ARTIGO

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

Citizen-Worker Care at an Institution of Science and Technology in Health: the challenge of managing the work of the Internal Ombudsman

Mara Dias Pereira

RESUMO

O presente estudo analisa do ponto de vista da gestão do trabalho, as demandas dos profissionais de uma Instituição de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (CT&I/S), que chegam às suas diferentes instâncias estruturais, e propõe um modelo de gestão, com as principais estratégias, para a criação de uma Ouvidoria Interna que complemente o formato democrático e participativo gerencial assumido, e se consolide em seu papel como facilitadora da articulação e integração entre as instâncias estruturais, visando à melhoria do bem-estar no ambiente de trabalho e dos níveis de satisfação do cidadão-trabalhador em uma instituição de CT&I/S. Entendendo-se que este Canal não só é uma qualificação do modelo de gestão adotado, mas, principalmente, é indutor e harmonizador de inovações, no contexto dinâmico da ciência e do desenvolvimento tecnológico em saúde e, conseqüente, contribuição para o Sistema Nacional de CT&I/S.

Palavras-chave: Ouvidoria (Interna e Externa), gestão do trabalho, democracia e processo participativo, configuração organizacional, inovação.

ABSTRACT

The present study examines the point of view of management of labor, the demands of the professionals in a Institution for Science, Technology and Innovation in Health (ST&I/H), that arrive at their different structural instances, and proposes a management model with key strategies for creating an Internal Ombudsman format that complements the democratic and participatory management assumed, and will consolidate in its role as facilitator of coordination and integration between the structural instances, aimed to improve the well-being in the workplace and the levels of satisfaction of the citizen-worker in an institution of ST&I/H. It being understood that this channel is not only a qualification model management adopted, but mainly is inductor and harmonist innovations in the dynamic context of the development of science and technological health and, consequently, contribute to the National System of ST&I/H.

Keywords: Ombudsman (Internal and External), Work Management, democracy and participatory process, organizational configuration, innovation.

1. Introdução

O mundo do trabalho, assim como o mundo da produção, sofreu conseqüências com as mudanças ocorridas internacionalmente. Em especial, as ocorridas a partir da década de 70, como o abalo do sistema capitalista, o desenvolvimento da tecnologia de informação e comunicação (TIC) e a globalização, através dos processos de racionalização e reestruturação assumidos pelas organizações. Dentre as conseqüências destacam-se a ampliação do desemprego, a terceirização das atividades, o aumento da precarização dos empregos e do contingente de trabalhadores excluídos do mercado formal (Deluiz, 2000). Essas transformações afetaram também o setor Saúde, que mais recentemente foi induzido a buscar eficiência, eficácia e efetividade dentro da lógica da competitividade associada às necessidades da sociedade.

O Brasil sofreu, no tempo e no espaço, as mesmas influências das mudanças históricas pelas quais passou o mundo, e as influências da sua história. A partir de 1964, com a instalação do Regime Militar, as organizações foram submetidas ao silêncio e, ao longo da década de 70, surgem os primeiros sinais de resistência de setores da sociedade, na esteira do aumento das demandas sociais, através de lutas urbanas e, de movimentos sindicais. Segundo Bresser-Pereira (2006): "*a crise política do regime militar, que se iniciou já em meados dos anos 70, agravou ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada como o sistema autoritário em pleno processo de degeneração*" (p. 245).

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

O setor Saúde no Brasil também passou por transformações, que seguiu tardiamente, segundo Gadelha (2003):

> *[...] a tendência dos países desenvolvidos, se bem que em condições históricas e institucionais – e, portanto, estruturais – bastante específicas. A lógica empresarial capitalista penetra de forma arrebatadora todos os segmentos produtivos, envolvendo tanto as indústrias que já operavam tradicionalmente nessas bases [...] quanto segmentos produtivos que possuíam formas de organização em que era possível verificar a convivência de lógicas empresariais com outras que dela se afastavam [...].*(p.522)

A Instituição alvo do presente estudo, sofreu ao longo de sua existência os efeitos de todas essas transformações macroestruturais ocorridas no mundo e no Brasil, dentro de suas características de um complexo organizacional abrangente e diversificado de atuação no âmbito da CT&I/S, mudanças não só restritas àquelas observadas no âmbito institucional, também aquelas que afetaram o mundo científico e tecnológico, e de acordo com Hamilton & Britto (2000), esse mundo se caracteriza sendo complexo e vinculado às estruturas sociais intrincadas afetadas por padrões cognitivos e sistemas de valores subjacente que, consequentemente, tem-se a reestruturação interna e a redefinição de objetivos, base das atividades científicas.

Esse processo de transformação marcou o final da década de 80, dentro do qual pode-se destacar a política de C&T adotada no País que, de acordo com Guimarães (2002), trouxe vários aspectos novos para as instituições de pesquisa, considerados difíceis de serem gerenciados e incorporados, que se apresentaram como geradores de transtorno e indutores de mudanças, como as reduções orçamentárias e os questionamentos social sobre os resultados e benefícios decorridos dos investimentos realizados.

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

A Instituição adota hoje um modelo organizacional aprovado por Decreto, de princípio democrático e participativo. Diz-se de princípio democrático porque tem a eleição periódica como mecanismo de escolha de diversas funções gerenciais, inclusive para dirigentes das diversas unidades técnicas e para Presidente, realizada através de voto secreto (sufrágio universal e igual) e pelo conjunto dos servidores (processo não obrigatório), participativo, porque são incorporados diversos órgãos colegiados de tomada de decisão à estrutura organizacional, com membros representativos do seu conjunto de servidores, eleitos no todo ou em parte, e com a participação garantida de um representante sindical.

Neste modelo de gestão, o cidadão-trabalhador é incluído como elemento chave nas discussões das diversas temáticas e na construção e desenvolvimento institucional, como exemplo, a realização de congressos internos, com eleição direta de delegados, possibilita aos profissionais o aprofundamento de idéias que, uma vez consolidadas, são transformadas em Projeto Institucional. Este processo representa estratégia de alinhamento funcional ao projeto de desenvolvimento institucional, com reflexo nas

atividades finalísticas e que pode se traduzir em inovações tecnológicas para a saúde.

O conjunto de trabalhadores, através desse processo participativo, em 2002, aprovou a implantação da Ouvidoria como canal de comunicação entre a Instituição e o cidadão-usuário, com a responsabilidade de estreitar a relação entre sua missão e objetivos e os interesses da sociedade. Essa aproximação da sociedade à vida da Instituição tem significado na medida em que o cidadão participa de forma mais ativa do controle qualitativo e quantitativo dos produtos e serviços prestados e na observação dos resultados institucionais, ou seja, o cidadão induz à melhoria dos níveis de desempenho do complexo da Instituição e de sua participação dentro do sistema nacional de CT&I/S (Figura 1).

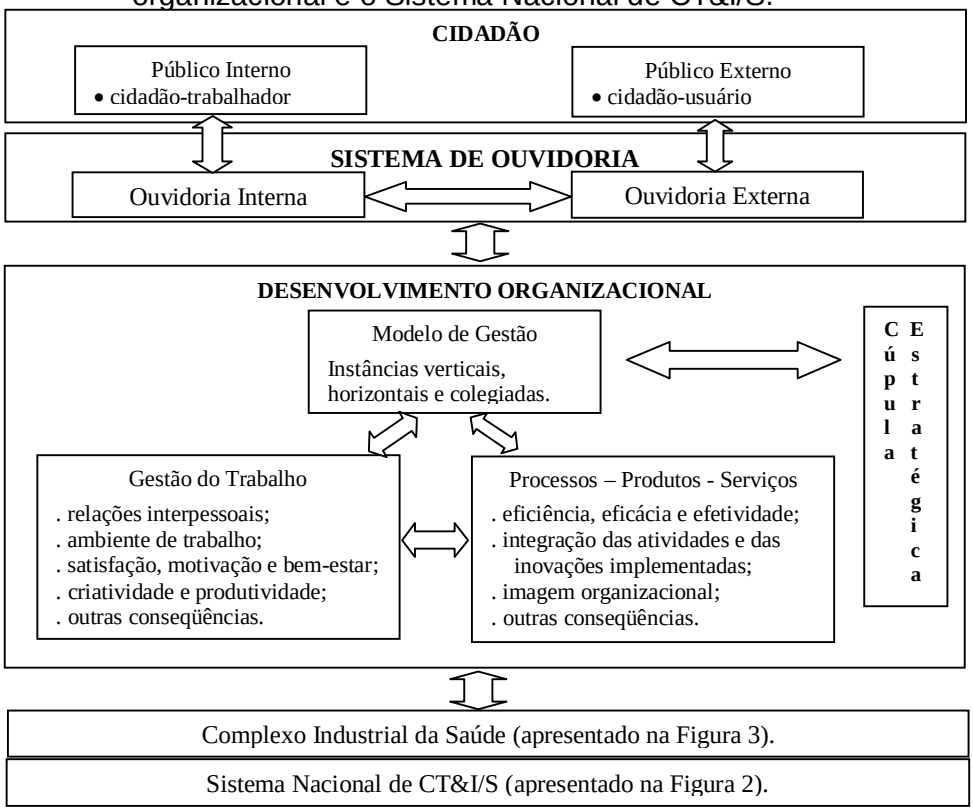
Neste cenário, o cidadão-trabalhador atua como mola propulsora dos rumos da Instituição, tanto enviando contribuições, levadas em consideração nas reflexões e discussões promovidas nas diversas instâncias participativas consolidadas em resoluções finais, como assumindo a responsabilidade e o compromisso de implementá-las.

Este mesmo cidadão-trabalhador, no seu dia-a-dia de trabalho, além das exigências internas processuais e estruturais, passa a ter que considerar os interesses e expectativas da sociedade representado pelo olhar de cada cidadão que recorre à Ouvidoria através de suas manifestações registradas, e responde ainda pela qualidade dos produtos e serviços e pela satisfação do cidadão-usuário.

Todo esse compromisso e responsabilidade a que está exposto o cidadão-trabalhador, acrescido dos conflitos e questões que emergem das relações inerentes ao processo de trabalho, algumas próprias da configuração híbrida assumida de Burocrática Profissional Adhocrática de Mintzberg (1995), são razões para que sinta necessidade de mais uma instância[1], além das hoje existentes, para dar conta de suas insatisfações e demandas, individuais e coletivas, envolvendo reclamações, sugestões, elogios, denúncias, que não são, em sua maioria, rotineiras, mas sim exceções de caráter específico e pontual, surgidas desse novo contexto. Assim, poder expressar os seus direitos, necessidades e insatisfações como um cidadão-trabalhador nessa nova instância, como a Ouvidoria Interna (figura 1).

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

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



Fonte: Elaboração própria

A criação de uma Ouvidoria Interna para a Instituição foi aprovada em 2005, com o objetivo de receber, examinar e encaminhar às áreas competentes, as manifestações dos profissionais relativas aos possíveis conflitos enfrentados nas relações de trabalho, propondo a adoção de medidas que contribuam para a elevação do grau de satisfação do trabalhador. No âmbito da gestão do trabalho, esta criação representa a inclusão de uma inovação poderosa para a melhoria do nível de motivação e do bem-estar interno.

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

Assim, há pouca articulação e integração entre as instâncias que lidam com questões emanadas dos cidadãos-trabalhadores ocasionando não só superposição de trabalho entre elas, como interpretações e encaminhamentos

contraditórios, lentidão no atendimento, eliminação de etapas anteriores de solução, dentre outros problemas.

A manifestação do cidadão-trabalhador pode se transformar numa oportunidade de melhoria a partir da aceitação e conscientização pelos gestores da linha intermediária e pela cúpula estratégica, tanto para corrigir erros cometidos pela Instituição quanto para prevenir futuras manifestações e garantir a eficiência da administração pública, principalmente, a partir da identificação de: pontos críticos e entraves organizacionais; decisões ou inovações implantadas, que afetam outras áreas, como “onda de propagação”, sem a adequada articulação prévia; processos de trabalho necessários e não realizados; e problemas nas relações interpessoais em grupos de trabalho.

Como conseqüência, pode-se chegar a algumas soluções que impliquem mudanças, tanto no ambiente de trabalho e/ou na cultura organizacional, como nos processos, produtos e serviços oferecidos pela organização. Esses conhecimentos e tecnologias novos produzidos e desenvolvidos, a partir das informações oferecidas pelos trabalhadores e que circulam na Ouvidoria Interna, devem representar, na ponta final do processo de gestão, contribuições para o sistema nacional de inovação brasileiro.

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

A Instituição tem suas áreas finalísticas inter-relacionadas, com grande interface entre elas, cuja dinâmica caracteriza o complexo da Instituição. Assim, uma decisão ou uma inovação implantada numa área pode acarretar, como conseqüência, um efeito em cadeia, como “onda de propagação”, sobre outras áreas. Esta implantação, se não for tratada pró-ativamente e preventivamente junto às áreas afetadas, pode transformar-se em manifestações dos cidadãos-trabalhadores.

A ouvidoria interna significando, também, o acúmulo de conhecimento organizacional, leva a uma reflexão sobre os processos de trabalho, que geram mudanças e novos procedimentos, produtos e serviços, no sentido tanto da correção quanto da prevenção das demandas do público interno.

Este é mais um fator que interfere nos níveis de satisfação, de motivação e de bem-estar no ambiente de trabalho e estão intimamente relacionados ao processo de criatividade, individual ou coletivo e, conseqüentemente, à predisposição para a inovação inerente ao trabalho e a melhoria da produtividade.

