

---

## Relações Públicas e a Ouvidoria da Prefeitura Municipal de Santa Maria/RS<sup>1</sup>

Elise Fernanda Pozzobon MELCHIOR<sup>2</sup>  
Jaqueline Quincozes da Silva KEGLER<sup>3</sup>  
Milena GANASINI<sup>4</sup>

Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS

### Resumo

O presente trabalho tem como principal objetivo compreender a atuação da Ouvidoria do Executivo de Santa Maria/RS a partir de pressupostos teóricos sobre Comunicação Pública e Relações Públicas em instituições públicas, refletindo sobre os desafios e potencialidades da atividade. A metodologia da investigação define-se como uma pesquisa exploratória desenvolvida e estruturada a partir de três técnicas de pesquisa: observação participante, pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, a partir de Lakatos e Marconi (2003). A interlocução dos conceitos e a reflexão são essenciais para a valorização do setor e da atividade de relações públicas na administração pública.

**Palavras-chave:** comunicação pública; relações públicas; ouvidoria; executivo municipal.

### Introdução

O estudo “Relações Públicas e a Ouvidoria da Prefeitura Municipal de Santa Maria” tem como tema a intersecção entre os conceitos: Relações Públicas e Comunicação Pública, e delimita-se na compreensão da técnica e processo de Ouvidoria no Poder Executivo da cidade de Santa Maria, localizada na região centro do estado do Rio Grande Sul.

Como importante instrumento de Controle Social, as Ouvidorias são o canal de comunicação direta entre a Administração Pública e a sociedade, que é usuária dos serviços públicos e detentora de poder, através do voto, que engrena todo o

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no IJ03 – Relações Públicas e Comunicação Organizacional da Intercom Júnior, da Intercom Júnior – XIX Jornada de Iniciação Científica em Comunicação, evento componente do 46º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação

<sup>2</sup> Estudante de Graduação 7º semestre do Curso de Relações Públicas da UFSM, e-mail: [elise.melchior@acad.ufsm.br](mailto:elise.melchior@acad.ufsm.br)

<sup>3</sup> Orientador do trabalho. Professora do Curso de Relações Públicas da UFSM, e-mail: [jaqueline.kegler@ufsm.br](mailto:jaqueline.kegler@ufsm.br)

<sup>4</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas da UFSM, e-mail: [milenaganasini@gmail.com](mailto:milenaganasini@gmail.com)

---

funcionamento de nosso sistema. De origem nos anos de 1809, na Suécia, a figura de Ombudsman já configurava algumas questões que permeiam a atividade até hoje, como o recebimento das manifestações da população para agir junto ao Parlamento (OUVIDORIAS.GOV, 2019).

Mas, foi apenas em 1986, em território curitibano, que a primeira Ouvidoria foi criada no Brasil, como “órgão público responsável por acolher as expectativas sociais e tentar introduzi-las junto ao Estado” (OUVIDORIAS.GOV, 2019), num período de redemocratização do país. A partir de então, já estaria presente na Constituição Federal de 1988 e institucionalizada nos Ministérios e órgãos públicos, e após o ano de 2003, já teria a Ouvidoria-Geral da República sob o regimento da Ouvidoria-Geral da União, do poder Executivo Federal (OUVIDORIAS.GOV., 2019).

A Ouvidoria da Prefeitura Municipal de Santa Maria é “o canal de comunicação direta entre a Sociedade e o Executivo Municipal”, sendo uma instância administrativa para tratamento de manifestações dos usuários de serviços públicos, conforme o Decreto n.º 86 de 11 de agosto de 2014 que a instituiu.

A problemática estudada circunda tanto como questões empíricas relativas à informação, preservação de direitos e à eficiência necessária no atendimento público por meio de serviços essenciais de responsabilidade do Executivo Municipal, como saúde, educação, segurança e infraestrutura. Assim, o presente trabalho tem como principal objetivo compreender a atuação da Ouvidoria do Executivo de Santa Maria/RS a partir de pressupostos teóricos sobre Comunicação Pública e Relações Públicas em instituições públicas, refletindo sobre os desafios e potencialidades da atividade.

