

A EFETIVIDADE DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO

José Eduardo Elias Romão

1 INTRODUÇÃO

No período de 2011 a 2014, a Ouvidoria-Geral da União (OGU) alcançou um plano de atuação legítimo e viável, formado pela indissociabilidade entre gestão, controle e participação social.¹ E alcançou esse nível de institucionalidade ao exercer, na prática, uma autonomia diretamente decorrente do exercício público – nos termos de processos deliberativos abertos e previamente estabelecidos – da autonomia (privada) das pessoas que se engajaram na denominada *Reestruturação da OGU*.

Tal reestruturação foi planejada e executada em três eixos: primeiro, foram reorganizadas as atribuições (incluindo as novas competências decorrentes da Lei de Acesso a Informação) e selecionados recursos humanos especializados; depois, as atividades de ouvidoria foram conectadas com as demais funções da Controladoria-Geral da União (CGU), articulando o trabalho da OGU, especialmente, com as ações realizadas no âmbito das controladorias regionais nos estados da Federação; e, terceiro, sistematizou-se minimamente, com a edição da Instrução Normativa (IN) nº 01/2014, a atuação das quase trezentas ouvidorias públicas federais como instâncias de “controle e participação social”. “Minimamente”, porque ainda não foi aprovado o decreto para criação do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal, muito embora já se tenha logrado estruturar a atuação sistêmica das ouvidorias em duas das três dimensões previstas no planejamento inicial: a dimensão formativa, por meio da Política de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco) e a dimensão tecnológica, por meio do *e-Ouv* e do *Ouvidorias.gov* (faltando apenas concluir a dimensão normativa).

Este texto, diferentemente do *Relatório de Gestão da OGU 2011-2014*, que lhe serve de base, não pretende arrolar os fatos e os atos que marcaram o trabalho realizado, ponderando sobre determinados aspectos convenientemente escolhidos.

1. Embora a enunciação desses três pontos “gestão, controle e participação social”, que formaram o plano de atuação da OGU entre 2011 e 2014, possa suscitar questões conceituais e relacionais, convém advertir que, no âmbito deste trabalho, não há espaço para tanto. Contudo, faz-se necessário esclarecer – acolhendo a preocupação apresentada por Cardoso Junior e Garcia (2015, p. 82) – que tanto a gestão quanto a participação e mesmo o controle pressupõem a existência de planejamento público destinado, sobretudo, a identificar problemas e a definir prioridades.

Ele objetiva retomar as conclusões do estudo seminal desenvolvido pelo Ipea, publicado em livro sob o título *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (2011), como ponto de partida para *iniciar* um necessário exame da atuação da OGU no quadriênio destacado.

Assim, considerando que o referido estudo, observando as denominadas instituições participativas (IPs) – incluindo-se experiências de orçamento participativo (OP), conselhos gestores de políticas públicas, conferências e ouvidorias públicas –, buscou responder “a uma grande inquietação no debate político e acadêmico no Brasil: [Afinal] a participação faz diferença?” (Pires, 2011, p. 347), nada mais oportuno que, ao término do anunciado ciclo de reestruturação, levantar a seguinte questão: a OGU fez diferença na realização de processos participativos que “resultaram” em “melhorias no funcionamento dos governos, na implementação de suas políticas públicas e nos resultados destas para a qualidade de vida e acesso a bens públicos por parte dos cidadãos brasileiros”?

Trata-se de questionar a efetividade da atuação da OGU, o que, evidentemente, não é tarefa fácil. Pois, se por um lado, a “definição dos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade é alvo de intenso debate”, como registra o citado livro em nota de rodapé, por outro, não há dúvida de que o exame da efetividade exige a avaliação e a mensuração de impactos que envolvem múltiplas dimensões dos prováveis efeitos, como o “bem-estar social e qualidade de vida dos cidadãos” e a “disseminação de práticas de tomada de decisão compartilhada e deliberação em organizações governamentais e organizações da sociedade civil” (Pires, 2011, p. 351).

É bem verdade que a conclusão consignada no referido livro, depois de organizar essas múltiplas dimensões em dois grandes grupos de efeitos – um primeiro se referindo “a resultados e impactos associados ao acesso e à qualidade dos bens, serviços e políticas públicas produzidos a partir da esfera do Estado” e um segundo grupo, a “resultados e impactos das IPs sobre a organização da sociedade, as relações políticas e de poder, e as práticas e atuação da sociedade civil e dos gestores públicos” (*op. cit.*, p. 352) –, não permite uma resposta única à indagação perseguida; no momento, sequer uma resposta. Porém, oferece uma importante “pista” para avaliação da efetividade da OGU ao asseverar que “a qualidade dos processos participativos é elemento fundamental para entender os efeitos e os impactos produzidos por IPs” (*op. cit.*, p. 362).

Em outras palavras, a efetividade de uma instituição do Estado Democrático de Direito se mede tanto pelos resultados que produz em atendimento às necessidades e aos direitos das pessoas quanto pela qualidade de seu funcionamento ou pelo modo por meio do qual produz resultados. O que indica essa correlação entre conteúdo e forma é a legitimidade, isto é, o reconhecimento prestado à

instituição pelos servidores públicos e pelas demais pessoas abrangidas por sua atuação, configurando assim um círculo virtuoso para as IPs: são legítimas porque são efetivas e são efetivas porque são legítimas.