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

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

Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo geral analisar, do ponto de vista da gestão do trabalho, as demandas dos cidadãos-trabalhadores da Instituição que chegam às diferentes instâncias, no sentido de propor um modelo de gestão de ouvidoria interna, em uma instituição de CT&I/S. Especificamente pretende-se: (1) apresentar os principais conceitos que envolvem uma *Ombudsman*/Ouvidoria e as diferenças existentes entre as suas funções e as dos demais serviços de atendimento; (2) mapear a natureza das demandas apresentadas pelos profissionais, relacionadas ao processo de trabalho, que chegam à ouvidoria e aos órgãos de recursos humanos da Instituição e aquelas que chegam ao órgão sindical, assim como o tempo utilizado para a resposta de solução; (3) identificar a percepção dos dirigentes das instâncias existentes (ouvidoria e órgãos de recursos humanos) e do órgão sindical, quanto às interfaces no atendimento a essas demandas e as possíveis dificuldades e facilidades para implementar um modelo de gestão que as integre e harmonize em uma ouvidoria interna; (4) descrever padrões identificados de integração e harmonização interna entre as diversas instâncias de atendimento à demanda do cidadão-trabalhador no processo de trabalho em uma empresa bem sucedida em ouvidoria interna; e (5) propor um modelo de gestão em ouvidoria interna.

2. Metodologia.

Para o presente estudo foi realizada pesquisa documental em base bibliográfica e consulta a documentos existentes na Instituição, relativa à Ouvidoria, serviços de atendimento e outras instâncias de atenção à demanda do trabalhador no processo de trabalho; no referencial legal e normatização existente no serviço público sobre o assunto; e na Instituição, relativa à aprovação de ouvidoria e relativa às instâncias verticais e colegiadas, do modelo democrático e participativo, de atenção à manifestação do cidadão-trabalhador.

A coleta de dados e informações foi executada a partir das visitas aos locais, com a realização do respectivo mapeamento das demandas do cidadão-trabalhador junto à ouvidoria e ao recursos humanos, ambas da Instituição, também, junto ao órgão sindical, visando à caracterização da natureza dessas demandas e do tempo utilizado para a resposta.

A pesquisa descritiva foi realizada através de entrevistas semi-estruturadas, de identificação das percepções de dirigentes sobre os aspectos que envolvem as dimensões e a criação e consolidação de uma Ouvidoria Interna, bem como sobre as relações mantidas com as demais instâncias organizacionais (verticais, horizontais e colegiadas). Das pessoas entrevistadas, duas são do quadro de pessoal e uma está relacionada à Instituição, e para a escolha

destes entrevistados foram observados os seguintes critérios: serem dirigentes, atuarem em áreas que, direta ou indiretamente, dão atenção à manifestação do público interno, e terem participado de instâncias participativas de deliberação da Instituição, como o Congresso Interno. Os escolhidos foram: o ouvidor (externo) e a diretora de recursos humanos (ambos da Instituição) e o diretor do órgão sindical.

Como quarto entrevistado optou-se pelo Ouvidor Interno de uma Empresa, como referência externa. Optou-se pela entrevista em função de existir pouca literatura brasileira sobre o assunto, em especial sobre ouvidoria interna, e quase nenhuma literatura sobre o assunto dentro da área de Ciência e Tecnologia (C&T) ou da Saúde, fato que é constatado por diversos autores, como Vismona (2001) ao falar sobre os ouvidores/ombudsman brasileiros: "*em sua maioria, passaram a exercer esta função sem um preparo técnico prévio; foram aprendendo, buscando identificar as suas qualidades específicas no dia-a-dia. Falta literatura, faltam cursos. Até agora, a base de conhecimento é empírica"* (p.16). A Empresa de referência, que atua no mercado financeiro, foi a escolhida por ter sido uma das pioneiras no País a instituir uma ouvidoria interna, e consolidou-se numa experiência bem sucedida e exemplo de funcionamento, citado por diversos outros órgãos públicos e com reconhecimento formal, cujos padrões de integração e harmonização internos considerados se constituíram em importante fonte de conhecimento.

Os conteúdos obtidos no estudo, com suporte da aplicação dos conceitos da Matriz de Análise SWOT, subsidiaram a análise crítica desses aspectos e dimensões identificados. A Matriz fornece orientação útil para o planejamento estratégico e busca diagnosticar as forças (*Strenghs*) e fraquezas (*Wearknesses)* internas, bem como as oportunidades *(Opportunities)* e ameaças *(Threats*). A análise é baseada na presunção de que o administrador deve identificar e avaliar cuidadosamente as forças e fraquezas da organização com as oportunidades e ameaças do ambiente externo para formular uma estratégia que concilie aspectos internos e externos a fim de assegurar o sucesso organizacional. Desta forma, eliminam-se os pontos fracos onde existem riscos e ameaças e se fortalecem os pontos fortes que identificam oportunidades.

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

3. Revisão do Tema.

3.1 - O ombudsman/ouvidoria.

O primeiro vernáculo que surge na história e é aplicado às funções de uma Ouvidoria é o termo nórdico ombudsman[2], composto pela fusão da palavra ombud ("representante", "procurador"), com o sufixo man ("homem"), cuja tradução literal do idioma sueco significa "homem imbuído de missão pública, intermediário e representante". O termo de pronuncia proparoxítona (ômb), assumiu no Brasil a forma paroxítona (búds), conforme o Aurélio (1999).

A idéia de ombudsman, de acordo com a Controladoria-Geral da União (2004), registra-se pela primeira vez em "202 a.C. na administração do Império Chinês" (p.4). Temos ainda, na História, outras experiências que poderiam ser consideradas como antecessoras ao Ombudsman sueco, como "o Vizir do Faraó" no Egito e "os Olhos e Ouvidos do Rei" no Império Persa. De acordo com alguns autores, a exemplo de Leite (1975) *apud* BRAZ (1992), "*o ombudsman teve na Suécia, o marco fundamental a sua origem em 1713, quando foi criada a Procuradoria Suprema, cuja competência era o de vigiar os funcionários da monarquia no cumprimento das ordens e leis, atuando como delegado ou agente do Rei*" (p.27).

Em 1809, a Suécia promulga uma nova Constituição, que teve como um dos objetivos o estabelecimento do equilíbrio entre os poderes do Monarca e o do Parlamento, sendo o Ombudsman foi um dos instrumentos aplicado em sua consecução. Dessa forma, ressurge o Ombudsman, que era eleito pelo Parlamento e tinha o papel de interlocutor entre o Governo e a população, fortalecendo os direitos dos cidadãos diante do Poder do Estado.

O ombudsman sueco, como paradigma, já está disseminado por diversos países do mundo e em todos os continentes, em nível nacional ou regional, local ou setorial (caso do Brasil). Além de existir, também, em âmbito comunitário, como é o caso da União Européia. Os ombudsman apresentam as mais diversas configurações, com variações em seus elementos característicos, influenciados por diferentes motivos, especificidade e cenários.

A idéia e o desenvolvimento do ombudsman acompanham a evolução dos direitos humanos e teve como marco principal mundial a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O Instituto surge para o fortalecimento dos direitos do cidadão diante do poder do Estado.

Neste sentido, destaca-se também, a importância histórica mundial da influência da relação fornecedor-consumidor dentro do mercado econômico, principalmente, no contexto da globalização. As empresas assumem um olhar diferente em relação ao mercado, em especial ao consumidor, cujos interesses passam a ser considerados em sua gestão administrativa (em especial, no *marketing*), garantindo-lhes maior acesso à participação na formulação das políticas governamentais e nos procedimentos de regulamentação.

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

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

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

O emprego do conceito de Ouvidoria, segundo Vismona (2001), *"mais próximo do clássico, de representante do cidadão agindo na defesa dos seus direitos"* (p.11), surge no Brasil apenas em 1986, com a instalação da Ouvidoria pela Prefeitura Municipal de Curitiba/PR. A criação desse Instituto passou a ocorrer a partir de iniciativas isoladas de ouvidorias regionais, locais ou setoriais, que apresentam diferenças em seus elementos característicos, pelo fato de no Brasil não ter sido incluída a previsão de institucionalização do Ombudsman, próximo ao modelo sueco, na Carta Magna de 1988. A Ouvidoria Parlamentar como agente público não foi instituída no Brasil, porém, segundo referido autor "a conscientização da cidadania na defesa dos seus direitos é a verdadeira mola propulsora da Ouvidoria" (p.13).

Em 1998, conforme Brasil (1998a) frente à demanda da sociedade por formas de controle Estatal, a Emenda Constitucional n° 19 é aprovada, que além dos princípios tradicionais (de legalidade, de impessoalidade, de moralidade e de publicidade), acrescenta-se o princípio da eficiência nos serviços públicos, determinando que lei discipline as formas de participação do usuário na Administração Pública. A partir daí ocorre um impulso na evolução das relações de consumo, e o cliente aprende a defender seus direitos e conhecer seus deveres frente aos setores econômicos, que foi reforçado com a criação da edição do Código de Defesa do Consumidor (CDC). O instituto de Ouvidoria/Ombudsman começa a se fortalecer no País.

A gestão em CT&I/S, com a adoção de modernas tecnologias na busca de instituições eficientes, encontra na Ouvidoria a possibilidade de promover uma maior visibilidade político-administrativa, a modernização gerencial, a valorização dos cidadãos-trabalhadores e a satisfação do usuário e da sociedade, através do direito ao controle social adequado dos serviços públicos.

3.2 - Ombudsman/ouvidoria e os serviços de atendimento.

Na relação organização - cliente, a partir da globalização, o atendimento passou a ser alvo de atenção das empresas por se constituir em um fator competitivo do mercado, principalmente por ocasião da aprovação do CDC, pois tinham os clientes como importante fonte de informação para a melhoria da qualidade dos seus produtos e serviços, incluindo segurança, vigilância sanitária, e outros aspectos de interesse dos clientes.

Inicialmente, a valorização dos clientes traduziu-se em atendimento como estratégia de *marketing*, que em geral, "maquiavam" as demandas através do que chamavam de "bom atendimento", apenas minimizando os conflitos. Porém, com a competitividade mais acirrada no mercado, as organizações passaram a dar mais atenção à prestação de serviços de atendimento aos clientes, realmente, entendendo que as demandas dos clientes são valiosas contribuições para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento de seus produtos ou serviços.

Na busca da melhoria do relacionamento com dos diversos públicos e da definição de ações estratégicas nas organizações, o gerenciamento e o uso da informação tornou-se fundamental para a sobrevivência das empresas. O aumento da demanda por informações por parte da sociedade junto às organizações, em especial as públicas após a redemocratização do País, levou à criação de instrumentos que possibilitassem a organização e integração dessa demanda, desde o recebimento, sistematização e distribuição, até o controle do atendimento e avaliação da satisfação do usuário pelo serviço (Duarte, 2004).

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

Atualmente, os diversos tipos de serviços criados para o acolhimento ao cliente como, o Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC), também denominado de *Contact Center* e *Call Center*, Fale Conosco e "0800", tipicamente, para o exercício de atividades que possibilitam e facilitam o relacionamento com a empresa, são incorporados à infra-estrutura organizacional com o objetivo de prestar serviços de atendimento ou da pós-venda. Essas organizações preocupam-se com o tratamento e retorno aos questionamentos, principalmente, visando tanto à manutenção quanto ao acréscimo do quadro de clientes existente, através da conquista dos clientes do concorrente ou em potencial, tendo como foco o lucro.

Esses serviços têm como uma das principais características a impessoalidade, como órgãos de execução, com tomada de decisão apenas em nível do gerente de área, sem interferência no processo decisório interno da organização. Tratam especificamente, de questões ou demandas mais simples,

pontuais e rotineiras relacionadas aos produtos ou serviços, como defeitos em produtos, deficiências em serviços, prazos de garantia, etc.

A informação é a principal matéria-prima de trabalho para a criação e manutenção do bom relacionamento. Em geral, adotam procedimentos de trabalho previamente estabelecidos, pois estão pautados em situações previstas a partir de experiências e aprendizado consolidados, possibilitando o acúmulo de conhecimento que pode ser facilmente padronizado e codificado e, conseqüentemente, reproduzido através de TIC. Assim, são áreas que dependem de investimento em recursos tecnológicos e as organizações que usam maciçamente estes serviços têm grande preocupação com a utilização das inovações tecnológicas e com a sua integração e interligação, pois reduzem custos e melhoram a eficiência no atendimento.

Os serviços de atendimento são utilizados tanto pelas organizações privadas quanto pelas públicas, embora nas privadas ainda se encontrem muito vinculados ao marketing e de interesse dos órgãos responsáveis pela produção. Nas públicas, estes serviços não são tão disseminados e tem o Senado Federal como o primeiro órgão legislativo, em 1997, a criar um modelo de comunicação social gratuito, hoje denominado de “Alô Senado”, que opera como uma Central de Relacionamento com o Cidadão, na atenção à demanda de informações à população brasileira relacionada ao processo legislativo e às principais discussões políticas, sendo um canal de comunicação gratuito entre o cidadão, o Senado e os senadores.

As organizações disponibilizam outro tipo de serviço de atenção à demanda do seu público que são as ouvidorias, internas ou externas. Estas devem preocupar-se com a qualidade e interpretação das manifestações/solicitações, cujo atendimento é realizado, em geral, de forma personalizada sobre questões pontuais. Este Canal utiliza, predominantemente, o conhecimento tácito relacionado aos aspectos que envolvem a manifestação e o contexto organizacional para que possa cobrar tempestividade e qualidade de quem tem a responsabilidade de responder.

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

As principais características apresentadas no Quadro 1 marcam a diferença entre SAC e Ouvidoria.

QUADRO 1 - Principais características que marcam a diferença entre SAC e Ouvidoria.

