



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - FATECS  
CURSO: COMUNICAÇÃO SOCIAL  
HABILITAÇÃO: PUBLICIDADE E PROPAGANDA

**TIAGO DE LIMA PEREZ**

**OUVIDORIA PÚBLICA: CANAL DE COMUNICAÇÃO ENTRE O  
CIDADÃO E A ESFERA PÚBLICA**

**ESTUDO DE CASO DA OUVIDORIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO  
NACIONAL**

**Brasília  
2011**

**TIAGO DE LIMA PEREZ**

**OUVIDORIA PÚBLICA: CANAL DE COMUNICAÇÃO ENTRE O  
CIDADÃO E A ESFERA PÚBLICA**

**ESTUDO DE CASO DA OUVIDORIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO  
NACIONAL**

Monografia apresentada como um dos requisitos para conclusão do curso de Comunicação Social com habilitação em Publicidade e Propaganda do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília.

Professora Orientadora MSC: Regina Célia Xavier dos Santos

**Brasília  
2011**

**TIAGO DE LIMA PEREZ**

**OUVIDORIA PÚBLICA: CANAL DE COMUNICAÇÃO ENTRE O  
CIDADÃO E A ESFERA PÚBLICA**

**ESTUDO DE CASO DA OUVIDORIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO  
NACIONAL**

Monografia apresentada como um dos requisitos para conclusão do curso de Comunicação Social com habilitação em Publicidade e Propaganda do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília.

Professora Orientadora MSC: Regina Célia Xavier dos Santos

**Brasília, 21 de junho de 2011.**

**Banca examinadora:**

---

**Prof(a). MSC Regina Célia Xavier dos Santos**  
**Orientadora**

---

**Prof(a).: Marcelo Dias Godoy**  
**Examinador**

---

**Prof(a).: Gláucia Magalhães**  
**Examinadora**

Dedico todo o trabalho a pessoa que mais amo neste mundo, a minha esposa Fabiana Perez.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço a minha orientadora, professora Regina, pelos ensinamentos e paciência na condução deste trabalho.

Agradeço também ao Ouvidor do Sistema Penitenciário Nacional, Dr. Marcelo Winch Schmidt, pelas informações prestadas.

## RESUMO

Esta monografia pretende verificar se as Ouvidorias Públicas brasileiras cumprem com eficiência seu papel, de elemento mediador de conflitos, entre o cidadão e o Poder Público. Para isso será analisado a origem da Ouvidoria Pública no mundo e no Brasil, o perfil e a função do Ouvidor, o conceito e a origem da Comunicação Social, bem como sua importância dentro da Administração Pública. A partir de uma breve análise do referencial teórico sobre o tema, analisou-se o comportamento da Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional, visando conhecer o funcionamento de suas atividades desde a chegada das manifestações até sua solução, no intuito de verificar a efetividade deste canal de comunicação.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Comunicação Social. Sistema Penitenciário Nacional.

## **ABSTRACT**

This monograph intends to verify the Brazilian Public Ombudsman to effectively fulfill its role of a mediator of disputes between the citizen and the Government. To do so will be considered the origin of the Public Ombudsman in the world and in Brazil, the profile and function of the Ombudsman, the concept and origin of social communication, as well as its importance within the public administration. From a brief analysis of the theoretical framework on the issue, we analyzed the behavior of the Ombudsman of the National Penitentiary System, to determine the functioning of its activities since the arrival of the demonstrations until their solution in order to verify the effectiveness of this channel communication.

**Keywords:** Ombudsman. Media. National Penitentiary System.

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Delimitação do Tema .....</b>	<b>11</b>
<b>1. 2 Justificativa .....</b>	<b>11</b>
<b>1. 3 Problema .....</b>	<b>11</b>
<b>1.4 Objetivos .....</b>	<b>12</b>
<b>1.4.1 Geral.....</b>	<b>12</b>
<b>1.4.2 Específicos.....</b>	<b>12</b>
<b>1.4.3 Método.....</b>	<b>12</b>
<b>2 Referencial Teórico .....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Ouvidor e Ombudsman: qual a diferença? .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2 Ouvidorias no Mundo e no Brasil .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3 Comunicação Social.....</b>	<b>18</b>
<b>2.4 Os primórdios da Comunicação Social.....</b>	<b>19</b>
<b>2.5 Importância da Comunicação Social na Administração Pública .....</b>	<b>20</b>
<b>2.6 A função do Ouvidor .....</b>	<b>21</b>
<b>2.7 O perfil do Ouvidor .....</b>	<b>23</b>
<b>3 Desenvolvimento .....</b>	<b>26</b>
<b>3.1 Metodologia.....</b>	<b>26</b>
<b>3.2 Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional .....</b>	<b>26</b>
<b>3.3 Recebimento e tratamento das manifestações dentro da Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional.....</b>	<b>27</b>
<b>3.4 Especificações dos assuntos recebidos na Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional .....</b>	<b>28</b>

<b>3.5 Manifestações recebidas pela Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional no ano de 2010.....</b>	<b>31</b>
<b>3.6 Questionário aplicado ao Ouvidor do Sistema Penitenciário Nacional.....</b>	<b>34</b>
<b>4 Discussão.....</b>	<b>37</b>
<b>5 Conclusão .....</b>	<b>39</b>
<b>Referências.....</b>	<b>41</b>
<b>Apêndice A - Questionário utilizado para entrevista ao Ouvidor do Sistema Penitenciário Nacional .....</b>	<b>43</b>

## 1 Introdução

Ombudsman e Ouvidor são termos empregados para designar o mesmo profissional, que, na estrutura das organizações, tem a função de representar o consumidor junto à empresa privada ou o cidadão junto à esfera pública.

Em termos históricos, a figura do Ouvidor/Ombudsman teve seu primeiro registro na história mundial, no ano de 202 a.c., quando a China lançou a idéia de que um profissional deveria receber reclamações da população referentes às injustiças da administração imperial chinesa. Posteriormente, em 1809, a Suécia deu efetividade à função de Ouvidor/Ombudsman, com atuação deste interlocutor entre o governo e a população, conferindo a todos os cidadãos o direito de reclamar contra atos de funcionários do rei.

No Brasil, geralmente utiliza-se o termo Ombudsman no setor privado e Ouvidor na esfera pública. Nesta oportunidade, o nosso foco dirige-se às relações de interlocução entre o governo e o cidadão e, por isso, analisaremos a consolidação da figura do Ouvidor no setor governamental brasileiro, em especial dentro da Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional.

O primeiro registro histórico da figura do Ouvidor no Brasil ocorre após o final da ditadura militar, no ano 1986, quando foi criada a primeira Ouvidoria Pública Municipal do país, localizada na cidade de Curitiba no Estado do Paraná.

A partir de então, o processo de criação de Ouvidorias começou a ser difundido por todo país. A sua importância foi tão intensificada que, em 1998, promulgou-se a Emenda Constitucional nº 19/1998, que dispõe em seu artigo 37, a obediência, pela administração pública direta e indireta, ao princípio da eficiência, entre outros. Tal princípio incorpora implicitamente a figura do Ouvidor Público, que tem papel de mediador entre o cidadão e a Administração Pública, na busca da eficiência do serviço público prestado.

Em 2003, com a edição da Lei n. 10.683/2003, que cria a Controladoria-Geral da União – CGU, o Governo Federal inicia uma política para concretização da

Ouvidoria Pública, estabelecendo à CGU a competência de orientar a atuação das unidades de ouvidorias do Poder Executivo Federal.

Desde então as Ouvidorias têm se proliferado, fortalecendo seu papel enquanto canal de comunicação entre a sociedade e a esfera pública.

### **1.1 Delimitação do Tema**

O tema desta monografia tem como foco o estudo das Ouvidorias dentro da Administração Pública brasileira, identificando sua efetividade como mediadoras na comunicação entre os interesses do cidadão e agentes públicos.

### **1.2 Justificativa**

Milhares de pessoas têm diariamente seus direitos violados pelos agentes públicos. Diante disso, as Ouvidorias que são o canal de comunicação dentro da estrutura dos órgãos públicos entre o cidadão e o agente público, tornam-se um instrumento de vital importância na busca da solução dos conflitos. Assim, o estudo do funcionamento das Ouvidorias Públicas se torna oportuno e necessário aos alunos da Comunicação Social.

### **1.3 Problema**

O problema de pesquisa deste trabalho consiste em saber se: As Ouvidorias Públicas brasileiras cumprem com eficiência seu papel, de elemento mediador de conflitos entre o cidadão e o poder público?

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Geral**

Identificar a evolução e a efetividade dos serviços prestados pelas Ouvidorias Públicas no Brasil, enquanto canal de comunicação entre cidadão e poder público.