Pois, destacando a qualidade dos processos participativos e supondo que a legitimidade das ouvidorias deve ter lastro num arranjo comunicativo, propõe-se aqui uma reflexão sobre a “construção participativa do sistema federal de ouvidorias”, indiscutivelmente a ação de maior reconhecimento e relevância do período assinalado.

Eis o ponto de partida. E “esgaravatando, um pouco aqui, um pouco acolá, à procura dos vestígios de uma razão que reconduza, sem apagar as distâncias, que una, sem reduzir o que é distinto ao mesmo denominador, que entre estranhos torne reconhecível o que é comum, mas deixe ao outro a sua alteridade” (Habermas, 1993, p. 112), talvez seja possível e desejável chegar a fixar a efetividade/legitimidade como parâmetro para compreensão e avaliação das ouvidorias públicas brasileiras.

Quem sabe, assim, se consegue superar o bloqueio imposto – à discussão e ao livre fluxo de idéias – pelo enrijecimento de posições políticas e doutrinárias em torno de pretensos “modelos de ouvidoria”, tal como exemplifica o livro *A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa* (2014) de Rubens Pinto Lyra. Autor a quem este trabalho rende homenagens na melhor tradição acadêmica: criticando sem adjetivos (pois uso de adjetivações procura sempre compensar a falta de argumentos) e demonstrando interesse e respeito pela importância de sua obra.

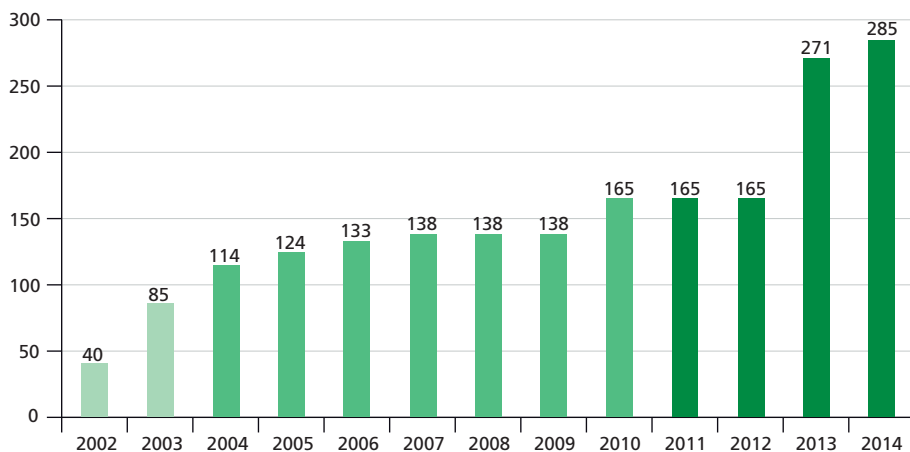
2 A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA

Desde 2003, a Ouvidoria-Geral da União, já integrada à estrutura da Controladoria-Geral da União, possui como principal atribuição a coordenação técnica das ouvidorias do Poder Executivo federal. Embora apenas em 2014 tenha sido possível estabelecer uma definição normativa (geral) de ouvidoria que permitisse identificar e agrupar com alguma precisão “os canais” existentes, o Coleta OGU,² realizado em parceria com a Ouvidoria do Ipea, vem ano após ano atestando a consistência dos números apresentados a seguir – ao verificar as datas de criação das ouvidorias federais que participam da amostra.

2. O Coleta OGU é parte integrante de um conjunto de ações executadas com o objetivo de conhecer as características da atuação das ouvidorias públicas, em especial daquelas vinculadas aos órgãos e entidades do Executivo federal, e de subsidiar os processos de decisão na Ouvidoria-Geral da União. Iniciado em 2013 no âmbito de um Acordo de Cooperação celebrado com o Ipea, o Coleta é constituído por quesitos estruturados em um formulário eletrônico: em 2013, participaram do Coleta OGU apenas 97 ouvidorias, ao passo que em 2014 participaram 174 ouvidorias, o que representa um incremento de 79% no número de ouvidorias participantes. Em termos de amostragem, isso significa um salto representativo de 34,15% para 61,26% das ouvidorias identificadas em apenas um ano; no entanto, em termos de legitimidade, o processo de coleta parece ainda pouco representar e acrescentar.

GRÁFICO 1

Número de ouvidorias do Poder Executivo federal



Fonte: Brasil (2015).

O aumento do número de ouvidorias fez com que, já em 2004, se iniciassem tratativas, no âmbito estrito da CGU, para a constituição de um sistema de ouvidorias, que teria a Ouvidoria-Geral da União como órgão central.

Sem ter alcançado seus objetivos naquela época, a ideia foi retomada no início de 2012, desta vez atribuindo mais importância ao funcionamento em rede das ouvidorias do que à hierarquização das competências e atribuições, muito embora a primeira proposta normativa submetida à apreciação pública contivesse uma sistematização mais verticalizada e concentrada que o desejado pelos ouvidores e ouvidoras. Para que fosse substancialmente participativo e cooperativo, o novo sistema não poderia resultar de um processo impositivo de conformação de uma realidade a uma determinação normativa, mas tão somente de um processo relacional e discursivo, reflexo das ações de atores individuais, que, pouco a pouco, reconhecer-se-iam uns aos outros como interlocutores qualificados. Na lição já distante de Santos (1988): o objeto do processo seria determinado pelo processo do objeto, isto é, o sistema seria necessariamente o resultado do processo de construção do sistema para além das diferentes concepções de “sistemas de ouvidoria” eventualmente disponíveis.