SAC	OUVIDORIA
• atende à solicitação;	• interpreta a solicitação;
• processo de trabalho preestabelecido	• processo de trabalho flexível;

(*scripts*);	
• atendimento despersonalizado;	• atendimento personalizado;
• limita-se ao recebimento e registro da solicitação;	• atua na mediação de conflitos;
• dados estatísticos dirigidos à área comercial para conhecimento.	• informações estatísticas dirigidas à alta administração para mudanças nos processos gerenciais.

Fonte: Oliveira (2006, slide 19).

3.3 - Ouvidoria pública e privada.

O instituto de Ouvidoria/Ombudsman pode ser encarado diferentemente nas empresas públicas e privadas. Nestas é criado como um serviço oferecido aos clientes para receber críticas, sugestões, reclamações e elogios referentes ao desempenho dos funcionários ou quanto à estrutura e funcionamento da organização ou aos produtos e serviços prestados, com a visão econômica de mercado. Assim, seria possível obter, segundo Vismona (2001), "*uma presença mais satisfatória e diferenciada junto ao seu mercado, aperfeiçoando a qualidade de seus produtos e serviços*" (p.11).

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

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

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

Na organização pública, o instituto de Ouvidoria é criado para atender, interna e externamente, não só aos "utilizadores do serviço público", sendo mais abrangente, pois engloba qualquer cidadão que queira se comunicar com o órgão.

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

Na operacionalização de suas atividades, a Ouvidoria pública acolhe e dá tratamento à demanda do cidadão, no que se refere aos (às): (1) reclamações decorrentes da administração negligenciada; (2) sugestões na busca da melhoria dos produtos oferecidos e da atuação nos serviços prestados; (3) elogios às boas práticas instituídas no serviço público; e (4) denúncias relacionadas aos abusos cometidos no exercício das funções da máquina administrativa pública.

3.4 - Ouvidoria interna e externa.

As ouvidorias, interna e externa, partem da mesma premissa e têm foco na mesma missão, porém atuam isoladamente e especificamente em função das características do público alvo e das respectivas situações encontradas. A Ouvidoria Externa é instituída como canal direto de comunicação entre o cliente (empresa privada) ou o cidadão usuário (empresa pública) e a organização, para registrar e dar tratamento às manifestações de reclamação, denúncia, elogio e sugestão relacionadas aos produtos e serviços prestados. A ouvidoria interna[3] pode ser instituída como canal direto de comunicação entre o conjunto de profissionais que trabalham na organização e a cúpula estratégica, com atuação similar à ouvidoria externa.

A ouvidoria interna tem papel fundamental no(a): (1) orientação aos cidadãos-trabalhadores para a compreensão de seus direitos e do melhor caminho para garanti-los; (2) defesa das reivindicações relacionadas à melhoria do processo de trabalho; (3) controle preventivo e corretivo de arbitrariedades ou de exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função nos serviços públicos, de problemas interpessoais ou de abuso de poder das chefias, e de tratamento em relação aos seus superiores, subordinados e pares; e (4) disseminação e clareza da missão, cultura, metas e objetivos.

Constitui-se assim, num órgão estratégico, poderoso instrumento integrador das áreas da organização e indutor das transformações internas, favorecendo mudanças e ajustes em suas atividades e processos, em sintonia com as

[3] O papel de uma ouvidoria interna não pode ser confundido com o das diversas instâncias estruturais de uma organização. Não compete à ouvidoria *"apurar denúncias de irregularidades e infrações (disciplina e processo administrativo), ou realizar auditorias"* (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2004). Existem sim interfaces.

demandas da sociedade, num caminho efetivo pela busca da qualidade, da transparência e da cidadania.

3.5 - Ouvidoria interna e os formatos organizacionais.

Uma ouvidoria interna pode ser influenciada em suas diversas dimensões, como na natureza da demanda, na operacionalização, na formação da equipe de trabalho, pelo tipo de configuração predominante na organização onde está instituída, em função dos diversos aspectos analisados por Mintzberg (1995) nas cinco configurações básicas de um modelo organizacional[4]: Estrutura Simples, Burocracia Mecanizada, Burocracia Profissional, Forma Divisionalizada e Adhocracia, com as principais características apresentadas no Quadro 2.

QUADRO 2: Principais características de cada configuração.

PERFIL	ESTRUTURA SIMPLES	BUROCRACIA MECANIZADA	BUROCRACIA PROFISSIONAL	FORMA DIVISIONALIZADA	ADHOCRACIA
Mecanismo de coordenação	supervisão direta	padronização dos processos de trabalho	padronização de habilidades	padronização de resultados	ajustamento mútuo
Componente chave	cúpula estratégica	tecnoestrutura	núcleo operacional	linha intermediária	assessoria de apoio
Parâmetros Delineadores	por tarefa (meios), especialização da tarefa.	pela formalização do comportamento; agrupamento por função, especialização do trabalho – regras e normas	treinamento - por competência.	por mercado; . sistema de controle do desempenho; . descentralização vertical limitada.	. instrumento de interligação; . estrutura orgânica; . especialização do trabalho . descentralização seletiva horizontal
Fatores situacionais	sistema técnico sem sofisticação, ambiente dinâmico.	. madura e grande; . controle externo . ambiente simples e estável; . não seguidora de moda.	. ambiente estável e complexo; . sistema técnico não regulado e não sofisticado; . acompanha a moda.	. mercados diversificados; . gerentes de linha intermediária necessitam poder.	ambiente complexo e dinâmico
Foco	flexibilizaçã	estabilidade	conhecimento	diversificação,	inovação

[4] O esquema da organização (denominado "logotipo") é dividido em cinco partes: a) Núcleo operacional; b) Linha intermediária; c) Cúpula estratégica e d) Tecnoestrutura – conjunto de analistas ou órgãos cuja atribuição principal é a padronização. (MINTZBERG, 1995).

	o Ex.: pequenas e médias empresas – varejo.	Ex.: empresas de produção em massa	Ex.: hospitais, universidades, empresas de auditoria e de produção artesanal.	flexibilidade Ex.: grandes corporações.	Ex.: organizações que trabalham com projetos.

Fonte: Adaptado com base em Mintzberg (1995).

Deve-se considerar que não existe um modelo puro de configuração. Mas, é uma teoria útil para que se possam comparar as diversas empresas quanto ao modelo de organização assumido e identificar o(s) modelo(s) predominante(s). Segundo Mintzberg (1995):

> *[...]em certo sentido, as configurações não existem em absoluto. No final, elas são somente palavras e figuras em folhas de papel e não uma realidade em si [...] as configurações representam um conjunto de cinco forças que 'tracionam' as organizações em cinco direções diferentes [...]a estrutura que a organização realmente delineia depende, em grande parte, de quão intensamente cada uma dessas trações a pressiona para mudar a seu favor. [...] Quando duas ou mais trações coexistem relativamente balanceadas, esperamos emergir um 'híbrido' das nossas configurações.* (p. 278-280).

Dentre os aspectos analisados nessas configurações e que podem influenciar os trabalhos de uma ouvidoria interna destacam-se o(a): a) mecanismo principal de coordenação, se por supervisão direta, por padronização de trabalho, de habilidades e dos resultados ou por ajustamento mútuo; b) grau de especialização dos serviços, se pouco, algum ou muito; c) exigência de treinamento e doutrinação e da diversidade de perfil dos profissionais; d) ambiente, se simples, estável, complexo e/ou dinâmico; e e) poder, se pelo executivo principal, pela tecnoestrutura, pelo operador profissional, pela linha intermediária ou pelos peritos.

Destacam-se também os problemas típicos e decorrentes da configuração predominante que podem influenciar os aspectos característicos de uma ouvidoria interna, oriundos da(s): padronizações; relações entre os operadores e entre o núcleo operacional e a linha intermediária; e comunicação (da cúpula estratégica até o núcleo operacional, e/ou de baixo para cima).

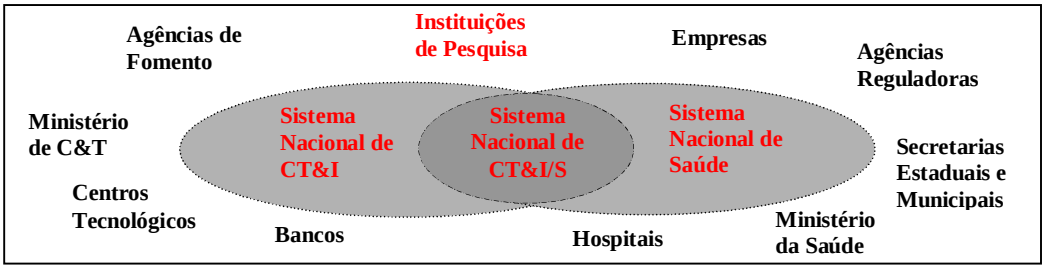
4. Contextualização do estudo na instituição estudada.

A Instituição estudada atua em uma diversidade de áreas e multiplicidade de atividades, características que são típicas de instituições de pesquisa. Segundo Hamilton & Britto (2000): em "organizações complexas envolvidas com atividades de C&T observa-se uma atuação direcionada para múltiplos campos, nos quais se assiste a um notável avanço das fronteiras do

conhecimento" (p.3). As instituições públicas com esse perfil podem ser caracterizadas e comparadas a uma "holding social".

Os institutos de pesquisa "*bem-sucedidos realizam tarefas e serviços técnicos altamente especializados, assistindo a indústria em suas atividades inovadoras*" (Rush et alii, 1995, p. 30, apud QUENTAL & GADELHA, 2000), através também do suporte de infraestrutura científica e tecnológica dado ao respectivo Sistema Nacional de Inovação no qual está inserida. A Instituição estuda vem discutindo e buscando cada vez mais melhorar a sua eficácia e eficiência nessa relação, e no sentido de ver o retorno dos recursos públicos investidos em pesquisa e desenvolvimento.

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



Fonte: Adaptação do quadro apresentado por Gadelha (2002).

A Figura 2 ilustra a interface existente entre o Sistema Nacional de CT&I e o de Saúde, caracterizando o Sistema Nacional de CT&I/S, onde ocorre uma dinâmica entre prestação de serviços, ciência, tecnologia, inovação e indústrias, dentro do complexo da área da Saúde. Segundo Gadelha (2002), esse complexo organizacional tem papel importante no processo de reflexão da política de CT&I/S e o considera como um micro complexo ou sistema de inovação em saúde, uma vez que a maioria dos seus segmentos compõe o complexo industrial da saúde do País.

A impregnação da lógica capitalista no ambiente da saúde, tanto público quanto privado, de dinâmica competitiva entre os respectivos segmentos, dentro de políticas industriais e tecnológicas (estímulos governamentais destinados às atividades de pesquisa e desenvolvimento em saúde), conjugada aos desafios trazidos pela política social (de eqüidade, de redução das diferenças sociais e de acesso aos bens e serviços de saúde) traz, conforme Gadelha, (2002 e 2003) um aumento do grau de dinamismo e inovação e conseqüente melhoria dos níveis de bem-estar social e da qualidade de vida da população brasileira.

Nesta lógica, destacam-se algumas características importantes para esse complexo industrial: (1) ser composto por segmentos em condições sistêmicas de competitividade, dentro da lógica capitalista, respaldada no bem-estar da sociedade e na inovação em saúde; (2) sofrer influências, e utilizar os novos paradigmas tecnológicos, que aceleram a fronteira científica e tecnológica em Saúde; e (3) ter o Estado como principal ator dentro das políticas industrial, tecnológica e social em saúde, e na articulação entre estas e entre o sistema

de saúde e o sistema de inovação, com importância central e decisiva para o avanço tecnológico em função de seu papel (direto ou indireto de intervenção), em interação com a sociedade civil organizada, de: (3.a) promoção (através da política de compras de bens de consumo, de serviços e de bens de capital); (3.b) indução (através da política de financiamento ao investimento e incentivos, para as unidades subnacionais, para as atividades de pesquisa e desenvolvimento e para as áreas de serviços e de produção de bens, visando à superação das dificuldades estruturais e à modernização do modelo gerencial); e (3.c) regulação (delimita as estratégias dos agentes econômicos).

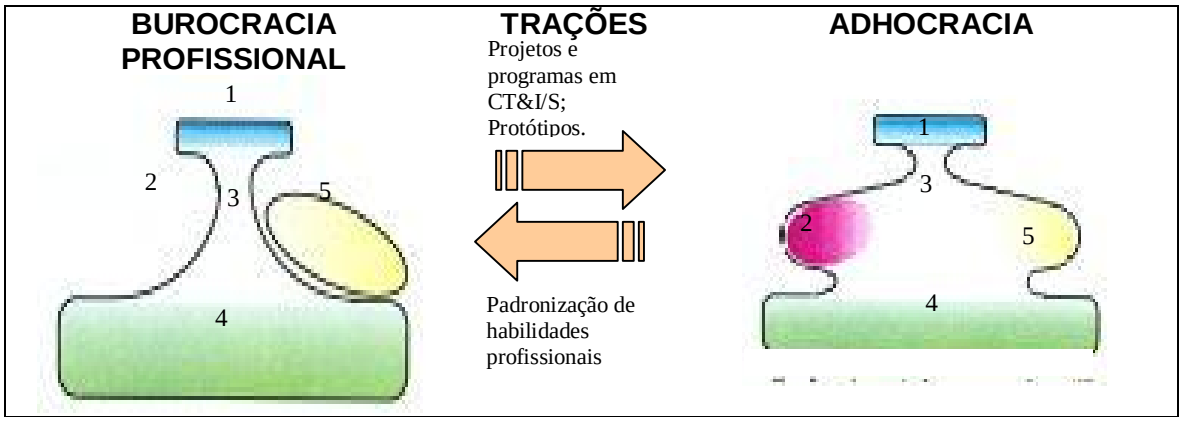
Em organizações envolvidas com atividades de CT&I/S se observa, pelo caráter complexo do sistema científico e pelas mudanças sofridas ao longo do tempo "na fronteira técnico-científica, na lógica de organização das atividades científicas e no próprio aparelho de Estado", a vinculação às estruturas sociais intrincadas que são afetadas pelos padrões cognitivos e sistemas de valores subjacentes. Como consequência, segundo Hamilton & Britto (2000), ocorre alguma aderência entre as atividades científicas e algumas formas organizacionais, também certa tendência à consolidação de regras institucionalizadas, orientadoras das atividades de pesquisa.

