minutos, o(a) mestrando(a) foi arguido(a) oralmente pelos membros da Banca. Concluídos os trabalhos de apresentação e arguição, o(a) mestrando(a) foi APROVADO pela Banca Examinadora. Foi concedido um prazo de (10) dias, para o(a) mestrando(a) efetuar as correções solicitadas pela Banca Examinadora. E, para constar, foi lavrada a presente ata, que vai assinada pelos membros da Banca.

Prof. Dr. **Solon Bevilacqua**
(Orientador)

Prof. Dr. **Willer Luciano Carvalho**
(Examinador Interno)

Prof. Dr. **Fernando Nunes Belchior**
(Examinador Externo - FCT/UFG)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, inesgotável fonte de referência e maiores incentivadores do meu crescimento pessoal.

A Rosângela, cuja paciência e compreensão, somente interrompidas por demonstrações de amor e carinho, foram fundamentais para a conclusão deste trabalho.

Aos professores da Universidade Federal de Goiás, em especial ao Prof. Dr. Solon Bevilacqua, por todo o conhecimento compartilhado e pelas importantes contribuições para o meu desenvolvimento acadêmico.

*“You can't always get what
you want” – M. Jagger*

RESUMO

Nas sociedades modernas, a democracia pode ser mensurada em função do nível de presença da sociedade na gestão das políticas públicas. Dentre os diferentes canais que permitem essa cooperação, a ouvidoria, vista como um instrumento de participação social e transparência, possui a competência para atender os anseios dos cidadãos perante as instituições e, por conseguinte, materializar suas demandas em ações efetivas. Neste trabalho, que teve como objeto de Estudo de Caso o Inmetro, foi realizado um diagnóstico comparativo dos resultados apresentados por sua Ouvidoria. Também foi aplicada a metodologia da Análise de Conteúdo nos registros enviados à Ouvidoria, utilizando o programa Iramuteq. Como resultado, foi consolidada uma proposta de intervenção como foco na ampliação dos conceitos de transparências e participação social de forma a tornar a Ouvidoria um canal pleno em suas atividades, fortalecendo a relação cidadão-instituição e adequando os trabalhos realizados às necessidades da sociedade.

Palavras-chave: Participação Social; Transparência; Ouvidoria; Análise de Conteúdo.

ABSTRACT

In modern societies, democracy can be measured by the level of society's presence in the management of public policies. Among the different channels that allow this cooperation, the ombudsman, seen as an instrument of social participation and transparency, has the competence to attend to the citizens' wishes before the institutions and, therefore, to materialize their demands in effective actions. In this study, which had the object of Case Study the Inmetro, a comparative diagnosis was made of the results presented by its Ombudsman. The Content Analysis methodology was also applied in the records sent to the Ombudsman's Office, using the Iramuteq program. As a result, a proposal for intervention was consolidated focusing on broadening the concepts of transparency and social participation in order to make the Ombudsman's Office a full channel in its activities, strengthening the citizen-institution relationship and adjusting the work performed to the needs of society.

Keywords: Social Participation; Transparency; Ombudsman; Content Analysis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tela inicial Iramuteq.....	36
Figura 2 - Quantidade de contatos nas ouvidorias	43
Figura 3 - Quantidade de contatos por tipo	44
Figura 4 - Tempo para resposta 2016.....	45
Figura 5 - Percentual de registros sem resposta Ouvidoria Inmetro	46
Figura 6 - Contato via formulário por categoria	47
Figura 7 - Quantidade de palavras em função da frequência	48
Figura 8 - AFC por Categoria.....	49
Figura 9 - Dendograma.....	51
Figura 10 - AFC por Classe	54
Figura 11 - Análise de Similitude	55
Figura 12 - Nuvem de Palavras	56
Figura 13 - Volume de solicitações e-SIC	69
Figura 14 - Tempo de resposta e-SIC	70
Figura 15 - Tipo de resposta e-SIC.....	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Análise de Conteúdo
AFC	Análise Fatorial por Correspondência
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Cagr	<i>Compound annual growth rate</i>
CHD	Classificação Hierárquica Descendente
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iramuteq	<i>Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires</i>
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NU	Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Ouvidoria-Geral da União
RBMLQ-I	Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – Inmetro
SAC	Serviço de Atendimento ao Cliente
Sior	Sistema Integrado de Ouvidorias na RBMLQ-I
ST	Segmento de Texto

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Problema de Pesquisa	15
1.2	Objetivos	15
1.3	Justificativa	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1	O Papel do Estado	18
2.2	A Participação da Sociedade na Gestão Pública	21
2.2.1	As Ouvidorias Públicas	24
2.3	Transparência e Participação Social.....	25
2.3.1	O Acesso à Informação no Brasil	28
2.3.2	Governo Aberto e Controle Social	30
2.3.3	O papel das Agências Governamentais.....	31
2.4	Sobre a Pesquisa Qualitativa	32
2.4.1	Abordagem	32
2.4.2	Análise de Conteúdo.....	34
2.4.3	Iramuteq.....	35
3	METODOLOGIA	38
3.1	Tipo de Pesquisa.....	38
3.2	Participantes	39
3.3	Campo e Coletas de Dados.....	39
3.4	Procedimentos Específicos	40
4	ESTUDO DE CASO	42
4.1	O Inmetro	42
4.2	Resultados da Ouvidoria Inmetro	43
4.3	Resultados da Análise de Conteúdo.....	46
5	PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	57
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64
	APÊNDICE A – Resultados e-Sic	69
	APÊNDICE B – Indicadores de Transparência	72

1 INTRODUÇÃO

A participação da sociedade nos assuntos de interesse público é um dos elementos que contribui para o fortalecimento da democracia. O cidadão, ao se ver incluído na gestão das políticas públicas, exerce sua cidadania de forma plena.

Diversas iniciativas de participação direta foram implementadas para ampliar a participação popular para além do voto, com o objetivo de aproximar a gestão pública do cidadão e torná-la permeável ao controle social (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). A administração pública, no exercício de sua função, deve adotar os preceitos da transparência ao prover os caminhos para que os cidadãos possam participar, acompanhar e fiscalizar as ações realizadas, de forma a reforçar a legitimidade das instituições (RAUPP, 2016).

O incentivo a participação da sociedade nas ações dos governos locais também visa combater a crise da democracia representativa, cujas características incluem: falta de interesse dos eleitores sobre questões relacionadas à política, apatia da população para com assuntos públicos e elevada incidência de denúncias de corrupção na administração pública. Visto que a forma tradicional de representação política se encontra distante da vontade dos representados, busca-se uma redefinição deste modelo para que represente de fato os anseios da população (MILANI, 2008).

Nesse sentido, diversas foram as iniciativas para a materialização dos mecanismos de participação popular e transparência da gestão do Estado, como, por exemplo, a institucionalização das ouvidorias e das consultas e audiências públicas (SOARES, 2002).

Dentre as modernas formas de participação pública, a ouvidoria possui um papel de destaque por representar a porta de entrada para a ciência de questões e problemas coletivos e individuais, oferecer a escuta qualificada dos problemas dos cidadãos provendo maneiras eficazes de concretização dos seus direitos, além de gerar oportunidades para que as instituições melhorem seus procedimentos de forma a beneficiar toda a coletividade (MENEZES, 2015).

Nesse contexto, a ouvidoria funciona como um espaço institucional da manifestação da pluralidade de interessados na esfera pública ao representar um elo, na forma da participação social, entre o cidadão e a Administração Pública (SILVA *et al.*, 2012).

Em função de sua importância para a cooperação entre as instituições públicas e a sociedade, este trabalho se propôs a investigar as ações de uma ouvidoria vista como um canal de participação social e transparência. Trata-se de um Estudo de Caso com foco nos resultados do atendimento apresentado pela Ouvidoria do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). Para a realização de um diagnóstico mais preciso, as informações foram comparadas aos indicadores encontrados sobre o tema na literatura e também aos resultados apresentados pela Ouvidoria da Anvisa, instituição com características semelhantes ao Inmetro com relação à abrangência regulatória e cujos processos de atendimento possuem atuação reconhecida.

Adicionalmente, foi aplicada a metodologia da Análise de Conteúdo (AC) nos registros encaminhados por meio do formulário eletrônico disponibilizado pela Ouvidoria do Inmetro na *Internet*, como o objetivo de ampliar o entendimento das solicitações na visão dos cidadãos que recorreram a este canal e gerar novas formas de interpretação, classificação e tratamento das informações.

A partir do diagnóstico da performance da Ouvidoria e da AC, elaborou-se uma proposta de intervenção com as oportunidades de melhorias levantadas ao longo do estudo que possam, de alguma forma, contribuir para o fomento da participação social e da transparência.

Afinal, a análise conjunta e sistêmica do desempenho dos canais de atendimento permite a racionalização das ações com foco nos resultados entregues, de modo a garantir a construção de uma estratégia efetiva com foco no cidadão como forma ampliar o seu relacionamento com a intuição (SCHELLONG, 2005).

A proposta de intervenção também visa a ampliação da participação da população nos assuntos de interesse público, de forma a incentivar mais transparência nas ações do governo. Tal esforço, de acordo com Lara e Gosling (2016), incentiva o exercício da cidadania.

De forma assessória, foi realizado um estudo relativo aos resultados do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Assim, as solicitações formalizadas por meio desse canal ao Inmetro foram analisadas e comparadas aos indicadores apresentados pela Anvisa. Os resultados foram incluídos no Apêndice A desta dissertação.

1.1 Problema de Pesquisa

Este contexto motivou o levantamento do seguinte problema de pesquisa:

A análise dos resultados apresentados pela Ouvidoria do Inmetro pode contribuir para o aprimoramento de suas atividades, de forma a incentivar a participação social e a transparência?

1.2 Objetivos

O Objetivo Geral desta dissertação é:

Avaliar e comparar o desempenho da Ouvidoria do Inmetro, propondo medidas para aprimorar o canal sob a ótica da participação social e da transparência.

Para tanto, foram traçados os seguintes Objetivos Específicos:

- Analisar o desempenho dos resultados apresentados pela Ouvidoria do Inmetro, comparando-o aos indicadores disponíveis no setor e na literatura;
- Realizar um estudo de Análise de Conteúdo nas demandas enviadas para a Ouvidoria do Inmetro;
- Consolidar uma proposta de intervenção com foco na participação social e na transparência das ações relacionadas ao canal de atendimento.

1.3 Justificativa

Modernamente, o papel regulador do Estado é materializado por meio da implementação de políticas públicas em setores estratégicos do mercado, sob a responsabilidade de agências reguladoras independentes, flexíveis e especializadas (MELO, 2001). Nesse contexto, o Inmetro, como organismo regulador e fiscalizador das relações de consumo, acompanhou o movimento de reforma do Estado iniciado no Brasil, na década de 1990, ao introduzir, em seus processos, requisitos de cidadania, transparência, proteção do consumidor, foco em resultados e eficiência no uso dos recursos públicos (OLIVEIRA, 2002).

Tal empenho pode ser verificado por meio do volume de participação popular nos canais institucionais do Inmetro. A ouvidoria, por exemplo, local para registro de solicitação de informações, reclamações, críticas, denúncias, sugestões e elogios, recebeu mais de 44 mil contatos em 2016 (INMETRO, 2017).

De acordo com a metodologia da Gestão de Relacionamento com o Cidadão, é importante que as informações advindas dos diferentes canais de atendimento sejam combinadas para a obtenção de uma perspectiva única do cliente. Decisões relacionadas à melhoria da gestão dos processos, resolução de problemas e satisfação com o atendimento prestado devem ser baseadas nas informações agregadas dos clientes em atendimentos realizados nos diversos canais disponíveis e integradas às atividades meio e fim da organização (SCHELLONG, 2005).

Além disso, ampliar o conhecimento dos demandantes do serviço é importante para o aprimoramento da gestão pública. Pesquisas realizadas com ouvidorias de órgãos e entidades do Poder Público e seus usuários demonstraram que há espaços para diversas melhorias nas unidades de atendimento do serviço público, incluindo ações mais proativas para a ampliação da participação social (MENEZES, 2016; SILVA *et al.*, 2012).

Entende-se que o fortalecimento da participação da sociedade para com o Inmetro decorre de ações cada vez mais transparentes. Desta forma, a análise dos resultados dos canais de participação popular permite aprofundar o relacionamento da Autarquia com os cidadãos, sejam eles clientes, usuários, prestadores de serviços ou demais agentes da sociedade. Afinal, “a transparência e o acesso às informações públicas são alguns dos pilares fundamentais de um governo aberto à participação social” (GAMA; RODRIGUES, 2016, p. 48).

Além disso, existe um vazio na literatura científica sobre o cidadão visto como usuário participativo dos serviços públicos, que somente poderá ser preenchido por meio das pesquisas acadêmicas (SCHELLONG, 2005).

Assim, na tentativa de se preencher uma pequena parte desse vazio, este trabalho se propôs a realizar o estudo do comportamento e do perfil de uso dos canais de participação selecionados, de forma a identificar as oportunidades para a melhoria da gestão do atendimento ao público, que possam contribuir para ações mais transparentes e ampliar a participação social na definição da agenda de políticas públicas direcionadas para a área da regulamentação metrológica.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Papel do Estado

Ao estudar o significado valorativo da dicotomia entre o direito público e o privado no contexto da filosofia jurídica, Bobbio (2005) afirma que as primeiras tentativas de diferenciação entre esses conceitos foram acompanhadas da aceção da supremacia do interesse geral sobre o interesse individual. Nesta visão, o Estado é visto como o cuidador da coisa pública e o seu interesse (público) sobrepõem-se ao interesse dos demais (privado) por meio da força para impor obrigações. O autor destaca os movimentos de publicização ocorridos ao longo da história, marcados pelo aumento da capilaridade do poder público e do intervencionismo coercitivo na regulação do comportamento dos indivíduos e demais instituições que compõem a sociedade civil.

A tese defensora da ampliação do intervencionismo Estatal na economia ganhou força no início no século XIX, em contraposição ao liberalismo que pregava que o Estado deveria apenas exercer funções básicas como garantir a segurança nacional e o direito à propriedade (MATIAS-PEREIRA, 2003). Porém, foram os estudos de John Maynard Keynes (1883-1956) que fizeram com que os princípios intervencionistas se consolidassem em uma influente teoria econômica. Em contraposição ao modelo econômico de mercados autorregulados, “a intervenção do Estado na economia era vista por Keynes como indispensável para dar sustentação ao próprio sistema liberal político e econômico” (MATIAS-PEREIRA, 2003, p. 93).

O nível de interferência política na economia variou em intensidade de acordo com a ideologia adotada nos diferentes países. Porém, com a constatação da ineficiência e das injustiças decorrentes das falhas de mercado, as bases para o estudo da regulação foram alicerçadas com governos cada vez mais interessados em introduzir “a mão visível do governo a par da mão invisível dos mercados” (SAMUELSON; NORDHAUS, 1993, p. 48).

O auge do intervencionismo ocorreu após a 2ª Guerra Mundial com a consolidação do *Welfare State*¹, época em que o Estado assumiu formalmente o compromisso de garantir a eficiência econômica e o acesso aos direitos sociais, como educação, saúde e moradia a todos os cidadãos (ESPING-ANDERSEN, 1991). As

¹ Também denominado Sociedade do Bem-Estar ou Estado Protetor (DRAIBE; HENRIQUE, 1988).

três dimensões que caracterizavam a relação entre Estado e sociedade até então eram: o modelo econômico Keynesiano, o modelo social *Welfare State* e o modelo administrativo burocrático de Weber (ABRUCIO, 1997).

Todavia, a instabilidade fiscal iniciada pela crise do petróleo de 1973, que atingiu a maioria dos países ocidentais nas décadas de 1970 e 80, alterou a percepção do Estado em relação a sua participação na atividade econômica. O aumento deliberado dos gastos governamentais e das políticas de bem-estar se tornaram incompatíveis com as altas taxas de desemprego somadas à inflação crescente observadas no período. Nesta época, o que antes era visto como solução passou a ser considerado parte do problema, e o modelo Keynesiano foi responsabilizado pelo baixo desempenho da economia. Além disso, o Estado positivo burocrático passou a ser criticado pela falta de *accountability* e pela incapacidade de atender os anseios dos cidadãos (MAJONE, 1997).

Esses problemas contribuíram para o esgotamento do Estado do Bem-Estar Social. Em contraponto à política até então vigente, houve a expansão de movimentos neoliberais que propunham uma nova matriz de relacionamento entre Estado, mercado e sociedade, e a redefinição dos papéis das Instituições em prol da liberação econômica (DRAIBE; HENRIQUE, 1988).

Na prática, o caminho do meio foi o escolhido. Ao invés de um retorno ao estado de *laissez-faire*, como queriam os neoliberais, o que realmente ocorreu foi a substituição dos tradicionais procedimentos de regulamentação por metodologias mais modernas, capazes de atender às novas demandas econômicas e ideológicas sob um novo patamar de governança. A solução encontrada foi transferir a prestação de serviços à iniciativa privada, enquanto o Estado seria o responsável por regular o mercado. A privatização foi acompanhada da regulação de preços e os governos continuaram a intervir no mercado para controlar a influência dos monopólios naturais. Os objetivos regulatórios passaram a ser perseguidos por meio das políticas públicas centralizadas e não mais pelo fornecimento direto de produtos ou serviços. Foi nesse contexto que surgiu o conceito de agências reguladoras. Essas instituições gozariam de certo nível de independência e autonomia para regular o mercado com a agilidade e flexibilidade necessária para atender as demandas da sociedade, e cuja especialização, continuidade e reputação seriam a chave para a sua eficácia. Assim nascia o ideal de Estado Regulador. Pluralista e descentralizado, este trabalharia de forma independente dos burocratas e partidos políticos para propor estratégias

regulatórias que atendessem às necessidades dos cidadãos usuários de forma justa e equilibrada, visando o bem comum e a maximização da eficiência de mercado (MAJONE, 1997).