Era o que afirmavam as primeiras iniciativas mais consistentes de integração e de mútuo reconhecimento entre ouvidores e ouvidorias, como o Fórum de Ouvidorias de Pautas Sociais (FOPS), Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias (FNOU), Fórum Nacional de Ouvidorias de Polícia (FOP) e as ouvidorias gerais dos estados, entre outros.

E também para “dentro” da Controladoria-Geral da União este novo sistema de ouvidorias do Poder Executivo federal deveria fazer sentido e agregar valor ao combate à corrupção e à promoção da transparência, razão pela qual, em maio de 2013, a “construção participativa do sistema federal de ouvidorias” passa a integrar um dos compromissos assumidos pelo Brasil nos termos do 2º Plano de Ação da Parceria para Governo Aberto (OGP).

2.1 Os principais subsídios técnicos

Em 2011, numa parceria com a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – (Pnud), o projeto Pensando o Direito lançou edital propondo a pesquisa intitulada “Por um sistema nacional de ouvidorias públicas: possibilidades e obstáculos”. A Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), selecionada no processo, realizou pesquisa e apresentou um diagnóstico das ouvidorias do Brasil e de seu potencial como espaço de materialização da participação popular na administração pública.

Se, por um lado, a pesquisa indicava que as ouvidorias, por suas atribuições, poderiam ser peça fundamental à realização dos direitos no Estado Democrático de Direito, por outro, apresentou um quadro de sua subutilização e abandono. Os dados colhidos demonstravam que, além de pouco estruturadas, as ouvidorias possuíam debilidades que colocavam em cheque a sua função de espaço de diálogo, e o resultado disso era que, na amostra realizada, 81,7% dos entrevistados apresentavam desejo de levar as suas reclamações ao governo, mas apenas 5,3% já haviam procurado uma ouvidoria.

Sem condições metodológicas de traçar prognósticos e prescrições normativas, o relatório da pesquisa reafirmou, ao final, as demandas e as posições historicamente formuladas, tais como: mandato para ouvidores; autonomia, ainda que abstratamente formulada, para as ouvidorias; eleição para o cargo de ouvidor; delimitação de fluxos de tratamento e de respostas às demandas cidadãs.

O momento mostrava-se duplamente oportuno para rerepresentar a discussão sobre o sistema: de uma parte, o relatório da pesquisa consignava importantes questões sempre ventiladas; de outra parte, naquele momento ingressavam onze novos servidores concursados, cuja força de trabalho viria a ser útil para que fosse possível dispor de equipe para tratar, se não exclusivamente, ao menos preponderantemente sobre o tema. Considerou-se como ponto inaugural uma minuta de decreto que havia sido produzida pela OGU e encaminhada à Casa Civil em 2005.

Essa primeira minuta tinha sido inspirada no decreto que regulamenta o Sistema de Correição do Poder Executivo federal – o Decreto nº 5.480/2005. Com efeito, tratava-se de uma proposta de criação do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal dotado de razoável grau de hierarquia e centralização.

Esse primeiro modelo de sistema era formado por três níveis: o órgão central, os órgãos setoriais e os órgãos seccionais. Na prática, esses níveis eram ocupados, respectivamente, pela Ouvidoria-Geral da União, pelas ouvidorias de ministérios e pelas ouvidorias de órgãos e entidades vinculados aos ministérios. Cada componente tinha funções diferentes, porém havia uma certa hierarquia entre eles. Por exemplo, de acordo com o art. 6º, § 3º desta minuta, cabia à OGU “avaliar as informações enviadas pelas unidades setoriais e seccionais, criando e divulgando estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados e das políticas públicas elaboradas no âmbito do Poder Executivo federal”.³

Esses subsídios promoveram intensos debates na Ouvidoria-Geral da União. Como já se previa, alguns dos temas que geraram as discussões mais acirradas relacionavam-se ao conceito de ouvidoria como órgãos de controle interno, ao mandato para os ouvidores, aos critérios para provimento no cargo de ouvidor e ao posicionamento do ouvidor na estrutura administrativa de sua instituição, entre outros.

Em especial, as discussões sobre os critérios para investidura no cargo de ouvidor polarizaram, por algum período, a equipe interna, pois os novos analistas de finanças e controle, sentindo a necessidade de ocupar espaços e de promover a discussão sobre a *profissionalização* das atividades de ouvidor, sugeriram uma maior participação de sua carreira no processo de institucionalização das ouvidorias. A proposta mais enfática nesse sentido sugeria que um dos critérios para o provimento no cargo de ouvidor fosse o exercício efetivo da carreira de analista de finanças e controle, uma vez que era esta a carreira da Ouvidoria-Geral da União e que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45/2009, ao acrescentar o inciso XXIII no art. 37 da Constituição, mencionava expressamente as ouvidorias como órgão de controle interno. Havendo a PEC nº 45/2009 sofrido emenda para suprimir as ouvidorias de sua redação, já refletindo as tensões políticas do debate, entendeu-se que a discussão sobre o tema não deveria estar contemplada na primeira minuta da nova versão do decreto.

Um processo participativo de criação de um sistema necessita do engajamento dos setores afetados pela medida; mas, para isso, é preciso antes conhecer e identificar estes interlocutores.