A Instituição estudada, tanto pela multiplicidade e diversificação de atividades, processos, produtos e serviços, e pelo conjunto de unidades técnicas com missões específicas, quanto pela diversidade de cliente (pacientes atendidos pelas unidades de prestação de serviços de assistência hospitalar, alunos de segundo grau técnico e de pós-graduação lato sensu e stricto sensu, órgãos do governo, etc.), se apresenta como uma organização complexa em CT&I/S, cujas características podem ser determinantes da convivência simultânea das cinco configurações de modelo organizacional apresentadas por Mintzberg (1995).

Pode-se dizer que a Instituição está mais próxima e adaptada a um modelo organizacional que reconhece e estimula a capacidade criativa e a liberdade intelectual dos seus trabalhadores que se caracterizam, na sua maioria, pela versatilidade, com participações em diversas ações programáticas. Sua estrutura organizacional, portanto, conta com instâncias que viabilizam e garantem o alinhamento entre os projetos das unidades e o Plano Institucional compatibilizado aos demais de Estado (do Governo Federal, de C&T e da Saúde).

Dentre as configurações apresentadas por Mintzberg (1995), o modelo de estrutura organizacional preponderante para a Instituição estudada é a Burocracia Profissional (fortemente marcado pela padronização das habilidades) que pode, em algumas áreas específicas, adotar um modelo híbrido, como na pesquisa, ensino e prestação de serviços de referência, pela influência da configuração Adhocrática. Neste caso, o modelo é uma estrutura híbrida de organização chamada de Burocracia Profissional Adhocrática, conforme ilustrado na Figura 3.

FIGURA 3 – Instituição estudada: representação das trações entre as configurações (logotipos) da Burocracia Profissional e a Adhocracia.



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

A Burocracia Profissional para operar apóia-se, segundo Mintzberg (1995), *"nas habilidades e conhecimentos de seus operadores profissionais, todos produzindo bens ou serviços padronizados"* (p. 189), enquanto a Adhocracia é uma configuração que seria mais adaptada a trabalhos que levem a organização a produzir inovações sofisticadas, "*capaz de fundir peritos tirados de diferentes especialidades em equipes de projetos ad hoc operando suavemente"* (p.253).

Estas duas trações predominantes coexistem de forma, relativamente, harmonizada. Por um lado, a tração é caracterizada pela promoção da ampla padronização das habilidades do núcleo operacional, com forte exigência na formação profissional, tanto através das exigências nos perfis em concursos públicos, quanto através do aperfeiçoamento de seu desempenho e do investimento na capacitação profissional em pós-graduação (*lato* e *stricto sensu)*, como mecanismo de coordenação. Neste caso, é tracionada como Burocracia Profissional, onde os trabalhadores, segundo Mintzberg (1995) *"para profissionalizar, coordenando pela padronização de habilidades com a finalidade de maximizar sua autonomia"* (p.280). Por outro lado, a Instituição também se caracteriza pelo estabelecimento de novos projetos e programas e desenvolvimento de protótipos, como estratégia, principalmente, para a promoção da inovação em CT&I/S. Neste caso, é tracionada para a Adhocracia, onde a assessoria de apoio e os trabalhadores agem, segundo o referido autor *"por colaboração (e inovação) na tomada de decisão, para coordenar pelo ajustamento mútuo"* (p.280).

4.1 - Entrevistados.

O presente estudo caracterizou-se pela coleta de dados através de três entrevistas, sendo dois dirigentes internos (Ouvidoria e outro órgão da estrutura formal) e o diretor do órgão sindical. Com relação a este último, foi relatada e constatada a existência de demandas individuais de natureza de uma Ouvidoria Interna, para as quais não existe uma forma de registro e nem procedimentos definidos de atenção.

Com relação aos órgãos da estrutura formal, constatou-se que não existem estruturas próprias para lidar com as manifestações trazidas pelos cidadãos-trabalhadores, relacionadas tanto às solicitações de informações e esclarecimentos (sobre itens de contracheque, concurso público, etc.), quanto às reclamações, sugestões, elogios e denúncias (de ouvidoria interna).

Excluindo-se os casos tratados através de processos administrativos (direito e benefício concedidos pelo Governo ou casos disciplinares e de sindicância), previstos em normas internas e na legislação, os cidadãos-trabalhadores fazem consultas diretamente aos profissionais das diversas áreas, que dão tratamento às manifestações sem o correspondente registro. Tal fato caracteriza a inexistência de um sistema gerencial de atendimento organizado das solicitações ou manifestações, dificultando a visão sistêmica dos problemas.

Na Ouvidoria, criada em 2004 para atender a demanda do público externo, constatou-se, desde o início, a ocorrência de demandas específicas dos trabalhadores de ouvidoria interna, que são importantes para a discussão sobre a implantação deste Canal na Instituição.

No processo de levantamento das demandas, internas e externas, desde sua implantação em 2005 a 2006, pode-se constatar que 10% das manifestações são oriundas do público interno, e destas, quase 60% se referem a registros de reclamações. O prazo médio registrado para a resposta às manifestações é de, aproximadamente, 8 (oito) dias.

As demandas registradas na ouvidoria sobre os serviços prestados pela área de recursos humanos demonstram a incoerência da vinculação da ouvidoria interna a essa área, como vem sendo defendida por uma linha de pensamento interna. Este fato caracteriza que essa área é alvo das insatisfações dos trabalhadores, não tendo a isenção necessária para intermediar a solução para esse tipo de demanda.

Através do estudo constata-se que a forma de acesso à ouvidoria mais utilizada é o correio eletrônico com 86% dos registros. Associando-se o fato da Instituição possuir ainda hoje, em seu quadro, um quantitativo considerável de trabalhadores que não têm acesso aos computadores e aos meios eletrônicos, fica sinaliza a necessidade de diversificação desses meios para facilitar e ampliar a universalização dessa possibilidade para o conjunto de trabalhadores. Se essa diversificação não for considerada, os dados passam a ser representativos de um segmento desse conjunto (daqueles que têm acesso aos computadores e aos meios eletrônicos).

Pelo fato de existirem essas manifestações internas latentes e reprimidas e as discussões ocorridas nas instâncias de deliberação, à aprovação da proposta de criação de uma ouvidoria interna foi inevitável, sendo sinalizada também a necessidade de implantação de formas proativas de atenção e de tratamento para orientar o cidadão-trabalhador a esgotar as possibilidades de solução, através das instâncias organizacionais disponíveis, e no sentido do esclarecimento quanto à real natureza dos trabalhos de uma ouvidoria interna.

4.2 - Síntese das entrevistas.

Resumidamente, passa-se a apresentar os principais aspectos abordados nas entrevistas com relação à importância da criação da ouvidoria interna numa Instituição de CT&I/S.

O fato de a Instituição ter instaurado, a partir do final da década de 80, o processo participativo e democrático como inovação ao modelo de gestão em C&T/S, tem relevante importância no sentido de destacar que já trabalha sob a lógica democrática, e a ouvidoria interna só irá complementar, reforçar e contribuir para essa perspectiva, como uma instância a mais, não substituindo as já existentes. Este cenário muda quando a criação deste Canal ocorre num ambiente organizacional que não funciona dentro dessa lógica de gestão e onde a sua contribuição para o conceito de participação pode ter mais destaque, até mesmo ser a única forma de participação dos trabalhadores no desenvolvimento e performance organizacional.

Com o objetivo de contribuir no planejamento estratégico da criação dessa Ouvidoria, particularmente em uma Instituição de C&T/S, e na análise das informações obtidas nas entrevistas, foram realizados esforço e adequação na aplicação dos conceitos da Matriz SWOT, mapeados conforme Quadro 3, visando à criação da inteligência a ser utilizada neste processo.

QUADRO 3 – Modelo de Análise SWOT

FORÇAS	FRAQUEZAS	OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
I) pode compartilhar com a Ouvidoria: a) quadro de pessoal - Concurso Público; b) infra-estrutura; c) sistema informatizado; d) facilidade	I) cargo remunerado através de bolsa e não por cargo comissionado; II) não ter autonomia orçamentária; III) limite de acesso o que não universaliza o Canal; IV) nomeação pelo PR/Instituição e não pelo PR/República; V) vinculação à Instituição e não à União;	I) reestruturação e revisão do Estatuto da Instituição; II) crescimento das demandas da sociedade e dos direitos humanos; III) apoio do Estado para a implantação de ouvidorias; IV) apoio da comunidade registrado	I) incompreensão por algumas áreas ou pessoas; II) resistências internas; III) priorização orçamentária da

de aquisição. II) flexibilidade e permeabilidade assumidas; III) ser UGR.	VI) dependência do orçamento da Instituição e não ter orçamento próprio da União; VII) ausência de pessoal capacitado; VIII) desejo de tornar-se uma instância de poder e competir com as demais.	nos últimos congressos; V) demanda registrada na Ouvidoria Externa; VI) apoio da alta administração; VII) mau funcionamento das estruturas existentes.	Instituição para a Saúde Pública; IV) bom funcionamento das estruturas – dado de sucesso da Ouvidoria Interna.

Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas realizadas na Instituição e com o Órgão Sindical.

Pode-se destacar, dentre outras estratégias, a ampla divulgação interna do novo canal, antes mesmo da sua criação, o que pode reduzir as possíveis resistências ou falta de compreensão, por algumas áreas, do papel da ouvidoria interna, que levam a julgar ser este canal desnecessário. A divulgação serviria também, como forma de orientar os trabalhadores quanto aos caminhos corretos a seguir antes mesmo de registrar sua manifestação. Um destaque importante nessa análise, como oportunidade, é o fato das estruturas/ instâncias que deveriam estar dando conta das demandas dos cidadãos-trabalhadores não estarem funcionando bem. A força está relacionada à flexibilidade e permeabilidade a ser assumida pela ouvidoria interna, sem se tornar uma instância de poder paralelo e competir com as demais. Porém, deve induzir o bom funcionamento destas, no aproveitamento e transformação de oportunidade surgida, a partir da manifestação do trabalhador e/ou da sinalização feita pelo Canal, e, consequente, solução e correção de procedimentos e práticas internas, trazendo uma sistematização de solução para os problemas e a deflagração de um processo de inovação. O que caracterizaria um dado de sucesso da ouvidoria que, paradoxalmente, seria ao mesmo tempo um fator de ameaça. Isto é, na medida em que as instâncias melhorem o seu desempenho, que poderia ser pelo bom desempenho do Canal, reduziriam as demandas a este e, consequentemente, ficaria ameaçada a necessidade de sua existência, fugindo a sua natureza sobreviver à custa do mau funcionamento da Instituição.

Com relação aos conceitos, como responsabilidade social, cidadania, democracia, transparência, participação e acesso universal, que envolvem uma ouvidoria, externa ou interna, acredita-se que são valores imbricados, e um pode contribuir mais do que outro por alguma razão ou pelo momento. Dentre eles, foi dado destaque à transparência, como sendo aquele para o qual, especificamente, a ouvidoria interna mais contribui, pelo fato de possibilitar o aumento do fluxo da informação dentro da estrutura de poder existente e a percepção por outra instância de poder, do mau funcionamento de alguma área. Outra forma de contribuir para este conceito ocorre pela emissão dos

relatórios periódicos, quando a Canal divulga os seus trabalhos e apresenta os problemas existentes na Instituição e as respectivas soluções ou pendências.

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

Nessa articulação, o Canal tem importante papel pedagógico, na disseminação e nos esclarecimentos relacionados aos seus objetivos e missão, e na orientação do trabalhador quanto às instâncias corretas e disponíveis, de atenção à sua demanda, e quanto à importância de esgotar essas possibilidades antes de recorrer à ouvidoria interna.

Orientar os gestores das unidades, dentre outros aspectos, quanto à importância da manifestação ser respondida pelo profissional/instância mais adequado e da preservação da qualidade e tempestividade das respostas/soluções, visando, principalmente, a satisfação do demandante e o bem-estar no ambiente de trabalho. Que a manifestação seja interpretada como oportunidade de identificação de pontos críticos e a respectiva solução como geração de conhecimento e possibilidade de desenvolvimento tecnológico, a partir das modificações ou criação de novos processos, produtos ou serviços, e possível contribuição para o Sistema Nacional de CT&I/S. Orientar ainda, quanto à possibilidade de sua manifestação não ser procedente e merecer atenção mesmo assim e que, antes de qualquer medida, há necessidade da identificação da falha cometida.

A ouvidoria interna também, com certa autonomia, teria a função de permitir e facilitar a mediação exercida pelas instâncias estruturais sobre as questões trazidas pelos cidadãos-trabalhadores, atuando como um canal do fluxo das informações que alimentam essas estruturas.