Os objetivos específicos são: a) identificar o nível de participação da população na Ouvidoria e a legitimação do setor para além de um caráter de repasse de informações ou reclamações; b) identificar o processo que a informação percorre no setor e para além dele; c) identificar as atividades desenvolvidas pela profissional de Relações Públicas que atua no setor e relacioná-las com as principais teorias da área; e, por fim, d) levantar quantitativamente e qualitativamente o relacionamento dos públicos através do canal da ouvidoria.

A metodologia da investigação define-se como uma pesquisa exploratória desenvolvida e estruturada a partir de três técnicas de pesquisa: observação participante, pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. A partir de Lakatos e Marconi (2003),

---

entende-se a pesquisa como qualitativa e exploratória e não estatística. As autoras definem pesquisa bibliográfica como as fontes referentes ao material bibliográfico já tornado público e de possível acesso, neste caso, sobre a triangulação dos temas “Comunicação Pública”, “Relações Públicas”, “Ouvidoria em Executivos”. A pesquisa documental está baseada nas fontes escritas de origem primárias, como documentos privados, e secundárias, provenientes de dados coletados de materiais públicos como relatórios e site da instituição. A observação participante e demais técnicas foram desenvolvidas entre maio e julho de 2023 e os principais resultados elucidam os benefícios da prática de Relações Públicas na Ouvidoria, especialmente pelo impulsionamento dos princípios e objetivos atrelados à essência da Comunicação Pública.

### **Comunicação Pública**

Entende-se Comunicação Pública como a comunicação que possui “a centralidade do processo no cidadão” e que é relacionada a “assumir espírito público e privilegiar o interesse coletivo”, em que, para além de informar, deve possibilitar ao cidadão o conhecimento, acolhimento e estímulo a participação (DUARTE, 2007), em contexto de um órgão que possui como missão atuar com, e em representação, da sociedade para controle, manutenção, valorização e/ou melhorias na prestação do serviço público.

Duarte adiciona que “fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo” (2007, p. 20). Interesses coletivos e portanto, do público, que estão presentes na esfera e opinião públicas, pela interpretação de Habermas, pensando que “o sujeito dessa esfera pública é o público enquanto portador da opinião pública” (2003, p. 14) e em que seus interesses e opiniões são formadas a partir do que lhe é apresentado pelos veículos midiáticos (LIPPMANN, 2008). E para além dos veículos midiáticos, por aquilo que se é apresentado pelos dispositivos.

Ainda, quanto ao conceito de Comunicação Pública “é aquele que diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre Estado, governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania” (BRANDÃO, 2007, p 9). A

identificação e mapeamento deste processo informativo, gerido pela Ouvidoria, exige amparo teórico, que parte da definição proposta por Jorge Duarte (2007) relativa aos tipos de informação pública nas organizações. O pesquisador afirma que para ter êxito na comunicação pública, é preciso que a informação seja trabalhada e propõe sete categorias distintas a partir da função que desempenha:

“[...] informação é a base primária do conhecimento, da interpretação, do diálogo, da decisão [...] no âmbito da CP, poderíamos agrupá-la para efeito didático nas seguintes categorias: a) institucionais: referentes ao papel, políticas, responsabilidades e funcionamento das organizações. b) de gestão: relativas ao processo decisório e de ação dos agentes que atuam em temas de interesse público. c) de utilidade pública: sobre temas relacionados ao dia-a-dia das pessoas, geralmente serviços e orientações. Buscam informar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou setores específicos dela para temas de seu interesse. d) de interesse privado: as que dizem respeito exclusivamente ao cidadão, empresa ou instituição. e) mercadológicos: referem-se a produtos e serviços que participam de concorrência no mercado; f) de prestação de contas: dizem respeito à explicação sobre decisões políticas e de uso de recursos públicos, viabilizando o conhecimento, a avaliação e a fiscalização; g) dados públicos: aqueles de controle do Estado que dizem respeito ao conjunto da sociedade e a seu funcionamento” (DUARTE, 2007, p. 62).

Porém, a detenção dos tipos de informação não são garantia de uma comunicação que represente os interesses dos públicos, legitime sua atuação ou proporcione seu exercício pleno e participativo como cidadãos, pois “a comunicação é mais complexa que a informação”, entendendo que a informação é apenas a mensagem e relação diz respeito à comunicação (WOLTON, 2010, p. 10-12). E essa comunicação só é garantida, quando se há o olhar atento à gestão da comunicação.