2.2 As discussões, os conflitos e os consensos

A primeira minuta de decreto regulamentador do sistema de ouvidorias contava com seis capítulos: Disposições iniciais; Estrutura do sistema; Competências das unidades do sistema; Técnicas e procedimentos; Articulação com órgãos externos;

3. Disponível em: <<http://goo.gl/Ejaxrb>>.

e Disposições finais – subdivididos em 22 artigos. Em maio de 2013, foi disponibilizada na Plataforma Interativa do Projeto Pensando o Direito. Adicionalmente ao decreto, foram inseridas algumas questões gerais sobre ouvidorias para discussão.

Com o auxílio do Ministério da Justiça, a primeira consulta pública sobre o decreto foi amplamente divulgada. A OGU lançou *folders* e cartazes, bem como notícias na televisão, rádio, internet, *Facebook* e *Twitter*.

As primeiras manifestações eletrônicas começaram a surgir já no final de maio. De início, uma das principais tensões surgidas foi sobre a definição de ouvidoria trazida pelo parágrafo único do art. 4º do Decreto:

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, unidade de ouvidoria é o órgão de controle interno responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações de informação, denúncias, sugestões e elogios relativos à prestação de serviços públicos em geral, com a finalidade de garantir a participação dos cidadãos na gestão pública.

Muitos se posicionaram contrários a essa definição, tanto na plataforma interativa do Ministério da Justiça quanto fora dela. A celeuma surgiu em torno, principalmente, da caracterização das ouvidorias como *órgãos de controle*, sem que houvesse qualquer problematização em torno do adjetivo “interno”, que pretendia, por um lado, marcar a distinção com o instituto do *ombudsman* – órgão de controle externo ao Poder Executivo, porque vinculado ao Poder Legislativo – e, por outro, acentuar a identidade com as ouvidorias criadas no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público.⁴

Apenas com a movimentação no Senado, em meados de 2013, da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45,⁵ apresentada em 2009 com a finalidade de caracterizar o controle interno por um conjunto de quatro “funções”, a discussão tem lugar; muito embora de forma completamente inusitada: a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) e a Associação Nacional de Ouvidores Públicos (Anop) passam a defender a exclusão da “função ouvidoria” do controle interno, mas não sob o argumento histórico de que essa função deveria ser desempenhada pelo Poder Legislativo, tão somente para que o ouvidor pudesse ser escolhido externamente às carreiras específicas que, nos termos da referida PEC, estruturariam o controle interno. Em defesa dessa posição denominada “modelo externo de ouvidoria” – que afirma, com eufemismo, ser a ouvidoria órgão de controle externo apenas porque o ouvidor é estranho à carreira do órgão ao qual se vincula, Lemos e Lyra (2014, p. 23-24) assim se pronunciam: “a aprovação da

4. Como exemplo, vale transcrever o art. 1º da Portaria PGR/MPF nº 519, de 30 de agosto de 2012, que cria a Ouvidoria do Ministério Público Federal (MPF) como: “órgão de controle interno, para a promoção da qualidade das atividades desempenhadas pelos membros, órgãos, servidores e serviços auxiliares do MPF, e de fomento da participação dos cidadãos, de organismos da sociedade civil e de outras entidades públicas e privadas na instituição” (Brasil, 2012).

5. Arquivada ao final da 54ª Legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato da Mesa nº 2, de 2014, a proposta foi desarquivada em 2015 a fim de se reiniciar sua tramitação.

PEC nº 45/2009 importaria, automaticamente, na impossibilidade de adoção do modelo de ouvidoria autônoma e democrática, no Poder Executivo federal, fragilizando, ademais, as ouvidorias que adotaram o supramencionado paradigma”. Esta percepção, contudo, mostra-se equivocada por desconsiderar que a expressão “controle interno” se refere, na verdade, à posição ocupada pela ouvidoria na estrutura do órgão a que pertence, não tendo portanto nenhuma relação com os atributos da pessoa que exerce o cargo de ouvidor. Há plena compatibilidade, portanto, da ideia de uma ouvidoria como órgão de controle interno cujo cargo de ouvidor é ocupado por agente que não pertence aos quadros daquela carreira – veja-se, nesse sentido, o próprio caso da Ouvidoria-Geral da União, órgão de controle interno cujo cargo de ouvidor-geral sempre foi ocupado por agente externo à carreira de finanças e controle.

As tensões culminaram com reunião ocorrida entre a Ouvidoria-Geral da União e as principais associações representativas de ouvidorias – ABO, Associação Brasileira das Relações Empresa-Cliente (Abrarec) e Anop, em julho de 2013. Na ocasião, as associações entregaram carta de rechaço à minuta em apreço e pediram a suspensão imediata da consulta pública.

Ao mesmo tempo em que se articulavam as opiniões contrárias à definição, os servidores públicos da carreira de “finanças e controle” que a defendiam também se mobilizavam, movimento este que levou à entrega de carta ao Ouvidor-Geral, por meio da Associação Nacional dos Auditores Federais de Controle Interno (Anafic), na qual era defendida a tese de que as ouvidorias seriam órgãos de controle interno.

Nesse contexto, a OGU compreendeu a necessidade de incrementar tanto a estrutura do decreto quanto a forma de discussão.