### **1.4.2 Específicos**

- I. Conceito de Ombudsman e Ouvidor.
- II. Analisar a origem histórica das Ouvidorias Públicas, no mundo e no Brasil.
- III. Origem, conceito e importância da comunicação social.
- IV. Conceituar a função de Ouvidor Público.
- V. Caracterizar o perfil do Ouvidor Público no Brasil.
- VI. Importância das Ouvidorias dentro da Administração Pública brasileira.
- VII. Analisar a efetividade do serviço prestado, como elemento mediador, pela Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional.

### **1.4.3 Método**

O trabalho será desenvolvido através de pesquisa bibliográfica, em livros e artigos científicos, visando à conceituação teórica sobre o tema.

Nas palavras de Gil, pesquisa bibliografia: (1999, p. 65)

[...] é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. [...] A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Esta vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço.

Será utilizado, ainda, o método de pesquisa documental para analisar o desempenho da Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional. Segundo Gil, a pesquisa documental: (1999, p. 66)

[...] assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. [...] a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Finalmente, visando enriquecer a análise do caso em estudo, como fonte primária será realizada pesquisa de campo exploratória, com entrevista ao Ouvidor do Sistema Penitenciário Nacional.

Quanto à pesquisa junto a fontes primárias, Marconi e Lakatos (1996, p. 66) a definem como:

[...] aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e ou conhecimento acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese que se queira comprovar, ou ainda descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles.

O trabalho a ser apresentado nas próximas páginas divide-se em quatro partes. Inicialmente a introdução descreve brevemente o tema a ser abordado nesta pesquisa, delimitando os objetivos, o problema e a justificativa do trabalho.

A segunda parte é composta pelo referencial teórico que conterà a discussão sobre os temas abordados, como importância das Ouvidorias dentro da Administração Pública brasileira, sua origem histórica, sua conceituação, a importância da Ouvidoria Pública, bem como a origem, o conceito e o papel da comunicação social.

Na seqüência, serão apresentados e analisados os resultados da pesquisa exploratória realizada com o Ouvidor do Sistema Penitenciário Nacional e, por último, as considerações finais sobre o projeto.

## 2 Referencial Teórico

### 2.1 Ouvidor e Ombudsman: qual a diferença?

Ombudsman e Ouvidor são termos empregados para designar o mesmo profissional, que, na estrutura das organizações, tem a função de representar o cidadão dentro da empresa. Segundo SÁ (2004, p.52), significa dizer que a ação do Ouvidor começa com o cidadão e com ele encerra.

A palavra Ombudsman tem origem nórdica, compondo-se do prefixo *om*, da raiz *bud* e do sufixo *man*, significando “homem que dá tramite”, ou seja, aquele que representa alguém. Sobre o tema, citamos Odila de Lara Pinto (1998, p. 26):

- *man* significa em germânico ocidental (nórdico, gótico, holandês, alemão, frisão, anglo-saxão), homem.
  - *bud* equivalente ao alemão *Bod*, ao flamengo *Bode*, é o enviado, embaixador, delegado.
  - *om*, em alemão *um* e em holandês *om*, significa movimento ao redor de um ponto médio, em torno, de direção para.
- De modo que Ombudsman, literalmente, significa “homen que tramite.” E de acordo com Costa (1991), *ombud* significa representante, delegado e *man*, homem. Ombudsman, portanto, seria o procurador, o defensor ou, ainda, aquele que representa.

Conforme Centurião (2003, p.59), a palavra Ombudsman não pode ser traduzida para o português, haja vista que “é palavra recente em nosso vocabulário, ainda não muito bem definida em seu significado – ou significados – pois o termo se mostra multifacetado em acepções e possibilidades”.

Por outro lado, o termo Ouvidor, segundo o dicionário *online*<sup>1</sup> significa:

O que ouve, ouvinte. Juiz nomeado especialmente para atuar junto a certas repartições públicas. Bras. Juiz que os donatários, no período colonial, punham em suas terras; mais tarde, magistrado com funções semelhantes às do atual juiz de direito.

Para Centurião, diversamente da palavra Ombudsman, o termo Ouvidor apesar de traduzido na língua portuguesa, apresenta significado diverso de sua origem (2003, p.59):

<sup>1</sup> C.f. Dicionário *online*. Disponível em: <http://www.dicio.com.br/ouvidor/>. Acesso em 9/4/2011.

Já o ouvidor, é palavra mais antiga entre nós, porém com significado diverso em sua origem. O Ouvidor do Rei de tempos coloniais era representante da coroa imperial, em seu nome fiscalizando e aplicando justiça. O completo oposto do Ouvidor da máquina estatal de hoje, que é representante do cidadão perante o Estado.

No Brasil, geralmente utiliza-se o Ombudsman no setor privado e Ouvidor na esfera pública. Por isso, nesta pesquisa será analisada a consolidação da figura do Ouvidor no setor governamental, que serve de canal de comunicação entre o cidadão e o ente público.

## 2.2 Ouvidorias no Mundo e no Brasil

A figura do Ouvidor/Ombudsman teve seu primeiro registro na história mundial, no ano de 202 a.c. quando surgiu na China, durante a dinastia Han, a idéia de um funcionário do império receber reclamações da população referentes às injustiças da administração imperial chinesa (Odila de Lara Pinto, 1998, p. 28).

Num segundo momento, a Suécia em 1809 deu efetividade à função de Ombudsman, com atuação deste interlocutor entre o governo e a população, admitindo a todos os cidadãos o direito de reclamar contra atos de funcionários do rei.

Sobre o tema, Marcos J. T. do Amaral Filho (1993, p. 22) relata:

A Constituição sueca de 1809, ao introduzir a figura do ombudsman, consagrou também o direito de petição, já admitido pela Constituição francesa de 1791 e pelo Bill of Rights inglês. Pelo Justitieombudsman, admitiu-se a todos os cidadãos o direito de reclamar contra atos de funcionários do rei, inclusive juízes.

No mesmo sentido é a teoria de Odila Lara Pinto (1998, p. 31):

A Constituição sueca de 6 de junho de 1809 oficializou o ombudsman, que deveria ser escolhido entre cidadãos de marcante integridade e competência legal. O Barão de Lars, Augustin Mannerheim, foi nomeado em 1 de março de 1810, pelo Parlamento, com a finalidade de fiscalizar a observância das leis por parte de todos os funcionários e empregados no exercício de suas funções públicas, bem como de instaurar processos nos tribunais próximos, contra os que praticarem ato ilícito ou se omitirem no cumprimento de dever.

[...]

Atualmente, qualquer cidadão sueco, cujo direito ou de terceiro for lesado, ou mesmo ameaçado, pode apresentar reclamação ao ombudsman, diretamente, sem intermediário e sem ônus, oral ou formalmente.

Recebidas as reclamações, o ombudsman decide da própria competência, isto é, faz uma triagem e, se julgar conveniente, inicia a fase de averiguação, lançando mal de amplos poderes investigatórios. Seu poder de informação abrange os poderes de inspetoria, de exames da documentação das administrações, de presença em deliberações em órgãos administrativos e órgão judiciais.

Amaral Filho, em sua obra *O Ombudsman e o Controle da Administração*, descreve as funções desempenhadas pelo funcionário do Império Sueco, no papel de Ombudsman (1993, p. 129):

[...] controlar a observação das leis pelos Tribunais e funcionários e processar junto aos tribunais competentes, conforme as leis, aqueles que no exercício de suas funções tenham, por parcialidade, favor ou qualquer outro motivo, cometido ilegalidades ou negligenciando o cumprimento adequado de seus deveres de ofício.

No Brasil, a consolidação da figura do Ouvidor inicia-se após o final da ditadura militar no ano 1986, quando foi criada a primeira Ouvidoria Pública Municipal do país, localizada na cidade de Curitiba - PR, seguida pela criação no Estado do Paraná, como é possível constatar na obra de Odila (1998, p. 48-49):

O Decreto nº 215/86 – PMS, de 21 de março de 1986, assinado pelo Prefeito Municipal de Curitiba (PR), Roberto Requião de Mello e Silva, foi uma delas, instituindo a Ouvidoria Municipal. Infelizmente, esta Ouvidoria, foi extinta em 1989.

No Estado do Paraná, o Decreto nº 22, de 15 de março de 1991, cria a função de Ouvidor Geral, para atuar “na defesa dos direitos e interesses individuais ou coletivos, contra atos e omissões cometidos pela Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo.”

A partir deste momento o processo de criação de Ouvidorias Públicas começou a ser difundido em todo país. A sua importância foi tão intensificada que em 1998 promulgou-se a Emenda Constitucional nº 19/1998, que dispõe no parágrafo 3º do art. 37<sup>2</sup> que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, dando efetividade ao papel do Ouvidor. A propósito, transcreve-se a alteração constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição Federal do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 3 abr. 2011.