## **Relações Públicas**

As Relações Públicas, que de maneira estratégica (KUNSCH., 2006), e de Excelência (GRUNIG, 2009) utilizam-se do Modelo Simétrico de Duas Mãos, com base no diálogo e na reciprocidade com os públicos (FRANÇA, 2006). Ainda, relacionando a atividade também a sua função política, de com relação às relações “de poder entre as organizações e os públicos” e a “possibilidade iminente do conflito” (SIMÕES, R., 1995).

As Relações Públicas estratégicas, dizem respeito a sua essência de planejamento, que perpassa as técnicas e teorias de diagnóstico ambiental, posicionando

---

a organização em relação às relações com seus públicos, a fim de possibilitar a gestão de comunicação alinhada às expectativas e objetivos. A partir do Modelo Simétrico de Duas Mãos, são tidas as relações públicas excelentes, com foco na pesquisa e mediação dos relacionamentos da organização, prevendo possíveis conflitos e facilitando o entendimento entre os públicos (GRUNIG, 2009 apud. DA SILVA, 2011).

A atividade no contexto de instituições públicas possibilita a gestão estratégica da comunicação priorizando o repasse das informações, a preservação de direitos e eficiência dos serviços públicos, e possibilitando, a partir de seu caráter mediador, concluir o processo da comunicação, pensada para o cidadão, importante para toda a sociedade. Dessa maneira, interligando os demandantes aos setores do administrativo municipal, em linguagem simples, estratégica e facilitadora para resolução dos conflitos, que já citados, são iminentes ao sistema.

Nessa perspectiva, é nas aproximações entre os conceitos que tanto a comunicação do Executivo, através da Ouvidoria, como a práxis profissional de Relações Públicas, encontram a potencialidade e o seu vir a ser, a exemplo do que Kegler (2008) afirma em seu estudo diante do repensar da área,

“esse tensionamento pode indicar inovações e apropriações do papel que se espera do profissional e da comunicação pública atualmente, de modo que ambas cumpram com o seu verdadeiro papel social: o de envolver emissor e receptor em um diálogo aberto e democrático, em que a estratégia de gestão da organização pública seja aberta e construída com base em princípios sociais e éticos” (KEGLER, 2008, p. 74).

Dessa maneira, convém reflexões acerca do papel de Relações Públicas na prática, na Ouvidoria do Executivo Municipal da Cidade de Santa Maria.

### **A Ouvidoria da Prefeitura de Santa Maria**

A Ouvidoria Geral da Prefeitura de Santa Maria é uma superintendência da Controladoria e Auditoria Geral do Município, subordinada à Prefeitura e o setor é formado pela Superintendente Ouvidora Geral, relações-públicas, três ouvidores servidores públicos efetivos e um jovem-aprendiz. Define-se como um órgão de 2ª instância, que possibilita as manifestações dos cidadãos quanto aos serviços públicos prestados, sendo divididas entre: reclamações, sugestões, elogios ou denúncias.

Em contextualização ao território e sua comunidade, segundo o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), Santa

---

Maria possui 277.205 mil habitantes e cerca de 208.727 mil cidadãos votantes, de acordo com dados de 2022 do Tribunal Superior Eleitoral. Ou seja, são cerca de 200 mil potenciais usuários de serviços públicos com capacidade para escolher acerca das políticas públicas da cidade, no que couber.

Funciona como interlocutora do cidadão junto às demais Secretarias municipais, realizando a escuta ativa e registro das demandas do cidadão e repassando-as aos responsáveis pela resolução ou providências, quando não é possível de breve resolução. O horário de atendimento, presencial ou telefônico, é de segunda a sexta-feira, das 08:30h às 13:30h, e ainda, há a possibilidade de utilização de um formulário on-line aberto ininterruptamente na página da Ouvidoria, no site da Prefeitura.

Quanto às manifestações, todas necessitam ser reduzidas a termo, possibilitando além da escuta, o seu registro e gestão. As manifestações realizadas à Ouvidoria estão registradas publicamente, a partir de relatórios publicados em sua página no site da Prefeitura, datados a partir de 2019 até o ano de 2022, fornecendo assim, informações quantitativas acerca da incidência de suas manifestações. Nesse sentido, a Ouvidoria produz indicadores capazes de orientar a exceção dos serviços da Administração municipal.