Do ponto de vista capitalista, a função do governo é realizada por meio de três ações: a) assegurar a eficiência do mercado, por meio do controle das falhas de mercado; b) promover a repartição equitativa dos rendimentos, como forma de reduzir as desigualdades inerentes ao modelo de livre mercado; e c) promover a estabilidade econômica. Destarte, a injustiça inerente e inexorável causada pela imperfeição do mercado e suas falhas justifica as ações do poder político governamental no controle econômico, tendo em vista a busca do bem comum como concepção da razão de ser de o próprio Estado como corpo diretivo (SAMUELSON; NORDHAUS, 1993). Conforme ressaltado por Matias-Pereira (2003, p. 96):

O mercado [...] funciona com base na concorrência. Essa competição, ao mesmo tempo que impulsiona a economia mundial, destrói as regras mínimas de sociabilidade que devem existir entre as pessoas, sem as quais não é possível viver em comunidade. É perceptível, mesmo diante da dimensão dos conflitos existentes no mundo, atualmente, que as respostas esperadas pela humanidade deverão sair do mercado, o que nos leva a concluir que o futuro depende dele, desde que adequadamente equilibrado, por meio de regulamentações.

Foi neste contexto que a Administração Pública Gerencial surgiu. Com a proposta de redefinição do papel do Estado, tornando-o mais dinâmico e eficiente para enfrentar a crise fiscal, reduzir os custos governamentais, ampliar a qualidade dos serviços fornecidos pelo Estado e combater o *rent-seeking*² (BRESSER-PEREIRA, 2001). A idealização do modelo gerencial de administração pública buscava a agilidade e a flexibilidade tendo como referência os preceitos aplicados no setor privado. Assim, iniciou-se o processo de redução do papel e das responsabilidades do Estado, com o foco na privatização, desregulamentação, economia, eficiência, descentralização, autonomia e busca pela qualidade na prestação dos serviços públicos (ABRUCIO, 2007).

No aspecto econômico, todavia, a crise de 2008 acendeu um alerta para o liberalismo irrefletido. Se não fosse pela intervenção estatal, principalmente nos Estados Unidos, as consequências econômicas da crise seriam ainda mais catastróficas. Assim, a crise de 2008 expôs mais uma vez os problemas inerentes da

² *Rent-seeking* é a busca por rendas dentro do aparato governamental via corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2001).

autorregulação, demonstrando a importância do controle e da regulamentação dos mercados por parte do Estado (MAZZUCHELLI, 2008).

A regulação de mercado é uma atividade inerente do Estado pós-reforma, que a exerce por meio das Agências Reguladoras. Seu principal foco de trabalho são as políticas públicas em setores estratégicos, como a alimentação, meio ambiente, telecomunicações, sistema financeiro etc. Por se tratar de setores estratégicos, o Estado deve interceder nessas áreas para garantir o desempenho macroeconômico e bem-estar dos cidadãos (MELO, 2001). Para tanto, o Estado Regulador deve “criar novos mecanismos jurídico-institucionais de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação do conteúdo da regulação de setores da economia brasileira” (MATTOS, 2006, p. 151).

2.2 A Participação da Sociedade na Gestão Pública

A participação da sociedade civil na gestão pública - cujos sinônimos incluem participação social, cidadã, popular, democrática, comunitária - refere-se à prática de abarcar a população no processo decisório de políticas públicas específicas, de forma que diferentes atores sociais possam se informar, opinar, elaborar, implementar, avaliar e influenciar a tomada de decisão (MILANI, 2008).

A partir dos anos de 1990, houve uma maior ênfase na participação da sociedade nas ações dos governos locais (HERIAN *et al.*, 2012; MILANI, 2008). Com a crise do modelo burocrático, os governos buscaram criar mecanismos de responsabilização, descentralização, gestão por resultados, controle social e, também, que institucionalizassem a participação social de forma a tornar os cidadãos em atores da gestão pública (DRAIBE; HENRIQUE, 1988; MILANI, 2008).

Desta forma, buscou-se um modelo capaz de ampliar a participação dos cidadãos para além do voto, envolvendo-o, por outros meios e de forma direta e legitimada nas questões de interesse público, sobretudo nas etapas de formulação, execução e controle das políticas públicas (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). Estudos indicam que a participação pública nas decisões governamentais aumenta a percepção de justiça e de satisfação dos cidadãos mais inseguros com relação às instituições públicas (HERIAN *et al.*, 2012).

Entretanto, o enfoque participativo, embora estimulado e exaltado nos discursos políticos, encontra dificuldades em se efetivar de forma equitativa e de

influenciar efetivamente os rumos das políticas públicas, visto que muitos atores não governamentais, apesar de consultados, não participam da etapa de negociação e implementação (MILANI, 2008).

Atualmente, o desafio dos Estados democráticos é compatibilizar os interesses individuais com a busca do bem geral. Essa conciliação só é possível com a inclusão dos cidadãos, devidamente qualificados e portadores de todas as informações relevantes, nos espaços públicos de participação e decisão (BARROSO, 2005). Irvin e Stansbury (2004) apontam as vantagens e desvantagens com relação à abertura para a participação pública, tanto para os cidadãos participantes quanto para o governo. Os benefícios incluem: aprender por meio da troca de experiência entre os representantes, ganhar a confiança e construir alianças estratégicas, persuadir e propor novas ideias, desenvolver habilidades para demandar direitos, ampliar a legitimidade das decisões, superar a passividade e ver as demandas serem atendidas e, por fim, compartilhar o controle sobre o processo de implementação de melhores políticas públicas.

Contudo, alguns cuidados devem ser tomados para que a promoção da participação não represente desvantagem para o processo, como tempo e custo excessivos, demasiada influência de determinados grupos de interesse, judicialização e descontrole orçamentário. Para que uma gestão participativa seja efetividade e produza ganhos relevantes, é importante definir bem o desenho de como todo o processo irá ocorrer, levando em consideração o perfil, as necessidades específicas e as características da comunidade beneficiada. Se a comunidade a ser ouvida não estiver preparada para o processo, pode ser vantajoso para a administração pública investir esforços em outras áreas cujos resultados se mostrem mais satisfatórios (IRVIN; STANSBURY, 2004).

Os esforços dos governos locais em envolver os cidadãos na gestão pública são relativamente comuns e amplamente ressaltados. Contudo, os resultados da prática participativa são poucos, tendo em vista a relutância dos gestores em incluir a sociedade na etapa de escolha das alternativas. A implementação de ferramentas passivas de participação, como as audiências públicas e conselhos locais, requer pouco esforço da administração e não representa ameaça ao seu poder. Por outro lado, o desafio de realmente envolver os cidadãos nas decisões estratégicas exige maior atenção, inclusive por representar uma mudança do status de poder do governante (CALLAHAN; YANG, 2003).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 abriu espaço para diversas formas de participação social e inclusão política, institucionalizando mecanismos de participação direta e controle social na gestão pública. Tais atributos foram reforçados durante a Reforma do Aparelho do Estado, que pregava maior permeabilidade à participação e descentralização política (COSTA, 2008).

Por outro lado, as reformas ocorridas a partir da década de 1990 afrontaram os ideais participativos e representativos dispostos na Constituição Federal de 1988 ao reforçar a cultura privacionista e ao defender a diminuição da responsabilidade social do Estado (DAGNINO, 2004; TEIXEIRA, 2007).

Ao analisar a trajetória da participação na relação entre sociedade e Estado no Brasil, Gohn (2004) concluiu que a participação dos indivíduos e dos grupos civis organizados é fundamental para o exercício pleno de uma sociedade democrática. Iniciada no plano local, a participação possui a capacidade transformação da sociedade, trazendo para o primeiro plano os conceitos de ética, justiça e igualdade social. Desta forma, não se trata da substituição do Estado, e sim da institucionalização de caminhos para que seja possível exigir o cumprimento da sua função pública: propiciar serviços sociais de qualidade para todos.

As legislações que obrigam o poder público a conceber espaços para a participação popular, como, por exemplo, as audiências públicas, demonstram que este assunto vem ganhando cada vez mais relevância na interlocução política nacional. Entretanto, um longo caminho ainda precisa ser percorrido. Ao avaliar a percepção do nível de participação da população em um programa habitacional de governo, concluiu-se que o público em geral não considera a sua participação efetiva, visto que foram apenas consultados e informados sobre o conteúdo do programa e excluídos das etapas de debate, colaboração e decisão. Mais ainda, a legislação sobre as audiências públicas, ao visar à legitimação dos resultados, apresenta vícios com relação aos métodos participativos ao não levar em consideração a realidade e o perfil do público consultado (BUGS; REIS, 2014).

A participação institucionalizada, ou seja, com previsão legal, já é significativa no Brasil, visto que 4,3% da população participa nas discussões de interesse público por meio dos orçamentos participativos e dos conselhos municipais. Contudo, há uma tendência que merece estudos mais aprofundados, que diz respeito à participação social por meio de formas não institucionalizadas organizadas pelo próprio Estado (AVRITZER, 2012).

Conforme será abordado a seguir, a participação social pode ocorrer de diferentes maneiras, inclusive por meio das ouvidorias de órgãos e entidades públicas (LYRA; PINTO, 2009; SOARES, 2002).

2.2.1 As Ouvidorias Públicas

O *ombudsman* surgiu na Suécia no século XVIII com a função de representar o Rei, que por vários anos se ausentava do país em função das guerras. Nesse mesmo país, em 1809, a função foi modificada para que o responsável pudesse defender o povo contra o excesso de burocracia dos assuntos de competência do Estado. Ao longo dos anos, a função evoluiu e passou a representar uma forma de intercessão entre a administração pública e a população. No Brasil, o termo Ouvidor era mais comum. Inicialmente com a função de reportar ao Rei de Portugal os acontecimentos de sua colônia, mais tarde, com a independência da República, passou a ter o papel de “Juiz do Povo”. Somente com a redemocratização do país, em 1983, a ouvidoria ganhou força no sentido que conhecemos hoje. A primeira ouvidoria pública do Brasil, a Ouvidoria Municipal de Curitiba, surgiu em 1968. Contudo, foi somente a partir de década de 1990 que as ouvidorias ganharam destaque na gestão pública brasileira (PEIXOTO; MARSIGLIA; MORRONE, 2013).

O Manual de Ouvidoria Pública, desenvolvido pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), ressalta que as ouvidorias públicas funcionam como intermediadoras entre o Estado e seus cidadãos, possibilitando que as demandas e os anseios da sociedade sejam ouvidos pela Administração Pública. Esta, por sua vez, deve buscar utilizar essas informações como insumos para o desenvolvimento de melhorias na gestão dos processos e aumento da satisfação das pessoas com os serviços recebidos. Também serve de meio para que os gestores identifiquem alternativas que subsidiem a formulação, implantação e avaliação dos anseios da sociedade, para que essas possam fornecer soluções que efetivamente impactem a vida das pessoas. Ressalta-se que os estados democráticos utilizam as ouvidorias como espaços de manifestações plurais, que servem de instâncias de controle, participação e de gestão das políticas públicas (BRASIL, 2013).

Nesse sentido, o Decreto nº 8.243/2014, que institui a política e o sistema nacional de participação social, define no parágrafo 2º, inciso V, a ouvidoria pública federal como sendo a “instância de controle e participação social responsável pelo

tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública”.

O conhecimento adquirido neste canal, incluindo a opinião dos usuários acerca dos serviços prestados pelas instituições públicas, deve auxiliar os gestores no desenvolvimento do planejamento e na tomada de decisão (PEIXOTO; MARSIGLIA; MORRONE, 2013).

Para Barreto e Alves Filho (2016, p. 159), a ouvidoria “é o melhor canal para entender o que o cidadão demanda e espera do serviço público”. Ainda segundo os autores, a essência do serviço da ouvidoria é a interlocução entre o cidadão e a prestação do serviço, que deve buscar a melhoria constante do atendimento prestado.

Entretanto, apesar da relevância desse tipo de canal como espaço de diálogo e de garantia de direitos, uma pesquisa com a população do Estado de Minas Gerais, intitulada: Por um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas: possibilidades e obstáculos, patrocinada pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, demonstrou uma série de dificuldades estruturais e conjunturais das ouvidorias públicas pesquisadas. Como consequência, 81,7% dos entrevistados declararam que gostariam de fazer alguma reclamação ao governo, porém, 32% nunca ouviram falar em ouvidorias públicas. O estudo ressaltou que apenas uma parcela ínfima da população se propõe a levar suas demandas a essas ouvidorias (SILVA *et al.*, 2012).

2.3 Transparência e Participação Social

O acesso à informação é respeitado como direito do cidadão em sociedades democráticas. É somente pela via da transparência na gestão pública que a sociedade toma conhecimento sobre o que o governo faz e por quê. A transparência incentiva a inclusão dos cidadãos no processo político ao tornar pública a forma de distribuição das receitas governamentais. Diante de sua importância, não há uma única definição para o termo na literatura. A Organização Mundial do Comércio, por exemplo, observa que nas relações comerciais, a transparência diz respeito à legislação, regulamentação e política uniformes, imparciais, razoáveis, disponíveis e atualizadas a todas as partes interessadas. Além disso, as informações disponíveis devem ser acessíveis, relevantes, confiáveis e de boa qualidade. Para a Organização para a

Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, a transparência é fruto de uma estrada de mão-dupla entre governo e partes interessadas; e está fortemente ligada à noção de *accountability*, no sentido de responsabilizar os governantes por suas ações (KAUFMANN; BELLVER, 2005).

Segundo a Transparency International, organização que luta contra a corrupção no mundo, ser transparente implica na divulgação clara de informações, regras, planos, processos e ações de governos, empresas e indivíduos. Segundo essa organização, todos devem contribuir com ações transparentes, permitindo a participação e o *accountability* de suas realizações (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2017).

A informação é um ingrediente importante no funcionamento do mercado econômico e político. A sociedade precisa conhecer as atividades do governo, como essas são implementadas e quais os seus efeitos. Todavia, o acesso à informação é limitado em muitos países, seja pela legislação que restringe o acesso ou simplesmente pela falta de organização e capacidade administrativa. Leis específicas facilitando o acesso à informação favorecem a adoção da transparência, facilitando assim o monitoramento dos governos. Estudos realizados pelo autor demonstraram que países com altos níveis de governança possuem maior tendência na promoção da transparência de suas ações (ISLAM, 2003).

A cultura da abertura informacional é um processo de aprendizado, estimulado quando órgãos públicos recebem um grande número de pedidos e são provocados caso se neguem a responder. A natureza da solicitação também precisa ser desafiadora, visto que informações rotineiras são facilmente disponibilizadas enquanto informações cruciais para o combate à corrupção podem ser negligenciadas. Para essa organização, a corrupção floresce na escuridão, portando, as iniciativas de transparência e acesso à informação afetam diretamente os esforços anticorrupção. Mais ainda, um governo aberto significa estar disponível para ser auditado sempre que necessário, por qualquer pessoa que sinta a necessidade de verificar os caminhos por onde percorrem o dinheiro público (KOCAOGLU; FIGARI; DARBISHIRE, 2006).

As Nações Unidas (NU) também reconhece a importância da transparência das instituições para a promoção do desenvolvimento sustentável em todo o mundo. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável elege 17 metas para o alcance de um mundo mais justo, igualitário, livre da pobreza em todas as suas formas e com alterações climáticas controladas. A meta de número 16 – promover sociedades

justas, pacíficas e inclusivas – possui, dentre os seus objetivos, o de desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis. A organização acredita que as pessoas devem ter a oportunidade de participar nas decisões que afetam suas vidas, e que as instituições nacionais e locais precisam ser auditáveis para que a oferta de serviços básicos chegue aos que mais necessitam, sem a necessidade de subornos (UNITED NATIONS, 2016).

Premissa verificada nos estudos realizados em 194 países por Kaufmann e Bellver (2005) apontam que a transparência nas instituições, em conjunto com as regulamentações administrativas, pode ser significativa na redução do nível de corrupção. Nesse estudo, verificou-se uma correlação positiva entre a transparência e os níveis de desenvolvimento econômico e social dos países pesquisados.

Além do controle social, a transparência também colabora para a diminuição da corrupção e o aumento da eficiência (ISLAM, 2003). Porém, apesar de ser um conceito popular, para que a transparência seja efetiva ela deve ser regulamentada pelo governo para garantir algumas características fundamentais, como ser: verdadeira, compreensível ao público, comparável com outras fontes de informação e disponível de forma sistematizada. Também, deve haver a preocupação com o custo da disponibilização da transparência (ETZIONI, 2010).

Nesse sentido, acredita-se haver um ponto ótimo de transparência, onde a fraude e a corrupção são mais eficientemente combatidas. Todavia, investimentos em transparência após esse ponto podem causar impactos indesejados na eficiência do processo, devido principalmente à superexposição, altos custos de transação e excessiva politização (HEALD, 2003).

Uma gestão transparente preconiza o acesso a informações de fácil entendimento, estimulando a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão via controle social. A transparência também está ligada ao conceito de governança. Entretanto, não basta apenas dar publicidade aos atos praticados por agentes públicos. É necessário comunicar o real efeito das medidas tomadas e suas motivações, de forma compreensível para o público em geral (CRUZ; ÁLVARO, 2011). As características da transparência envolvem:

“[...] informação livre, disponível, compreensível, diretamente acessível aos que serão afetados pelas decisões delas decorrentes, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados. Além disso, a palavra “transparência” traz consigo um importante conjunto de associações morais e políticas, entre as quais: honestidade, lisura e abertura” (CRUZ; ÁLVARO, 2011, p. 157).

Em resumo, as reformas na gestão pública e a demanda pelo aprofundamento da *accountability* são inequívocas ao clamar maior transparência nas ações do Estado. A política da transparência é fundamental para o controle da cidadania, sendo de responsabilidade das instituições públicas a construção de instrumentos de prestação de contas à sociedade. Ao contrário das formas autocráticas de governo, que entende que as ações políticas devem permanecer em segredo para garantir a segurança do Estado, nas democracias modernas, o livre conhecimento e a liberdade de informação são temas centrais que possibilitam a responsabilização do Estado perante a sociedade (FILGUEIRAS, 2011).

