

OUVIDORIA PÚBLICA: UMA FERRAMENTA NA MELHORIA DA GESTÃO

RESUMO

A manifestação da sociedade em relação aos serviços públicos vem de tempos ancestrais, e com o passar dos anos a ideia de ampliação de direitos só cresceu, e em paralelo a essa ideia também ocorreu o aprimoramento de ferramentas visando controle social por parte do poder público, que por meio de abertura de canais de comunicação com a sociedade para receber as diversas manifestações também resultou por nomear um representante que tem a função de intermediar as reivindicações sociais e a prestação de serviços oferecidos no poder público, contribuindo na melhorias desses serviços públicos e assim efetivar a gestão participativa.

Palavras-chave: Ouvidoria; Gestão; Controle Social, Melhorias

Introdução

Este artigo pretende expor um breve esboço sobre as ações da Ouvidoria Pública na contribuição de subsídios que visam melhorias nas atividades de gestão do órgão/entidade onde atua.

Para tanto, no primeiro momento apresentar a Ouvidoria Pública sobre os aspectos normativos da Constituição Federal, bem como discorrer as condições para que a Ouvidoria possa ser entendida como canal de participação democrática, e expor um aspecto sobre sua contribuição para a realização de melhorias na gestão do órgão/entidade em que atua.

Breve histórico

A ideia de favorecer o controle sobre o setor público e privado por meio do acolhimento de manifestações da sociedade não é nova. Sua origem remete ao império chinês, que abriu os primeiros canais para reclamações do povo contra as injustiças da administração pública. O filósofo Confúcio (551 A.C. na China) foi um grande incentivador dessa ideia.

No século XIX, com a ampliação dos direitos do cidadão diante do poder do Estado, surgiu na Suécia a primeira expressão formal de “ombudsman”. Essa palavra resulta da junção da palavra “ombud”, que significa “representante”, “procurador” com

a palavra “man”, “homem”. A palavra em sua forma original foi adotada em vários países, assumindo denominação própria em outros.

No Brasil utilizam-se duas expressões: Ouvidor, denominação predominante no setor público e Ombudsman, predominante no setor privado. Em cada país suas incumbências e vínculos são diferentes.

Dentre as formas alternativas de ombudsman, ressalta-se o “ombudsman executivo”, surgido do movimento norte-americano de utilização desse instituto, a partir da década de 70, que se notabilizou por ser um cargo integrante do Poder Executivo, nomeado por autoridade política (eleita) ou pública (nomeada) do próprio Executivo, com competências essencialmente de dar tratamento às reclamações, denúncias e sugestões recebidas de cidadãos, que atuam como um traço do Poder Executivo.

A Constituição de 1988 instituiu o arcabouço legal que tem permitido a concretização do regime democrático no Brasil, ao compatibilizar princípios da democracia representativa e participativa, a Constituição de 1988 alargou a concepção de democracia, reconhecendo a participação social como um instrumento para garantir o controle da ação estatal, a visibilidade e a expressão das demandas sociais, a defesa e o alargamento de direitos, bem como a democratização dos processos deliberativos e de gestão.

§ 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; [...].
(Constituição Federal, artigo 37)

As diretrizes constitucionais de participação da sociedade nas decisões governamentais, especialmente nas políticas sociais, foram efetivadas a partir de 1988 por meio de implementação de mecanismos institucionais, tais como audiências públicas, conselhos de políticas públicas, conferências e ações de orçamento participativo.

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Constituição Federal, inciso XXXIII do artigo 5)

As Ouvidorias públicas e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) são exemplos de instrumentos institucionais e jurídicos que, ao lado dos outros canais de participação e controle social existentes, buscam operacionalizar o princípio da democracia participativa consagrado na Constituição Federal.

A partir da década de 1990, as Ouvidorias Públicas se multiplicaram no Brasil, buscando assegurar a participação e o controle da sociedade sobre as instituições públicas, por meio das manifestações dos cidadãos.

Ouvidoria no contexto democrático e na contribuição nos melhoramentos da gestão

As Ouvidorias Públicas atendem ao comando constitucional do art. 37, § 3º ao disponibilizar ao cidadão uma forma de participar da administração pública, especialmente, para apresentar reclamações ou sugestões relativas à prestação dos serviços públicos em geral ou, ainda, de apresentação de sugestões que conduza à melhoria e à inovação nos métodos dessa prestação.