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

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

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

Em atenção ao determinado pela Constituição Federal, em 2003 o Governo Federal promulgou a Lei nº 10.683/2003 que criou a Controladoria-Geral da União – CGU, estabelecendo dentre suas competências as atividades de Ouvidoria, a fim de atender o cidadão que necessita se manifestar a respeito da atuação empreendida pelos administradores públicos.

Posteriormente, o Poder Executivo Federal editou o Decreto nº 5.683/2005, atribuindo a Ouvidoria-Geral da União à competência na orientação da criação das unidades de Ouvidoria do Poder Executivo Federal.

Nesse sentido, dispõe a Cartilha sobre orientações para implementação de unidade de Ouvidoria, da CGU (2009, p.1-2):

A cartilha “Orientações para Implementação de Unidade de Ouvidoria” tem por objetivo servir de parâmetro para aqueles que desejam implantar uma unidade de ouvidoria, não só nos órgãos do Poder Executivo Federal, mas em todos os poderes constituídos, inclusive nos estados e municípios.

É importante, porém, fazer algumas considerações iniciais sobre a participação do cidadão na gestão pública e a importância de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão.

[...]

A partir de 2003, surge no Governo Federal pela primeira vez, uma política para o seguimento da ouvidoria, com a edição da Lei nº 10.683/2003, que cria a Controladoria-Geral da União (CGU), mantendo dentre suas competências as atividades de ouvidoria. O Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2005, por sua vez, atribui a Ouvidoria-Geral da União, dentre outras, a competência de orientar a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal.

Com base na citada cartilha, verifica-se que a Ouvidoria ao incluir a participação do cidadão na gestão pública, acaba por utilizar-se das ferramentas da comunicação social, facilitando a transmissão de informação entre cidadão e Poder Público, no intuito de entender suas necessidades, avaliar os serviços prestados e melhorar a satisfação da população perante as ações empreendidas pelos administradores públicos.

## 2.3 Comunicação Social

O processo de comunicação representa um dos fenômenos mais importantes da espécie humana. Por isso, compreendê-lo, implica voltar no tempo, para entender seu conceito, origem e importância.

Para Marques de Melo (1975, p. 14/31), a origem da palavra comunicação vem do latim “*communis*”, que introduz a idéia de comunhão, comunidade, e seu conceito consiste num processo de transmissão e recuperação de informações.

No mesmo sentido, ensina Valter Ramos Poyares (1974, p. 33):

*Comunicação* vem do latim *communis*, comum. Quando comunicamos, procuramos estabelecer uma “comunidade” com alguém. Vale dizer estamos nos esforçando por oferecer participação numa informação, numa idéia ou numa atitude. Neste momento, procuro comunicar a você a idéia de que a essência da comunicação é obter receptor e emissor “sintonizados” em relação a determinada mensagem.

Por sua vez, o dicionário *online* brasileiro<sup>3</sup> define a palavra comunicação da seguinte forma:

Ação de comunicar: estar em comunicação com alguém.  
Aviso, mensagem, informação: comunicação de uma notícia.  
Psicologia Transmissão da informação no interior de um grupo, considerada em suas conexões com a estrutura desse grupo.  
Meio de ligação: vias de comunicação.

Já a comunicação social, nas palavras de Jorge Pedro Sousa (2004, p.61), abrange atividades que visam comunicação entre os membros da sociedade e seus grupos. A propósito:

[...] o conceito alberga, em geral, todas as atividades (ou estratégias) organizadas e deliberadas de produção, difusão e recepção mediada de mensagens, ou seja, alberga as atividades que visam à comunicação mediada com os membros da sociedade e com as organizações e grupos em que esses se agrupam. As relações públicas, a publicidade e a propaganda e o jornalismo incluem-se entre as principais atividades (ou estratégias) da comunicação social.

Em outras palavras, comunicação consiste no fato de estabelecer uma relação com alguém, a fim de transmitir informações, experiências, conhecimentos e apelos.

---

<sup>3</sup> C.f. Dicionário *online*. Disponível em: <http://www.dicio.com.br/ouvidor/>. Acesso em 18/4/2011.

## 2.4 Os primórdios da Comunicação Social

Há séculos, as civilizações vêm usando a comunicação de diversas formas para se manifestar e divulgar notícias e informações. Jorge Pedro Sousa (2004, p.62), assim explica as primeiras manifestações:

O ser humano é um ser eminentemente social. Nos primórdios da humanidade os homens agregavam-se em pequenos grupos tribais e necessitavam de comunicar uns com os outros para garantir a sobrevivência. Quando o homem pintava as paredes das cavernas evidenciava a necessidade de comunicar que advém do pensamento complexo.

[...]

Com o dealbar das civilizações tem também início o processo de comunicação social, entendido como o processo e comunicação em sociedade, normalmente para um grupo grande de receptores, e geralmente dispositivos técnicos que suportam a comunicação - os media.

Contudo, a chegada da escrita foi o grande marco no processo de comunicação, pois possibilitou ao homem o registro das informações que seriam passadas para as futuras gerações. Nesse sentido Jorge Pedro Sousa (2004, p.63):

A comunicação em sociedade radica, em primeiro lugar, numa habilidade humana. Mas foi apenas com passagem da linguagem oral à escrita (praticada sobre suportes mediáticos, como o barro, a madeira, a pedra, a cera e o papiro) que se tornou possível à comunicação vencer o tempo e, em grande medida, o espaço. A escrita constitui, portanto, um dos alicerces dos processos de comunicação social.

A escrita permitiu o registro. Por isso a Pré-História corresponde ao tempo antes da escrita; a História é o tempo após a escrita.

Foi a escrita que permitiu ao homem transmitir rigorosamente informações de gerações em gerações sem se sujeitar à infidelidade dos processos de transmissão oral e, ao contrario do que sucede com os restantes seres vivos e aconteceu com os nossos antepassados mais antigos, sem ter de esperar pelo complexo processo de inscrição de nova informação no ADN, através das mutações e da seleção natural.

Diante disso, entende-se que a comunicação, seja oral ou escrita, consiste numa ferramenta indispensável para qualquer profissional, dentre eles o Ouvidor Público que tem a função de intermediar os apelos da sociedade junto à Administração Pública.

## 2.5 Importância da Comunicação Social na Administração Pública

Dentro deste contexto, deve-se analisar a importância da comunicação dentro da Administração Pública, em especial na figura do Ouvidor Público que desempenha papel de interlocutor entre a população e o ente público.

Em plena era da comunicação, muitos órgãos públicos ainda não sabem como se comunicar com o cidadão, seu público-alvo. A falha pode ter origem na ausência de um profissional capacitado para a função, pois o processo de comunicação vai além da troca de informações, devendo caminhar lado a lado com o processo de gestão.

Para Maurício Tavares toda organização, seja pública ou privada, necessita de uma comunicação estruturada e eficaz para desempenhar seu papel com eficiência junto ao público alvo.

A propósito vejamos suas palavras:

As organizações, sejam de qualquer natureza, necessitam de comunicar-se com seus públicos. Às vezes pelo mesmo motivo, como, por exemplo, o lançamento de um novo produto ou serviço, assunto que interesse a todos os públicos; e assuntos específicos, como, por exemplo, a comunicação existente com a mídia/imprensa, buscando a geração de notícias e publicidade. Por isso é fundamental ter uma estrutura preparada para conseguir atingir, da melhor forma possível, os públicos de interesse com objetivos gerais e específicos (2009, p. 11).

Para estruturar de forma eficiente a comunicação, o Ouvidor deve fazer um trabalho a partir da concepção de que a comunicação vai além da transmissão de informação, ou seja, deve trabalhar a idéia de comunicação em conjunto com gestão.

Segundo Maurício Tavares (2009, p. 72) o Ouvidor Público deve, de preferência, ter formação nas áreas de relações públicas e/ou administração de empresas, com amplas habilidades de comunicação e persuasão.

Diante disso é preciso ter profissionais que entendam de comunicação, pois o estudo da comunicação é amplo e sua aplicação é ainda maior, especificamente no âmbito de uma Ouvidoria Pública, que tem como missão assegurar o canal de

manifestação e representação dos interesses dos cidadãos frente à Administração Pública, para a resolução ágil das questões apresentadas, promovendo a cidadania e a melhoria da gestão pública.

Reconhecendo o importante papel da comunicação dentro das Ouvidorias Públicas, destacamos o artigo intitulado “Ouvidoria é Comunicação”, de Luiz Carlos Assis lasbeck (2010, p. 16):

As ouvidorias constituem um serviço especial prestado pelas organizações aos seus públicos. A essência desse serviço está apoiada no reconhecimento de que todo usuário de serviços públicos ou privados eventualmente fica insatisfeito com o serviço recebido e, portanto, pode reclamar, criticar, pedir reparação, sugerir novas formas de prestação de serviço e, em alguns casos, pode até mesmo ficar tão satisfeito que necessite elogiar. É, pois, um serviço de comunicação.