Paralelamente, a consultoria no âmbito do Projeto Diálogos Setoriais pôde concluir seus trabalhos, fornecendo ao processo três produtos consistentes: o Diagnóstico de ouvidorias do Poder Executivo federal, o Guia de orientação para gestão em ouvidorias, e a Proposta de normatização do sistema de ouvidorias do Poder Executivo federal. Este último produto, refletindo as orientações contidas no “Manual de orientação para arranjo institucional de órgãos e entidades do Poder Executivo federal” de 2008, subsidiou a elaboração de uma segunda minuta de decreto.

Com esta ampla bagagem adquirida durante o primeiro semestre de 2013, deu-se início à realização das caravanas de ouvidorias e das câmaras técnicas.

As caravanas – reuniões semelhantes a assembleias, realizadas em capitais das cinco regiões – contribuíram para o aprofundamento da relação entre Ouvidoria-Geral da União e Secretaria-Geral da Presidência da República, e acabaram por consolidar, na teoria e na prática, a relação entre ouvidorias e participação social. Essa parceria

permitiu que o sistema de ouvidorias fosse construído de maneira conjunta com a Política Nacional de Participação Social e com o Sistema Nacional de Participação Social. Isso se mostraria essencial no futuro próximo, em face da aprovação do Decreto nº 8.243/2014, que incluiu as ouvidorias públicas como instâncias de controle e participação e conferiu à OGU papel importante na normatização de seus processos.

A etapa inaugural das caravanas, a Caravana do Centro-Oeste, realizada em Cuiabá em julho de 2013, permitiu discussões relevantes na medida em que houve contraposições entre “modelos” diferentes de ouvidorias – o modelo de uma ouvidoria ligada a um órgão de controle interno, como é o caso da Ouvidoria-Geral do Estado do Mato Grosso, e um outro modelo, representado pela Defensoria Pública estadual, que apresenta (equivocadamente) a ouvidoria como uma instituição de “controle externo”, já que o ouvidor é necessariamente um agente externo à instituição. Muito embora não se tenha logrado consensuar parâmetros para identificação de modelos e muito menos para avaliá-los e compará-los, a reunião inaugurou uma aliança entre experiências e “modelos” anunciadamente distintos em razão de um objetivo comum: definição de normas para atuação das ouvidorias brasileiras.

Em setembro, na cidade de Porto Alegre, a OGU realizou, em parceria com a Ouvidoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, a Caravana do Sul. Foi possivelmente a ocasião na qual houve maior participação popular. De forma espontânea, representações variadas de movimentos sociais estiveram presentes à reunião para reivindicar uma forma de ouvidoria que correspondesse aos anseios e às necessidades da população, sobretudo das parcelas mais vulneráveis.

No final de setembro houve caravana em Salvador, etapa do Nordeste. Em razão da presença quase exclusiva de (poucas) pessoas vinculadas à Ouvidoria-Geral da Bahia, a reunião foi capturada por seus dirigentes, que se alternaram no repisar das críticas contida no documento – assinado pelas associações e elaborado pelo ouvidor-geral do estado da Bahia – já supramencionado, reafirmando e recrudescendo posições que a própria OGU já considerava superadas pelo desenrolar dos argumentos.

Na Caravana do Sudeste, diferentemente das demais, ouvidores do estado e do município de São Paulo trataram de apresentar, uns aos outros, suas ideias e ações sobre as respectivas ouvidorias, com ênfase nos instrumentos de ampliação da participação da sociedade. Dito de outra maneira, foi ressaltado como cada um dos governos criou e reforçou mecanismos para empoderar cidadãs e cidadãos no que diz respeito à formulação de políticas públicas e sua fiscalização. Esse diálogo entre o estado e o município de São Paulo tornou secundário o debate sobre o decreto proposto pela Ouvidoria-Geral da União, embora tenha representado avanços para o debate sobre regulamentação das ouvidorias.

Por fim, realizou-se a Caravana da Região Norte, em Manaus, a última etapa do processo de consulta regional. Essa caravana ocorreu em clima de *grande final*, mesmo que, às vésperas do evento, a equipe da Ouvidoria-Geral do estado que estava à frente da organização do evento tivesse sido substituída. Essa situação foi superada pela nova equipe, que cumpriu a agenda proposta. Característica digna de nota neste encontro foi o tom emprestado por esta nova equipe ao evento, ao propor como atribuição prioritária às ouvidorias as ações relativas aos processos de acesso à informação.

Essa derradeira caravana culminou com a apresentação da nova versão do decreto, contendo sugestões trazidas no decorrer da consulta pública, das reuniões com o intuito de formular subsídios e, é claro, das próprias caravanas.

Viam-se, pois, superados os primeiros antagonismos e consolidavam-se, finalmente, os primeiros consensos: ouvidoria passava a ser conceituada como *unidade de controle e participação social*. Isto é, os dois termos se uniam para ampliar as possibilidades de atuação e de realização de uma ouvidoria.

Em referência à estrutura da organização do sistema, criticado pela hierarquização e centralização, pode-se dizer que a nova proposta resolveu essa questão: uma das diretrizes do sistema passava a ser a “atuação coordenada, integrada e horizontal entre as unidades de ouvidoria”, podendo a OGU instituir fóruns e instâncias colegiadas de consulta e deliberação.