2.3.1 O Acesso à Informação no Brasil

A garantia do acesso à informação deve ser manifestada por meio de um conjunto de instrumentos legalmente instituídos. Para ser efetiva, a legislação deve garantir o direito aos cidadãos de solicitar informações e obrigar as instituições públicas a fornecê-las em tempo hábil. Com isso, é possível ampliar o nível de conhecimento da sociedade acerca dos seus direitos e deveres, além de permitir a avaliação do desempenho dos serviços públicos oferecidos (DEMEESTER, 2014; JANSSEN, 2012).

No período militar vivido no Brasil, em nome da segurança nacional, o sigilo era dominante. Com a redemocratização, a informação passou a ser pública e o seu acesso garantido pela recém-promulgada Constituição Federal de 1988. Assim, a transparência e a publicidade passaram a ser norteadoras da relação entre o Estado e a sociedade. Conforme exposto em seu artigo 5º, inciso XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Ademais, em seu artigo 37, a publicidade foi elevada a princípio a ser perseguido por toda a administração pública do país (PAES, 2011).

Em decorrência dos princípios constitucionais norteadores, a transparência dos atos e das contas públicas ganhou maior destaque com a aprovação da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000). A LRF baseia-se nas premissas de planejamento, controle e responsabilidade, buscando maior transparência e equilíbrio nas contas públicas, além de definir punições para

aqueles que não cumprirem com as normas em todas as esferas de governo (MATIAS-PEREIRA, 2003).

Apesar do foco fiscal de muitos trabalhos e estudos sobre o tema, Heald (2003) lembra que este é apenas uma dimensão das reivindicações muito mais amplas sobre a transparência.

Mesmo assim, apesar das diretrizes constitucionais, não existia no Brasil uma legislação sobre o livre acesso à informação pública, garantido a qualidade do seu conteúdo e organização para além do contexto fiscal. Tal fato somente foi superado em 2011, com a aprovação da Lei de Acesso à Informação (PAES, 2011). Marco legal da política de acesso às informações públicas, transparência e controle social, a LAI institucionalizou a disponibilização da informação no serviço público como meio de garantir a transparência no atendimento e a fiscalização pela sociedade (GAMA; RODRIGUES, 2016). A Lei também definiu mecanismos específicos que permitem a qualquer cidadão o recebimento de informações não classificadas como sigilosas. Contudo, a participação da sociedade é fundamental para que a lei seja efetiva. Para isso, órgãos e entidades públicas devem aprender a disponibilizar as informações de forma clara e tempestiva, permitindo que os dados sejam utilizados para ampliar o conhecimento (CAVALCANTI; DAMASCENO; SOUZA NETO, 2013).

Contudo, por se tratar de uma Lei bastante abrangente, a LAI precisa ser acompanhada de uma ampla reformulação na forma de trabalho do setor público. A eficácia da Lei depende de uma reorganização dos processos de forma a garantir o aprimoramento da gestão das informações públicas (SEABRA; CAPANEMA; FIGUEIREDO, 2011).

Algumas iniciativas realizadas antes da promulgação da Lei também merecem destaque, como a criação do Portal da Transparência, que fornece meios de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União e o Portal Siga Brasil, ferramenta de consulta aos dados de orçamento, planejamento, fiscalização e controle na esfera federal. Essas duas ferramentas de consultas estão disponibilizadas na *Internet* e são atualizadas de forma contínua, com acesso livre a qualquer pessoa (ALVES, 2011).

Todas essas ferramentas e iniciativas permitiram à administração pública disponibilizar dados e informação a qualquer pessoa, independente de motivo ou justificativa. Todavia, este é só o começo da caminhada para a construção de uma verdadeira política de transparência no Brasil. Faltam ainda outras regulamentações

que aprofundem o tema, além de uma mudança cultural dos servidores e políticos que devem ser capacitados para conhecer os trâmites legais sobre o tema e os respectivos benefícios (PAES, 2011).

2.3.2 Governo Aberto e Controle Social

Iniciativas da sociedade para que governos disponibilizassem dados e informações sobre a sua atuação ganharam força na década de 2000, lideradas principalmente pelos Estados Unidos e a Inglaterra, com a consolidação e promulgação de leis que facilitaram a divulgação e tornaram públicos dados e informação sobre a atuação governamental (JANSSEN, 2012).

De uma forma abrangente, a gestão transparente é um dos princípios da governança pública e depende basicamente do acesso à informação compreensível e da possibilidade de participação da sociedade nas decisões governamentais, via controle social (CRUZ; ÁLVARO, 2011). As vantagens advindas da construção de um governo que prega a abertura dos dados de forma institucional são: a) maior transparência e *accountability* das ações governamentais; b) maior participação da sociedade, não apenas em períodos de eleição, mas de forma continuada, influenciando as decisões sobre as políticas públicas; c) catalisador da inovação e crescimento econômico, em função da oportunidade do desenvolvimento de novos modelos de negócios e aplicativos baseados nas informações governamentais; e d) valorização e benefício das ações realizadas no próprio setor público, pois a livre troca de informações entre os setores do governo amplia o entendimento das ações desenvolvidas internamente e seus impactos na sociedade (GIGLER; CUSTER; RAHEMTULLA, 2011).

Apesar do esforço global no desenvolvimento de iniciativas para a abertura dos dados governamentais, alguns fatores ainda persistem no sentido oposto. O primeiro obstáculo é o político. Em função de diversos países terem passagens por períodos ditatoriais em sua história recente, suas democracias ainda não estão completamente desenvolvidas. Assim, alguns ideais de sigilo e segredo são justificados em nome da segurança nacional e da soberania. Outros fatores podem afetar a cultura da disponibilização de informações, mesmo quando existem leis determinando o acesso à informação. Tais fatores incluem: falta de treinamento dos servidores públicos para cumprir aquilo que é estabelecido nas leis sobre o acesso à informação, falta de

designação de setores específicos responsáveis pela disponibilização das informações, falta de estrutura administrativa capaz de responder tempestivamente aos questionamentos do público. Contudo, esses esforços valem a pena, pois as iniciativas de um governo aberto à divulgação de suas ações fortalecem o controle social e são importantes no combate da corrupção (KOCAOGLU; FIGARI; DARBISHIRE, 2006).

Entretanto, uma legislação sobre o acesso à informação só será efetiva com o desenvolvimento conjunto de uma cultura de abertura dentro do governo e do conhecimento dos cidadãos acerca dos seus direitos sobre tais informações. As instituições têm a obrigação de divulgar informações e o cidadão de recebê-las. A recusa de informação, quando houver, deve fazer parte de um grupo limitado e de conduta justificável. O descerramento dos dados públicos precisa ser sistemático e os órgãos e entidades devem promover ativamente um governo aberto (DEMEESTER, 2014).

Para enriquecer as informações aqui detalhadas, foram consolidados no Apêndice B alguns indicadores internacionais relacionados à transparência e dados abertos, os quais o Brasil faz parte.

2.3.3 O papel das Agências Governamentais

O Estado, no papel de facilitador do equilíbrio das relações humanas, deve criar mecanismos para ampliar a participação da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas, substituindo gradativamente as decisões de interesse pessoal ou de grupos de pressão por soluções que sirvam ao desenvolvimento e ao bem comum. Neste contexto, surgem as agências governamentais, instituições formuladoras de políticas, idealizadas para fomentar a discussão e deliberação pública, em contraste com o antigo modelo burocrático centralizador (MATIAS-PEREIRA, 2003).

No Brasil, as agências reguladoras e executivas foram concebidas, a partir de 1996, com o objetivo de prover à administração pública maior autonomia e flexibilidade. Inicialmente relacionada a privatizações e quebras de monopólio, com o passar dos anos, diversas agências foram criadas para atuar em áreas distintas, como a regulação econômica, social e de incentivos. No contexto da descentralização administrativa, junto com a ampliação do número de agências e de sua importância

na regulamentação de variados setores da economia, também houve a necessidade de aumento da transparência, do controle social e da responsabilização das ações tomadas por essas instituições. Apesar de o modelo de origem ser semelhante, cada agência possui características e uma forma de trabalhar que lhe são próprias. Assim, apesar de possuírem caráter mais propício à abertura de suas informações quando comparadas à burocracia tradicional, alguns instrumentos de *accountability* institucionais ainda precisaram ser reformulados para garantir a uniformização e a continuidade da cultura da transparência no serviço público em geral (ABRUCIO; PÓ, 2006).

Conforme destacado por Filgueiras (2011, p. 92), a “*accountability*, como princípio, não se limita a uma agência [...] mas envolve uma concepção de responsabilidade moral que é capaz de consolidar outra via para a relação entre o Estado e a sociedade”.

2.4 Sobre a Pesquisa Qualitativa

Para finalizar o Referencial Teórico, serão feitas a seguir algumas breves considerações sobre a pesquisa qualitativa e as técnicas utilizadas para o desenvolvimento deste trabalho. Não é o objetivo aqui esgotar as possibilidades sobre o assunto, que é extremamente amplo e diversificado. Nessa etapa, serão relatadas algumas considerações que embasaram o capítulo seguinte sobre a metodologia, e as referências técnicas sobre as ferramentas utilizadas para atingir os objetivos desta dissertação.

2.4.1 Abordagem

O objetivo da pesquisa científica é fornecer respostas às nossas indagações, utilizando meios que certifiquem, de forma sistemática e controlada, a confiabilidade das informações geradas (FREGONEZE *et al.*, 2014). O conhecimento científico é a forma racional de se entender o “como” e o “por que” da ocorrência dos fenômenos, bem como suas correlações sob um ponto de vista mais global, concretizado por meio da sistematização de fundamentos, passíveis de verificação e de falibilidade (MARCONI; LAKATOS, 2003). Neste sentido, Minayo (2014) defende que foi por meio da adoção de padrões e metodologias universais e rígidas que a unificação da linguagem científica foi possível, permitindo a verificação e a continuidade dos estudos

em todo o mundo, e elevando a respeitabilidade da ciência contemporânea como um todo.

Dentre as formas de condução das pesquisas científicas, Creswell (2007) faz referência a três modelos: o método qualitativo, o quantitativo e o tipo misto.

A abordagem qualitativa é utilizada quando existe a necessidade de observação holística de determinados fenômenos. Por se tratar de uma metodologia eminentemente interpretativa, nela são levantadas as considerações dos atores imerso em seus respectivos contextos, e determinadas as razões para a ocorrência dos objetos de estudo (FREGONEZE *et al.*, 2014). Na técnica qualitativa de coleta dos dados, “o pesquisador tenta estabelecer o significado de um fenômeno a partir do ponto de vista dos participantes” (CRESWELL, 2007, p. 37). A técnica é direcionada para a elaboração de novas hipóteses e construção de indicadores qualitativos por meio da análise de documentos e de discursos das histórias sociais sob o ponto de vista de quem as vivenciou (MINAYO, 2014).

Já na abordagem quantitativa, são utilizadas técnicas estatísticas para explicar os fenômenos objeto de estudo, transformando-os em variáveis passíveis e interpretação por meio da análise da medição de sua ocorrência (FREGONEZE *et al.*, 2014).

Contudo, a abordagem qualitativa não exclui o uso de técnicas quantitativas. De fato, Minayo (2014) ressalta a imprecisão da dicotomia entre os estudos qualitativos e quantitativo, tendo em vista que dentro do campo da Pesquisa Social, os fenômenos apresentam características numéricas e características valorativas - muitas vezes de forma inseparável e interdependente - e sem que haja prioridade de uma sobre a outra. Diante dessa situação, pode-se utilizar métodos mistos para a coleta e tratamento dos dados da pesquisa, obtendo informações numéricas e textuais com o objetivo de formar um banco de dados com recursos qualitativos e quantitativos para a análises sequenciais ou conjuntas (CRESWELL, 2007). Ao invés de se oporem, a aproximação de técnicas qualitativas e quantitativas promove a construção de um modelo mais próximo da realidade observada, além de ensejar a criação de novas teorias colaborativas (MINAYO, 2014). Os recursos computacionais possuem um papel de destaque na superação dessa dicotomia, pois permitem a automatização dos procedimentos de codificação e distribuição de frequência das unidade textuais e das análises de conteúdo, ampliando, assim, as possibilidades de estudos no campo da semiologia (BARDIN, 2011).

Uma das preocupações das pesquisas qualitativas refere-se à sua representatividade, isto é, se a fala de um retrata a fala de muitos. Segundo Minayo (2014, p. 208), a fala do indivíduo obedece a padrões e comportamentos sociais e a “modelos culturais interiorizados”. Esses modelos são as chaves da representatividade do grupo na linguagem do indivíduo, mesmo frente as variações das expressões pessoais. Dentre as diversas técnicas e análise dos dados qualitativos, a Análise de Conteúdo é uma das mais utilizadas no meio científico (MINAYO, 2014).

2.4.2 Análise de Conteúdo

A AC é um conjunto de técnicas metodológicas aplicadas à comunicação que vão desde o cálculo de frequência até a representação de modelos baseados em dedução e passíveis de inferência (BARDIN, 2011). Mais ainda:

“A Análise de Conteúdo, como técnica de tratamento de dados, possui a mesma lógica das metodologias quantitativas, uma vez que busca a interpretação cifrada do material de caráter qualitativo” (MINAYO, 2014, p. 304).

Com isso, busca-se, por meio da análise léxica e outras técnicas, aplicar métodos objetivos e sistemáticos para avaliar o conteúdo das mensagens, como o dimensionamento das frases e a verificação da frequência com que vocábulos ou ideias aparecem em uma amostra. Desta forma, utilizando *softwares* automatizados, é possível a interpretação de um significativo volume de textos com o objetivo de explicar o universo por meio da inferência estatística de um determinado grupo estudado (BARDIN, 2011; MINAYO, 2014).

Na metodologia de AC, a inferência parte do princípio de que ao se analisar o conteúdo de um texto, as características encontradas e classificadas na mensagem correspondem, por meio de deduções lógicas e devidamente justificadas, às características culturais, psicológicas, sociológicas, históricas etc. daqueles que o produziu. Para tanto, a técnica leva em consideração não somente o conteúdo (significados), mas também a forma e a distribuição daquilo que é expresso por meio das mensagens (BARDIN, 2011). Nas palavras de Minayo (2014, p. 308), busca-se “relacionar estruturas semânticas (significantes) com estruturas sociológicas (significados)”.

Contudo, a AC não deve ser confundida com as técnicas de análise do discurso. Enquanto a primeira se preocupa em levantar indicadores qualitativos e quantitativos que permitam a inferência do conhecimento, a análise do discurso leva em consideração todo o estado definido das condições de sua produção (contexto + sentido) que extrapola a interpretação fria da palavra (CAREGNATO; MUTTI, 2006).

Por preocupar-se com a replicação dos resultados obtidos, o tratamento de dados textuais, no contexto da AC, é um método interdisciplinar que permite a extração de informações contidas em um grande número de textos, envolvendo a combinação de hermenêutica com a genealogia da produção discursiva (PLUMECOCQ, 2014).

Dentre as diversas técnicas da AC, a análise lexical foi a escolhida para apoiar a presente pesquisa. Essa modalidade se preocupa com o estudo estatístico do vocabulário do locutor, por meio da avaliação quantitativa (frequência) com que as palavras e frases aparecem nos textos analisados. Segundo essa metodologia, deve-se primeiramente identificar o número total de ocorrência das palavras e então separá-las de acordo com sua classificação morfológica. A seguir, são excluídas as palavras e classes de palavras de baixo interesse até que o resultado final represente o sentido daquilo que é comunicado. A seguir, são utilizadas técnicas estatísticas mais robustas, como análises bi ou multivariadas, para apoiar os resultados analíticos quantitativos (MINAYO, 2014).

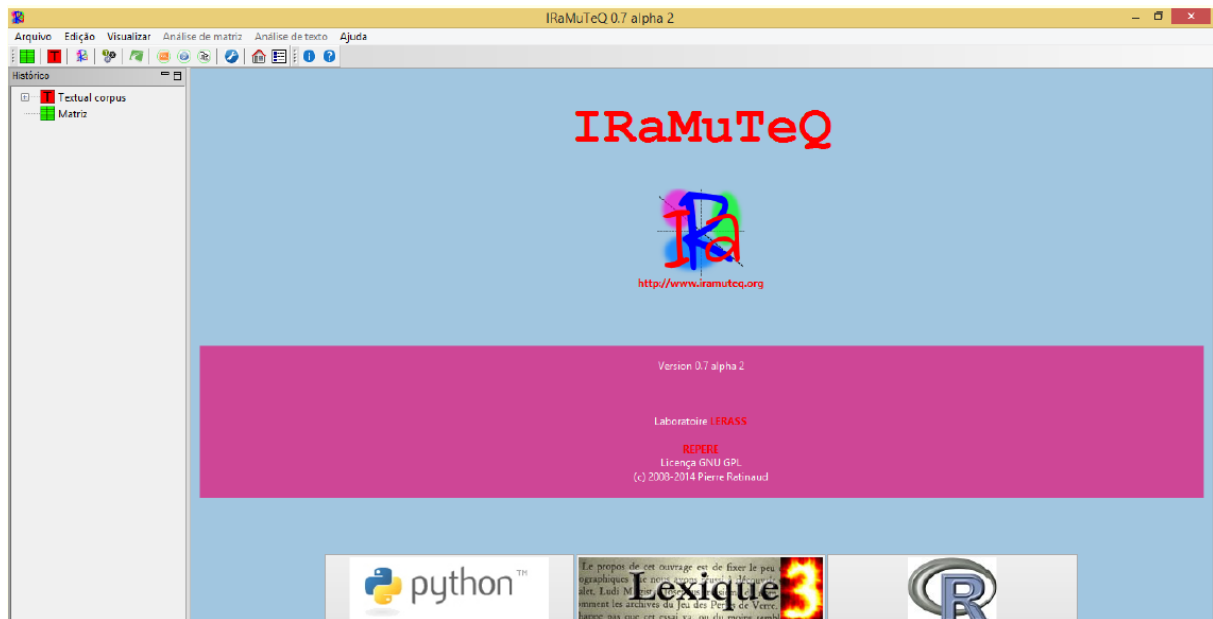
O estudo da linguagem e de seu conteúdo simbólico por meio da análise de dados textuais, ou análise lexical, refere-se essencialmente ao estudo sobre o comportamento humano, como pensamentos, opiniões e crenças. Para tanto, o uso de *softwares* vem auxiliando os pesquisadores da área das Ciências Humanas sobretudo quando o volume de dados é significativo (CAMARGO; JUSTO, 2013). Neste trabalho, o programa escolhido para apoiar o estudo lexicográfico foi o Iramuteq.