Contudo, ao cruzar os dados demográficos com o número de manifestações registradas no órgão, com um registro ativo de, em média, 1.142 manifestações por ano e 4571 manifestações no total, entende-se que, desde o ano de 2019 até 2022, apenas cerca de 2,19% da população votante da cidade que utilizou algum serviço público buscou a Ouvidoria Municipal. Além da baixa porcentagem, nota-se que as manifestações tendem ao caráter de reclamações, e portanto, o caráter negativo é diretamente ligadas à imagem e ao nome da Ouvidoria.

Como processo, ao receber uma manifestação, o setor mobiliza as secretarias responsáveis, a fim de devolver ao cidadão manifestante uma resposta digna de informar, auxiliar e resolver a situação, em período regularizado de até 30 ou, se necessário, 60 dias. Dessa maneira, a Ouvidoria insiste, a fim de responder o cidadão a altura do que lhe é assegurado por direito, como dever do serviço público.

Porém, a ocorrência maior de reclamações faz com que os servidores alinhem o caráter negativo de alguma reclamação tão somente à sua marca, que, por outro lado, apenas cumpre sua função de contribuir para o desempenho do serviço, a partir da

---

manifestação dos cidadãos. Nesse sentido, é necessário um cuidado especial no acolhimento das manifestações e verificação do serviço prestado, a fim de proporcionar uma resolução que medie os interesses das partes.

Este processo de mediação conflui com a definição dos públicos da Ouvidoria, conceituados conforme seu nível de legitimidade e poder em relação à organização, podendo também receber a denominação de públicos de influência, de interesse ou *stakeholders* (FREEMAN, 2001). Neste caso, os stakeholders da Ouvidoria são: os cidadãos, incluindo assim os servidores públicos e/ou demandantes de manifestações da Ouvidoria e os cidadãos de demais localidades que, em Santa Maria, também são afetados pela qualidade do serviço público municipal, como em questão de pavimentação e transporte público.

É importante que haja a definição clara dos públicos pela sua hierarquia em um setor como a Ouvidoria, pois sendo o canal direto de comunicação entre os públicos, o setor funcionaria, em uma analogia, como a “ponte” das informações e manifestações, e não uma escada, aproximando os interesses, sem sobrepor ou priorizar um dos lados. Assim, definindo a atividade pelo processo de mediação estratégica entre os mesmos, numa relação dialógica em que no mesmo momento em que defende os interesses e anseios dos usuários, zela pelos interesses e imagem da organização que representa, a fim de proporcionar uma relação de comunicação entre seus stakeholders.

Assim, o papel das Relações Públicas na Ouvidoria Municipal de Santa Maria é de lidar com eventuais conflitos, vinculando objetivos e estratégias para além do contato, mas alcance de uma comunicação eficaz, que proporcione o funcionamento pleno da organização, que trabalhe para o cidadão, e com ele, utilizando das ferramentas e dados, na busca soluções e melhorias.

A partir do trabalho de relações públicas na gestão do setor, foram oportunizadas diferentes ações de Comunicação, como de entrega de Cartas de Elogios para valorização do trabalho dos servidores, campanhas institucionais de Marca, pensando em facilidade de acesso aos diferentes canais de comunicação e Programas de Capacitação de Servidores em relação às principais demandas recebidas no período. Por outro lado, o aumento dos indicadores de demandas resolvidas e a busca pelo contato mais próximo com as Secretarias e os servidores, presencialmente, a fim de afastar a imagem negativa do Setor.

---

Dessa maneira também, apresentando subsídios aos públicos, em questão de interesses coletivos e opinião pública, em ações estratégicas de valorização e informação relacionadas ao serviço público e trabalho da Ouvidoria, alinhada aos planos, direitos e deveres da administração pública, para e com os cidadãos.