Assim, apontam-se também outros aspectos como vantagens e/ou benefícios pela criação deste Canal: (1) ter alguém para ouvir e local para o trabalhador expor o seu problema; (2) promover a universalidade de tratamento; (3) ser canal e instrumento de redução do tempo de diagnóstico e possibilidade de soluções para as questões apresentadas às instâncias constituídas; (4) ser um Canal que possibilite a resolução de conflitos no mundo do trabalho; (5) ser indutor da busca pela solução ou de procedimento apropriado para as questões; (6) ser fonte de motivação para o trabalhador, pois com o problema resolvido se sente respeitado e, conseqüentemente, trata bem o cliente-usuário. O inverso também é verdadeiro; (8) proporcionar mais transparência e permeabilidade às estruturas de poder; e (9) melhorar a imagem institucional.

Não foram apontadas desvantagens, a não ser que o canal seja mal conduzido ou não venha a ocupar o seu verdadeiro papel e missão. Se continuar a ser muito utilizado é sinal de que as coisas terão continuado a funcionar muito mal.

5. Referência externa: a Ouvidoria Interna

A Empresa escolhida como referência é uma organização pública do Sistema Financeiro Nacional, e está, atualmente, subordinada administrativamente ao Ministério da Fazenda, com vinculação técnica ao MPOG, e sujeita às decisões e à disciplina normativa do órgão competente e à fiscalização e às penalidades do Banco Central. Foi escolhida por ser uma das pioneiras na implementação de um sistema estruturado de Ouvidoria Interna.

Essa Empresa, ao longo de sua história, se consolidou, cresceu e ampliou sua área de atuação, hoje caracterizada por um leque de atividades, como a prestação de serviços bancários, a realização de operações financeiras e a operação dos programas oficiais de habitação e saneamento. Tem como clientes: correntistas, trabalhadores, beneficiários de programas sociais, etc.

O setor financeiro sofreu os efeitos das mudanças da economia mundial e continua em transformação com as novas TIC, dimensão importante para o setor, sendo incorporadas ao mesmo tempo em que o próprio setor gera mudanças. Assim, as diversas instituições financeiras têm, geralmente, uma estrutura central e diversas agências ou filiais (divisões) espalhadas por todo o País (principais portas de entrada dos clientes).

As instituições financeiras caracterizam-se, principalmente, pela competição relacionada à preferência dos clientes, o que as obriga a uma constante atualização em relação à dinâmica do respectivo mercado, e pela atuação com um grau elevado de intercâmbio de informações. Suas principais necessidades são o monitoramento permanente para a tomada de decisões, grande capacidade de atenção e resposta rápida, sem o comprometimento das exigências de alta confiabilidade e segurança dos serviços e produtos oferecidos, fatores importantíssimos para os sistemas instalados, e a gestão das informações a partir do “raio x” das suas agências tanto para a linha intermediária quanto para a cúpula estratégica, o que leva a um elevado grau de padronização dos processos e de TIC. Assim, necessita estar na vanguarda tecnológica e oferecer produtos e serviços de forma competitiva.

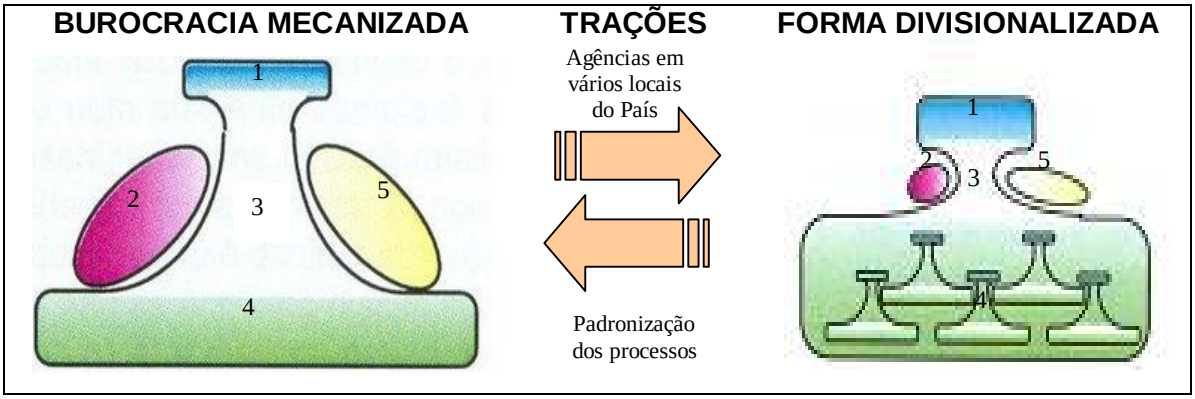
De acordo com Salim (2007), destaca-se ainda, a necessidade de treinamento dos empregados para operar os novos equipamentos, na incorporação de novas rotinas e padrões de processos, e as novas formas de relação com os clientes que passam, também, a ensinar a estes quanto à escolha e uso das alternativas.

Em relação à estruturação das organizações desse setor, para Salim (2007), a opção por formas criativas é imperativa, pois para o cliente pouca importância o canal de interlocução, se telefone, internet, etc., este escolherá o canal que melhor lhe convier. Coloca a gestão do conhecimento como diferencial e vantagem competitiva no setor, devendo ser distribuído e colocado em prática para caracterizar competência, gerando valor à organização e a seus membros, se for adequado e de natureza contínua. Esta vantagem competitiva se sustenta ou incrementa a partir do que sabe, de como o utiliza e da rapidez

com que absorve novos saberes e, para tal, são necessários três elementos-chave relacionados ao conhecimento: acervo, a aplicação e a reciclagem. Nesse contexto, a instituição financeira assume algumas características fundamentais para uma análise à luz das configurações propostas por Mintzberg (1995). As características apontam para um modelo de estrutura organizacional preponderante da Burocracia Mecanizada. Porém, a atuação por meio de agências em diversas localidades, leva a um modelo híbrido, pois sofre a influência da configuração da Forma Divisionalizada. Dentro desta configuração, segundo Mintzberg (1995), cada divisão (agência) tem a própria estrutura e relativa autonomia, limitada verticalmente, e com alguma importância dada ao relacionamento estrutural entre a linha intermediária e o escritório central (cúpula estratégica), que promove reuniões periódicas, assim como, rodízios entre estes gerentes com o objetivo de desenvolver a ampla perspectiva da organização. A diversidade de mercado é o fator que leva a organização a utilizar esta configuração, e são três os tipos de diversidades a serem consideradas: produto e serviço; cliente; e região (caso específico da Empresa de referência).

Nesta estrutura híbrida de organização, entre a Burocracia Mecanizada e a Forma Divisionalizada (Figura 4), constatam-se duas trações predominantes exercidas, de forma combinada e de coexistência relativamente balanceada. Por um lado, a Empresa promove a ampla padronização de seus processos de trabalho, para coordenar (Burocracia Mecanizada). Por outro lado, monitora o desempenho das agências após a ocorrência do fato, pela padronização de seus resultados, como controle do desempenho pelo órgão central sem comprometer a relativa autonomia da agência (Forma Divisionalizada).

FIGURA 4 – Empresa de referência: representação das trações entre as configurações (logotipos) da Burocracia Mecanizada e a Forma Divisionalizada.



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

A Empresa de referencia tem uma tradição em serviços de atendimento desde meados de 1987, inicialmente constituído para atender o público externo. Em 2002, cria o SAC Interno, como um canal de interlocução com o empregado, na

busca da efetivação dos princípios de participação e transparência da gestão pública. Neste mesmo ano, delineia-se e institui-se a ouvidoria externa.
A demanda por um canal apropriado e exclusivo para atender ao público interno, em relação às reclamações, sugestões, elogios e denúncias, surge como necessidade de comunicação dos empregados com a Organização, o que já era uma constatação, e também, como necessidade de contraponto à Ouvidoria externa. Esses fatores levaram à aceleração do desenvolvimento de um sistema informatizado específico para o atendimento das demandas reprimidas, o que facilitou a criação da Ouvidoria Interna.

5.1 - Síntese da entrevista.

Das entrevistas realizadas na ouvidoria da Empresa de referência, podem-se destacar alguns aspectos importantes a partir do que foi apontado, assim optou-se por colocar em destaque, entre aspas e em itálico, algumas frases selecionadas dessas entrevistas, dando suporte ao que está sendo apresentado neste trabalho.

Assim, resumidamente, de acordo com essas ~~a~~ entrevistas, as resistências acorrem pela falta de "*cultura de ouvidoria na empresa, como acontece em outros organismos e instituições. Essa realidade tende a provocar, em algumas situações, conflitos, desentendimentos e reações pouco favoráveis à atuação da unidade [ouvidoria]*".

Embora, o desenvolvimento alcançado pela ouvidoria interna, e a sua consolidação e reconhecimento interno, julga que "*há muito trabalho a ser feito, ainda, em termos de divulgação e disseminação do instituto, interna e externamente, para se alcançar maior visibilidade e a tão pretendida universalização dos serviços*". A partir da entrevista, pode-se construir a Matriz de Análise SWOT (Quadro 4).

QUADRO 4 – Modelo de Análise SWOT: Empresa de referência externa.

FORÇAS	FRAQUEZAS	OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
I) saber suportar com tolerância e coragem tudo o que chega a seu conhecimento; II) sistema informatizado; III) facilidade	I) não pode selecionar o que será ou não recebido; II) barreiras materiais; III) limitações humanas.	I) conscientização da "inteligência corporativa"; II) necessidade de mudança em função da existência de mecanismos ineficientes e obsoletos para manifestações, agravado pela (o): • desconhecimento pelos gestores do	I) tradição autocrática e cultura de poder centralizado; II) corporativismo e amarras da etiqueta; III) organização imatura ou conservadora; IV) resistências e boicotes ao Canal, explícitos e velados; V) incompreensão ou desconhecimento de alguns

de implantação: • espaço físico; • pessoas e respectiva qualificação; • equipamentos; • programas; • tecnologia; • infra-estrutura . IV) rotina de negociação com gestores - prazos;		conteúdo das manifestações; • inexistência de orientação formais para a rotina, tratamento, acompanhamento ou retorno às demandas; III) advento da tecnologia da informação; IV) "clamor pela criação de um canal apropriado para receber a manifestação"; V) patrocinada pela Cúpula Estratégica.	gestores ou empregados quanto à função/papel da Ouvidoria Interna, ou ser interpretada como um canal de protesto; VI) temor pela quebra de hierarquia; VII) acharem que a Ouvidoria tem que responder e dar esclarecimentos; VIII) empregados demonstram incômodo em responder à demanda ou consideram punição dada pela chefia com quem está em litígio; IX) manifestação não ser tratada pelo profissional mais qualificado, compromete a qualidade e a tempestividade; X) alguma informação da Ouvidoria for utilizada para punir ou advertir qualquer empregado.

Fonte: Elaboração própria, a partir da entrevista com a Ouvidora da Empresa de referência.

Na análise do quadro, dentre outros aspectos considerados como oportunidade, destaca-se o apoio da cúpula estratégica, principalmente, por ter sido patrocinada por esta, e a existência de clamor interno que evidencia a necessidade da criação de um canal apropriado para receber a manifestação dos empregados. Acrescentam-se ainda, as mudanças trazidas pelo advento da TIC e da ineficiência dos mecanismos anteriormente existentes para recepção das manifestações dos empregados, como caixas de sugestões, colunas em jornal, etc.

Combater, também, as ameaças relacionadas à incompreensão ou desconhecimento de alguns fatores quanto ao papel da ouvidoria interna e o temor pela perda de poder, ou ainda, o público interno acreditar que tem de responder e dar os esclarecimentos, quando o responsável é quem gerencia o processo ou executa a ação.

Em relação aos conceitos básicos que envolvem uma ouvidoria, diante das especificidades de cada um dos públicos, interno ou externo, estes são universais, conforme salientado pela Ouvidoria da Caixa econômica Federal na entrevista "*não podendo haver limitação e nem modos diferentes de atuação, sob o pretexto da existência de públicos distintos*", apenas, eventualmente, adaptadas as formas de promover a divulgação da ouvidoria interna. O modelo

de ouvidoria, conjugando a Interna com a externa, foi conseqüência da possibilidade, tanto de utilização da infraestrutura disponível para a ouvidoria externa quanto de integração das ações de ambos os canais, "de modo que um contribuísse para o amadurecimento do outro, num processo de mudança cultural envolvendo empregados, gestores e cidadãos em geral". Essas são complementares, guardando semelhanças e diferenças, e dessa forma, têm uma visão do processo como um todo, permitindo-lhes atuar de forma mais orgânica.

No gerenciamento das duas ouvidorias, percebe-se que os gestores tendem a ter mais cuidado quando respondem aos clientes do que às manifestações dos empregados e que essa cultura hierárquica precisa de mais maturação, *"para compreender que gestão participativa e administração transparente são processos que se iniciam nas relações interpessoais".*

Para conquistar uma cultura propícia à ouvidoria interna é necessário que, além de infraestrutura, pessoal, sistema informatizado adequado, dentre outros, e do apoio da Cúpula Estratégica da organização, esse instituto adquira credibilidade e se consolide nessa posição de canal de atenção às manifestações dos trabalhadores. Para tanto, deve implementar e manter as parcerias internas na garantia da tempestividade e qualidade das respostas e o compromisso em corrigir as disfunções identificadas. Acredita-se que para a eficiência, eficácia e efetividade da ouvidoria interna nas organizações, há necessidade de que todos os atores compreendam a importância desse canal e assumam a responsabilidade sobre seu sucesso.

Destaca-se o investimento em *"divulgação e disseminação do Instituto, interna e externamente, para se alcançar maior visibilidade e a tão pretendida universalização dos serviços"*. Nesse sentido, e para o estímulo ao uso da ouvidoria interna, a ouvidoria atua através de reuniões, palestras e encontros com os empregados, ou dos relatórios, boletins e notícias publicados. Nessa difusão do canal, conta também, com o apelo feito por algumas áreas operacionais, que incluem um link de acesso em seus sites da Intranet.