2.4.3 Iramuteq

O *software* Iramuteq (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), desenvolvido em plataforma de código aberto e distribuído de forma gratuita, oferece diversas formas de análises de textos, que vão desde lematização e o cálculo da frequência de palavras até análises multivariadas

com resultados organizados de forma clara e de fácil compreensão (CAMARGO; JUSTO, 2013).

Figura 1 - Tela inicial Iramuteq



Fonte: (CAMARGO; JUSTO, 2016, p. 1)

O *software*, cuja tela inicial é apresentada na Figura 1, facilita a interpretação dos textos analisados pelo pesquisador ao fornecer um padrão simplificado dos conteúdos dos textos, em função do levantamento das palavras que mais aparecem juntas em uma mesma frase, e calcula a relação entre elas utilizando o método do qui-quadrado, dentre outros (SMALLMAN, 2016).

De uma forma sintética, as principais ferramentas de análises da aplicação, segundo Camargo e Justo (2013), são:

- Lexical: calcula a frequência de ocorrência das palavras de acordo com a lematização (forma reduzida) e classificação morfológica;
- Especificidade: compara os resultados dos discursos de diferentes amostras relativas a um mesmo tema;
- Classificação Hierárquica Descendente (Reinert): classifica as palavras e segmentos de texto de acordo com o seu contexto, ou da análise fatorial calculada para essas unidades;
- Similitude: Avalia o grau de conexão e relacionamento entre as palavras do texto;

- Nuvem de palavras: Agrupa aleatoriamente as palavras em um único gráfico de acordo com a frequência apresentada por cada palavra.

Para automatizar o processamento, o Iramuteq utiliza métodos estatísticos convencionais aplicados às formas reduzidas das palavras encontradas nos textos, como o infinitivo de verbos ou a raiz dos substantivos, analisadas como se fossem uma cadeia interrompida de sinais, como letras ou números, e ignorando a pontuação (PLUMECOCQ, 2014).

Contudo, a ferramenta não se trata de um método em si, e seus resultados devem ser analisados a luz das teorias e das técnicas específicas da análise de dados (CAMARGO; JUSTO, 2013). Para um melhor entendimento do discurso, com conclusões e inferências mais próximas da realidade, os resultados produzidos pelo *software* devem ser interpretados de diferentes maneiras e sempre em conjunto com o texto original (SMALLMAN, 2016).

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo de Pesquisa

Nessa dissertação, foi realizada uma pesquisa do tipo Estudo de Caso com foco no atendimento realizado pela Ouvidoria do Inmetro, e foi dividida em duas etapas.

A primeira etapa, de abordagem quantitativa e descritiva, focou na interpretação de dados públicos primários, utilizando ferramentas da estatística descritiva e análise gráfica.

Segundo o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), são aspectos da excelência institucional o monitoramento contínuo e a avaliação sistemática de indicadores para o reposicionamento do órgão e atualização das estratégias visando o seu melhoramento contínuo. Para tanto, ao se avaliar os indicadores relativos ao desempenho devem ser considerados aspectos relativos à relevância, tendência e, por fim, comparados à referenciais pertinentes (MELCHIADES *et al.*, 2014).

Assim, os principais indicadores referentes à Ouvidoria do Inmetro foram estudados conforme a metodologia do GESPÚBLICA, incluindo a análise do desempenho e da tendência, para então compará-los aos *benchmarkings* encontrados na literatura e também com os resultados apresentados pela Ouvidoria da Anvisa.

As informações relativas às ouvidorias foram extraídas e consolidadas a partir dos dados apresentados nos relatórios mensais e anuais das ouvidorias do Inmetro (2017), incluindo o Sior, e da Anvisa (2017).

A escolha da Anvisa para o comparativo se deu pelas suas características similares ao Inmetro em termos de abrangência e área atuação. Ambas as instituições são responsáveis pela regulamentação de produtos e serviços e pela supervisão e correta aplicação das normas técnicas de uso e comercialização. Além disso, a Anvisa disponibiliza diversas informações em seu sítio eletrônico, com relatórios mensais e anuais sobre o desempenho e também sobre as principais atividades relacionadas ao atendimento.

Além disso, o atendimento da Anvisa foi reconhecido por estudos realizados em 2005 pela Universidade de Brasília e também pelo Instituto de Defesa do

Consumidor, ambos considerando positivas as ações desenvolvidas na Agência em relação à transparência e participação social (BARROS, 2007).

Vale ressaltar que os resultados apresentados pela Anvisa não têm relação estatística com os dados apresentados pelo Inmetro. Portanto, a comparação das duas informações deve ser considerada apenas para fins didáticos, livre da pretensão de julgamentos em qualquer um dos quesitos apresentados. A ideia da comparação serviu apenas para cumprir os pré-requisitos exigidos pela metodologia da GESPÚBLICA e também para fins de levantamento de *benchmarkings* do processo de atendimento.

Uma segunda análise, de caráter qualitativo e exploratório, foi realizada por meio da aplicação de técnicas de Análise de Conteúdo nas informações coletadas pela Ouvidoria do Inmetro em formulário disponibilizado de forma *on-line* para o registro de reclamações, críticas, sugestão, denúncias, dentre outros, no *site* da Instituição. Com isso, foi possível traçar um amplo perfil lexicográfico dos usuários do canal.

3.2 Participantes

A base de dados que compõe a primeira etapa deste estudo foi composta a partir dos atendimentos feitos pelos cidadãos que entraram em contato com a Ouvidoria do Inmetro por meio de telefone, e-mail, carta ou presencialmente. As variáveis foram dispostas de forma que seja possível a verificação da evolução, tendência e comparação.

A segunda etapa contou com a base das solicitações registradas por pessoas ou empresas que buscaram atendimento por meio do formulário *on-line* de atendimento da Ouvidoria do Inmetro.

3.3 Campo e Coletas de Dados

Os dados da Ouvidoria foram coletados por meio dos relatórios de balanço dos resultados divulgados pelo Inmetro em seu portal na *Internet*. A janela temporal foi delimitada aos atendimentos realizados entre os anos de 2010 a 2016.

Segundo a metodologia do Programa GESPÚBLICA, uma avaliação temporal dos últimos três períodos de medição é suficiente para que seja possível inferir a tendência dos indicadores de gestão (MELCHIADES *et al.*, 2014).

Com relação a análise textual, foi avaliada uma amostra de 12.494 registros realizados ao longo do ano de 2016, coletados exclusivamente por meio do formulário eletrônico de atendimento. Para fins de comparação do conteúdo lexical, a amostra será dividida de acordo com a classificação dos registros realizados pela Ouvidoria do Inmetro, sendo: 10.099 pedidos de informações, 2.043 reclamações, 168 denúncias, 143 sugestões, 34 críticas e 7 elogios.

Por se tratar de uma análise qualitativa, não há um número mínimo de informações exigidas, porém, os resultados das análises devem ser consistentes com a saturação teórica do tema proposto (BARDIN, 2011).

3.4 Procedimentos Específicos

Os dados da Ouvidoria foram organizados e compilados em uma única base de dados para a realização de uma análise temporal dos indicadores, de forma que seja possível a verificação de possíveis desvios e tendências dos atendimentos. Para a avaliação comparativa, foram utilizados os resultados levantados por duas pesquisas: o relatório “Coleta OGU 2014” (MENEZES, 2015) e o relatório “Por um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas: possibilidade e obstáculos” (SILVA *et al.*, 2012). Também foram incluídos os resultados aferidos pela Ouvidoria da Anvisa no mesmo período de avaliação.

A análise dos dados textuais, realizada com o auxílio do *software* Iramuteq, permitiu a identificação e a organização dos termos mais utilizados, além do levantamento da frequência das principais palavras e respectivas associações e similitudes. A escolha desse canal específico se deve ao fato de a comunicação ser realizada da forma mais direta possível, sem a interlocução de outros agentes, como atendentes ou direcionadores eletrônicos. O texto preenchido no formulário encontra-se de maneira original como o cidadão o escreveu, expressando exatamente o seu ponto de vista sobre o assunto.

Conforme recomendação de Camargo e Justo (2016), para a composição e limpeza da base de dados textual de análise (*corpus*), diversos elementos foram removidos, como por exemplo saudações, agradecimentos, e-mails, nomes próprios

etc., por não contribuírem para a objeto de estudo. Também foi feita a correção ortográfica dos termos. As classes gramaticais levadas em consideração foram: adjetivos, formas não reconhecidas, substantivos e verbos (formas ativas); substantivos e verbos complementares (formas suplementares). As palavras instrumentos ou de apoio foram eliminadas.

Por fim, ressalta-se que as informações das bases de dados foram analisadas de forma conjunta, sem a possibilidade de identificação individual, preservando e assegurando o sigilo das informações, conforme exigência legal prevista no artigo 31, parágrafo 3º, inciso II da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 da Lei de Acesso à Informação. Ressalta-se que não foi objeto de estudo o mérito das solicitações, e sim a forma como essas foram registradas no canal de atendimento.

4 ESTUDO DE CASO

4.1 O Inmetro

O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Criado pela Lei 5.966, de 11 de dezembro de 1973, possui a missão institucional de “prover confiança à sociedade brasileira nas medições e nos produtos, através da metrologia e da avaliação da conformidade, promovendo a harmonização das relações de consumo, a inovação e a competitividade do País” (INMETRO, 2010, p. 8).

Sua principal atividade é a prestação dos seguintes serviços: metrologia científica e industrial; metrologia legal; acreditação de laboratórios e organismos; avaliação da conformidade; apoio às barreiras técnicas e à inovação (INMETRO, 2010).

A Ouvidoria do Inmetro foi criada em 2000, com o objetivo de defender os direitos e os interesses dos cidadãos, é a área responsável pelo recebimento, análise, encaminhamento aos setores responsáveis e acompanhamento das providências adotadas em relação às manifestações dos cidadãos quanto aos serviços e atendimento prestados pelo Inmetro e seus parceiros. Suas atribuições estão formalizadas no Regime Interno do Inmetro, Portaria Inmetro nº 2, de 4 de janeiro de 2017 (INMETRO, 2010).

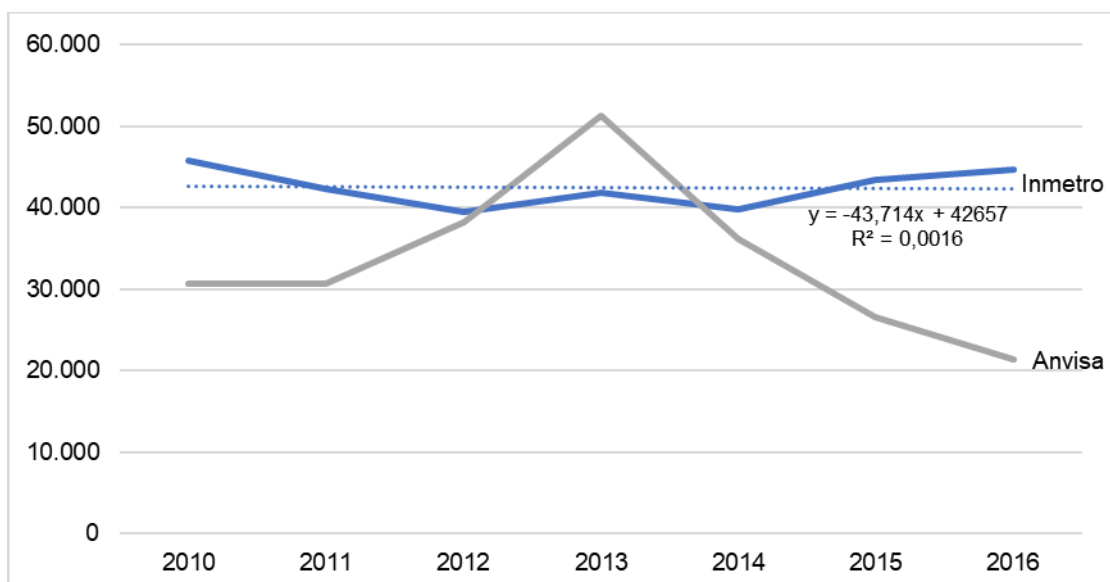
Também faz parte da Ouvidoria do Inmetro o Sistema Integrado de Ouvidorias na RBMLQ-I (Sior). Trata-se de uma rede descentralizada de ouvidorias que atuam nos órgãos delegados estaduais vinculados ao Inmetro.

4.2 Resultados da Ouvidoria Inmetro

Neste capítulo, serão apresentados os principais resultados de performance das ouvidorias, segundo as informações disponíveis nos relatórios gerenciais do Inmetro (2017) e da Anvisa (2017).

A Figura 2 apresenta o volume de contatos recebidos por essas ouvidorias ao longo dos anos, comparando-os com as quantidades de contatos recepcionados pela Ouvidoria da Anvisa:

Figura 2 - Quantidade de contatos nas ouvidorias



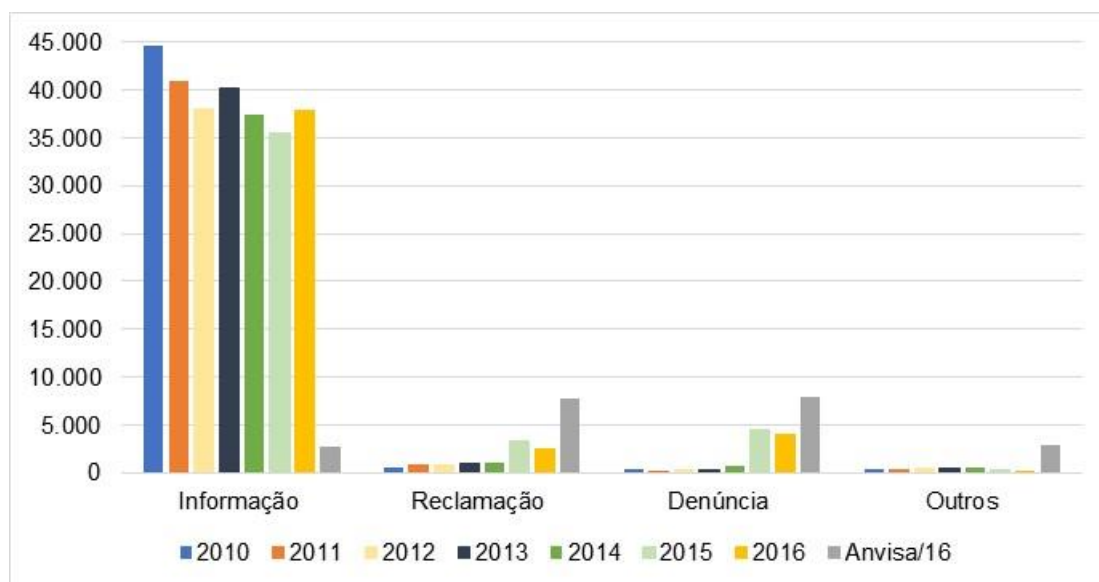
Fonte: do autor, a partir dos relatórios de resultados das ouvidorias

Conforme demonstrado na Figura 2, a ouvidoria do Inmetro possui uma média superior a 42 mil contatos anuais, contra aproximadamente 33 mil da ouvidoria da Anvisa. A determinação da demanda exigida pelo canal de comunicação é importante para o correto dimensionamento da área, de forma que todos os contatos possuam o devido tratamento e o cliente obtenha resposta satisfatória para a sua necessidade.

Um ponto que chama a atenção é o aumento no número de contatos da Ouvidoria do Inmetro a partir de 2014. Embora o coeficiente angular previsto na equação da reta linear de tendência para todo o período apresenta valor negativo, o coeficiente de determinação (r^2) é baixo (0,0016). Por conseguinte, não é possível determinar a direção de tendência deste indicador, embora apresente um crescimento médio anual de 4% a partir de 2014.

Dos resultados apresentados nos relatórios, observa-se que o aumento no volume de registros ocorre nos pedidos de informações, conforme apresentado na Figura 3 a seguir.

Figura 3 - Quantidade de contatos por tipo



Fonte: do autor, a partir dos relatórios de resultados das ouvidorias

Pode-se observar na Figura 3 um aumento de 7% nos pedidos de informações à Ouvidoria do Inmetro no período entre 2015 e 2016. Além disso, a quantidade desse tipo de pedido é significativamente superior à Anvisa.