A consolidação da democracia é, ainda hoje, um dos grandes desafios enfrentados por todas as esferas do poder público. A experiência brasileira de implantação da Lei de Acesso à Informação com o apoio de Ouvidorias Públicas é relevante não apenas por sua originalidade histórica, mas por evidenciar um movimento no qual as Ouvidorias oferecem sua experiência na análise e tramitação de pedidos de informação originados da aplicação da Lei.

“é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes”.
Di Pietro (1998)

“Ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados [...]. A ouvidoria não é apenas um instrumento ou mesmo um canal entre o cidadão e a Administração Pública. Trata-se de uma instituição de participação que, juntamente com os conselhos e as conferências, tem o dever de promover a interação equilibrada entre legalidade e legitimidade” (Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2012, p. 7).

Os serviços de atendimento ao cidadão (ou ao cliente, como utilizado pelas instituições privadas) costumam agir como uma “pronta-entrega” que depende de

informações previamente disponíveis em seu próprio banco de dados. Embora as Ouvidorias, em muitos casos, tenham as informações disponíveis e publicadas na Internet, elas tratam, sobretudo, com questionamentos que demandam a análise crítica e atualizada de setores da instituição ou até, em casos de Ouvidorias específicas, de informações originadas de instituições e órgãos externos.

“As Ouvidorias buscam produzir soluções para os cidadãos e para o Estado ancoradas no valor fundamental da Democracia.” (Orientações para o atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo, p9)

Como mencionado anteriormente, a Lei de Acesso à Informação efetiva o direito previsto na Constituição, de que todos têm a prerrogativa de receber dos órgãos públicos além de informações do seu interesse pessoal, também aquelas de interesse coletivo. Isto significa que administração cumpre seu papel não só quando divulga suas ações e serviços, mas quando está preparada para receber demandas específicas. Responder a uma solicitação de acesso à informação pública requer metodologia: é necessário processar o pedido e garantir ao requerente a entrega da informação.

Diferenças entre a atuação do SAC¹ e da Ouvidoria, destaca-se que o SAC atende situações rotineiras, informações básicas, ou seja, atuações operacionais, enquanto que a Ouvidoria atende situações que exigem diálogo com setores internos e cuidados especiais na resposta, se trata de atuação estratégica.

A Ouvidoria tem como principais funções: ouvir, compreender e qualificar as diferentes formas de manifestação dos cidadãos, acompanhar e responder as solicitações e demonstrar os resultados produzidos. Essas funções podem ser traduzidas em dois grandes eixos de atuação: constituem, ao mesmo tempo, uma ferramenta de interlocução entre o cidadão e a instituição, e um instrumento de aprimoramento da gestão pública.

Além desse papel desempenhado pela Ouvidoria, há também a ação de identificar problemas, falhas e suas causas, repassando-as aos gestores do respectivo órgão ou instituição pública juntamente com as possíveis soluções, auxiliando-os no controle de qualidade e aperfeiçoamento dos atendimentos e serviços públicos ofertados.

¹ Significa Serviço de Atendimento ao Cliente. Na teoria é um sistema utilizado para tirar dúvidas dos clientes sobre produtos, serviços e ações de comunicação para resolver problemas e receber respostas sobre o trabalho da empresa.

É assim que as Ouvidorias Públicas surgem então como estratégia para a gestão do Estado, contribuindo para “melhoria na qualidade dos serviços oferecidos”, “como fonte de informações para ajustes finos nos processos de gestão” e como instrumento que promova “a melhoria das relações” entre os órgãos públicos e a sociedade, “constituindo-se assim como uma ferramenta barata e eficiente de fortalecimento da cidadania” (MOREIRA 2006, p. 1)

Para Rubens Lyra (2009, p.7), os ouvidores públicos atuam como representantes da sociedade nas instituições públicas, transportando o cidadão comum para a prática da Administração Pública por meio de suas denúncias, críticas e sugestões, que contribuem para o aprimoramento e a correção dos atos de governo. Conclui-se, assim, que a Ouvidoria Pública se insere em um processo recente, mas contínuo, de reforço e valorização dos conceitos de cidadania nas relações entre Estado e sociedade.

“regime político que institucionaliza a participação de todo o povo na organização e exercício do poder político, mediante a intercomunicação e o diálogo permanente entre governantes e governados” (VERDÚ, 1986, p. 242).