No balanço final desse processo, a equipe da OGU que viajou pelo Brasil produziu documento (parcialmente reproduzido a seguir e também no mencionado relatório de gestão) enumerando aqueles que, em sua avaliação, foram os principais ganhos advindos desta experiência:

- a reunião inédita de profissionais que trabalham em ouvidorias – este tão recente instituto na também tão recente democracia brasileira;
- o ensejo à reflexão sobre conceitos afetos à temática de ouvidoria, desde “o que é uma ouvidoria”, “como funciona”, “para quem serve”, “para o que serve”, “que diferentes tipos existem”, “quais suas atribuições” e outras perguntas que, porque postas na mesa, puderam ser perguntadas mais do que respondidas, tão novo esse trajeto propício para pensar e falar sobre ouvidoria;
- o incentivo à criação coletiva e pública, à polêmica de embates frontais, antagonísticos, mas acima de tudo, francos; abertas como devem ser as ouvidorias, ou parafraseando um tempo ido: uma ouvidoria “geral, ampla e irrestrita”;

- e, principalmente, a colaboração para a construção da democracia instituída pela denominada Constituição Cidadã no que ela traz de participação da sociedade na elaboração e fiscalização da coisa pública, para fazer valer os direitos humanos, tão caros à população brasileira, inscritos na Constituição Federal.

Tais pontos, se não necessariamente revelam ganhos, explicitam o elevado (ou exacerbado?) otimismo com que a OGU conduziu o processo e disseminou expectativas.

2.3 O fechamento do processo

Após mais de um ano no processo de construção do sistema e dispondo de subsídios decorrentes de consultorias e da participação em geral, a OGU convidou, em 8 de novembro de 2013, um grupo de trinta ouvidores para discutir, sistematizar e consolidar uma derradeira minuta, que, entre outras definições, contemplava a seguinte:

[Ouvidoria é] instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.⁶

Esse conceito, criado no âmbito da OGU, fora também reproduzido na minuta de decreto de criação do Sistema Nacional de Participação Social, que se encontrava, àquela época, em consulta pública, promovida pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

Em reunião, os participantes foram instados a refletir sobre as concordâncias, as discordâncias e as lacunas de todo processo, com vistas a estabelecer uma minuta de decreto capaz de atender minimamente as expectativas em jogo. Essa minuta derradeira foi disponibilizada para “consulta pública de validação” no *Portal Participa BR*, o portal eletrônico de participação do Poder Executivo federal.

Em janeiro de 2014, já incorporadas as contribuições advindas do *Participa BR*, a OGU passou a trabalhar, com o apoio da Secretaria Geral da Presidência, para que a minuta de decreto fosse apreciada juntamente com as demais propostas de regulamento a serem anunciadas num evento denominado *Arena da Participação Social*, que congregaria milhares de pessoas em Brasília para discutir a temática da participação social.

Apenas em meados de maio de 2014 tal evento pôde ser definitivamente confirmado como palco do anúncio do Sistema Nacional de Participação Social, entre outras medidas normativas de fomento à participação, reservando à OGU poucos

6. Disponível em: <<http://goo.gl/Ejaxrb>>.

dias para travar diálogo com servidores das demais instâncias formais de apreciação e aprovação da Casa Civil e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e, deste modo, tentar agregar a proposta de sistema de ouvidorias ao pacote.

Após intenso diálogo, mútuo convencimento e algum insuperável desacordo, sobretudo por parte da equipe do MP, entendeu-se que, da minuta construída no processo de participação, deveria ser removida a obrigação de criar ouvidoria onde não houvesse, sob o argumento de que o decreto não poderia gerar novos gastos, e deveria ser majorado o prazo de resposta do gestor ao ouvidor, uma vez que os prazos da Lei de Acesso (acolhidos na derradeira minuta) dificilmente permitiriam a resolução definitiva dos problemas. A OGU, então, incumbiu-se de modificar e justificar as alterações acordadas na tramitação interna a fim de garantir aprovação da minuta e, por consequência, a edição do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal.

Contudo, mesmo tendo havido aprovação formal pela Secretaria-Geral da Presidência, a falta de manifestação do MP não permitiu que a minuta alterada, em comum acordo, fosse incluída entre os atos regulamentares anunciados.

Assim, diante do silêncio do MP, pode parecer fácil e tentador, ainda hoje, identificar os responsáveis por este desfecho sem fecho ou, como diz o dito, pela frustração de “morrer na praia”. Talvez fosse mais cômodo à OGU e às ouvidorias. Porém, para caracterizar o “veto” do MP como causa da inexistência do sistema, seria necessário negar os fundamentos do funcionamento das ouvidorias públicas e, mais grave, das instituições democráticas; seria preciso negar preponderância à conexão entre política e direito estabilizada na Constituição e, por conseguinte, admitir que, de fato, os textos jurídicos são indiferentes aos contextos sociais aos quais se destinam – e que, ao fim e ao cabo, legalidade não tem nada a ver com legitimidade, como tão bem demonstrou a ditadura dos atos institucionais.

Difícil é (auto) avaliar o processo, a atuação da OGU, em especial, e perscrutar: faltou consistência política e densidade normativa ao movimento? Faltou a participação direta e significativa das pessoas que recorrem às ouvidorias e que seriam os beneficiários diretos do sistema? Será que a participação dos ouvidores pouco ou nada representa à sociedade em geral e ao governo em particular? Teria a OGU edulcorado a discussão, atribuindo demasiada qualidade aos argumentos e descolando a proposta da realidade?

São questões que exigem respostas. Não porque um “sistema de ouvidorias” seja imprescindível à consolidação do Estado Democrático de Direito, mas por que a correlação entre legalidade e legitimidade, sobre a qual se desenvolveu todo o processo de construção pincelado anteriormente, é indispensável sim à estabilidade socioeconômica, democrática e institucional do Brasil, como sugeriram os protestos de junho de 2013.