Dessa forma, consegue-se evitar algumas situações como,*"conflitos, desentendimentos e reações pouco favoráveis à atuação"* da ouvidoria interna, dentre estas, as desconfianças pela quebra de hierarquia por parte dos gestores, e o receio de retaliações, por parte dos trabalhadores.

Dentro do processo de escolha do ouvidor, considera ser mais importante a disposição pessoal para *"representar os empregados e fazer enfrentamentos maduros e firmes em todos os níveis hierárquicos"* e a delegação expressa pela Cúpula Estratégica da organização, o que dá ao ouvidor a capacidade de trânsito por toda a organização, bem como, *"de se fazer ouvir e cobrar respostas claras, objetivas, convincentes e conclusivas"*, com o estabelecimento, talvez, de um período máximo de permanência nessa função, afirmando que *"a 'militância' em ouvidoria é um processo educativo que modifica o indivíduo e a instituição"*.

Para o sucesso de uma ouvidoria interna considera-se também importante a adoção do instrumento de avaliação da satisfação dos empregados em relação às suas atividades e a Empresa em referência possui três instrumentos.
As principais desvantagens apontadas pela criação de uma Ouvidoria Interna são: a) institucionalizada com base na intenção de marketing; b) não cumprir o seu papel e não funcionar bem; c) não superar as franquezas e ameaças; d) trazer à tona a cultura da empresa e não conseguir quebrar as barreiras por ela impostas de resistência; e) não conquistar a confiança e credibilidade do empregado, o que pode levar à falta de motivação e a ter as relações interpessoais dificultadas, como conseqüência, o tratamento inadequado ao cliente e comprometimento da imagem da organização; f) o funcionamento suscitar reações e trazer à tona alguns enfrentamentos.

Dentre as vantagens citadas, destaca-se aquela em que a ouvidoria interna, através do seu banco de informações, produz conhecimentos que subsidiam decisões estratégicas, evita a perda de recursos ou esforços, além de contribuir na análise de conjunturas e cenários, internos e externos, e com idéias preciosas fornecidas por quem mais conhece a instituição: seus clientes e empregados. O trabalho deste canal traz benefícios, como o aumento do compromisso do empregado com a organização, da melhoria do clima organizacional e de transformação dos empregados em verdadeiros consultores internos.

6. Desenvolvimento de uma proposta para a ouvidoria interna.

Tanto a Instituição estudada quanto a Empresa de referência são instituições públicas com mais de um século de existência e de importante atuação em políticas públicas.

Nas suas trajetórias presenciaram as transformações que marcaram a história do Brasil e por elas foram influenciadas e, de modo recíproco, exerceram influência sobre essas transformações. Assim, de forma contínua, estas instituições atuam e contribuem na busca do desenvolvimento e aprimoramento do País, respectivamente, nas áreas de CT&I/S e Financeira.

A criação de ouvidoria interna em instituições com características e configurações diversas, de CT&I/S e do sistema financeiro, pode levar a assumir algumas especificidades e tipificar os respectivos canais. Os elementos desses cenários distintos podem exercer influências sobre algumas de suas dimensões: (1) os papéis assumidos, (2) a natureza das demandas, (3) a sua inserção no modelo de gestão praticado, (4) a sua operacionalização e (5) a formação da equipe. Na análise dessas influências observam-se algumas diferenças e semelhanças (Quadro 5):

QUADRO 5 – Ouvidoria Interna: dimensões de comparação entre as duas instituições.

DIMENSÕES	INSTITUIÇÃO PESQUISADA	EMPRESA DE REFERÊNCIA

Natureza	CT&I/S.	Financeira
Configuração do formato organizacional	Híbrida: Burocracia Profissional e Adhocracia.	Híbrida: Burocracia Mecanicista e Forma Divisionalizada.
Gestão	Democrática (gestores eleitos) e processo participativo (instâncias colegiadas com membros eleitos).	Compartilhada através de instâncias colegiadas (Diretores indicados pelo PR./Empresa e nomeados pelo Conselho de Administração, de acordo com critérios definidos no Estatuto, e cargos em comissão de livre nomeação pelo PR./Empresa)
Público interno	Servidores (pesquisador, tecnologista, analista e técnico) com diversos níveis de habilidades, prestador de serviço, incluindo deficiente auditivo, bolsista (estagiários bolsa de iniciação científica e de graduado) e adolescente aprendiz.	Empregados (técnico bancário, de nível médio e superior, graduado como, advogado, engenheiro, dentre outros), prestador de serviço (diversas formações), estagiário e adolescente aprendize.
Público externo	Qualquer cidadão - desde pacientes até órgãos das diversas instâncias de Saúde do Estado, além de órgãos internacionais.	Correntistas (conta corrente, poupança, habitação e penhor), trabalhadores, beneficiários de programas sociais, apostadores, órgãos das diversas instâncias do Estado e órgãos culturais, educacionais e desportivos.

Fonte: Elaboração própria

I - Natureza da organização:

Em relação aos âmbitos de atuação descritos, da Instituição estudada e da Empresa de referência, e aos papéis (educativo, operacional, integrador, indutor e de autocrítica) de uma ouvidoria interna, pode-se depreender que estes devem ser assumidos como básicos em instituições de qualquer natureza. Porém, a ouvidoria interna deve ser constituída por uma equipe que domine o contexto de atuação da organização e estar preparada para tratar a especificidade relacionada à demanda registrada e ao perfil do público interno, entre outras.

II - Configuração do formato organizacional.

A Empresa de referência assume o formato organizacional, tomando-se Mintzberg (1995), como as demais instituições financeiras, predominantemente, de características que levam a uma configuração híbrida

entre a Burocrática Mecanizada e a Forma Divisionalizada (p.165-187, 213-249).

Dentre as diversas características próprias de uma instituição financeira, destaca-se o fato de possuir um ambiente estável, uma vez que foi criada para missão específica e pré-determinada, sendo o forte destas instituições a eficiência e não a inovação. Os gerentes das empresas com esta configuração são recompensados, Mintzberg (1995) *"pela melhoria da eficiência operacional, redução de custos, descobertas de melhores controles e padronizações"* (p.186) e o formato assumido dificulta a implementação de mudanças necessárias e *"não suporta um ambiente que seja dinâmico ou complexo"* (p.187).

Com base em Mintzberg (1995), a Instituição analisada, tal como as instituições de pesquisa da área de CT&I/S, assume o formato organizacional, predominantemente, de características que *"levam a uma configuração híbrida entre a Burocrática Profissional e a Adhocracia"* (p. 189-212, 250-275). Dentre as diversas características, destaca-se o ambiente bastante sensível às mudanças trazidas pelo dinamismo dos programas de pesquisa integrado às necessidades da sociedade, muito mais voltado para a inovação do que para a eficiência. Os gerentes estão preparados para aceitar riscos, testar novos comportamentos e encorajar a inovação.

Como decorrências da configuração assumida de formato organizacional, segundo Mintzberg (1995), existem alguns aspectos e problemas que tendem a gerar conflitos, identificados como próprios de cada configuração, e que podem influenciar na caracterização da natureza da demanda de ouvidoria interna de cada uma das instituições, do âmbito de CT&I/S e do Financeiro. Dentre estes se destacam os seguintes conflitos típicos: a) no âmbito Financeiro: a.1) Burocrática Mecanizada; e a.2) Forma Divisionalizada; b) no âmbito de CT&I/S: b.1) Burocracia Profissional; e b.2) Adhocrática.

Em linhas gerais, as ouvidorias internas em instituições financeiras tendem a ter demandas, predominantemente, relacionadas às ambigüidades dos processos padronizados de trabalhos, aos respectivos sistemas informatizados e às normas e regulamentos internos, além dos problemas inerentes às relações interpessoais que ocorrem no núcleo operacional e entre o gerente da divisão e o escritório central, conflitos típicos das configurações dominantes nessas instituições.

As ouvidorias internas em instituições de CT&I/S podem ter demandas caracterizadas e relacionadas, predominantemente, às conseqüências da autonomia do profissional do núcleo operacional e da dificuldade de coordenação do mesmo pela linha intermediária, também relacionadas aos demais conflitos típicos das configurações assumidas.

III - Modelo de gestão assumido.

O modelo de gestão assumido em cada uma das instituições constitui importante fator de diferenciação na inserção da ouvidoria interna no contexto institucional.

Em relação à configuração predominante na Instituição analisada (Burocracia Profissional Adhocrata), que justifica o modelo de gestão consolidado, a Burocracia Profissional, conforme Mintzberg (1995) apresenta-se como: "*uma estrutura grandemente democrática, pelo menos para os profissionais do núcleo operacional. De fato, os profissionais não somente controlam seu próprio trabalho como também buscam o controle coletivo sobre as decisões administrativas que os afetam. [...] O que surge, então, é mais uma estrutura administrativa democrática"* (p.196-197).

Assim controlam as decisões que afetam o seu trabalho, não existindo democracia para a assessoria de apoio (geralmente, burocrática mecanizada). Esta configuração é chamada de organização "colegiada" uma vez que o poder é exercido pelos operadores profissionais (por essa razão descrita como pirâmide invertida). Em complemento e reforçando essa tendência, a Adhocracia de Mintzberg (1995) *"é a única configuração para aqueles que acreditam em mais democracia com menos burocracia"* (p.272).

A implementação da ouvidoria interna na Instituição analisada representa uma inovação incremental que vai ao encontro do modelo de gestão democrática e processo participativo existente, e aprimora-se ainda mais dentro de um processo inovativo contínuo. Conclui-se que este canal deve ser incorporado ao modelo de gestão como uma instância a mais, complementando, integrando e harmonizando-se com as demais instâncias estruturais.

Para ilustrar, como metáfora, pode-se comparar o modelo de gestão da Instituição analisada a um mosaico[5], no qual cada peça (instância estrutural, vertical, horizontal ou colegiada) deve ser perfeitamente encaixada e ajustada, não em superposição ou ocupando o espaço de outra, mas cada uma inserida em seu espaço próprio, complementando as outras, todas dispostas de forma integrada e harmonizada num conjunto ajustado - o mosaico (modelo de gestão). A ouvidoria interna deve se constituir como uma dessas peças (representando um espaço de participação individualizado e no trato de questões específicas e pontuais) do mosaico.

A ouvidoria interna na Instituição analisada, além de possibilitar a ampliação do foco no cidadão-trabalhador dentro da gestão do trabalho, pode se constituir, dentro desse modelo de gestão consolidado, representativo, em um mecanismo de participação direta do profissional na inovação radical ou incremental dos processos, produtos e serviços oferecidos pela Instituição dentro do setor saúde. Esses mecanismos se complementam e proporcionam uma ampliação das formas de participação, representativa e direta, onde a ouvidoria tem papel fundamental.

[5] De acordo com o Dicionário Aurélio (FERREIRA, 1999, p. 1369) temos a seguinte definição: "mosaico[1]. [Do it. *Mosaico*.] ***S. m.* 1**. Pavimento de ladrilhos variegados. 2. Embutido de pequenas pedras, ou de outras peças de cores, que pela sua disposição aparentam desenho. 3. *Fig*. Qualquer trabalho intelectual ou manual composto de várias partes distintas ou separadas [...]".

As manifestações dos cidadãos-trabalhadores que são registradas na ouvidoria interna e enviadas aos gestores responsáveis pela atenção ou, através de relatórios à cúpula estratégica, podem levar ao (à): alguma mudança ou solução para os pontos críticos identificados; geração de novos conhecimentos e desenvolvimentos tecnológicos; geração de inovações e agregação de qualidade às atividades finalísticas da Instituição; articulação e harmonização entre as decisões gerenciais e as inovações implementadas; e transferência e compartilhamento de inovações.

Nas instituições financeiras como a Empresa de referência, que tem em sua gestão o modelo compartilhado, a inserção da ouvidoria interna proporciona ao empregado a oportunidade de tomar a iniciativa e de expor suas insatisfações inerentes ao processo de trabalho ou às relações interpessoais através do registro da manifestação. Assim, leva em consideração a iniciativa, expectativa e sugestões dos profissionais nos processos padronizados de trabalho e produtos oferecidos pela empresa.

Na configuração predominante nas instituições financeiras, a democratização da gestão não significa necessariamente eliminar os conflitos existentes e nem uma mudança da realidade do dia-a-dia de trabalho. Segundo Mintzberg (1995): *"isso de alguma forma pode mudar suas atitudes para com o trabalho, infundindo uma dose de ideologia dentro de uma situação de outra maneira utilitária. Um senso de propriedade pode reduzir os sentimentos de alienação"* (p.181). Porém, tanto a atenção das manifestações registradas na ouvidoria interna quanto a democratização da gestão, em geral, levam à reformulação e correção dos processos padronizados e à uma centralização e a burocratiza ainda mais, reforçando a configuração que tem (Burocracia Mecanizada), onde, de acordo com Mintzberg (1995) *"os trabalhadores acabam ficando presos a uma ainda mais apertada camisa de força"* (p.181).

Assim, enquanto numa organização a ouvidoria interna representa um processo complementar e evolutivo do processo democrático, na outra tenderá a representar a única forma de participação dos trabalhadores no desenvolvimento da empresa, gerando o aprimoramento dos padrões e, conseqüentemente, o engessamento do trabalho por processos padronizados, cada vez mais burocratizado e mais centralizador da gestão.

IV - Perfil do público interno e externo.

As especificidades de características existentes entre os perfis predominantes tanto do público interno quanto do externo nas duas instituições, também interferem e estabelecem diferenças, principalmente, na operacionalização da respectiva ouvidoria interna.