[...]

A função básica e fundamental de toda e qualquer ouvidoria é proporcionar efetividade na troca bilateral de informações entre públicos e organizações, administrando intenções, interesses, motivações, conflitos e demais afetos, muitos deles inconfessáveis, explícitos ou acobertados pelo manto da polidez lingüística de que se revestem os discursos formais.

Evidentemente, não é a ouvidoria o único canal pelo qual perpassam as trocas informacionais. Porém, ela se distingue dos demais canais comunicativos pelo fato de intermediar ou mediar apenas questões polêmicas e controvertidas, situações de conflito nas quais os vínculos entre públicos e organizações estão em perigo, ameaçados de rompimento ou esgarçamento.

Assim, com o propósito de atender melhor às demandas e interesses da cidadania, bem como trazer o cidadão às esferas públicas, dando-lhe voz, torna-se de vital importância a utilização das ferramentas da comunicação dentro da Ouvidoria Pública.

## **2.6 A função do Ouvidor Público**

O ente público necessita ouvir a população, a fim de analisar e aperfeiçoar seus serviços prestados, bem como defender os interesses do cidadão que tenha seus direitos ameaçados ou prejudicados. Diante desta constatação, as Ouvidorias Públicas são utilizadas como eficientes canais de comunicação, representando os legítimos interesses da sociedade que manifesta suas insatisfações.

Sendo a Ouvidoria um representante dos legítimos interesses dos diversos públicos que se relacionam com a instituição, seu papel desempenhado caracteriza-se por muita complexidade e responsabilidades. Nas palavras de Maurício Tavares (2009, p. 71):

No Brasil, muitas pessoas confundem ouvidorias com centrais de atendimento, como: SAC, CAC etc. Na verdade, esses sistemas são meios de interagir com públicos de interesse da empresa, constituindo parte da equipe de ouvidoria. A ouvidoria desempenha um papel muito mais complexo e com maiores responsabilidades. Os sistemas atuam na base do atendimento, auxiliando o trabalho de coleta de informações, críticas, sugestões etc. desses públicos sobre o negócio da empresa.

No mesmo sentido, a Cartilha sobre orientações para implementação de unidade de Ouvidoria, da CGU, dispõe sobre a função do Ouvidor Público:

Nos países democráticos, o ouvidor exerce um ofício cada vez mais presente nas instituições públicas, atuando como legítimo representante dos interesses do cidadão junto às instituições públicas. Sua verdadeira função é defender os interesses do cidadão que tenha seus direitos ameaçados ou prejudicados junto à instituição pertencente a qualquer esfera do governo. Ou seja, o ouvidor deverá ser um protetor do cidadão, agindo sempre contra a usurpação de direitos ou abuso de poder; contra erros ou omissões; negligências; decisões injustas; tornando a administração pública mais eficiente e transparente, e seus agentes mais responsáveis em suas decisões.

Com base nestas informações, descreve-se os principais deveres e funções do Ouvidor dentro do serviço público:

- exercer a função de representante do cidadão junto à instituição em que atua;
- agilizar a remessa de informações de interesse do usuário ao seu destinatário;
- facilitar ao máximo o acesso do serviço à Ouvidoria, simplificando seus procedimentos;
- encaminhar a questão ou sugestões apresentadas à área competente, acompanhando a sua apreciação;
- ter livre acesso a todos os setores do órgão onde exerce suas funções, para que possa apurar e propor as soluções requeridas em cada situação;

- identificar problemas no atendimento do usuário;
- atuar na prevenção e solução de conflitos;
- estimular a participação do cidadão na fiscalização e planejamento dos serviços públicos;
- estimular o órgão em que atue a explicar e informar ao usuário sobre os procedimentos adotados até a prestação.

Por fim, é imprescindível que o Ouvidor Público exerça suas funções com independência e autonomia, sem qualquer ingerência político-partidária, visando garantir os direitos do cidadão usuário do serviço público desempenhando, no menor prazo possível, com clareza, objetividade e impessoalidade.

## **2.7 O perfil do Ouvidor Público**

Por se tratar de um cargo relativamente recente e pouco compreendido na Administração Pública brasileira, é necessário esclarecer que até o momento não se exige formação específica para ser Ouvidor, contudo, é recomendável que o mesmo tenha conhecimento na área da comunicação social, haja vista que atua como mediador de comunicação entre emissor (população) e receptor (administrador público).

Para Rodrigo Silveira Cogo, em artigo publicado na internet, o perfil do Ouvidor Público, deve ter as seguintes características:

Como perfil, deve agir com autonomia, proceder eticamente, buscar credibilidade e confiabilidade, executar tarefas com transparências, respeitar o sigilo profissional, ser imparcial, adotar uma postura mais pedagógica e propositiva do que contestatória – apresentando ao cidadão seus direitos e deveres, ter representatividade interna e externa, ter boa comunicação e relacionamento interpessoal.

Em outras palavras, mas seguindo a mesma linha, a Cartilha da CGU, enumera os requisitos essenciais do Ouvidor Público, sendo eles:

- Conhecer o segmento em que exercerá sua atividade (e não apenas instituição);
- Manter a relação direta com o dirigente máximo;
- Preferencialmente não integrar a organização;
- Ter sensibilidade e paciência;
- Ter capacidade de escuta;
- Ser probo;
- Possuir qualquer formação profissional;
- Possuir conhecimentos técnicos em ouvidoria;
- Ser proativo;
- Possuir credibilidade;
- Possuir maturidade na prevenção e solução de conflitos;
- Ter capacidade de persuasão;
- Possuir capacidade de análise crítica;
- Possuir capacidade de adaptação e flexibilidade;

Diante disso, somadas as características acima com o conhecimento da comunicação social, tem-se o perfil ideal de um Ouvidor Público que tem o sério compromisso na busca da satisfação do reclamante e no aperfeiçoamento do fato reclamado.

### **3. Desenvolvimento**

#### **3.1 Metodologia**

O presente trabalho foi elaborado através de pesquisas bibliográficas em livros e artigos científicos, bem como em pesquisa na internet. Após a elaboração do referencial teórico, chega a hora de verificar o comportamento da Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional, na prática.

É objetivo desta etapa de pesquisa conhecer o funcionamento das atividades desenvolvidas pela Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional, desde a chegada das manifestações até sua solução ou envio ao setor competente, no intuito de analisar a efetividade deste canal de comunicação.

A pesquisa de campo foi realizada na Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional, a qual é vinculada ao Ministério da Justiça, durante o horário de expediente.

A pesquisa foi desenvolvida pelo autor da monografia que, além de estudante de publicidade e propaganda, trabalha na Ouvidoria, desenvolvendo suas atividades junto ao Centro de Distribuição e Fiscalização das manifestações recebidas.

Foram feitos levantamentos sobre as competências e atribuições da Ouvidoria, sobre os tipos de manifestações recebidas e seu tratamento, bem como sobre a quantidade de manifestações recebidas mês a mês no ano de 2010.

Por fim, realizou-se entrevista com o Ouvidor do Sistema Penitenciário Nacional, utilizando como método um roteiro de questões sobre o problema da monografia. Tal roteiro foi proposto ao Ouvidor através de e-mail, sendo respondido da mesma forma.

### 3.2 Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional

Segundo informações obtidas no site do Ministério da Justiça, a Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional foi criada a partir da reestruturação do Departamento Penitenciário – DEPEN, com a edição do Decreto n. 4.991/2004, no intuito de provocar as autoridades administrativas a se manifestarem sobre as denúncias relativas aos estabelecimentos penais, bem como acompanhar a correta aplicação das normas de execução penal no Brasil.

Dentre as competências e atribuições da Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional, elencadas no site do Ministério da Justiça, podemos destacar as seguintes:

- protocolar as denúncias, reclamações e representações formuladas pelo preso ou por pessoa física ou jurídica interessada, prestando-lhes as informações necessárias;
- apoiar e incentivar a implantação e o funcionamento de ouvidorias do sistema penitenciário nas unidades da federação;
- informar ao Diretor-Geral das reclamações acerca das deficiências ou irregularidades no âmbito dos sistemas penitenciários, sugerindo soluções;
- dar o devido tratamento aos pedidos de indulto individual e coletivo, encaminhando este último aos Conselhos Penitenciários objetivando instruí-los perante as Varas de Execução Criminal competentes;
- inspecionar periodicamente os estabelecimentos penais e produzir relatórios, submetendo-os ao Diretor-Geral;
- aprovar projetos básicos e termos de referências elaborados pelas áreas subordinadas; e
- emitir parecer, nota técnica e informação sobre os assuntos relacionados à sua área de atuação.