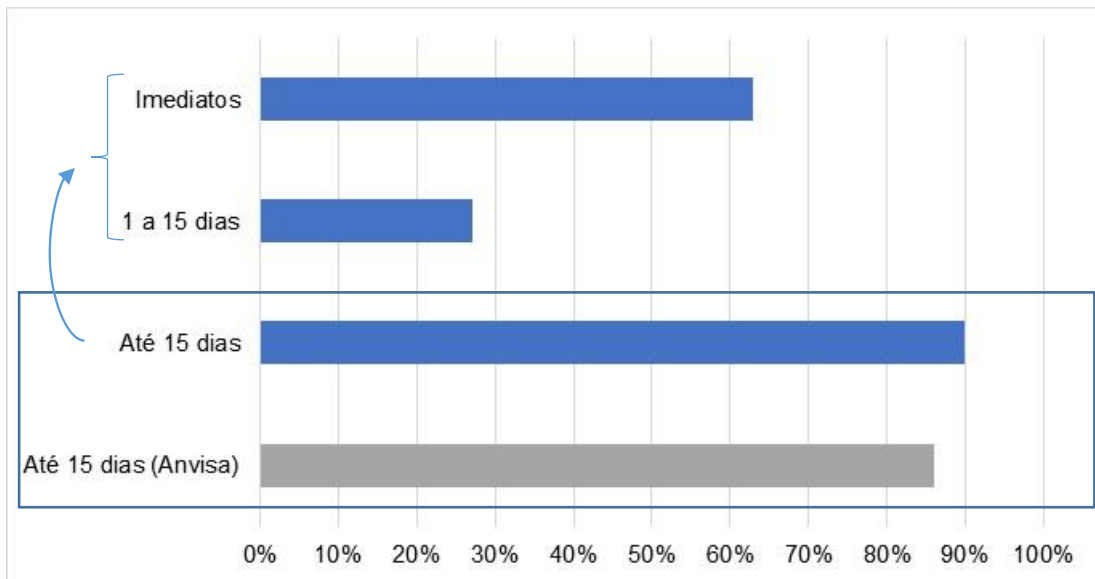
De fato, a Ouvidoria da Anvisa conta com um Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC) onde são recepcionados os pedidos de informações da Autarquia. Deste modo, são de competência da ouvidoria somente as reclamações, denúncias, solicitações, sugestões e elogios (MAGELA; BORGES, 2017). Já o Inmetro conta com uma estrutura única para atendimento dos diversos tipos de demanda.

Tanto com relação às reclamações quanto às denúncias, observa-se um pico em 2015 na quantidade de registros do Inmetro. Essas duas classes apresentaram quantidades inferiores aos números registrados pela Anvisa. Em 2016, as reclamações no Inmetro representam 33% no comparativo ao número registrado pela Anvisa. Já as denúncias, um pouco mais da metade (51%).

A classificação “Outros”, correspondem a sugestões, críticas e elogios, que representaram apenas 0,4% do total de registros da Ouvidoria do Inmetro em 2016.

Com relação ao tempo de atendimento, as ouvidorias apresentaram os seguintes resultados percentuais em 2016, demonstrados na Figura 4.

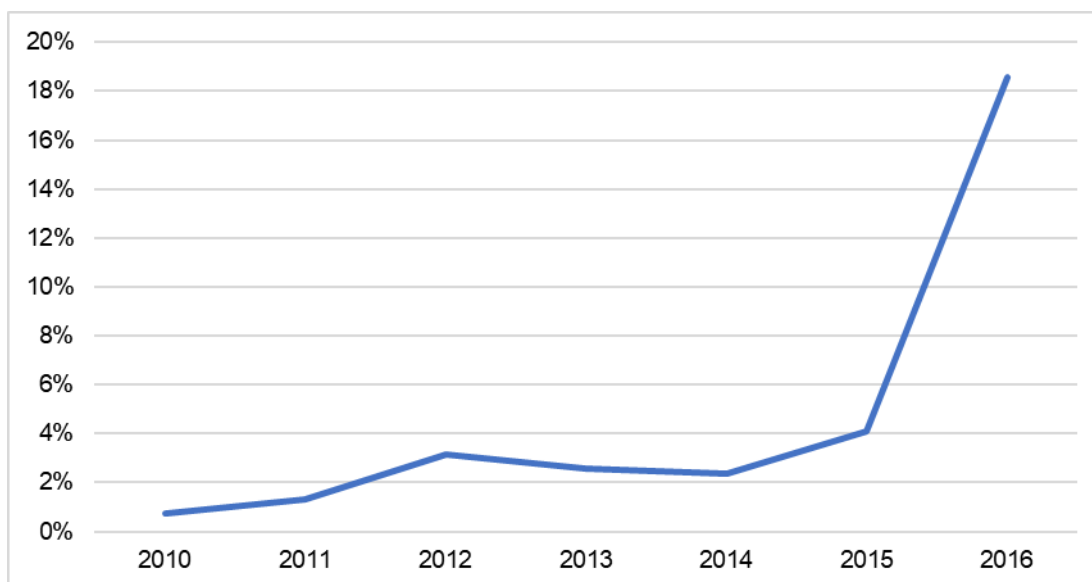
Figura 4 - Tempo para resposta 2016



Fonte: do autor, a partir dos relatórios de resultados das ouvidorias

Novamente, vale destacar que a ouvidoria da Anvisa possui uma central de relacionamento própria para tratar os pedidos de informações. No caso do Inmetro, esses assuntos são resolvidos diretamente pela Ouvidoria. Por se tratar de assuntos relativamente mais simples, possuem maiores chances de as respostas serem respondidas de forma imediata. Porém, diferentemente do que ocorre na Anvisa, mesmos os pedidos mais simples de informações são registrados como demanda da Ouvidoria do Inmetro, o que dificulta a comparação desse indicador específico.

Quando somados os percentuais de atendimentos imediatos ao respondidos em até 15 dias, temos um resultado em 2016 de 90%. Esse percentual está acima do resultado apresentado pela Anvisa em 2016, com 86% de resposta em até 15 dias em 2016. Ambos os resultados se encontram destacados na Figura 4.

Figura 5 - Percentual de registros sem resposta Ouvidoria Inmetro

Fonte: do autor, a partir do relatório de resultados da Ouvidoria do Inmetro

A Figura 5 apresenta o percentual de registros para os quais não houve resposta da Ouvidoria do Inmetro até o fechamento do ano, em relação ao total de contatos na Ouvidoria do Inmetro disponível na Figura 2. O percentual de registros não respondidos passou de 1% em 2010 para quase 19% em 2016, um aumento significativo. A alta no indicador de falta de retorno é um sinal de alerta para a Ouvidoria que, idealmente, deve se esforçar para responder todas as demandas que chegam à Instituição. Não foi possível encontrar essas informações no relatório apresentado pela Anvisa.

4.3 Resultados da Análise de Conteúdo

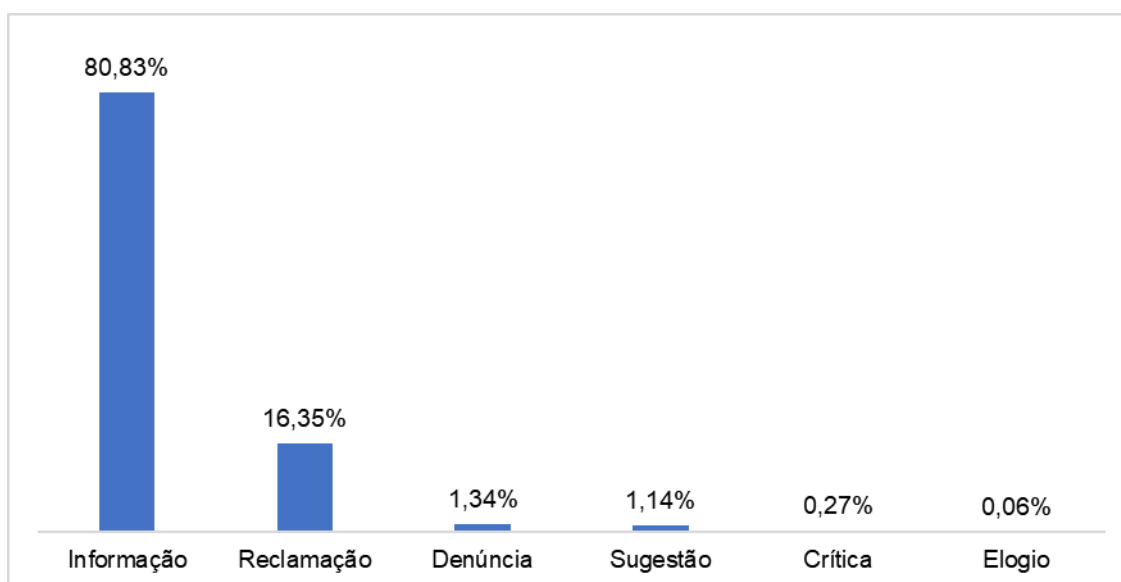
O foco da análise deste capítulo são os registros obtidos por meio do formulário *on-line* da Ouvidoria do Inmetro, disponibilizado em seu sítio da *Internet*. Ressalta-se que qualquer pessoa, física ou jurídica, pode encaminhar suas solicitações por meio deste formulário, sem a necessidade de um cadastro prévio.

Vale lembrar que o estudo lexográfico é uma das técnicas utilizadas para a realização da Análise de Conteúdo (MINAYO, 2014). O conhecimento e a relação de proximidade do analista com o conteúdo a ser estudado é importante para a definição dos contextos e desambiguação dos termos, tarefas que os programas informatizados de tratamento de dados apresentam limitações (BARDIN, 2011). Para minimizar tal

fato, grande parte do material estudado foi lido e avaliado separadamente, de forma a mitigar possíveis variações na interpretação dos números apresentados pelo programa.

Após os devidos ajustes e correções, no total, foram analisados 12.494 contatos realizados via formulário em 2016. Os registros foram classificados de acordo com sua natureza, pela própria equipe da Ouvidoria do Inmetro, em 6 grupos distintos. A Figura 6 apresenta as categorias tradicionais e respectivas incidências percentuais.

Figura 6 - Contato via formulário por categoria



Fonte: do autor, com base no relatório da Ouvidoria do Inmetro 2016

Esta base de dados (corpus textual) foi analisada por meio do *software* Iramuteq, utilizando os procedimentos detalhados no capítulo sobre a metodologia. O texto base foi constituído de 1.127.036 palavras, separadas pelo próprio programa em 32.065 segmentos de textos (ST). No total, foram identificadas 42.409 formas lematizadas (raiz de palavras que se repetem ao longo do texto) e 18.968 formas de ocorrência única (*hapax*).

Para as análises estatísticas, foram levadas em consideração as seguintes classes gramaticais, de acordo com o sugerido por Camargo e Justo (2016):

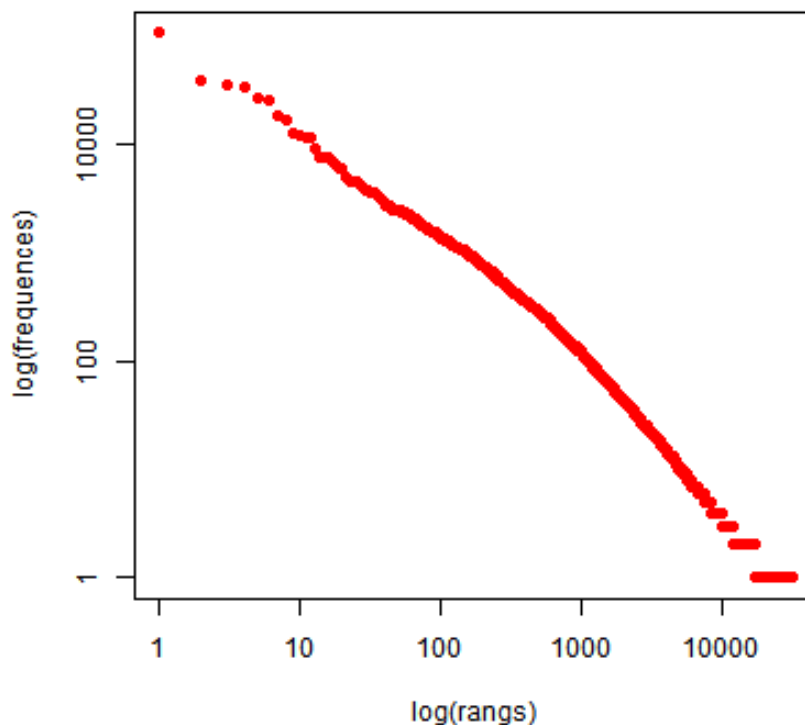
- Formas ativas: adjetivos, formas não reconhecidas³, substantivos e verbos;
- Formas suplementares: substantivos e verbos complementares.

³ Palavras repetidas que não constam no dicionário do programa, como por exemplo "Inmetro".

A partir dessa classificação, o Iramuteq reconheceu 31.184 formas e 14.407 *hapax*, que serão utilizados para as demais análises estatísticas via *software*.

A Figura 7 apresenta a quantidade de palavras em função da frequência com que estas aparecem no texto. As palavras com maiores ocorrências são representadas pelos pontos vermelhos localizadas no canto superior esquerdo da Figura. Usualmente, os textos apresentam um comportamento padrão, onde a quantidade de vocábulos repetidos vai diminuindo, até o momento em que são identificadas várias palavras com apenas uma ocorrência, representadas pelos pontos localizados mais para a direita e para baixo da Figura.

Figura 7 - Quantidade de palavras em função da frequência



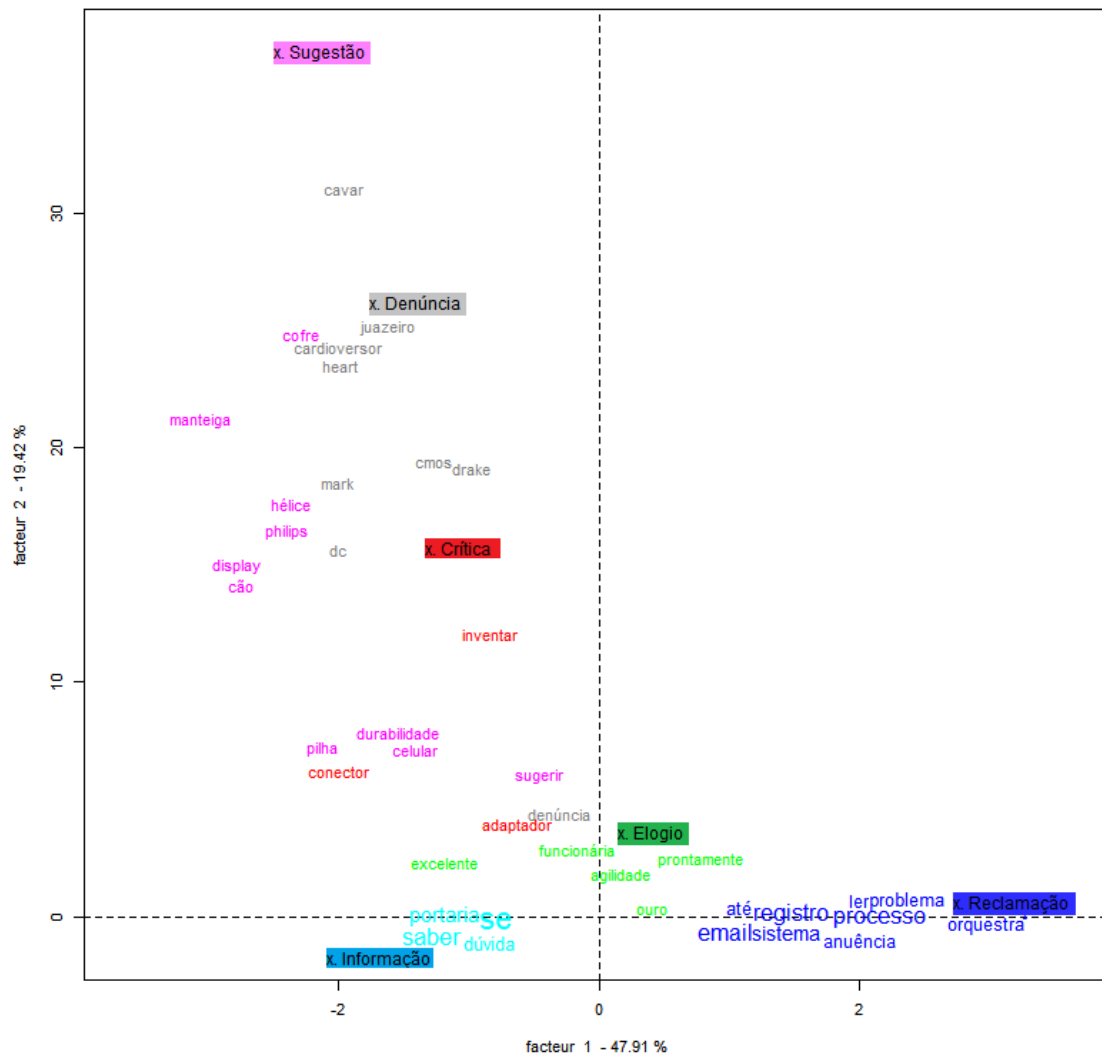
Fonte: do autor

Ao se considerar o corpus como um todo, as principais palavras (formas ativas) que apresentaram as maiores frequências, de acordo com as classes gramaticais definidas para a análise, foram: “Inmetro” (37%), “produto” (20%) e “empresa” (19%).

A primeira análise estatística desenvolvida utilizando o programa foi Análise Fatorial por Correspondência (AFC) das categorias. Nela, as 50 palavras de maior frequência foram organizadas em plano cartesiano de modo a representar cada uma das 6 categorias pré-definidas (marcadas com “x” na Figura) e a probabilidade (força)

de cada palavra em relação às demais e aos segmentos de texto em função do coeficiente de correlação qui-quadrado (χ^2) e de sua categoria. O resultado pode ser observado na Figura 8.

Figura 8 - AFC por Categoria



Fonte: do autor

Em uma primeira análise visual da Figura 8, nota-se que a categoria Informação ocupa um quadrante distinto, com relativa oposição entre as demais categorias. O mesmo ocorre com as categorias Reclamação e Elogio, que apresentam maior incidência no 1º quadrante do plano. A categoria que mais se afasta no plano é a Sugestão. A partir dessa análise, conclui-se que as categorias Informação, Reclamação e Elogio possuem características lexicais próprias, que as caracterizam

em relação ao todo. Já as demais categorias, Sugestão, Denúncia e Crítica, compartilham dos mesmos recursos semânticos.