Inadvertidamente, Lemos e Lyra (2014, p. 38) levantam uma hipótese ao elaborarem uma análise crítica da minuta do decreto da OGU, à qual atribuem “viés autoritário e tecnocrático” ao defenderem que o “controle do funcionamento da ouvidoria – tal como o múnus de ouvidor – deve ter caráter persuasivo. Ser feito, espontaneamente, através da manifestação de qualquer cidadão ou entidade interessada”. Isto acaba revelando o caráter performativo que o discurso sobre ouvidoria vem conferindo ao papel do cidadão, em última análise, do povo. Isto é, a referência retórica ao cidadão (e, mais recentemente, à democracia participativa) tem servido para justificar a necessidade de ouvidorias e sistemas de ouvidorias, sem qualquer consideração sobre a efetividade, sobre os impactos produzidos na vida das pessoas que demandam atendimento. Enfim, se o problema parece ser a falta de legitimidade das ouvidorias públicas, a hipótese é a de que essa falta vem sendo ilusoriamente compensada por uma retórica perversa que mistura populismo e vitimização e se expressa mais ou menos assim: o ouvidor, que é o legítimo representante do cidadão, não consegue ser autônomo porque está subjugado pelo governo e pela tecnocracia, que não reconhecem (paradoxalmente) a imprescindibilidade de sua *magistratura da persuasão*.⁷

Da perspectiva da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia, é possível refinar essa hipótese e aplicá-la ao caso: o mencionado nível de institucionalidade e autonomia alcançado pela OGU, embora elevado se comparado ao que havia antes de 2011, decorre predominantemente da legitimidade obtida junto a dois grupos populacionais extremamente especializados no tema “ouvidoria”, quais sejam: ouvidores brasileiros e servidores da Controladoria-Geral da União; grupos coincidentes, que atuam nos mesmos espaços e formulam pretensões “técnicas” semelhantes. Pelo verso dessa hipótese seria possível concluir que o processo de institucionalização não proporcionou satisfatoriamente a inclusão dos principais afetados pela atuação das ouvidorias: gestores dos serviços públicos e cidadãos usuários desses serviços. Logo, não poderia ser configurado como uma experiência concluída de democratização da administração pública:

uma “democratização” da Administração que, ao ir além de seus deveres de fornecer informações, suplementaria internamente os controles parlamentar e judicial sobre ela própria. Mas se a participação dos afetados é na tomada de decisão, a ativação de *ombudsman*, de procedimentos quase-judiciais, de audiências, etc., são adequados à democratização, ou se outros arranjos devem ser encontrados para um domínio tão sensível à interferência e dependente de efetividade, é, como sempre em tais inovações, uma questão do intercurso entre a fantasia institucional e a experimentação cuidadosa (Habermas, 1997, p. 184).

7. Com o risco de se fazer aqui uma injusta generalização, essa retórica conspira toda a “literatura sobre ouvidoria” no Brasil, com destaque para a obra de Rubens Pinto Lyra. Outra “marca” dessa retórica é o sentimento de inferioridade em relação ao Ministério Público, que teria tomado o lugar conferido às ouvidorias pelo processo de redemocratização do país. Diferentemente do populismo e da vitimização utilizados de forma defensiva, essa “síndrome de vira-lata” (provavelmente reflexo da relação de subordinação que a maioria dos advogados mantém com promotores) tem suscitado manifestações ofensivas, como essa registrada reiteradamente por Lyra (2011, p. 252; 2014, p. 126): “o Ministério Público consolidou-se como *ombudsman* dos Direitos Humanos, com sua atuação festejada pela opinião pública”.

Não obstante, mesmo reiterando que “o exame da efetividade exige a avaliação e a mensuração de impactos que envolvem múltiplas dimensões dos prováveis efeitos”, parece correto afirmar que a OGU *começou a fazer* diferença na realização de processos participativos que *podem* resultar em “melhorias no funcionamento dos governos, na implementação de suas políticas públicas e nos resultados destas para a qualidade de vida e acesso a bens públicos por parte dos cidadãos brasileiros”. Tal como ocorre nos processos de mediação de conflito (Romão, 2005, p. 170-171), o processo de construção participativa teve êxito porque os participantes, ao menos, puderam compreender “mais claramente” o que lhes importa, as alternativas que possuem, que têm poder de decisão sobre seus próprios interesses e necessidades”.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A melhor proposta, a melhor minuta ou o melhor “modelo de ouvidoria” só pode ser decorrência de um amplo e irrestrito processo de deliberação, no âmbito do qual seja possível avaliar a atuação das ouvidorias para além dos textos jurídicos e dos discursos políticos aos quais se vinculam na criação (mas não necessariamente, no funcionamento). Do contrário, o desprezo pelo processo e pelas imperfeições dele decorrentes pode condenar a formação de um sistema de ouvidorias à mesma escuridão que atualmente caracteriza o debate sobre ouvidorias no Brasil: um amontoado de experiências federais, estaduais e municipais sem avaliação e sem clareza do que produzem e proporcionam, e que se apresenta e se autocelebra como conjunto de “modelos substantivos” de ouvidorias.