Verifica-se, portanto, que a Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional tem como objetivo maior a criação, através das ferramentas de comunicação social, de estreitamento do vínculo entre os estabelecimentos penais e a Administração Pública, no intuito de fiscalizar o correto cumprimento da pena nos estabelecimentos carcerários do Brasil.

### **3.3 Recebimento e tratamento das manifestações dentro da Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional**

O sítio do Ministério da Justiça disponibiliza na página que trata da Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional um Formulário Eletrônico, a fim de que a sociedade acione a Ouvidoria para apurar denúncias relativas ao Sistema Penitenciário.

Além do citado formulário, as denúncias chegam a Ouvidoria via *fac-simile*, correio, e-mail, telefone e pessoalmente. Sobre o tema, destaca-se trecho do Manual do Cidadão, elaborado pela Ex-Ouvidora do Sistema Penitenciário Nacional, Sra. Kellyane Rodrigues Passos (2009, p. 18):

#### **Do Recebimento e do Encaminhamento das Denúncias**

Reza o Artigo 26 das Diretrizes que as denúncias poderão ser realizadas pelo telefone, no número da Ouvidoria disponibilizado para esse atendimento, pelo seu site na Internet e ainda em sua sede central e nas demais sedes localizadas nas cidades pólos, bem como nas agências das Ouvidorias Estaduais nas cidades que cediam os estabelecimentos penitenciários.

Independente da forma como as denúncias chegam até a Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional, o reclamante sempre receberá um número de protocolo e uma senha, o que permitirá o acompanhamento do andamento de seu processo pelo sistema.

Após o registro das denúncias, as informações serão analisadas e encaminhadas ao juízo de Execução responsável pela Comarca, ao Conselho Penitenciário do Estado, à Secretaria Estadual responsável pelo sistema penitenciário, à Defensoria Pública, à Corregedoria e à Secretaria da Defesa Social, enquanto órgãos competentes para instauração dos procedimentos investigatórios.

Salienta-se, ainda, que os encaminhamentos devem ser acompanhados pelos técnicos das Ouvidorias Penitenciárias, os quais devem encaminhar, por carta, o resultado dos pleitos aos reeducandos que se encontram nos presídios.

### **3.4 Especificações dos assuntos recebidos na Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional e seus encaminhamentos**

Para melhor tratamento aos pleitos recebidos na Ouvidoria, todas as manifestações são separadas de acordo com 18 (dezoito) assuntos pré-definidos. Sendo eles:

1- Assistência material ao preso: consiste em solicitações dos reeducando referentes à alimentação, vestuário, instalações, material de higiene e objetos de uso pessoal.

Tais solicitações são recebidas na Ouvidoria e encaminhadas através de Ofício ao Conselho da Comunidade e a Secretaria Estadual de Administração Penitenciária.

2- Assistência à saúde: diz respeito a reclamações de reeducandos quanto à falta de atendimento médico, farmacêutico e odontológico dentro das unidades prisionais.

Neste caso, os analistas da Ouvidoria dão diversos encaminhamentos aos pleitos, dentre eles o envio a Defensoria Pública.

3- Assistência jurídica: normalmente referem-se a modificação da sentença, incluindo absolvição, progressão de regime ou pedidos de habeas corpus, os quais são remetidos a Defensoria Pública do Estado em que fica a unidade prisional do requerente.

4- Assistência educacional: refere-se a pedidos relacionados com a instrução escolar ou formação profissional dos reeducandos.

Quanto a estes pedidos, a Ouvidoria remete Ofícios as Secretarias Estaduais de Educação e as Secretarias Estaduais de Administração Penitenciária.

5- Assistência social: tem por finalidade amparar o preso e o internado, bem como prepará-los para o retorno à liberdade, auxiliando, como por exemplo, na obtenção de documentos e na procura de emprego.

Nesses casos, o andamento dado pela Ouvidoria consiste no envio de Ofício a Secretaria Estadual de Administração Penitenciária.

6- Assistência religiosa: consistem em solicitações de espaços para celebração de cultos, material de literatura religiosa, bem como do amparo ao preso no intuito de prepará-lo para o retorno à liberdade.

O andamento consiste no envio de Ofícios a Secretaria Estadual de Administração Penitenciária.

7- Auxílio-reclusão: referem-se aos benefícios devidos aos dependentes do segurado recolhido à prisão, durante o período em que estiver preso sob regime fechado ou semi-aberto, desde que preenchidos os requisitos legais.

Salienta-se que não cabe concessão de auxílio-reclusão aos dependentes do segurado que estiver em livramento condicional ou cumprindo pena em regime aberto.

Nesta situação, a Ouvidoria responde ao remetente por meio de carta-informação e folder do Ministério da Previdência, que explicam como deve ser solicitado o auxílio-reclusão.

8- Remoção de preso: consiste no pedido do reeducando de mudança para outro presídio em Unidade da Federação diferente da qual atualmente se encontra. Tal solicitação é remetida pela Ouvidoria a Secretaria Estadual de Administração Penitenciária.

9- Transferência de preso: dizem respeito à mudança para outro presídio, dentro da mesma Unidade da Federação. Nesse caso, o encaminhamento é feito a Secretaria Estadual responsável pela Administração dos presídios.

10- Indulto coletivo: consistem em pedidos de perdão da pena concedido com base no decreto do Presidente da República que é editado e publicado todo ano, no período das festas natalinas.

Tal benefício não é cabível a preso condenado por crime hediondo ou equiparado e também não pode ser confundida com a saída de natal, que consiste numa saída temporária concedida ao preso por ato do judiciário, classificada como Assistência social.

As informações acerca do deferimento ou indeferimento do pleito são encaminhadas diretamente ao interessado pelo Conselho Penitenciário, que é o órgão responsável pela concessão do Indulto coletivo.

11- Comutação de pena: diz respeito a pedido de redução ou conversão da pena em uma forma de cumprimento mais favorável ao condenado. Tal benefício é analisado pelo Conselho Penitenciário e concedido com base no mesmo decreto presidencial do indulto coletivo.

12- Indulto individual: consiste na extinção da punibilidade do preso, ou seja, o preso não precisa mais cumprir a pena, sendo colocado em liberdade.

Este pleito é enviado pela Ouvidoria ao Conselho Penitenciário que analisa os motivos e circunstâncias de caráter pessoal do solicitante e posteriormente devolve a Ouvidoria, que por sua vez remete ao Diretor do Departamento Penitenciário e este ao Ministro da Justiça que finalmente envia ao Presidente da República para elaboração do ato de extinção da pena.

13- Denúncia: o reeducando denuncia sempre que houver conhecimento de irregularidades na unidade prisional ou no sistema penitenciário, tais como maus-tratos, tortura, descaso, agressões ou ameaças.

Nestes casos os analistas da Ouvidoria encaminham as denúncias para diversos setores, dentre eles os órgãos responsáveis pelo controle dos estabelecimentos penitenciário e aos Ouvidores Estaduais.

14- Solicitação de consulta a processo: refere-se a informações sobre pedidos já protocolados na Ouvidoria. Neste caso, a Ouvidoria retorna ao remetente com as informações requisitadas.

15- Requerimentos sobre inspeção de presídio: pedidos provenientes de Órgãos da Execução Penal, sendo encaminhados pela Ouvidoria a setores do Ministério da Justiça e das Secretarias Estaduais da Justiça.

16- Agradecimentos: consistem em manifestações sobre os serviços prestados, bem como elogios à Ouvidoria do Sistema Penitenciário, ao Departamento Penitenciário Nacional, ao Ministério da Justiça e ao Governo Federal. Tais manifestações são arquivadas na Ouvidoria.

17- Solicitação de preso: algumas demandas que chegam até a Ouvidoria por meio de carta não são claras quando ao pedido que esteja sendo feito, pois apenas discorrem sobre os crimes, como se deu a prisão, como é a vida na prisão e ao fim pedem ajuda sem especificar o pleito. Nesses casos, a demanda é registrada na categoria “solicitação de preso”, sendo posteriormente encaminhado ao remetente um formulário com solicitação de dados.

18- Pleito: quando o pedido não se enquadrar nas competências da Ouvidoria será registrado como “Pleito”, o qual será encaminhado para análise dos analistas, a fim de dar uma resposta mais efetiva ao solicitante, bem como seu envio ao órgão competente.