A Instituição analisada caracteriza-se pela diversidade e multiplicidade de profissões em seu quadro de pessoal, que incorporam desde atividades simples a atividades de bastante complexidade. Exemplificando essa diversidade, seu quadro conta com profissionais: a) sem uma formação específica, que atuam em atividades simples e de baixa complexidade (pessoal

de conservação, serviços gerais e jardinagem, pessoal de manutenção predial, dentre outros); b) que executam atividades simples, mas com certas especificidades, cujo treinamento é dado pela própria Instituição (limpeza de laboratórios e lavagem e esterilização de vidrarias junto às unidades de pesquisa, envasamento de frascos e ampolas nas unidades de produção de medicamentos e atendentes nas unidades de assistência hospitalar); c) de nível técnico de diversas formações (técnicos de necropsia e registros médicos nos hospitais e técnicos de química e de farmácia nos laboratórios); d) das diversas graduações nas carreiras de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e gestão (advogados, administradores, contadores, jornalistas e economistas nas áreas que compõem, principalmente, a tecnoestrutura e a assessoria de apoio, e também aquelas como, biólogos, químicos, médicos, médicos veterinários e farmacêuticos, com atuação, em geral, nas diversas estruturas das áreas científicas); e e) distribuídos em níveis de formação e habilidades (pós–doutores, doutores, mestres e pós-graduados), com atuação nas diversas áreas e unidades técnicas, também envolvidos em macroprojetos de pesquisa e inovações institucionais em saúde.

Esta diversidade e multiplicidade de perfis concorrem para aumentar a complexidade na operacionalização da ouvidoria interna, exigindo dos seus profissionais melhor capacitação e maior domínio do cenário institucional, assim como em relação ao público externo, que vai desde o paciente do hospital até organizações estatais, cuja demanda, através da ouvidoria externa, pode implicar em demanda de ouvidoria interna. Essa diversidade de perfil do cliente externo também traz para a operacionalização da ouvidoria interna maior complexidade, implicando numa maior capacitação e formação de sua equipe.

As instituições financeiras, como a Empresa de referência, diferentemente da Instituição analisada, possuem um quadro de pessoal, de perfil mais homogêneo. Este é constituído por empregados concursados que são contratados como, técnicos bancários, de nível médio e superior, graduados em direito, engenharia, dentre outras formações, e por prestadores de serviços de diversas formações, por estagiários e por adolescentes aprendizes. A especificidade dos perfis é determinada pela padronização dos processos de trabalho, tratada e capacitada através de forte programa de treinamento, em geral, no próprio local de trabalho.

A padronização que tem do seu processo de trabalho, a formalização e as normas existentes devem distinguir a atuação desta ouvidoria interna na busca por correções, principalmente, das ambigüidades existentes nesses processos padronizados, identificadas a partir das demandas registradas.

Os perfis dos clientes externos das duas instituições também são diferentes. Na Empresa de referência é composto pelo conjunto de correntistas (conta corrente, poupança, habitação e penhor), de trabalhadores, de beneficiários de programas sociais, de apostadores e de órgãos das diversas instâncias do Estado e órgãos culturais, educacionais e desportivos. Na Instituição estudada, o cliente externo é qualquer cidadão que dela necessita, considerando-se desde pacientes das áreas de atendimento médico até órgãos das diversas

instâncias de Saúde do Estado e de órgãos internacionais. Este aspecto também leva a uma distinção da operacionalização da ouvidoria interna uma vez que muitas destas manifestações interferem no ambiente de trabalho e estão relacionadas aos trabalhadores.

Outra especificidade entre as duas organizações está na diversidade de localização regional. A Empresa de referência atua em uma grande diversidade de locais e postos de atuação, o que implica numa estratégia de atuação efetivada da ouvidoria. A Instituição estudada tem suas atividades mais centralizadas, em termos de localização, mantendo centros de pesquisa em um número bem menor de locais. A diversidade de localização regional entre as duas organizações, também, pode trazer distintas características e especificidades para os públicos (interno e externo) e, conseqüentemente, entre as ouvidorias internas.

6.1 - Proposta de um modelo de gestão de ouvidoria interna para a Instituição estudada.

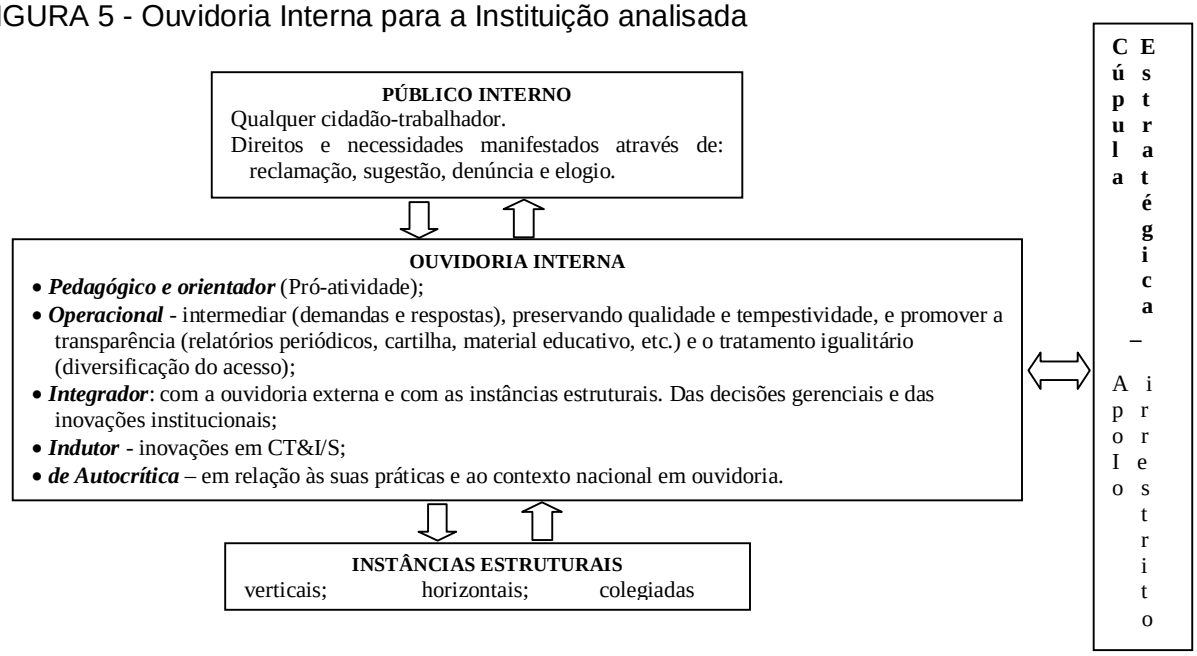
Com o objetivo de contribuir para o processo de planejamento estratégico da criação de uma ouvidoria interna, particularmente em instituições de CT&I/S, e na análise das informações obtidas nas entrevistas, realizou-se uma adequação da aplicação dos conceitos da Matriz SWOT. Essa adaptação visa à criação da inteligência a ser utilizada na tomada de decisão na construção da proposta de uma ouvidoria interna, de forma que venha a se constituir como uma instância a mais, representativa de uma inovação incremental, com vista à contribuição e complementação do modelo de gestão democrática e processo participativo da Instituição.

Nesse contexto, funciona como um canal de acolhimento e de atenção aos direitos e às necessidades do cidadão-trabalhador manifestados, especificamente, através de reclamações, sugestões, denúncias e elogios, enviando-os ao órgão demandado e acompanhando-os da tramitação até a resposta/solução final, com o objetivo de garantir a tempestividade e qualidade da atenção. Constitui-se em instância facilitadora do processo de atenção às manifestações do público interno, na busca do bem-estar do ambiente de trabalho, dentro de uma política de gestão do trabalho, da articulação e harmonização interna das tomadas de decisões e implantações de inovações, e de indução das inovações dos processos, produtos e serviços oferecidos, dentro da dinâmica do Sistema Nacional de CT&I/S.

Dentre as funções da ouvidoria interna deve constar a de intermediar as mediações, operando como facilitadora, para que sejam identificadas e implementadas as soluções, e a de indutor das demais instâncias organizacionais responsáveis pela resposta à manifestação e ao bom funcionamento, através do processo de inovação constante de seus procedimentos e processos, para que cheguem cada vez mais próximas do seu funcionamento ideal e efetividade.

A ouvidoria interna não pode atuar competindo com essas instâncias por um espaço que não é o seu ou disputando poder, como um poder paralelo, nem pode pré-julgar as manifestações. Caso contrário, a ouvidoria interna estará desviada de sua natureza e da sua função. Como consequência, se assumir o seu real papel, ilustrado na Figura 5, poderá se constituir num canal facilitador da integração e harmonia interna, e consolidar-se como mais uma inovação bem sucedida do modelo de gestão da Instituição.

FIGURA 5 - Ouvidoria Interna para a Instituição analisada



Fonte: Elaboração própria.

Sua institucionalização pode se efetivar como uma ouvidoria interna, ou dentro de uma ouvidoria geral/única, conjugada com a ouvidoria externa. Em qualquer um dos formatos, o importante é que as duas ouvidorias atuem em parceria, articuladas e harmonizadas, e possam trazer inovações e benefícios de interesse de ambos os públicos, interno e externo, uma vez que a questão trazida pelo cidadão-usuário pode implicar numa solução de problema interno e interferir, também, no nível de satisfação do cidadão-trabalhador. Ainda, a demanda interna pode trazer solução para um problema externo e pode interferir no nível de satisfação do público externo.

Na institucionalização de qualquer área algumas etapas devem ser observadas, com a definição de um cronograma orientador, a ser definido dentro da lógica participativa de gestão. Elas são indispensáveis a uma ouvidoria interna, onde o foco, a missão, os objetivos, os papéis, o fluxo, dentre outras características, precisam estar definidos, mesmo antes do início de suas atividades, minimizando o fluxo da demanda, as tensões existentes e os conflitos.

Para a consecução dos objetivos e missão da ouvidoria interna, o ouvidor precisa de uma boa retaguarda, a qual deve conjugar uma equipe composta por profissionais competentes e uma infra-estrutura adequada. Nesse sentido, o ideal seria que pudesse compartilhar a infra-estrutura, espaço físico, pessoal, tecnologia, dentre outras possibilidades existentes na ouvidoria, de natureza externa, facilitando o investimento em outras dimensões que venham a melhorar o nível de atenção desses canais, externo e interno.

A equipe de trabalho deve ser composta por profissionais que tenham, tanto domínio das atividades de ouvidoria interna quanto conhecimento geral das atividades desenvolvidas pelo conjunto da Instituição.

Esta equipe deve ser formada pelo ouvidor, um assessor como substituto, uma secretária, um analista e de operadores de atendimento em quantidade proporcional e diretamente relacionada ao número de ocorrências registradas. Os profissionais devem ser servidores do quadro de pessoal da Instituição, em função da natureza das atividades da ouvidoria interna, caso contrário, estará sujeita à perda de continuidade e da qualidade do trabalho, o que pode ser resolvido através da incorporação por transferência de servidores de outras áreas ou por aprovação em concurso público.

Dentre os possíveis investimentos, destacamos aquele relacionado à ampliação dos meios de acesso, oferecendo outras opções, hoje limitadas à Internet, correio eletrônico e contato pessoal, para atender à diversidade de perfis existentes entre os demandantes e de localização das unidades, buscando facilitar a comunicação com a ouvidoria interna para que o cidadão-trabalhador possa expressar os seus direitos e necessidades pontuais e individualizados e, como consequência, ampliando a sua universalização.

Importa, também, destacar os investimentos em novas tecnologias. O ideal é que fosse um sistema informatizado único e integrado, contemplando tanto as atividades de ouvidoria, interna e externa, como as atividades do portal institucional (solicitação de informações), e de fácil compreensão pelos públicos, interno e externo. Sistema que possibilite o(a): a) controle das manifestações e do fluxo, do acolhimento à solução; b) visão sistêmica do conjunto das unidades e a gestão das informações obtidas; c) emissão, periódica, de relatórios operacionais, gerenciais e institucionais, com informações qualitativas e quantitativas; d) avaliação de desempenho das ouvidorias junto aos seus usuários (público interno ou externo); e e) identificação dos principais entraves, riscos e oportunidades, e indicação de soluções corporativas, tanto para a correção dos erros cometidos quanto para evitar e/ou prevenir futuras demandas.

Dentre as razões para o acolhimento das reclamações, reivindicações e denúncias no serviço público, Oliveira (2001) aponta o fato de que "*a tabulação dos resultados de um sistema de reclamação dirige atenção e providências para áreas que necessitam de melhorias e aperfeiçoamento*" (p. 25). Desta forma, deve-se dar importância e tratamento para a gestão das interfaces entre as instâncias de atenção à demanda do público interno, trazendo mais agilidade nas respostas a partir de um processo integrado de comunicação,

permitindo uma conjunção de esforços para a resolução final facilitada pelo sistema informatizado. Este sistema deve atender a um fluxo de demanda a ser seguido a partir da ouvidoria interna.

Outro investimento importante seria na maciça divulgação interna do novo canal e dessa possibilidade de atendimento, antes mesmo da sua institucionalização, como também da opção oferecida pelo sigilo no ato do registro da sua manifestação. Esta divulgação deverá ter por objetivo reduzir as possíveis resistências ou falta de compreensão de algumas áreas em relação ao papel da ouvidoria interna, com as quais irá conviver, procurando atuar no sentido tanto de manter o monitoramento dessas resistências quanto de definir estratégias de esclarecimentos e transparência de suas atividades junto ao público interno e à Instituição.