Na verdade, a desconsideração pelo contexto e o fetiche pelo texto podem transformar a construção do sistema de ouvidorias num capítulo desse opaco debate sobre ouvidorias; o que é ainda pior, porque seus “autores” costumam não só louvar suas próprias posições como também desqualificar com adjetivos o que lhes parece contrário: no caso do sistema proposto pela OGU, os adjetivos mais frequentes foram “autoritário” e “tecnocrático”.

Os textos mais recentes de Lyra (2014), aqueles que realmente foram produzidos a partir de 2011,⁸ atribuem relevância ao processo democrático, muito embora insistam em fazer prevalecer suas próprias posições políticas contra aquelas que, por seus próprios parâmetros, são subordinadas. Talvez por isso, Lyra (2014, p. 132) revele certa perplexidade com a falta de mobilização em torno de “seu” manifesto de 2012, formalmente formulado pelo Centro Brasileiro de Estudos Sociais e Políticos (Cebep), sobre a “constituição de uma

8. Em 2011, Lyra escreveu que: “De 1992 até os dias de hoje, nunca os ouvidores públicos brasileiros se reuniram com o objetivo de discutir a instituição de um sistema nacional de ouvidorias públicas, autônomas e democráticas, que jamais mereceu apoio de nenhuma de suas entidades representativas nem motivou qualquer mobilização a respeito” (Lyra, 2011, p. 253). Cumpre observar que, no período focalizado neste capítulo, a OGU promoveu mais de uma centena de reuniões e encontros com a finalidade precípua de se discutir e constituir redes e sistemas de ouvidorias.

rede nacional de ouvidorias autônomas e democráticas”: “Tal mobilização, entretanto, até agora não ocorreu”. Como explica Azevedo (2008), o fato é que: “A mudança da lei é útil e necessária, sem dúvida. Mas em geral é mais efetiva quando é fruto de uma reflexão profunda e de reivindicações concretas da sociedade, quando atende a demandas bem sedimentadas e com uma sólida história de embates atrás de si”.

Vale acrescentar: “com uma sólida história de embates atrás de si” da qual resulte o melhor argumento.

De qualquer forma, o processo, de fato, não chegou ao fim, razão pela qual parece oportuno prosseguir com a criação do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal,⁹ tendo em vista as expectativas a serem alcançadas pelos seguintes resultados:

- atendimento ao cidadão nos termos do Decreto nº 6.932/2009, atuando na avaliação e no controle dos padrões de qualidade estabelecidos pelos órgãos e entidades, sobretudo por meio de “carta de serviço”, e, assim, integrando “canais” de atendimento (inclusive os distintos “disques” e tridígitos) e conferindo mais agilidade, mais qualidade e mais transparência à prestação dos serviços;
- monitoramento de riscos, atuando de forma proativa especialmente no levantamento de denúncias e reclamações e, assim, fornecendo informações imediatas e úteis tanto à CGU quanto aos demais órgãos e entidades da administração pública federal;
- “banco de denúncias”, recebendo e organizando dados e informações fornecidos pelos cidadãos a fim de oferecer respostas adequadas (que protejam denunciantes e denunciados) e oportunidades de participação em ações da CGU;
- governo aberto e participativo, desenvolvendo uma nova versão do Portal Ouvidorias.gov, que conte com plataforma digital e interativa capaz de promover a difusão de dados abertos e espaços colaborativos (conciliando iniciativas como o Participa.br e o Consumidor.gov.br) e a transparência dos processos decisórios; e
- impulsão (ou incubação) de boas práticas, articulando capacidade instalada (assistência técnica) das áreas típicas de controle com prioridades de gestão e necessidades da população (em especial, parcelas mais vulneráveis) para gerar “exemplos inspiradores”.

9. Mesmo porque Lyra (2014, p. 131) parece ter razão quando sustenta que: “a instituição de um sistema nacional de ouvidorias, com as características acima indicadas, a nível federal, contribuiria, fortemente, para induzir estados e municípios a criarem sistemas de ouvidorias semelhantes”.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, D. A. Momento constituinte e revisão constitucional: considerações sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 157. **Revista CEJ**, ano XII, n. 40, p. 31-42, jan./mar. 2008.
- BRASIL. Procuradoria-Geral da República; _____. Ministério Público Federal. Portaria PGR/MPF nº 519, de 30 de agosto de 2012. Dispõe sobre a criação e implantação da Ouvidoria do Ministério Público Federal. Brasília: PGR; MPF, 2012.
- _____. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Relatório de gestão 2011-2014**. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/yjexqp>>.
- CARDOSO JR., J. C.; GARCIA, R. C. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. *In*: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. S. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.
- HABERMAS, J. **Passado como futuro**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993.
- _____. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- LEMOS, P.; LYRA, R. P. Propostas de parlamentares e do Governo Federal para um sistema nacional de ouvidorias. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa**. João Pessoa: Editora UFPB, 2014.
- LYRA, R. P. Ministério Público e ouvidorias: análises comparativa e propostas de aprimoramento. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **Do tribuno da plebe ao ouvidor público: estudos sobre os defensores da cidadania**. João Pessoa: Editora UFPB, 2011.
- _____. Ministério Público e ouvidorias: as duas faces do *ombudsman* no Brasil. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa**. João Pessoa: Editora UFPB, 2014.
- PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.
- ROMÃO, J. E. **Justiça procedimental: a prática da mediação na teoria discursiva do direito de Jürgen Habermas**. Brasília: Maggiore, 2005.
- SANTOS, B. S. **O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica**. Porto Alegre: Fabris, 1988.