O aprimoramento institucional é potencializado pela participação popular, pois toda atuação estatal interfere diretamente na vida de sua população e o impacto dos transtornos causados por sua prestação ineficaz é tanto nocivo quanto maior a necessidade do serviço. Com isso, aqueles que figuram como destinatários de serviços públicos e de políticas públicas podem, por essa condição, perceber os novos problemas e propor as novas soluções, capazes de aperfeiçoar a gestão (atuação estatal)

Muito além de se buscar uma eficiência instrumental, numa democracia a Administração Pública deve propiciar a efetiva participação e fiscalização, por parte dos cidadãos daquilo, que se faz e se resolve nos órgãos dos diversos poderes. No caso das Ouvidorias Públicas, tal perspectiva se torna ainda mais clara: são as ouvidorias elementos de otimização da administração estatal; contudo, são também portavozes qualificados das demandas dos indivíduos, as quais devem ser atendidas a contento. Avritzer e Costa (2004, p. 711).

“(...) as reclamações e denúncias formuladas pelos cidadãos, ao serem admitidas pelo ouvidor, são por eles assumidas, contrapesando à presunção de verdade e fé pública dos servidores públicos em face do particular” (GOMES, 2000, p. 86).

A atuação das Ouvidorias Públicas adquire, pois, um viés de prestação de contas à população, abrindo-se para uma busca imperativa pelo qualificado tratamento de problemas oriundos da (má) gestão por parte de órgãos do Estado (CAMPOS, 2012, p. 43).

As Ouvidorias Públicas, que integram a estrutura de diversos órgãos e entidades, apresentam, por isso mesmo, diversidade de estrutura, de atribuições e de competências, conforme a área em que atuam. Rubens Lyra identifica algumas atribuições como inerentes à função do ouvidor, apesar da diversidade de formato entre as Ouvidorias Públicas, dentre as quais destaca “a prerrogativa de receber a resposta da autoridade que interpela”, e a competência para “emitir parecer a respeito, procedendo, quando necessário, à investigação que julgar conveniente” (LYRA, 2009, p. 7)

As Ouvidorias Públicas devem observar em sua atuação os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, transparência, eficiência no serviço público, bem como a defesa dos direitos humanos e a busca na promoção da justiça e da inclusão social (LYRA, 2010, p. 89-90). Assim como qualquer órgão público, as Ouvidorias se submetem aos cânones constitucionais que regem toda a administração pública, na forma do art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Observadas as disposições legais, a instituir e manter serviços de atendimento às reclamações e sugestões dos cidadãos, especialmente os usuários dos serviços públicos e garantir espaços, mecanismos e instrumentos de participação e controle social sobre sua atuação e serviços ofertados à população.

São instituídas com a finalidade de viabilizar os direitos dos cidadãos de serem ouvidos e terem suas demandas pessoais e coletivas tratadas adequadamente no âmbito do órgão ou entidade a que pertencem. Sua função é intermediar as relações entre os cidadãos que as demandam e os órgãos ou entidades aos quais pertencem, promovendo a qualidade da comunicação entre eles e a formação de laços de confiança e colaboração mútua.

Nesse aspecto, reside a grande arte da Ouvidoria: seu papel não é o de se contrapor ao órgão/entidade, na defesa do cidadão, mas de garantir ao cidadão ter sua demanda efetivamente considerada e tratada, à luz dos seus direitos constitucionais e legais.

A Ouvidoria tem um papel fundamental para o aprofundamento do conceito de cidadania, assim como para o seu efetivo exercício e respeito pela sociedade e agentes públicos na medida em que:

a) permite aos cidadãos pertencentes a grupos menos organizados que têm menor poder de influência, terem suas demandas apresentadas e adequadamente tratadas pelas instituições públicas, assim como respondidas dentro de prazo preestabelecido;

b) disponibiliza aos cidadãos canais de acesso direto com os órgãos/entidades públicas para busca de direitos, obtenção de informações e apresentação de opiniões e sugestões;

c) favorece a participação social por encorajar e instrumentalizar o cidadão a se representar perante à Administração Pública, na defesa de seus direitos.

A legitimidade que a Ouvidoria detém decorre das competências e da autoridade que lhes são delegadas pela autoridade máxima do órgão/entidade, registradas em sua estrutura regimental, estatuto ou regimento interno.

A ouvidoria deve cobrar a resposta (e não a solução) de demandas dentro dos prazos pactuados. Em caso de atraso, deve solicitar providências ao responsável pelas unidades organizacionais e/ou à alta direção do órgão/entidade.