Em reflexão, “Thomas Davenport e Laurence Prusak endossam essa definição: os dados se referem àquele grupo de acontecimentos distintos e objetivos relacionados a eventos, os quais, isoladamente, não dizem nada” (1998, apud. HASWANI, 2017) , ou seja, são elementos que fazem parte dos processos de informação e comunicação, mas que apenas fazem sentido se forem interpretados ou utilizados com propósito (DAVENPORT, PRUSAK, 1998, apud HASWANI, 2017).

A importância desse trabalho atento da Ouvidoria, para-além de receber e acolher manifestações, proporciona ao serviço público dados, que utilizados de maneira estratégica tornam-se importantes informações a serem utilizadas, tanto de gestão do setor do serviço público, quanto aos cidadãos. A valorização dessa atividade, potencializa suas competências de fiscalização do serviço público, manutenção de qualidade e diligência das atuações, e ainda possibilitam, em questão de Gestão, a antecipação e gerenciamento de crises, auxílio nas tomadas de decisão e amplo acesso e entendimento das informações, aproximando os seus públicos de interesse para uma atuação em confluência, em benefício à sociedade.

Ademais, sua valorização conecta-se também com sua legitimação nos demais dispositivos públicos, possibilitando o afastamento do aspecto negativo relacionado à imagem do setor, ligado às suas bases de funcionamento, em questão de auxílio no trabalho e não apenas cobranças.

Em conclusão, as reflexões demonstram a importância da valorização da Ouvidoria, como instrumento de avaliação do serviço público, e da prática de relações públicas em instituições públicas, vinculadas a Comunicação Pública, possibilitando a atuação estratégica e sinérgica na administração municipal, em benefício do serviço público e dos cidadãos.

## **Referências bibliográficas**

---

BRASIL. Decreto Executivo nº 086, de 11 de agosto de 2014. Regulamenta a Estrutura, organização e funcionamento da Ouvidoria do Executivo Municipal de Santa Maria. Santa Maria, 2014.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito et al. Conceito de comunicação pública. **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**, v. 2, p. 01-33, 2007.

DA SILVA, Sandro Takeshi Munakata. Teorias da comunicação nos estudos de relações públicas. Edipucrs, 2011.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo. Atlas, 2007.

FRANÇA, Fábio. Relações Públicas no Século XXI: Relacionamento com Pessoas. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Obtendo Resultados com Relações Públicas**. 2.ed. São Paulo: Thomson, 2006.

FREEMAN, R. Edward et al. **A stakeholder theory of the modern corporation**. Perspectives in Business Ethics Sie, v. 3, n. 144, 2001.

GRUNIG, James E.; FERRARI, Maria Aparecida; FRANÇA, Fábio. Relações Públicas: Teoria, Contexto e Relacionamentos. São Caetano do Sul: Difusão, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação pública**. Saraiva Educação SA, 2017.

KEGLER, J. Q. S. **Comunicação Pública e Complexidade: uma perspectiva das Relações Públicas como sujeito comunicacional e estratégico no cenário da midiaticização**. 2008. 129f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2008.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Planejamento Estratégico para a Excelência da Comunicação. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Obtendo Resultados com Relações Públicas**. 2. ed. São Paulo: Thomson, 2006.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. - 5 ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

LIPPMANN, Walter. **Opinião pública**. Petrópolis: Vozes, 2008.

Ouvidorias.Gov. **História das Ouvidorias**. 2019. Disponível em <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em 25 de maio de 2023.

SIMÕES, Roberto P. **Relações Públicas: Função Política**. v. 46. São Paulo: Summus, 1995.

Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições Gerais- Resumo Estatístico**. Disponível em: [https://www.tre-rs.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tr](https://www.tre-rs.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tr)

---

[e-rs.jus.br/eleicoes/estatisticas/resumo-estatistico-2022/resumo-estatistico-geral/@@download/file/DIVULGACAO\\_DadosInformativos\\_Internet\\_Eleicoes\\_2022\\_1Turno\\_20220922.pdf](https://e-rs.jus.br/eleicoes/estatisticas/resumo-estatistico-2022/resumo-estatistico-geral/@@download/file/DIVULGACAO_DadosInformativos_Internet_Eleicoes_2022_1Turno_20220922.pdf).  
Acesso em 13 de jul. de 2023.

WOLTON, Dominique. **Informar não é comunicar**. Porto Alegre: Sulina, 2010.