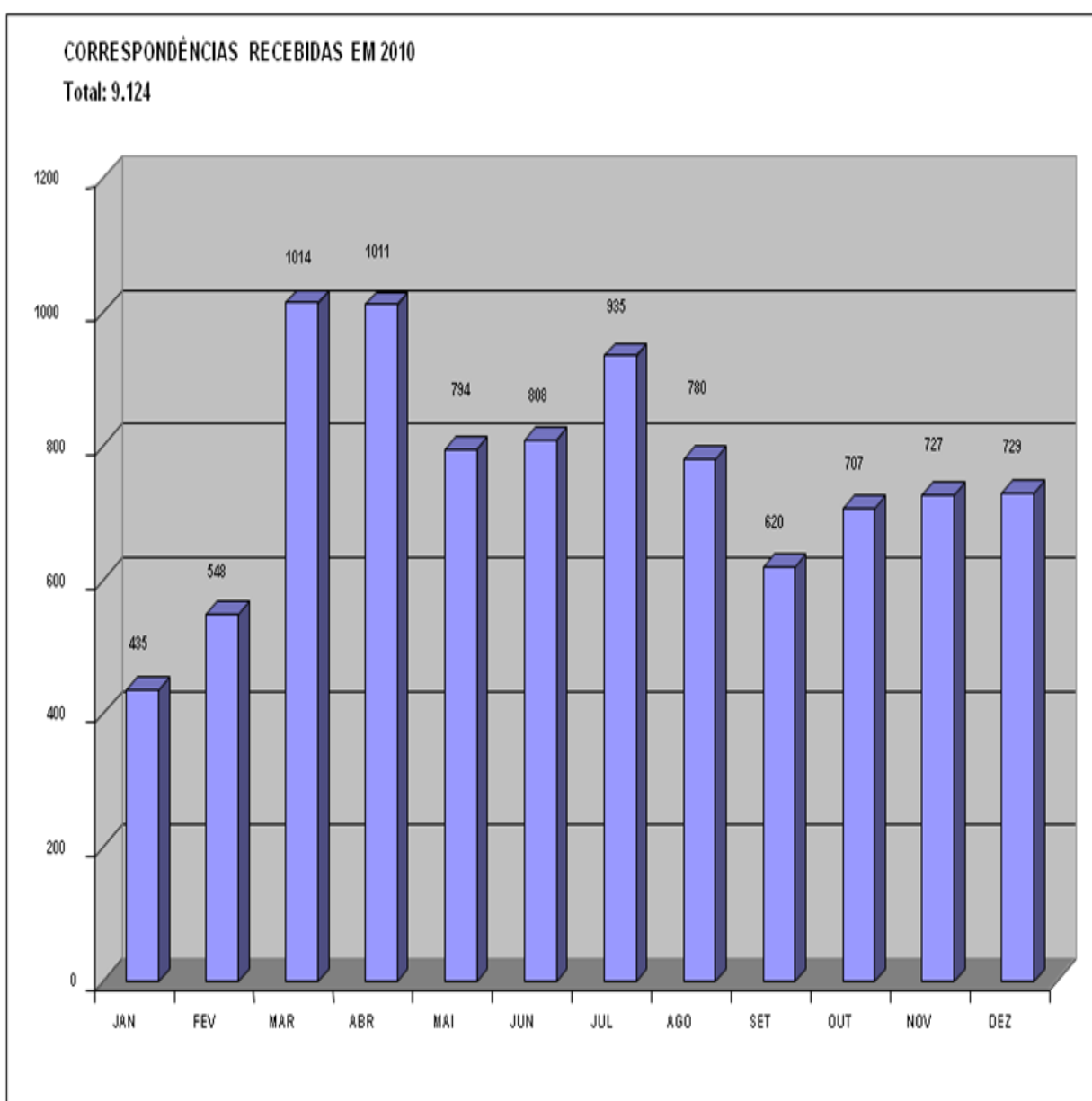
### **3.5 Manifestações recebidas pela Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional no ano de 2010**

Segundo dados da Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional, no ano de 2010 a Ouvidoria recebeu 9.124 (nove mil cento e vinte e quatro) correspondências de presos, presas e interessados, sendo 8.982 (oito mil e novecentos e oitenta e dois) cartas, 135 (cento e trinta e cinco) e-mails e 7 (sete) fax.

Abaixo, por meio do gráfico 1, demonstra-se a quantidade mensal de correspondências recebidas na Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional:

**GRÁFICO 1** – Correspondências recebida pela Ouvidoria durante o ano de 2010

Fonte: Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.



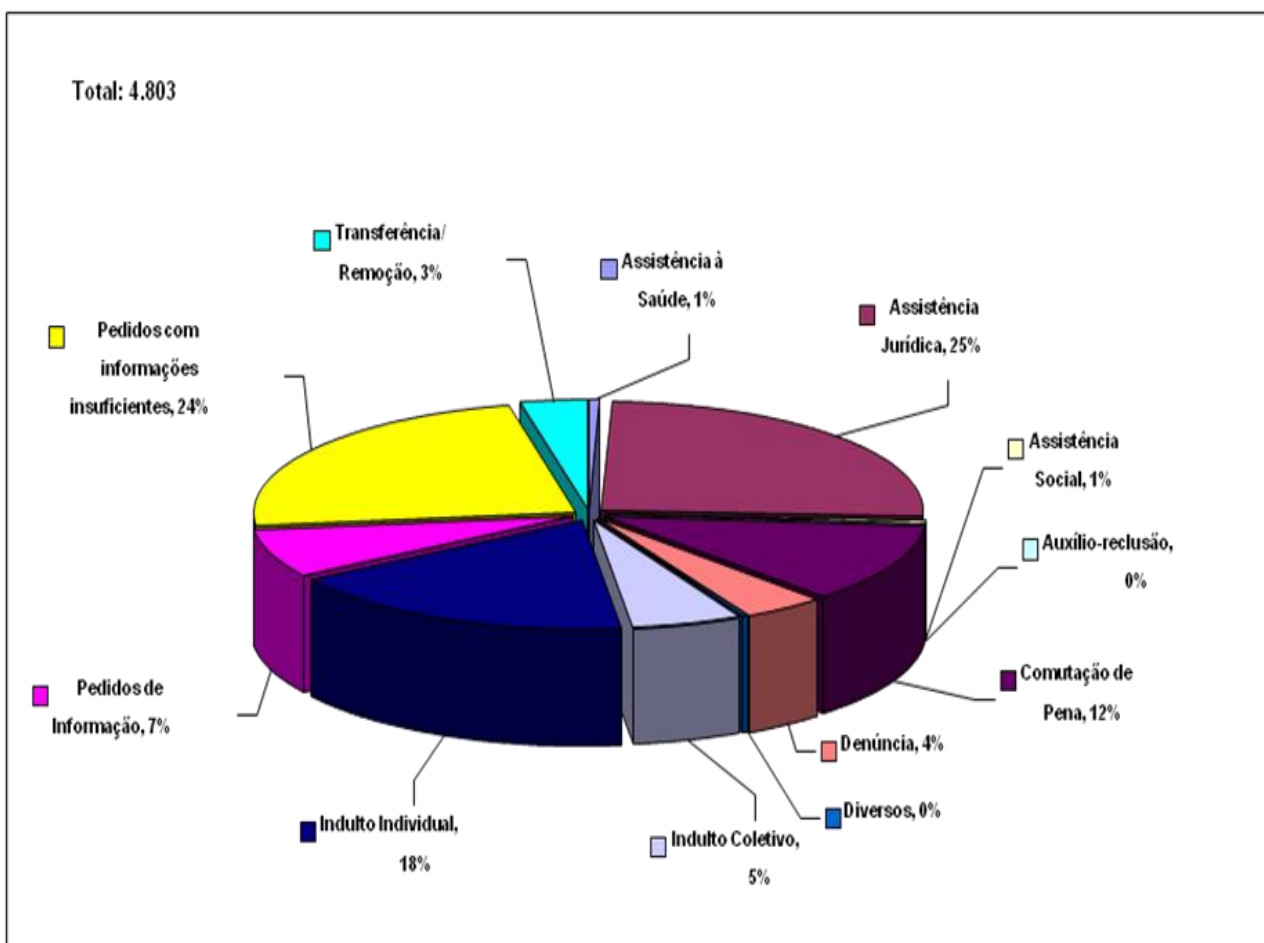
Salienta-se, ainda, que do total das correspondências recebidas, somente 4.804 (quatro mil oitocentas e quatro) foram analisadas pela equipe da Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional no ano de 2010, com o conseqüente

encaminhamento para os órgãos responsáveis. As 4.320 (quatro mil trezentos e vinte) restantes encontram-se arquivadas na Ouvidoria aguardando análise da equipe.

Das solicitações analisadas, verificou-se que as demandas referiam-se a pedidos de assistência jurídica, indultos coletivos e individuais, comutação de pena, pedidos de informações sobre andamentos de processos, transferência ou remoção de presos, denúncias em gerais, assistência à saúde e social, bem como muitos pedidos com informações insuficientes, conforme pode ser observado no Gráfico 2, a seguir disposto.