É desejável que a Ouvidoria seja constituída como um “órgão autônomo”, com orçamento próprio previsto na Lei Orçamentária Anual e autonomia financeira (constituída como unidade orçamentária – UO e unidade gestora – UG), quadro de pessoal próprio e autonomia para dispor sobre o seu regimento interno. O ouvidor deve ter ampla autonomia para gerenciar o quadro de servidores da ouvidoria e nomear e exonerar os titulares dos cargos em comissão. Na maioria dos casos, a Ouvidoria é uma unidade dirigida por um ouvidor, mas há casos em que a Ouvidoria tem, como órgão superior, um conselho de autoridades nomeadas e sancionadas pela autoridade política (Chefe do Poder Executivo). A Ouvidoria deve prestar contas de suas atividades e de seu desempenho à autoridade política (Chefe do Poder Executivo) ou a um conselho de autoridades por essa nomeados. Esse conselho pode, inclusive, ser responsável por estabelecer as orientações estratégicas e metas que as Ouvidorias devem alcançar.

As Ouvidorias Públicas podem atender ao público externo e ao público interno. O público externo são os cidadãos e entidades civis, usuárias ou não das atividades e serviços prestados pelo órgão ou entidade. O público interno são as autoridades e os servidores do órgão/entidade.

Não há limitações sobre os indivíduos ou grupos que queiram se queixar ao ouvidor. Qualquer pessoa pode apresentar uma sugestão ou uma queixa à Ouvidoria,

de preferência diretamente ao ouvidor, sem o pagamento de uma taxa ou sem passar por alguma instância de intermediação.

“Contribuir” para o aperfeiçoamento da gestão do órgão/entidade, o uso do verbo contribuir não deixa claro qual é a competência da Ouvidoria. Ademais, a Ouvidoria não é uma unidade de melhoria de processos. Pertencendo à direção do órgão/entidade e as suas unidades responsáveis pelos processos, melhorá-los e inová-los, a partir dos insumos recebidos da Ouvidoria sobre reclamações e sugestões dos seus públicos alvos.

Nesse caso, uma redação mais adequada seria: indicar ao órgão/entidade oportunidades de melhoria ou inovação em seus processos institucionais.

A Ouvidoria deve comunicar à unidade administrativa responsável e às instâncias superiores do órgão/entidade as falhas (oportunidades de melhoria) identificadas. A eleição da forma como o processo será melhorado ou corrigido incumbe, privativamente, à alta direção do órgão/entidade em conjunto à unidade administrativa envolvida.

Conclusão

A Ouvidoria não atua em nome da coletividade (seus membros não são eleitos), mas estritamente dentro do espaço das suas competências regimentais. Ao fazer valer a voz do cidadão individual perante o órgão/entidade pública, a Ouvidoria cumpre o papel da Administração Pública de assegurar o princípio constitucional basilar do regime democrático – que é a igualdade dos cidadãos perante a lei e às instituições públicas. Por essas razões, pode-se afirmar que a Ouvidoria Pública é um instituto muito diferente das ouvidorias dos estabelecimentos privados, apesar de convergências em alguns de seus aspectos, especialmente nos procedimentos.

A Ouvidoria Pública diverge das privadas, especialmente, em sua finalidade e competências visto que não é um serviço oferecido pelo órgão ou entidade a seus públicos-alvo, como os SACs ou serviços de atendimento aos cidadãos, relacionados com a LAI (Lei de acesso a informação), mas uma estrutura criada pela Administração Pública para cumprir o comando constitucional dado aos órgãos e entidades públicos de atuarem de forma aberta e transparente, mediante uma gestão participativa, sujeita ao controle social.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Controladoria-Geral da União. Manual de Ouvidoria Pública – rumo ao sistema participativo. Edição revisada e ampliada da coleção OGU

BRASIL, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Aplicação da Lei de acesso à informação na administração pública federal. *Brasília*, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 201 3. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: agosto de 2017.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: agosto de 2017.

LYRA, Rubens Pinto. A Democracia Participativa na Gestão Pública Brasileira. Revista Jus Et Societatis, 2009, Núm. 2. ISSN 1980 – 671X. Disponível em: <<http://rvdireito.blogspot.com.br>>. Acesso em: agosto de 2017.

SALGADO, Valéria Alpino Bigonha. Guia de orientação para a gestão de ouvidorias. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto_5_gestao_de_ouvidorias.pdf. Acesso em setembro de 2017.

SALGADO, Valéria Alpino Bigonha. Ouvidorias do poder executivo federal. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto3_ouvidorias_executivo.pdf. Acesso em setembro de 2017.

SILVA, Adriana Campos. Ensaio sobre a contribuição das ouvidorias públicas para a educação em direitos humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/789/602>>. Acesso em: julho de 2017.