Com relação às frequências das palavras em cada uma das categorias, em Informação, temos como principais termos mais recorrentes as palavras produtos e empresas. São solicitações e dúvidas relacionadas aos produtos que o Inmetro resguarda por meio de suas portarias. Muitos buscam à ouvidoria do Inmetro para se informar sobre a aplicação dessas portarias em produtos comercializados por suas empresas ou procuram organismos certificados pelo Inmetro para a realização de algum serviço metrológico. O texto abaixo ilustra uma dessas situações:

“Qual a portaria do Inmetro que define quais são os documentos que devem ser apresentados para a realização da inspeção veicular?” (REQUERENTE 1).

Na categoria Reclamação, os itens relacionam-se aos sistemas de controle do Inmetro, com problemas relativos aos registros nos sistemas no Inmetro e aos processos de anuência para a importação ou exportação de produtos, conforme exemplo abaixo:

“Atualmente estamos impedidos de embarcar os produtos no exterior e imprimir as embalagens pois não temos o número do registro, conforme...” (REQUERENTE 2).

Com relação às Denúncias, normalmente são solicitações para a verificação da situação de determinada empresa ou certificado do produto comercializado por essa. O segmento abaixo ilustra a situação:

“A revista eletrônica [...], por meio da guia laboratório acreditados está divulgado serviços não acreditados como se fossem acreditados RBC induzindo o consumidor dos serviços ao erro.” (REQUERENTE 3).

A maioria das Críticas tem a ver com o novo padrão de tomadas brasileiro, iniciada em 2010, mas que ainda rende diversas críticas ao Inmetro. A necessidade da compra de adaptadores para as tomadas é comum, conforme pode ser observado no relato abaixo:

“Da forma como está hoje, a segurança não se efetivou, pois como a maioria das casas têm tomadas [antigas], todos estão fazendo o uso de adaptadores, comprometendo a segurança.” (REQUERENTE 4).

Já os Elogios são bem específicos e remetem ao bom atendimento realizados por servidores da Instituição:

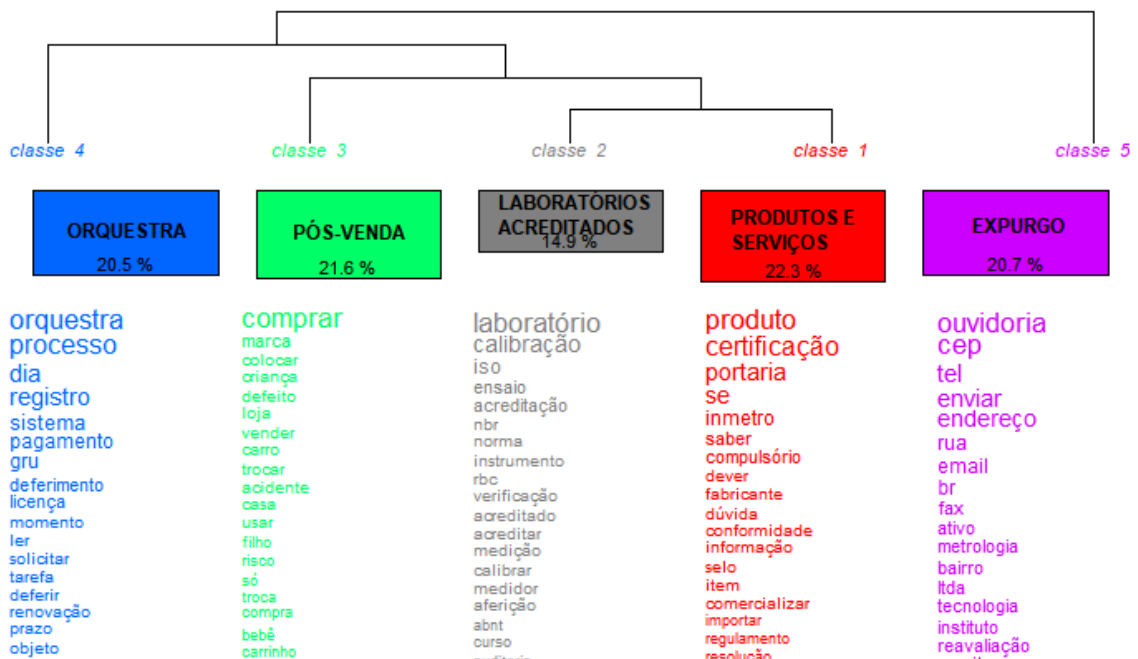
“Agradeço por terem tomado a minha causa como prioridade e por terem agido com tamanha agilidade, sem dúvida agora só tenho uma imagem excelente da empresa...” (REQUERENTE 5).

As Sugestões referem-se a defeitos ou baixa qualidade dos aparelhos celulares ou seus aplicativos. A palavra “resistência” está ligada a chuveiros, materiais elétricos, sacolas, embalagens etc. Também há diferentes sugestões de realização de testes em produtos por parte do Inmetro, alguns pertinentes à área metrológica, outros nem tanto.

“Gostaria que este respeitado Instituto realizasse um teste de qualidade nas resistências das duchas da marca...” (REQUERENTE 6).

Partindo para a segunda análise do corpus textual deste estudo, foi utilizado a técnica de Classificação Hierárquica Descendente (CHD), que avalia o grau de semelhança e de distanciamento entre os vocábulos nos segmentos de textos, sem levar em consideração as categorias em que cada forma está registrada. Assim, o sistema foi capaz de equiparar e reclassificar 28.902 segmentos de textos (90,14% do total) em 5 *clusters*, conforme demonstrado na Figura 9, o Dendograma.

Figura 9 - Dendograma



Fonte: do autor

Para que a nova classificação dos registros fosse possível, os segmentos de texto foram reagrupados de acordo com a frequência e força de aproximação entre as palavras e entre os segmentos de texto, novamente com base no coeficiente de qui-

quadrado (x^2). Após o processamento dos dados e leitura dos principais registros em cada uma das classes, os *clusters* foram rebatizados em função das características textuais apresentadas.

A Classe 1 foi denominada “Produtos e Serviços”, com 22,3% de incidência nos segmentos de textos analisados. Trata-se basicamente de pedidos de informações sobre produtos e serviços certificados pelo Inmetro, como equipamentos elétricos, máquinas agrícolas, termômetros, embalagens, lâmpadas *leds*. Nesta classe também há diversas dúvidas com relação às Portarias do Inmetro e suas aplicações, principalmente de empresas interessadas em importar e comercializar produtos de certificação compulsória. Finalmente, busca-se nessa classe sanar dúvidas com relação às marcas do Inmetro nos produtos, com selos e etiquetas, tanto com relação ao processo de aquisição destes, como também para a confirmação da obrigatoriedade e veracidade do mesmo. Abaixo, são descritos exemplos que melhor caracterizam essa nova categoria:

“Desejo saber se os pinos de *locks* que sustentam os containers necessitam da certificação junto ao Inmetro, e como devo proceder caso haja regulamentação.” (REQUERENTE 7).

“Tenho uma dúvida sobre a portaria de que trata da verificação do conteúdo líquido de produtos pré-medidos...” (REQUERENTE 8).

“No caso de uma eventual fiscalização do Inmetro, questiono se é passível de autuação. Solicito orientações pois li as portarias que tratam da certificação dos produtos em questão e não localizei tal informação.” (REQUERENTE 9).

A Classe 2, denominada de “Laboratórios Acreditados”, possui 14,9% de incidência nos textos analisados. Trata de três tipos de solicitações. A primeira refere-se a dúvidas dos proprietários dos laboratórios com relação ao processo de certificação e aquisição de etiquetas. A segunda, de solicitações de contatos de laboratórios acreditados pelo Inmetro para a realização de calibração ou ensaio em produtos e serviços com certificação compulsória. Por fim, também aporta denúncias sobre laboratórios que não estão em dia com as exigências do Inmetro para a certificação. Como exemplo, podemos citar:

“Estou tentando me credenciar junto ao Inmetro para acreditação de organismos de certificação de produtos ABNT-NBR-ISO-IEC de nosso laboratório de calibração...” (REQUERENTE 10).

“Gostaria de saber onde posso encontrar a relação de laboratórios acreditados pelo Inmetro, de acordo com a norma ABNT-NBR-ISO-IEC, que realizem exames toxicológicos que atendam a portaria nº [...] de novembro de...” (REQUERENTE 11).

A Classe 3 refere-se ao “Pós-venda”. São consumidores que já adquiriram algum produto e estão com dúvida sobre a certificação do Inmetro ou reclamações com relação à qualidade dos mesmos. Também englobam algumas sugestões para o Inmetro testar determinados produtos e serviços. São exemplos destas requisições:

“Comprei um pacote de papel dessa marca e me senti lesada, primeiro quando abri vi um papel muito feio pequeno de altura sem acabamento achei estranho quando coloquei no suporte pois ele ficou muito pequenino” (REQUERENTE 12).

“Comprei um secador da marca [...] que em um ano já foi trocado três vezes pois sempre apresenta defeito...” (REQUERENTE 13).

“Comprei um jogo de pneus aro 15 da marca [...] em de abril de 2016 na loja [...] e para minha surpresa, com meses de uso o pneu dianteiro do lado direito do passageiro esvaziava e nós enchíamos e nessa semana o pneu estourou sem nenhum motivo aparentemente quase causando um acidente” (REQUERENTE 14).

“Gostaria de sugerir a fiscalização das garrafas térmicas vendidas no mercado. Já comprei de diferentes marcas e nenhuma segura o calor durante o tempo necessário algumas não seguram o calor nem por horas...” (REQUERENTE 15).

A Classe de número 4, denominada simplesmente de “Orquestra”, refere-se quase que exclusivamente a reclamações ou pedidos de informação de empresas sobre o sistema Orquestra, de responsabilidade do Inmetro, para acompanhar os registros de certificação em produtos ou serviços. Os exemplos que melhor caracterizam essa categoria são:

“Informo que estou em processo de licença de importação junto a anuência, já efetuei o pagamento da GRU, como valor de [...], porém até a presente data este pagamento não consta no sistema Orquestra” (REQUERENTE 16).

“Dei entrada no processo de deferimento de licença de importação no dia [...] e apareceu como deferida no sistema Orquestra, porém até a presente data não consta no Siscomex...” (REQUERENTE 17).

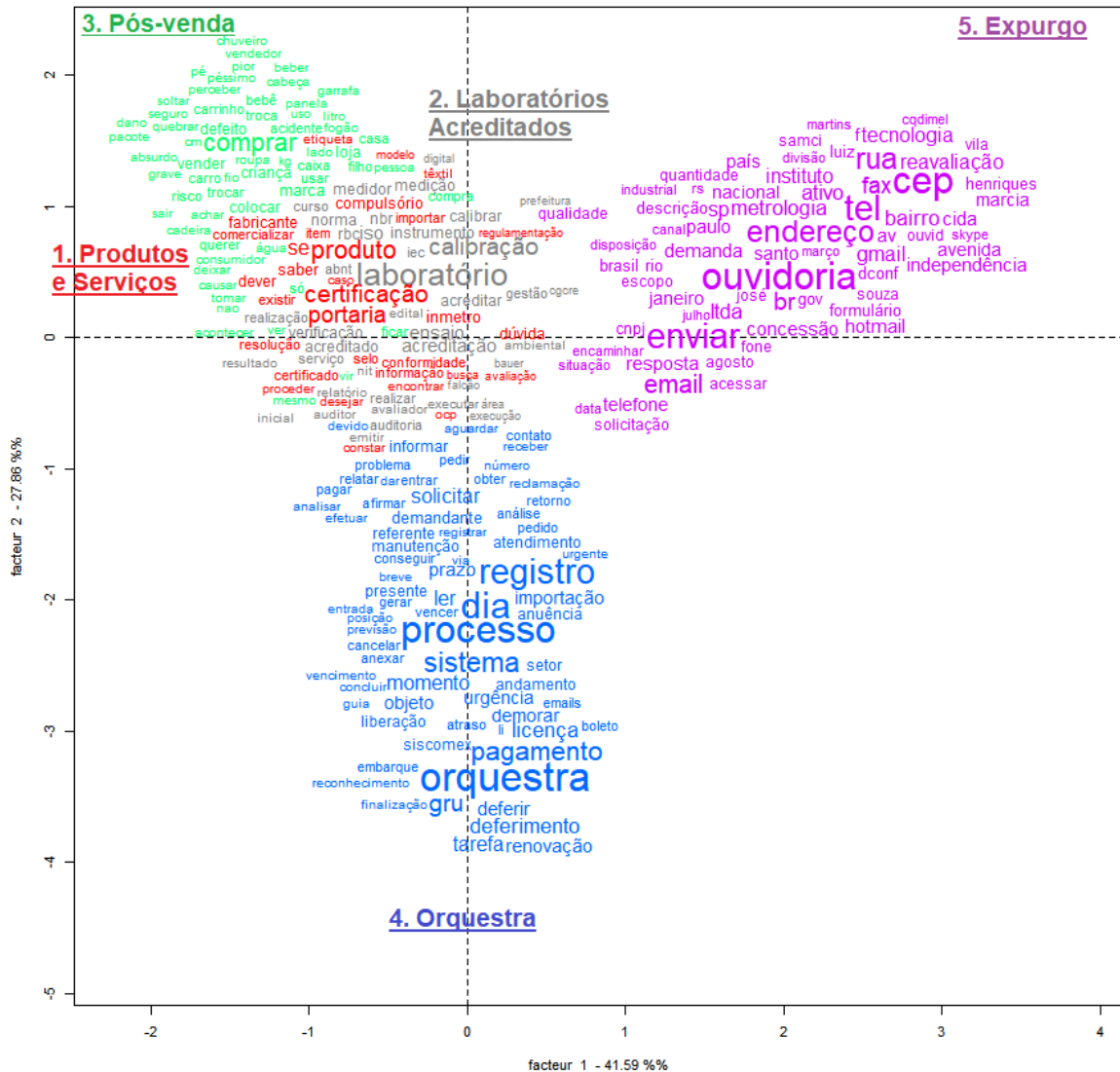
“Estamos com o processo parados devido ao problema no sistema Orquestra de não reconhecer o pagamento das taxas para posterior análise e deferimento das licenças de importação. O boleto foi pago no dia e até hoje consta no sistema aguardando pagamento” (REQUERENTE 18).

O quinto e último *cluster*, o “Expurgo”, trata dos segmentos de textos que não se encaixaram em nenhuma outra categoria, formando uma base de textos contendo principalmente os dados de contatos dos solicitantes.

Ainda nesta segunda análise, por meio da Análise Fatorial por Correspondência (AFC) das classes, foi possível a representação em um plano cartesiano de acordo

com frequência de incidência das palavras e seus respectivos *clusters* (1 a 5). O plano foi dividido em 4 fatores, conforme observado na Figura 10.

Figura 10 - AFC por Classe



Fonte: do autor

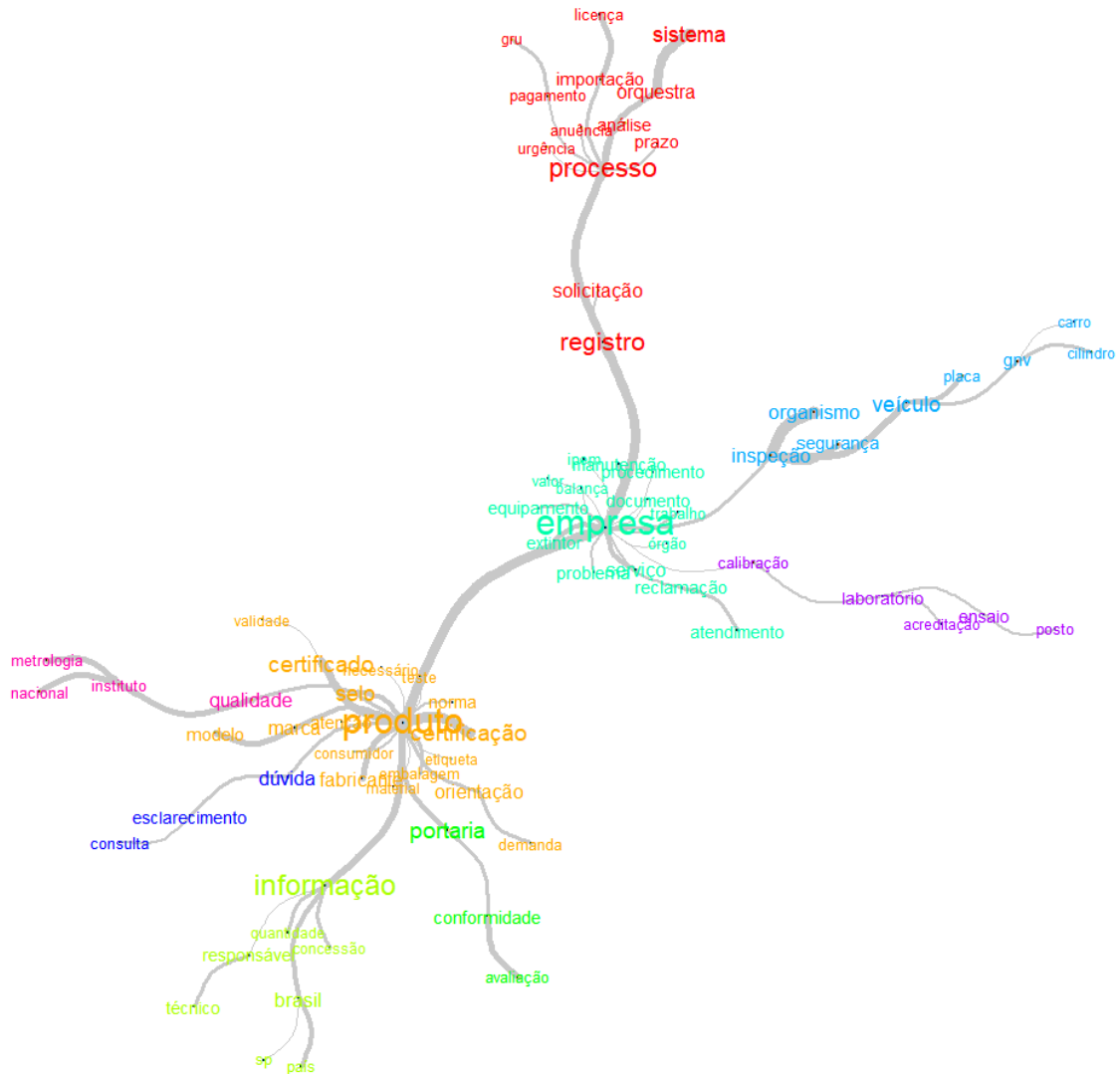
A partir da Figura 10, pode-se concluir que as Classes 1, 2 e 3 estão bastante próximas umas das outras, intercalando-se e misturando-se em relação ao plano. Em oposição a essas, encontra-se a Classe 4, bastante específica com relação ao sistema Orquestra.