Para garantir sua consolidação, à ouvidoria interna, além do vinculo direto com a Presidência e do apoio formal deste e dos diretores de todas as unidades, ela deve assumir diversas ações, dentre elas a pedagógica, prestando esclarecimentos e orientações aos demandantes (cidadãos-trabalhadores) e aos demandados (profissionais ou gestores responsáveis pela atenção) quanto ao seu papel, seus objetivos e à sua missão, dentre outros aspectos. Enfim, um trabalho intensivo de sensibilização de todos na Instituição.

Cabe destaque nesse processo, à orientação ao manifestante quanto ao encaminhamento correto de sua demanda e à necessidade de esgotar as possibilidades de soluções através das instâncias internas existentes na Instituição, e a eliminação de “farpas” decorrentes dos desequilíbrios emocionais ou mal entendidos, visando amenizar as manifestações.

Explicar, ainda, o papel que tem de orientar os gestores ou profissionais responsáveis pela resposta quanto à importância da qualidade e tempestividade do retorno efetivo da resposta/solução ao manifestante e à possibilidade da demanda não ser procedente e mesmo assim receber esse tratamento. Nessa perspectiva a manifestação do cidadão-trabalhador deve ser entendida como contribuição na inovação de processos, produtos e serviços, assumindo essas manifestações como parte da inteligência corporativa existente e uma consultoria gratuita, através do olhar de quem mais conhece os meandros dos processos de trabalho e da Instituição - os trabalhadores.

O papel de educador, além de considerado importante pelos entrevistados, foi destacado, também, nas recomendações finais do presente estudo, para que seja implementado, intensivamente, mesmo antes da ouvidoria interna ser institucionalizada, lembrando que, mesmo depois desse trabalho pedagógico e de divulgação, o canal irá tratar com demandas latentes e reprimidas, de intervenção pró-ativa.

Outra ação importante a ser considerada e implementada pela ouvidoria interna é a de estimular parcerias internas entre as instâncias estruturais. As parcerias deverão buscar e viabilizar soluções e correções de processos e de posturas administrativas, a melhoria das relações interpessoais e do bem-estar no ambiente de trabalho e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade dos

produtos e serviços oferecidos, parcerias para a promoção do processo de inovação interno a partir da manifestação do cidadão-trabalhador, como inteligência corporativa existente na Instituição e dentro da lógica da gestão do trabalho.

Para as unidades com localização diferente da Instituição analisada, e visando à redução das distâncias e ao acesso à ouvidoria interna, deve-se adotar um trabalho à distância, garantindo a extensão de todas as estratégias de ouvidoria definidas, inclusive as de divulgação e orientação adotadas. Este trabalho deve ser diferenciado e conjugado com as atividades de ouvidoria externa, conduzido em parceria com o principal gestor de cada unidade e ter a aderência prévia dos cidadãos-trabalhadores locais.

No processo de implementação de uma ouvidoria interna, um dos requisitos para o seu sucesso é o estabelecimento de um clima organizacional acolhedor, de apoio institucional e com normas que garantam a autonomia de ação, porque se os canais de comunicação da empresa estiverem bloqueados e as relações comprometidas, a ouvidoria não poderá ser efetiva. Isto, independentemente do público para o qual atua, seja interno ou externo.

O processo eleitoral não se aplica ao cargo de ouvidor interno por ser incompatível com as características de suas atividades e por não lhe ser possível assumir compromisso junto a eleitores ou a campanhas eleitorais. O ouvidor necessita de independência e neutralidade para exercer, em plenitude, o seu papel. A legitimidade deve ser conquistada pela capacidade de representar o cidadão-trabalhador. Assim, a forma mais indicada para a escolha do ouvidor interno é que ela seja feita pela Presidência da Instituição, com base em critérios e perfil previamente definidos. Lembrando-se que a consolidação de uma ouvidoria está relacionada, também, ao perfil do profissional que ocupa o cargo de ouvidor, o qual, além dos atributos profissionais (técnicos e de habilidades) e morais, deve possuir ainda, algumas características de personalidade adequadas ao exercício desse cargo.

Neste sentido, considera-se relevante, dentre outros aspectos, que o profissional seja do quadro, conheça a organização e, especificamente, o que se refere à gestão do trabalho, seja pró-ativo, tenha sensibilidade e empatia, bom trânsito pelas unidades e setores, reconhecimento interno e capacidade de análise crítica.

Importante também, é que, a partir dessa escolha, o ouvidor tenha nomeação formal e possa ser ordenador de despesas da ouvidoria, e assim, tornando-se independente.

O mandato é uma forma importante de garantia da autonomia e independência de atuação do ouvidor, principalmente para que não fique exposto a mecanismos de pressão, como a exoneração, em função de sua atuação ou de interesses políticos, mas sujeito aos mesmos critérios a que está sujeito qualquer dirigente eleito na Instituição, de probidade administrativa e fundamentados na ética profissional. Sugere-se que tenha um mandato e que seja por um prazo previamente definido (três ou quatro anos), com prorrogação

por igual período, independentemente, do mandato dos dirigentes da Instituição.

Finalmente, para a consolidação da ouvidoria interna é importante a construção de um sistema de avaliação dos seus trabalhos, a ser construído, tanto através do sistema informatizado quanto através de pesquisas periódicas de opinião, contemplando algumas dimensões e observando-se os seguintes pontos de avaliação: a) quanto ao atendimento, receptividade e facilidade da ausculta; b) quanto à satisfação em relação à resposta/solução recebida pela manifestação registrada; c) tempo/velocidade de transmissão das demandas (do recebimento da mensagem do demandante à entrega ao responsável pela resposta e do recebimento da resposta/solução à entrega ao demandante); d) quantidades de reenvio das mensagens (por correção/erro da ouvidoria); e e) inovações implementadas a partir da manifestação registrada pelo cidadão-trabalhador.

Complementa-se este processo, especificamente, através da realização de pesquisas periódicas de opinião, onde se avalia o nível de credibilidade conquistada e o conhecimento, pelo público interno, da existência dos meios e amplitude de acesso e também, dos objetivos, papel e missão da ouvidoria interna.

Os resultados do sistema de avaliação devem ser considerados como contribuição para uma autocrítica interna e revisão dos procedimentos e práticas da ouvidoria interna no sentido de não desviá-la de sua natureza e papel.

A presente proposta de modelo de gestão de ouvidoria interna está de acordo com a literatura e construída a partir da percepção dos entrevistados e do observado na Empresa de referência. Atende também, às características próprias de instituições de CT&I/S, analisadas através dos conceitos apresentados por Mintzberg, de configuração predominantemente híbrida entre a Burocracia Profissional e a Adhocracia, características que trazem para a ouvidoria interna uma especificidade em suas dimensões, como a sua operacionalização, a natureza da demanda e a formação da equipe do canal.

7. Conclusão.

A satisfação do trabalhador tem sido uma preocupação crescente nos modelos organizacionais contemporâneos. Nessa temática, uma das questões é como responder às demandas internas dos trabalhadores de maneira satisfatória e com repercussão positiva no processo de trabalho.

A Instituição estudada, de atuação em CT&I/S, desde meados da década de 80, vem promovendo um modelo inovador de gestão baseado no princípio democrático e participativo de seus trabalhadores. Entretanto, não se observa, ainda, um padrão interno de atendimento aos direitos e necessidades específicas dos cidadãos-trabalhadores que lhes ofereça maior agilidade e racionalidade nas respostas. Atualmente, essas manifestações são remetidas para diferentes instâncias da Instituição o que acarreta demora e possíveis

respostas contraditórias entre uma instância e outra, dependendo da natureza da demanda.

O presente estudo apresenta a proposta de modelo de gestão para este canal de forma a possibilitar a sua adequada inserção, como uma instância a mais e em complemento a esse modelo consolidado na Instituição, tendo como principais objetivos a melhoria dos níveis de satisfação interna dentro da lógica da gestão do trabalho, e a de considerar a manifestação do cidadão-trabalhador como possibilidade de contribuição ao processo de inovação e desenvolvimento da Instituição e do âmbito da saúde.

Nesse sentido, a ouvidoria interna a ser criada na Instituição, como uma instância de atenção à demanda pontual e particularizada do cidadão-trabalhador, deve promover uma articulação entre as diferentes instâncias estruturais, de forma a se integrar e harmonizar com estas, na busca de um processo mais racional e ágil como fatores importantes para a eficiência, eficácia e efetividade nas respostas às manifestações dos cidadãos-trabalhadores.

Considera-se que as características da Instituição, de atuação dentro de um ambiente dinâmico e complexo que envolve o processo de inovação e uma configuração híbrida de Burocrática Profissional Adhocrática de Minstzberg (1995), trazem para o canal a ser implementado, certa especificidade em relação à natureza da manifestação registrada, ao perfil do público interno e à organização da respectiva equipe de trabalho.

Estas especificidades podem se apresentar pelo fato de o mecanismo de coordenação na Instituição ser exercido, predominantemente, em função da padronização de habilidades e dos ajustamentos mútuos entre seus profissionais, que estão treinados e doutrinados em função de sua formação e dentro de um contexto que conjuga uma diversidade de perfis. Também, por exigir alto grau de especialização horizontal e podendo estar distribuído entre esses profissionais e os peritos.

A criação de uma ouvidoria interna é mais um fator, dentro da gestão do trabalho, que interfere nos níveis de satisfação, de motivação e de bem-estar no ambiente de trabalho, pelo respeito e atenção à demanda do cidadão-trabalhador e que, por sua vez, interfere no processo de criatividade individual e coletiva, gerando um clima fértil para o processo inovativo, de geração de conhecimento e desenvolvimento de tecnologia em saúde.

Porém, mais do que isso, contribui também, diretamente, para o processo de identificação de pontos críticos e entraves dos processos, produtos e serviços oferecidos, como conseqüência da manifestação do cidadão-trabalhador através da ouvidoria interna, que pode ser traduzida em oportunidade para a identificação das respectivas soluções que representam uma geração de conhecimento e desenvolvimento tecnológico a serem implementados. Este canal como um mecanismo a mais para a promoção, articulação e harmonização das inovações no âmbito da Instituição, e da respectiva difusão para o complexo industrial da saúde e o Sistema Nacional de Inovação.

Assim, espera-se com este estudo, estar contribuindo para a compreensão do real papel de uma ouvidoria interna e considera-se, pela importância que significa para o desenvolvimento institucional, que sua implantação seja efetivada de imediato.

8. Referências bibliográficas.

BRASIL. Constituição (1988). ***Constituição da República Federativa do Brasil:*** promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 20, de 15-12-1988. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. _____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Dá nova redação ao art. 37 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. ***Reforma administrativa***. 2. ed. rev. Brasília: Mare, 1998a.

BRAZ, Adalberto Cassemiro Alves. ***Corrupção: combate pelo Ombudsman parlamentar – Ouvidoria do povo***. Porto Alegre: Ed. Sergio Antonio Fabris, 1992.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. ***Da administração pública burocrática à gerencial.*** In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). ***Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial***. Rio de janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**. *Orientações para implantação de unidade de Ouvidoria.*** Brasília, DF: Ouvidoria-Geral da União, 2004.

DELUIZ, Neise. ***Qualificação, competência e certificação: visão do mundo do trabalho.*** In: ***Seminário Certificação de competências para a área de saúde: os desafios do PROFAE***. Brasília: nov. 2000.

DUARTE, Marcia Y.M. **GT**: ***grupo de trabalho história das relações públicas***. In: Encontro Nacional da Rede Alfredo de Carvalho, 2., 2004, Florianópolis. Disponível em: <http://www.jornalismo.ufsc.br>. Acesso em: jun. 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda**. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa.*** 3.ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

GADELHA, Carlos Augusto Gabrois. ***Estudo de Competitividade por cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio***. Campinas: Dez. 2002.

_____. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro: Abrasco,Vol. 8, n. 2, p. 521-535, 2003.

GUIMARÃES, Régia Ruth Ramirez. ***Transferência de tecnologia de instituições de P&D públicas para o setor produtivo: o papel das estruturas de interface***. 2002. 170 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Faculdade de Engenharia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

HAMILTON, Mario; BRITTO, Jorge. ***Análise estratégica de instituições de ciência e tecnologia em saúde: uma proposta metodológica***. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

MINTZBERG, Henry. ***Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações.*** Tradução Cyro Bernardes. São Paulo: Atlas, 1995.

OLIVEIRA, João Elias de. ***A Ouvidoria e a Administração Pública***. In: Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. (Org.). ***A Ouvidoria no Brasil***. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

_____. **A *Ouvidoria como método para avaliar a gestão das pessoas e a qualidade nos serviços de atendimento ao cidadão.*** In: SEMINÁRIO: Gestão de Pessoas e Qualidade no Atendimento ao Cidadão & Ouvidorias. Brasília: 2006.

QUENTAL, Cristiane; GADELHA, Carlos Augusto Gabrois. I***ncorporação de demandas e gestão de P&D em institutos de pesquisa.*** Revista de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, ano. 34, n. 1, p. 57-78, jan./mar. 2000.

SALIM, Jean Jacques. ***Gestão do Conhecimento em Instituições Financeiras***. Disponível em: <http://www.febraban.org.br/Arquivo/Servicos/Eventoscursos/Palestras/RH/Jean%20Jacques%20Salim.pdf.> Acesso em: maio.2007

VISMONA, Edson Luiz. ***A Ouvidoria no Brasil e seus princípios***. In: Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. (Org.). ***A Ouvidoria no Brasil***. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

Endereço para correspondência

Mara Dias Pereira
E-mail: mara.pereira@incqs.fiocruz.br

Recebido em: 13/11/2012
Aprovado em: 17/07/2013