**GRÁFICO 2** – Tipos de manifestações analisadas pela Ouvidoria durante o ano de 2010

Fonte: Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.



### 3.6 Questionário aplicado ao Ouvidor do Sistema Penitenciário Nacional

Na data de 24 de maio de 2011, após reunião com o Dr. Marcelo Winch Schmidt, Ouvidor do Sistema Penitenciário Nacional, ficou acordado que o mesmo responderia um questionário contendo questões envolvendo o problema da monografia.

O objetivo do questionário consiste em saber se a Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional cumpre com eficiência seu papel, de elemento mediador de conflitos entre o cidadão e o poder público.

Tal roteiro foi elaborado e enviado ao Ouvidor do Sistema Penitenciário Nacional, via correio eletrônico, sendo respondido da mesma forma na data de 27 de maio de 2011. A íntegra do questionário e suas respostas encontram-se no Apêndice A, páginas 44-47.

Considerando as respostas obtidas na entrevista com o Ouvidor, verifica-se que o mesmo define o papel da Ouvidoria, enquanto canal de comunicação, em duas linhas de atuação. A propósito transcrevem-se suas palavras:

Cabe destacar que o papel da Ouvidoria divide-se em duas principais linhas de atuação: de forma direta, funcionar como canal entre a população carcerária, a sociedade e o Estado; de forma indireta, o papel principal é funciona como indutora de uma política de controle social e transparência quanto ao cumprimento de pena no Brasil.

Assim, com essas competências e atribuições, a Ouvidoria é capaz de oferecer informações e sugestões ao Diretor Geral do DEPEN para auxiliar a execução da Política Penitenciária Nacional.

Constatou-se, ainda, que na atual gestão da Ouvidoria visando aprimorar o processo de comunicação com a população encarcerada e o encaminhamento de suas demandas, que houve mudanças significativas, pois mesmo com a ausência de software específico para gestão da Ouvidoria, verificou-se o resgate de registros das manifestações recebidas desde a implementação da Ouvidoria.

Como principais medidas adotadas, o Ouvidor enumerou aos seguintes procedimentos:

Mencionamos as principais medidas adotadas recentemente: Divisão informal da estrutura da Ouvidoria em dois setores: Setor de Classificação, Distribuição e Finalização e Setor de Análise e Monitoramento;

Mapeamento dos principais processos: Tratamento de Denúncia, Reclamação, Representação e Pedido de Assistência à Saúde e, Processamento da Petição de Indulto Individual; Criação de procedimentos operacionais padrão para tratamento dos demais pedidos, os quais estão sendo consolidados em um Manual de Procedimentos; Criação de metodologia de leitura e classificação de correspondências para atender à demanda corrente; Capacitação de toda a equipe quanto ao uso do Sistema de Gerenciamento de Documentos do Ministério da Justiça – MJDOC e do Sistema de Informações Penitenciárias - INFOPEN; Participação de membros da equipe em eventos e atividades de capacitação quanto às atividades de ouvidoria; Alteração do perfil da Ouvidoria enquanto Unidade de Trâmite de processos e documentos, preparando-a para constituição de Unidade Protocolizadora autônoma.

Quando perguntado sobre as mudanças introduzidas e o que elas significaram de ganho no processo comunicacional, o mesmo respondeu que todas as mudanças citadas na pergunta anterior “tornaram mais céleres e seguro o processo de comunicação com o público alvo da Ouvidoria”.

Destacou, ainda, “a criação do Informativo da Ouvidoria do Sistema Penitenciário, que teve por objetivo aproximar a Ouvidoria e seus públicos, proporcionando mais visibilidade às ações realizadas, tanto pela Ouvidoria do DEPEN quanto pelas ouvidorias dos estados”.

Por fim, o Ouvidor respondeu que para melhorar ainda mais a comunicação entre a Ouvidoria e o cidadão que se encontra cumprindo pena no sistema penitenciário brasileiro, muito deve ser feito. No entanto, “a principal ação para melhorar a comunicação com a população carcerária do país é a descentralização da Ouvidoria Nacional por meio da criação e fortalecimento das Ouvidorias dos Sistemas Penitenciários dos Estados”, a qual representará “um passo no importante desafio de se construir, de forma pactuada e com ampla participação, as diretrizes para uma política nacional de Ouvidorias Penitenciárias”.

Ponderou também que por somente sete Estados da Federação possuírem Ouvidorias instituídas por lei ou ato administrativo, com atribuição específica no sistema penitenciário, e por outros sete Estados terem estruturas semelhantes às Ouvidorias, pois confundem-se com o papel de corregedoria ou não são específicas do sistema penitenciário, as informações sobre a atuação das Ouvidorias no Brasil são deficientes e sem padronização.

Diante disso, defende que “por meio do desenvolvimento de um sistema nacional integrado de gestão de informações para recebimento, classificação e tratamento das manifestações referentes ao sistema penitenciário teremos um canal ágil e efetivo, à exemplo de outros sistemas de Ouvidorias, como do Sistema Único de Saúde”.

## 4 Discussão

Considerando o conhecimento adquirido pelo referencial teórico, pelos dados levantados sobre a Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional, bem como pela entrevista com o Ouvidor, verifica-se, inicialmente, que a comunicação social desempenha papel de suma importância dentro de uma Ouvidoria Pública.

A pesquisa bibliográfica apresentada contextualizou que a troca de informações estruturadas e eficaz deve ser utilizada pela Administração Pública no intuito de atender os anseios e manifestações da sociedade.

Para se chegar a este fim, é importante que as Ouvidorias sejam equipadas com profissionais que entendam de comunicação e que apliquem as ferramentas disponíveis, no intuito de cumprir seu papel de interlocutor dos interesses dos cidadãos frente à Administração Pública de forma ágil e eficiente, promovendo a cidadania através da garantia do respeito aos direitos mínimos dos cidadãos.

Diante disso, verifica-se que o objetivo inicial deste trabalho de identificar a efetividade dos serviços prestados pelas Ouvidorias Públicas no Brasil, enquanto canal de comunicação entre cidadão e poder público, foi atingido quando se analisou, em específico, as atividades desempenhadas em especial da Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional.

Deste estudo local, mesmo com algumas dificuldades, tais como escassez de material com dados internos, bem como o pouco tempo para obter as respostas ao questionário aplicado ao Ouvidor, verifica-se que a Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional, apesar de demonstrar um crescimento no cumprimento de seu papel institucional, ainda não cumpre com total efetividade sua missão de mediadora de conflitos entre o cidadão e o Poder Público, isso porque se detectou que mais de 4 mil manifestações recebidas durante o ano de 2010 não foram analisadas até o final do ano, seja por falta de estrutura de pessoal ou de mecanismo que agilizam a resposta ao reeducando.

Para se chegar à efetividade do serviço prestado, é importante fortalecer o quadro de funcionários e dar cumprimento informações fornecidas, tais como promoção de atividades de capacitação junto aos servidores, bem como utilizar-se cada vez mais das ferramentas de comunicação social para divulgar as atividades da Ouvidoria junto ao cidadão que se encontra cumprindo pena no sistema penitenciário brasileiro, o que pode ser feito através de campanha publicitária.

## 5 Conclusão

Da mesma forma que o setor privado utiliza a função do Ombudsman para aperfeiçoar seus serviços e produtos, a Administração Pública deve se valer do papel do Ouvidor Público, como canal de comunicação, para melhorar os serviços prestados aos cidadãos.

Atualmente, a Ouvidoria Pública é, sem dúvida, uma porta aberta para a participação popular, como canal de diálogo com a população, tornando-se, através das reivindicações e das reclamações uma fonte de recomendações para a melhoria do serviço público.

Assim, a legitimação do papel da Ouvidoria Pública se dá quando o Ouvidor exerce com eficácia sua real função de interlocutor entre o cidadão e o Estado, demonstrando essencial vontade de agir com eficiência contra as ações de má administração, contra os comportamentos abusivos e irracionais da burocracia, estimulando a transparência e a qualidade no atendimento e promovendo o adequado respeito ao cidadão.

Contudo, a complexidade do ambiente e as pressões que surgem dentro da Administração Pública criam a necessidade de uma organização cujos membros estejam altamente conectados, uma organização que esteja de fato criando seu futuro através do compartilhamento de comunicação e expansão do conhecimento.

Uma comunicação interna bem estruturada faz com que os colaboradores passem a ter mais abertura para expor suas opiniões, críticas e sugestões. Dessa forma, a comunicação interna ajuda a consolidar a imagem da organização junto ao seu público interno propiciando funcionários mais satisfeitos e comprometidos com a organização.