As Classes que mais se assemelham entre si são a 1 e a 2. Por tratarem de serviços prestados pelos Inmetro, essas categorias compartilham o material

semântico em suas solicitações, com grande parte advinda de proprietários ou representantes de empresas. Já a Classe 3, Pós-venda, referem-se ao consumidor final, que já adquiriu algum produto e não demonstra satisfação com o mesmo.

A terceira análise realizada pelo *software* é a Análise de Similitude, em que são demonstradas como as palavras estão interconectadas, de forma a inferir a forma de construção do texto à importância dos temas. Desta forma, a análise de similitude é processada por meio de indicadores estatísticos que apresentam as relações entre os termos, formando uma árvore de palavras com ramificações a partir da hierarquia e relacionamento entre as ideias do texto. A Figura 11 apresenta a Árvore de Similitude para a base de texto estudada.

Figura 11 - Análise de Similitude



Fonte: do autor

5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A partir do referencial teórico e dos resultados das análises dos dados, foram levantadas oportunidades de melhorias para aprimorar o atendimento prestado pelo Inmetro aos usuários de seus serviços. O principal objetivo desta proposta é ressaltar a importância da Ouvidoria do Inmetro como canal de relacionamento, à luz dos princípios da transparência e da participação social.

O alto volume de solicitações que chega à Ouvidoria do Inmetro é o primeiro item que chama a atenção. Em 2016, essa recebeu mais do que o dobro de contatos recebidos pela Ouvidoria da Anvisa, conforme demonstrado na Figura 2. Se levarmos em conta o aumento dos registros sem resposta em 2015 e 2016 (Figura 5), pode-se inferir que, provavelmente, a Ouvidoria se encontre sobrecarregada.

Diferentemente do que ocorre na Anvisa, a Ouvidoria do Inmetro atende a diferentes tipos de demandas, desde um simples pedido de informação, de resposta imediata ou facilmente localizável no *site* da instituição, até denúncias graves, que merecem esforços concentrados para averiguação e resolução. Desta forma, não há uma hierarquia daquilo que deveria ser tratado por um canal de atendimento, como pedidos de informações e acompanhamento de demandas, de assuntos mais relevantes, de responsabilidade da ouvidoria, como reclamações e denúncias.

É importante destacar que, usualmente, o Serviço de Atendimento ao Cliente trata de assuntos mais operacionais, enquanto que a ouvidoria prioriza questões estratégicas, muitas vezes advindas de situações conflitivas e que abarcam interações intra e interinstitucionais (MENEZES, 2016).

Diante disso, sugere-se a implementação de uma central de atendimento para desafogar a Ouvidoria do Inmetro, que se dedicaria exclusivamente ao atendimento de problemas e questões rotineiras e de fácil resolução, como boa parte dos pedidos de informação. Como referência, o SAC seria responsável, a princípio, pelos 63% de solicitações tiveram resposta imediata em 2016, de acordo com a Figura 4.

Outro ponto relevante diz respeito à consideração da opinião dos cidadãos usuários dos serviços públicos. Em uma pesquisa realizada com 163 ouvidorias de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, por meio do projeto “Coleta OGU 2014”, verificou-se que de todas as ouvidorias pesquisadas, 10% afirmam realizar pesquisas para identificar e classificar o seu público-alvo. Considerando apenas as

ouvidorias federais, 35% delas declaram realizar pesquisas de opinião de forma periódica (MENEZES, 2016).

Esse importante instrumento de gestão permite aferir o nível de satisfação dos usuários com os serviços prestados pela Ouvidoria, além de “identificar seus pontos fortes e fracos, e, assim, aperfeiçoar sua ação” (MENEZES, 2015, p. 33).

Não foi possível comprovar a utilização recente desse tipo de instrumento de avaliação por parte do Inmetro. Logo, sugere-se a realização sistemática de pesquisa de satisfação com os demandantes da Ouvidoria do Inmetro. Com ela, poderiam ser investigados, por exemplo, a qualidade da resposta dada e se o tempo para retorno é adequado às necessidades dos solicitantes. Também serviria para compreender aspectos mais intangíveis, como o que os clientes / usuários do Inmetro esperam de uma Ouvidoria. A falta desses resultados inviabiliza uma avaliação clara do nível de transparência das respostas dadas e, também, se a participação social vem sendo estimulada por parte desse canal de atendimento.

Destaque para a pesquisa de satisfação com as respostas fornecidas, realizada pela Anvisa, que completou o sexto ciclo de realização em 2017 (ANVISA, 2017).

Já a Análise de Conteúdo dos registros enviados à Ouvidoria do Inmetro em 2016, por meio do formulário *on-line* disponibilizado em sua página da *Internet*, permitiu o reconhecimento de diferentes tipos de solicitações, que vão além da forma de classificação comumente utilizada pelos canais de atendimento (informação, solicitação, denúncia, reclamação, elogio e sugestão).

Assim, a partir da análise dos padrões e do perfil das solicitações, realizada por meio da análise fatorial do corpus textual dos registros, tendo a palavra e respectiva frequência como variável de estudo, a base de dados foi reclassificada em 4 *clusters*: “Produtos e Serviços”, “Laboratórios Acreditados”, “Pós-venda” e “Orquestra”. Cada uma dessas novas categorias possui características próprias, relacionadas diretamente às necessidades dos demandantes.

Recomenda-se a utilização dessa nova tipologia para orientar futuras ações de treinamento e capacitação, focadas nas características das Classes, de forma a agilizar o processo de atendimento. Assim, o conteúdo programático incluiria os principais atributos de cada uma das quatro Classes levantadas pela AC, conforme segue:

Em “Produtos e Serviços”, voltado principalmente para as empresas, incluiria informações sobre as portarias e as normas do Inmetro, de forma detalhada, e na

resolução de dúvidas sobre os produtos certificados e também sobre os serviços ofertados pelo Inmetro.

Para “Laboratório Acreditados”, seria disponibilizada a lista atualizada dos laboratórios e serviços, incluindo suas especificações. Também haveria a capacitação sobre como proceder para o recepcionamento de denúncias e dúvidas relacionadas à acreditação.

Em “Pós-venda”, direcionado principalmente ao consumidor pessoa física, seriam revisadas as informações sobre os produtos regulamentados pelo Inmetro, além da adequação para tratar sobre acidentes de consumo ou sugestão de produtos que poderiam ser testados pela Instituição.

Finalmente, seriam capacitadas pessoas para atender os usuários do sistema “Orquestra”, com foco nos problemas e dúvidas mais recorrentes, além de um espaço para que o atendente pudesse acessar de forma *on-line* as informações do usuário no sistema.

A mesma tipologia poderia ser empregada, também, na organização das unidades de atendimentos, de forma a especializar os atendentes nos respectivos assuntos. Por conseguinte, haveria um direcionamento mais preciso dos requerentes, que passariam menos tempo aguardando para serem atendidos.

Mais ainda, como os requerentes buscaram o *site* do Inmetro para peticionar suas solicitações, sugere-se a sua reformulação, com a criação de uma área onde os demandantes fossem direcionados para uma das 4 Classes propostas. Durante o estudo, verificou-se que muitas das solicitações realizadas via formulário encontram-se disponíveis em algum lugar do *site* do Inmetro, só precisando ficar disponíveis de forma mais clara para o usuário.

Com relação especificamente à transparência, recomenda-se que os relatórios de resultados da Ouvidoria contemplem informações relacionadas às ações de melhorias voltadas para o atendimento que foram adotadas pela Instituição. Apesar dos dados de atendimento serem importantes para o controle das atividades da área, a divulgação das boas práticas de atendimento incentivaria a utilização do canal e daria maior destaque ao seu papel institucional de elo entre o cidadão e a entidade pública.

As propostas aqui apresentadas almejam uma maior agilidade do processo de atendimento como um todo, com ênfase na satisfação e na qualidade do retorno dado às manifestações. Com a sua implementação, espera-se incentivar a transparência e

a participação social nas diversas atividades realizadas pela Instituição, sobretudo na busca pela excelência e na melhoria contínua do atendimento às demandas recebidas.

Além disso, as ações de treinamento e capacitação, em conjunto com a revisão sistemática dos resultados acerca dos atendimentos, é uma oportunidade para a ampliação do engajamento de funcionários das diferentes áreas da organização, estimulando o trabalho em equipe e a sinergia das ações com foco no usuário final.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cada vez mais os cidadãos vêm tomando consciência da sua importância como parte influenciadora na gestão das políticas públicas. Embora a crise de representatividade tenha como consequência a alienação política e pública, os canais de participação direta fornecem uma alternativa de cooperação, e para que os anseios da sociedade não organizada cheguem até os agentes públicos.

Nesse contexto, a participação social ganha relevância à medida que a população começa a exigir mais formas de comunicação direta e, principalmente, que sintam que as suas necessidades estão sendo consideradas. Daí a importância da transparência na gestão pública, no sentido de justificar como são tomadas as decisões públicas.

Com o objetivo de propor medidas para aprimorar a Ouvidoria do Inmetro segundo as perspectivas da participação social e transparência, neste estudo foi realizado um amplo diagnóstico da área. Para tanto, o resultado e a tendência de diferentes indicadores foram analisados e comparados aos índices encontrados na literatura e às informações obtidas da Ouvidoria da Anvisa, que serviu de *benchmarking* para avaliação de desempenho.

Muito embora as duas ouvidorias não possuam estudos que correlacionem os seus resultados, em função da atuação reconhecida e da própria metodologia escolhida para a avaliação dos indicadores, é importante levar em consideração boas práticas de mercado relacionadas ao atendimento. Ao compararmos as duas ouvidorias, temos um olhar mais amplo para as possibilidades de melhorias.

Em uma segunda etapa, foi realizada a Análise de Conteúdo dos registros enviados por meio do formulário disponível no *site* da Ouvidoria do Inmetro em 2016. De posse dessas informações, foi possível categorizar as informações de acordo com a frequência da repetição dos termos utilizados nas solicitações. Para tanto, foi utilizado o *software* de análise lexical Iramuteq em conjunto com os embasamentos teóricos apresentados principalmente por Bardin (2011) e Minayo (2014).

Assim, o diagnóstico realizado com base nos resultados de performance obtidos pela Ouvidoria do Inmetro, tendo a Anvisa como *benchmarking*, e a AC dos registros da Ouvidoria permitiram a consolidação de uma proposta de intervenção para os processos internos atualmente praticados.

A primeira melhoria proposta foi a criação de um SAC voltado para solicitações rotineiras e simples. Desta forma, a Ouvidoria será desafogada e poderá se dedicar aos assuntos mais relevantes, que impactam a imagem e as estratégias traçadas pela Instituição, além do atendimento às denúncias.

Além disso, sugere-se a organização do SAC de acordo com a nova tipologia de classificação das demandas, fruto dos resultados encontrados na AC, para agilizar o direcionamento dos requerentes e diminuir o tempo de atendimento.

Outro ponto é a necessidade de realização periódica de uma pesquisa de satisfação, de maneira a avaliar a qualidade do retorno dado às solicitações. Afinal, “o conhecimento da opinião dos usuários em relação aos serviços públicos é importante instrumento auxiliar para planejamento e tomada de decisões” (PEIXOTO; MARSIGLIA; MORRONE, 2013, p. 787).

Também com relação à AC das demandas feitas por meio do formulário *online*, foi sugerida a reformulação do processo de capacitação e treinamento das áreas envolvidas, de forma a contemplar os resultados apresentados na Figura 9 (Dendograma) e seus respectivos *clusters*: Produtos e Serviços; Laboratórios Acreditados; Pós-venda e Orquestra.

Outro ponto é a reformulação do *site* do Inmetro de acordo com a nova tipologia de classificação das demandas. Assim, o usuário seria direcionado e atendido de acordo com a sua necessidade, podendo resolver, de forma rápida e direta, as suas demandas por informação.

Por fim, o resultado da AC demonstrou que as solicitações mais recorrentes giram em torno de dois grandes agrupamentos. Um voltado para as solicitações feitas por empresas, cujas ramificações apontam para as palavras problema, reclamação, informação e atendimento e um segundo núcleo relacionado aos produtos, cujos ramos estão direcionados para informação, portaria, qualidade e dúvida.

Conforme observado por Rabelo e Alencar (2016), ao ouvir o cidadão, as ouvidorias possuem o potencial de aproximar o serviço público do ideal de Estado democrático, transformando o diálogo em aperfeiçoamentos para a gestão pública.

Desta forma, fica evidente a necessidade de aprimoramento do processo de atendimento, de forma a adequá-lo à visão dos cidadãos que buscam a Administração Pública para a concretização de seus direitos. Em função da sua importância para a sociedade, principalmente no setor produtivo, e da sua capilaridade com relação à

área de atuação, o estreitamento do relacionamento instituição-cidadão deve ser o foco da busca contínua pela excelência e inovação no serviço público.

Em um modelo ideal, a sociedade, por meio da participação social, envia suas necessidades individuais e coletivas ao governo, que as responde por meio de ações e políticas públicas transparentes, num ciclo de contínua alimentação e retorno. Nesse modelo, a Ouvidoria, vista como um instrumento de participação social e transparência, possui a missão de aproximar o cidadão dos organismos públicos. Para tanto, deve atender seus anseios de forma a criar uma relação de confiança, satisfação, transparência e cooperação. Além disso, é uma oportunidade para se alterar a cultura e os procedimentos internos, com foco no aprimoramento do relacionamento entre as instituições e os cidadãos.

Se bem gerenciada, com autonomia, legitimidade e eficiência, a Ouvidoria é a ponte que permite os anseios públicos se materializarem em ações concretas que beneficiam a coletividade. O governo, ao buscar mecanismos para ampliar a participação direta dos cidadãos em suas ações, cumpre o seu papel institucional de fortalecer e incentivar o exercício da cidadania.

Finalmente, embora os resultados aqui apresentados tivessem como foco a proposta de intervenção na Ouvidoria do Inmetro, ressalta-se que as técnicas aqui apresentadas podem ser replicadas em outras ouvidorias, públicas e privadas. A metodologia da AC e o programa Iramuteq são de fácil assimilação e possuem inúmeras possibilidades, sendo que os seus resultados podem levar a soluções interessantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública - Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, v. 10, p. 1–52, 1997.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 41, p. 67–86, 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinicius. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, A2 Adm, v. 40, n. 4, p. 679–698, 2006.
- ALVES, Diego Prandino. Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. *Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º Concurso de monografias: trabalhos premiados*. Brasília: Presidência da República, Controladoria-Geral da União, 2011. p. 231–294.
- ANVISA. *Relacionamento com a Sociedade*. Brasília: [s.n.], 2017.
- AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil. *Textos para Discussão - IPEA*, p. 28, 2012.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARRETO, Francisco Assis Santos Mano; ALVES FILHO, Garibaldi. A Importância da Ouvidoria para o Serviço Público: o caso da previdência social. In: MENEZES, RONALDO DO AMARAL; CARDOSO, ANTONIO SEMERARO RITO (Org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. p. 153–162.
- BARROS, Ana Paula Ferrari Lemos. *Saúde, Sociedade e Imprensa: a visibilidade do cidadão na cobertura da Vigilância Sanitária*. 2007. 206 f. Universidade de Brasília, 2007.
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, A1 educação, v. 26, n. 92, p. 725–751, 2005.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. 12. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- BRASIL. *Controladoria-Geral da União. Manual de Ouvidoria Pública: rumo ao sistema participativo*. Brasília: [s.n.], 2013
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. *ENAP*, n. 9, p. 1–28, 2001.
- BUGS, Geisa; REIS, Antônio Tarcísio da Luz. Avaliação da participação popular na elaboração de planos de habitação de interesse social no Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, B1, v. v.6, n. n. 2, p. 249–262, 2014.
- CALLAHAN, Kathe; YANG, Kaifeng. Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality. 2003.
- CAMARGO, Brígido V.; JUSTO, Ana M. IRAMUTEQ: Um software gratuito para

- análise de dados textuais. *Temas em Psicologia*, B2, v. 21, n. 2, p. 513–518, 2013.
- CAMARGO, Brígido V.; JUSTO, Ana M. Tutorial para uso do software IRAMUTEQ. *Laboratório de Psicologia Social da Comunicação e Cognição, Universidade Federal de Santa Catarina*, p. 32, 2016.
- CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto & Contexto Enfermagem*, v. 15, n. 4, p. 679–84, 2006.
- CAVALCANTI, Joyce Mariella Medeiros; DAMASCENO, Larissa Mayara da Silva; SOUZA NETO, Manoel Veras De. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 18, n. 4, p. 112–126, 2013.
- COSTA, Frederico Lustosa Da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 5, p. 829–874, 2008.
- CRESWELL, John W. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- CRUZ, Cláudia Ferreira; ÁLVARO, Marcelo. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153–176, 2011.
- DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. FACES, Uni ed. Caracas: [s.n.], 2004. p. 95–110.
- DEMEESTER, Laura. *The Expected Benefits of Open Government Data Initiatives: The cases of the United Kingdom and India*. 2014. HEC Montréal, 2014.
- DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, p. 53–78, 1988.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. São Paulo: Lua Nova, 1991. p. 85–116.
- ETZIONI, Amitai. Is Transparency the Best Disinfectant? *Journal of Political Philosophy*, v. 18, n. 4, p. 389–404, 2010.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 84, n. 84, p. 65–94, 2011.
- FREGONEZE, Gisleine Bartolomei et al. *Metodologia Científica*. [S.l.]: Educacional S.A, 2014.
- GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. *Transinformação*, v. 28, n. 1, p. 47–58, abr. 2016.
- GIGLER, Bjorn-Soren; CUSTER, Samantha; RAHEMTULLA, Hanif. Realizing the Vision of Open Government Data: Opportunities, Challenges, and Pitfalls. *Open Development Technology Alliance and World Bank*, p. 13–35, 2011.
- GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 2, p. 20–31, 2004.