Além da comunicação interna dos colaboradores, o Ouvidor deve desempenhar com maestria seu papel de comunicador, exercendo suas funções com independência e autonomia, sem qualquer ingerência político-partidária,

visando garantir os direitos do cidadão usuário do serviço público desempenhando, no menor prazo possível, com clareza, objetividade e impessoalidade.

Assim, com o propósito de atender melhor às demandas e interesses da cidadania, bem como trazer o cidadão às esferas públicas, dando-lhe voz, torna-se de vital importância a utilização das ferramentas da comunicação na Ouvidoria Pública.

## REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. **O Ombudsman e o Controle da Administração**. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo: Ícone, 1993.

BRASIL. Constituição Federal do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 3 abr. 2011.

CARTILHA sobre orientações para implementação de unidade de Ouvidoria.

Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/OuvidoriaOrientacaoImplantacao/index.asp>> Acesso em 3 abr. 2011.

CENTURIÃO, Alberto. **Ombudsman: a face da empresa cidadã**. São Paulo: Educador, 2003.

COGO, Rodrigo Silveira de. **Ouvidoria–Ombudsman**. Disponível em: <<http://www.mundorp.com.br/rp.ouvidor.htm>> Acesso em 4 abr. 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LASBECK, Luiz Carlos Assis de. **Ouvidoria é comunicação**. Disponível em: <[http://www.eca.usp.br/departam/crp/cursos/posgrad/gestcorp/organicom/re\\_vista12/14.pdf](http://www.eca.usp.br/departam/crp/cursos/posgrad/gestcorp/organicom/re_vista12/14.pdf)> Acesso em 5 abr. 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. São Paulo: Atlas, 1996.

MARQUES de Melo, José. **Comunicação Social: teoria e pesquisa**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1975.

MORENO, Kellyane Rodrigues Passos de. **Manual do Cidadão: das Ouvidorias nos Estados da Federação**. Brasília: PNUD, 2009.

PINTO, Odila de Lara. **Ombudsman nos bancos: agente de mudanças nas instituições bancárias brasileiras**. São Paulo: Musa, 1998.

POYARES, Valter Ramos. **Comunicação social e relações públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1974.

SÁ, Adísia; VILANOVA, Fátima; MACIEL, Roberto (Org) **Ombudsman–Ouvidores**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

SOUZA, Jorge Pedro. **Elementos de teoria e pesquisa da comunicação e da mídia**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2004.

OUVIDORIA do Sistema Penitenciário Nacional. Disponível em:

<<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD46457E9ITEMID9CD5A9161ABB49E299AFFC34B6AB9510PTBRIE.htm>> Acesso em 25 abr. 2011.

TAVARES, Maurício. **Comunicação empresarial e planos de comunicação:** integrando teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

## **Apêndice A - Questionário utilizado para entrevista ao Ouvidor do Sistema Penitenciário Nacional.**

1. Na sua opinião, qual o papel da Ouvidoria enquanto canal de comunicação entre a sociedade e o Sistema Penitenciário Nacional?

Formalmente, o regimento interno do DEPEN dispõe sobre o cargo de Ouvidor do Sistema Penitenciário e suas atribuições:

Art. 53. Ao Ouvidor do Sistema Penitenciário incumbe

I - protocolar as denúncias, reclamações e representações formuladas pelo preso ou por pessoa física ou jurídica interessada, prestando-lhes as informações necessárias;

II - apoiar e incentivar a implantação e o funcionamento de ouvidorias do sistema penitenciário nas unidades da federação;

III – informar ao Diretor-Geral das reclamações acerca das deficiências ou irregularidades no âmbito dos sistemas penitenciários, sugerindo soluções;

IV – dar o devido tratamento aos pedidos de indulto individual e coletivo, encaminhando este último aos Conselhos Penitenciários objetivando instruí-los perante as Varas de Execução Criminal competentes;

V - inspecionar periodicamente os estabelecimentos penais e produzir relatórios, submetendo-os ao Diretor-Geral;

VI - aprovar projetos básicos e termos de referências elaborados pelas áreas subordinadas; e

VII - emitir parecer, nota técnica e informação sobre os assuntos relacionados à sua área de atuação.

Cabe destacar que o papel da Ouvidoria divide-se em duas principais linhas de atuação: de forma direta, funcionar como canal entre a população carcerária, a sociedade e o Estado; de forma indireta, o papel principal é funcionar como indutora de uma política de controle social e transparência quanto ao cumprimento de pena no Brasil.

Assim, com essas competências e atribuições, a Ouvidoria é capaz de oferecer informações e sugestões ao Diretor Geral do DEPEN para auxiliar a execução da Política Penitenciária Nacional.

2. Houve mudança na atual gestão da Ouvidoria visando aprimorar o processo de comunicação com a população encarcerada e no encaminhamento de suas demandas?

A atual gestão da Ouvidoria do Sistema Penitenciário - OSPEN teve início no dia 8 de setembro de 2010. Registra-se que, além do Ouvidor, houve mudanças significativas na equipe. Considerando a ausência de software específico para gestão da Ouvidoria, estamos buscando a cada dia resgatar registro das manifestações recebidas em quase 7 anos de atuação.

Mencionamos as principais medidas adotadas recentemente: Divisão informal da estrutura da Ouvidoria em dois setores: Setor de Classificação, Distribuição e Finalização e Setor de Análise e Monitoramento; Mapeamento dos principais processos: Tratamento de Denúncia, Reclamação, Representação e Pedido de Assistência à Saúde e, Processamento da Petição de Indulto Individual; Criação de procedimentos operacionais padrão para tratamento dos demais pedidos, os quais estão sendo consolidados em um Manual de Procedimentos; Criação de metodologia de leitura e classificação de correspondências para atender à demanda corrente; Capacitação de toda a equipe quanto ao uso do Sistema de Gerenciamento de Documentos do Ministério da Justiça – MJDOC e do Sistema de Informações Penitenciárias - INFOPEN; Participação de membros da equipe em eventos e atividades de capacitação quanto às atividades de ouvidoria; Alteração do perfil da Ouvidoria enquanto Unidade de Trâmite de processos e documentos, preparando-a para constituição de Unidade Protocolizadora autônoma.

3. (Caso positiva a resposta) Quais foram as mudanças introduzidas e o que elas significaram de ganho neste processo comunicacional?

Todas as supramencionadas mudanças quanto à gestão tornaram mais céleres e seguro o processo de comunicação com o público alvo da ouvidoria.

Devemos destaca, ainda, a criação do Informativo da Ouvidoria do Sistema Penitenciário, que teve por objetivo aproximar a Ouvidoria e seus públicos, proporcionando mais visibilidade às ações realizadas, tanto pela Ouvidoria do DEPEN quanto pelas ouvidorias dos estados.

Por meio desse projeto reafirma-se o incentivo do DEPEN à criação e fortalecimento de Ouvidorias do Sistema Penitenciário nos estados.

O material é produzido pela própria Ouvidoria e submetido à aprovação do Diretor Geral do DEPEN. Em seguida é enviado eletronicamente para a lista de contatos da Ouvidoria e disponibilizado na Intranet.

4. O que pode ser feito para melhorar ainda mais a comunicação entre a Ouvidoria e o cidadão que se encontra cumprindo pena no sistema penitenciário brasileiro?

Entendemos que muito precisa ser feito. No entanto, a principal ação para melhorar a comunicação com a população carcerária do país é a descentralização da Ouvidoria Nacional por meio da criação e fortalecimento das Ouvidorias dos Sistemas Penitenciários dos Estados.

Essa medida representa um passo no importante desafio de se construir, de forma pactuada e com ampla participação, as diretrizes para uma política nacional de Ouvidorias Penitenciárias.

Atualmente, em sete estados (AM, MG, PI, MT, RJ, RN e SP) há ouvidorias instituídas por lei ou ato administrativo, e com atribuição específica no sistema penitenciário. Em outros sete estados (AC, AL, PA, PA, SC, RO e RS) há estruturas semelhantes à ouvidorias, mas que ou se confundem com o papel de corregedoria ou não são específicas do sistema penitenciário. Nos demais treze estados não há ouvidoria.

Ainda, não existem informações consolidadas sobre a atuação das ouvidorias no Brasil, nem padronização quanto a essa.

Por meio da elaboração de diretrizes nacionais, poderão delinear-se os canais de acesso e comunicação entre o governo, população carcerária e sociedade, as

formas de processamento das demandas e os mecanismos que promoverão a defesa de uma regular execução penal e o fortalecimento do controle social.

Bem assim, por meio do desenvolvimento de um sistema nacional integrado de gestão de informações para recebimento, classificação e tratamento das manifestações referentes ao sistema penitenciário teremos um canal ágil e efetivo, à exemplo de outros sistemas de ouvidorias, como do Sistema Único de Saúde.