- HEALD, David. Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and Uk Practice. *Public Administration*, v. 81, n. 4, p. 723–759, 2003.
- HERIAN, Mitchel N. *et al.* Public participation, procedural Fairness, and evaluations of local governance: The moderating role of uncertainty. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 22, n. 4, p. 815–840, 2012.
- INMETRO. *Balanco Gerencial Ouvidoria*. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/ouvidoria/balanco_gerencial.asp>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- INMETRO. *Candidata ao Prêmio Nacional da Gestão Pública - PQGF*. . Rio de Janeiro: [s.n.], 2010.
- IRVIN, Renee A.; STANSBURY, John. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, v. 64, p. 55–65, 2004.
- ISLAM, R. Do more transparent governments govern better? *The World Bank*, n. June, p. 41, 2003.
- JANSSEN, Katleen. Open Government Data and the Right to Information: Opportunities and Obstacles. *The Journal of Community Informatics*, v. 8, n. 2, 2012.
- KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana. Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications. 2005, [S.l.]: International Monetary Fund, 2005. p. 1–73.
- KOCAOGLU, Nurhan; FIGARI, Andrea; DARBISHIRE, Helen. *Using the right to information as an anti-corruption tool*. . Berlin: [s.n.], 2006.
- LARA, Rodrigo Diniz; GOSLING, Marlusa. Análise dos fatores que compõe a ouvidoria no relacionamento com o cidadão. *Espacios*, v. 37, n. 23, p. 23, 2016.
- LYRA, Rubens Pinto; PINTO, Eliana. *Modalidades de ouvidorias públicas no Brasil*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.
- MAGELA, André de Souza Oliveira; BORGES, Rosenilde Martins Lima. *Relatório da Ouvidoria 2016*. . Brasília: [s.n.], 2017.
- MAJONE, Giandomenico. From the Positive to the Regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, v. 17, n. 2, p. 139–167, 1997.
- MARCONI, Maria; LAKATOS, Eva. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: [s.n.], 2003.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do estado regulador. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 76, p. 139–156, 2006.
- MAZZUCHELLI, Frederico. A crise em perspectiva: 1929 e 2008. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 82, p. 57–66, 2008.
- MELCHIADES, Anderson Trindade *et al.* *Modelo de excelência em gestão pública*. . Brasília: [s.n.], 2014.
- MELO, Marcus André. A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, p. 55–67, 2001.

- MENEZES, Ronald do Amaral. *Coleta OGU 2014*. Brasília: [s.n.], 2015.
- MENEZES, Ronald do Amaral. Projeto Coleta OGU 2014: um retrato das ouvidorias federais brasileiras. In: MENEZES, RONALD DO AMARAL; CARDOSO, ANTONIO SEMERARO RITO (Org.). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. p. 215–228.
- MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 551–579, 2008.
- MINAYO, María Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.
- OLIVEIRA, Ricardo De. O processo de modernização do Inmetro — relato de uma experiência. *Revista do Serviço Público*, n. 4, p. 125–155, 2002.
- PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público*, v. 62, n. 62, p. 407–423, 2011.
- PEIXOTO, Stefano Frugoli; MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni; MORRONE, Luiz Carlos. Atribuições de uma ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. *Saúde e Sociedade*, v. 22, n. 3, p. 785–794, 2013.
- PLUMECOCQ, Gaël. The second generation of ecological economics: How far has the apple fallen from the tree? *Ecological Economics*, v. 107, p. 457–468, 2014.
- POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 3, p. 259–305, 2011.
- RABELO, Marcia Christina dos Santos; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Ouvidorias Públicas no contexto do Novo Serviço Público: o caso da ouvidoria da receita federal do Brasil – 1ª Região fiscal. In: MENEZES, RONALD DO AMARAL; CARDOSO, ANTONIO SEMERARO RITO (Org.). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. p. 203–214.
- RAUPP, Fabiano Maury. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 13, n. 30, p. 34–52, 2016.
- SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. *Economia*. 14. ed. Portugal: McGraw-Hill, 1993.
- SCHELLONG, Alexander. CRM in the Public Sector – Towards a conceptual research framework. 2005, [S.l.]: Digital Government Society of North America, 2005. p. 326–332.
- SEABRA, Sérgio Nogueira; CAPANEMA, Renato de Oliveira; FIGUEIREDO, Renata Alves. Lei de Acesso à Informação: uma análise dos fatores de sucesso da experiência do Poder Executivo Federal. *Revista de Administração Municipal–IBAM*, v. 58, 2011.
- SILVA, Adriana Campos *et al.* *Por um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas: possibilidades e obstáculos*. *Série Pensando o Direito*. Brasília: [s.n.], 2012.
- SMALLMAN, Melanie. Public Understanding of Science in turbulent times III: Deficit to dialogue, champions to critics. *Public Understanding of Science*, v. 25, n. 2, p. 186–197, 18 fev. 2016.

SOARES, Evanna. Audiência pública no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, v. 229, p. 259–283, 2002.

TEIXEIRA, Solange Mariam. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. *Rev. Katálise*, v. 10, n. 2, p. 154–163, 2007.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *The global coalition against corruption*. Disponível em: <<https://www.transparency.org/about>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

UNITED NATIONS. Peace, justice and strong institutions. *Sustainable Development Goals: 17 goals to transform our world*. Nova York: United Nations, 2016. .

APÊNDICE A – Resultados e-Sic

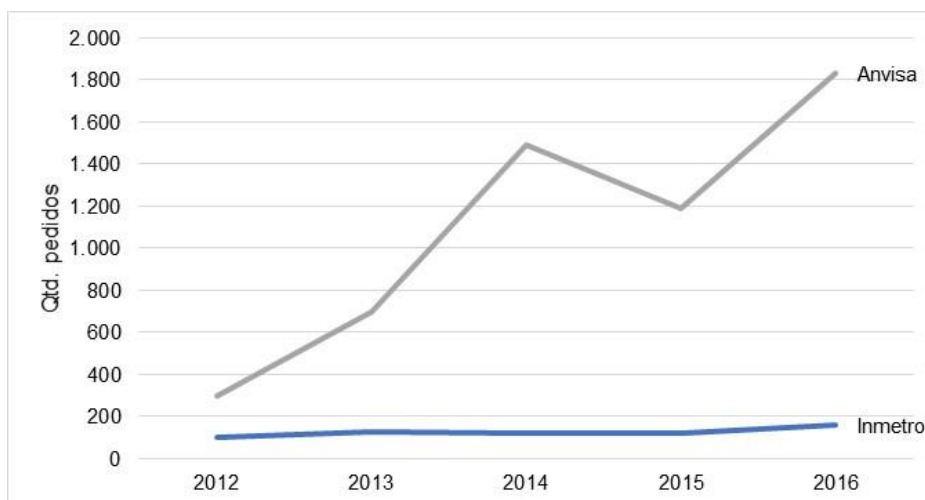
Para que o Poder Executivo Federal pudesse contribuir para os pressupostos definidos pela Lei de Acesso à Informação, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) com o objetivo de garantir o acesso à informação e centralizar os pedidos dos órgãos, entidades e empresas estatais vinculadas ao Poder Executivo Federal.

A base de dados que compõe esta etapa do estudo foi feita a partir dos pedidos de informações realizados por pessoa física e jurídica ao Inmetro por meio da plataforma eletrônica e-SIC.

Como metodologia, foram avaliados os pedidos de informações realizados ao Inmetro entre 2012, ano criação da ferramenta, até 2016, e comparando-os com as informações da Anvisa, constantes na própria base do e-SIC. As informações foram dispostas de forma que seja possível a verificação da evolução, tendência e comparação.

Com relação aos resultados, a quantidade de solicitações de informações ao Inmetro ainda é relativamente pequena, com 634 pedidos de informações desde o início do serviço, em maio de 2012, até dezembro de 2016. Todavia, esse quantitativo vem aumentando a uma taxa de crescimento anual (CAGR) de 13%, conforme observado na Figura 13. A título de comparação, a Anvisa recebeu uma quantidade de solicitações significativamente maior, com 5.505 pedidos de informações no total, além de apresentar uma taxa de crescimento (CAGR) de 58% no período avaliado.

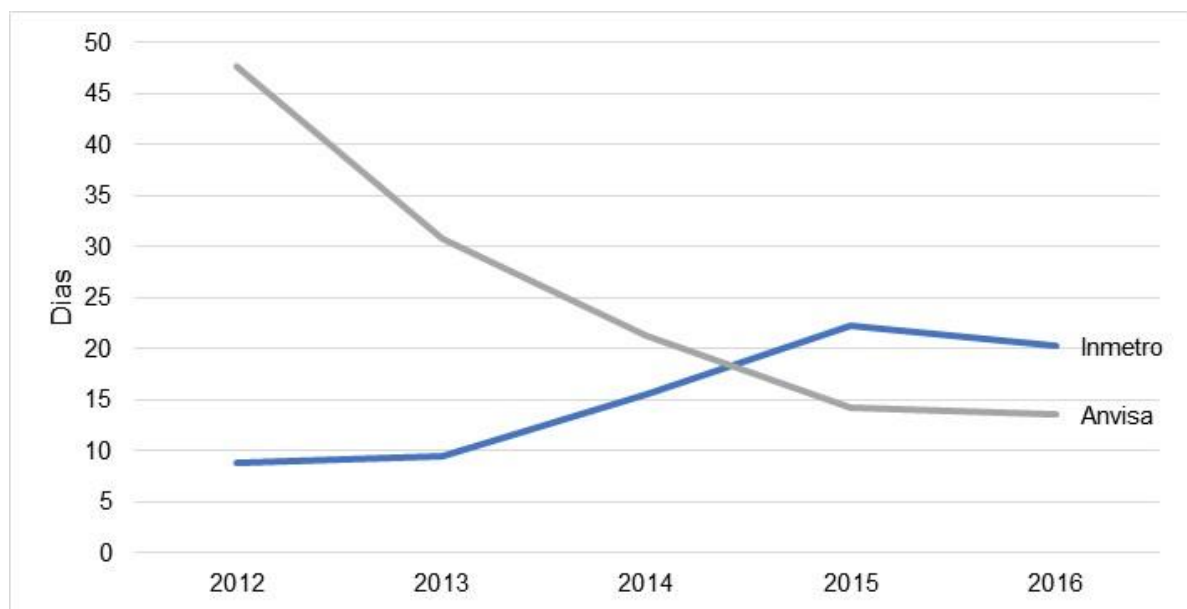
Figura 13 - Volume de solicitações e-SIC



Fonte: do autor, com dados do e-SIC

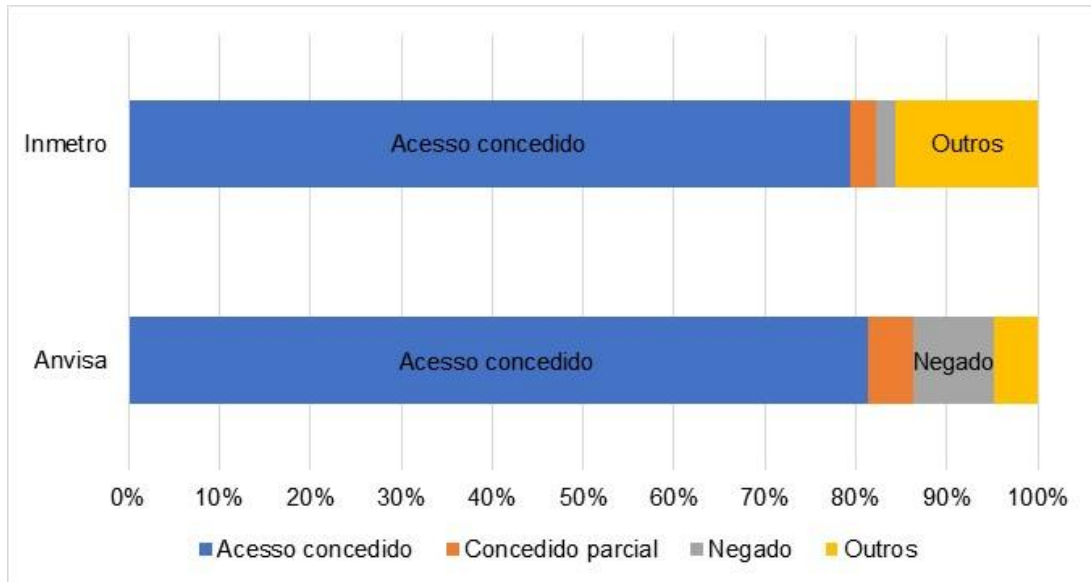
Nesse período, o tempo médio de retorno foi de 15,7 dias para o Inmetro e de 19,8 dias para a Anvisa, lembrando que o volume de atendimentos feitos pela Anvisa foi quase 9 vezes maior no mesmo período, conforme observado na Figura 14. Além disso, enquanto a Anvisa vem diminuindo anualmente a quantidade média de dias para retorno das solicitações, o Inmetro precisou de mais de 20 dias, em média, para atender às solicitações nos últimos dois períodos avaliados.

Figura 14 - Tempo de resposta e-SIC



Fonte: do autor, com dados do e-SIC

A Figura 15 detalha a forma como os pedidos de informações feitos por meio do e-SIC foram classificados pelas instituições, de acordo com o nível de acesso concedido a cada uma das solicitações.

Figura 15 - Tipo de resposta e-SIC

Fonte: do autor, com dados do e-SIC

O Inmetro negou o acesso a informação para 2,2% dos pedidos de informações realizados por meio do portal e-SIC, sendo que a metade da negativa foi justificada por se tratar de um “pedido genérico”. A Anvisa negou acesso para 8,9% das solicitações, e a maior justificativa para tanto foi a de “pedido desproporcional ou desarrazoado”, seguida por “informação sigilosa de acordo com legislação específica”.

Com relação aos resultados, em função da baixa procura de informações por meio desse canal, sugere-se a divulgação da ferramenta e-SIC no próprio *site* do Inmetro, reforçando a sua importância para os ideais de transparência e participação social, tanto para o público externo quanto para os servidores do órgão.

APÊNDICE B – Indicadores de Transparência

A importância do direito à informação vem sendo reconhecida por um número cada vez maior de organismos internacionais (JANSSEN, 2012). Muitas organizações desenvolveram iniciativas para aferir o nível de transparência dos governos em diferentes países. Apesar de cada um desses esforços possuírem foco e metodologia específicos, em comum, os estudos avaliam a percepção da população dentro do contexto de dados abertos, transparência, governança e nível de corrupção. O Quadro 1 apresenta alguns dos principais indicadores internacionais em que o Brasil faz parte, coletados a partir de buscas nos principais *sites* de acompanhamento sobre o tema.

Quadro 1 - Indicadores de dados abertos

Indicadores	Ano ref.	Quant. de países	Posição do Brasil	Pontuação do Brasil	Relação à última avaliação	Posição Quartil	Links *
<i>Bertelsmann Transformation Index</i>	2018	129	22º	7,29	Piorou	1º	1
<i>Corruption Perceptions Index</i>	2016	176	79º	40	Melhorou	2º	2
<i>E-Government Development Index</i>	2016	193	51º	0,637	Melhorou	2º	3
<i>E-Participation Index</i>	2016	193	37º	0,7288	Piorou	1º	4
<i>World Justice Project</i>	2016	113	52º	0,55	Piorou	2º	5
<i>Press Freedom Index</i>	2016	180	104º	32,62	Piorou	3º	6
<i>Open Data Inventory</i>	2016	173	67º	43	Piorou	2º	7
<i>WJP – Open Government Index</i>	2015	102	38º	0,56	-	2º	8
<i>Open Data Barometer</i>	2015	92	17º	61,16	Melhorou	1º	9
<i>The Open Budget Index</i>	2015	101	6º	77	Melhorou	1º	10
<i>Open data Index</i>	2015	122	12º	0,61	Melhorou	1º	11
<i>Global Right to Information Rating</i>	-	110	22º	108	-	1º	12

Fonte: do autor, consolidada a partir das informações dos seguintes *links**

1. <<https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/bra/>>. Acesso em 25/03/2018.
2. <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em 22/04/2017.
3. <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>>. Acesso em 24/04/2017.
4. <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>>. Acesso em 24/04/2017.
5. <<http://data.worldjusticeproject.org/>>. Acesso em 24/04/2017.
6. <<https://rsf.org/en/ranking#>>. Acesso em 25/04/2017.
7. <<http://odin.opendatawatch.com/?appConfigId=3>>. Acesso em 28/04/2017.
8. <<http://data.worldjusticeproject.org/opengov/>>. Acesso em 24/04/2017.
9. <<http://opendatabarometer.org/>>. Acesso em 22/04/2017.
10. <<http://survey.internationalbudget.org/#rankings>>. Acesso em 22/04/2017.
11. <<http://index.okfn.org/>>. Acesso em 24/04/2017.
12. <<http://www.rti-rating.org/>>. Acesso em 01/05/2017.