

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2286

**A ATUAÇÃO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS
FEDERAIS COMO INSTÂNCIAS DE CONTROLE
E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

Ronald do Amaral Menezes



A ATUAÇÃO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS FEDERAIS COMO INSTÂNCIAS DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Ronald do Amaral Menezes¹

1. Assessor especializado e ouvidor do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H83.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO7

2 METODOLOGIA.....8

3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DO ESTADO8

4 AS OUVIDORIAS FEDERAIS NO CONTROLE E NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL12

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....22

REFERÊNCIAS22

SINOPSE

Ao lado de outros institutos de participação e controle social, as ouvidorias públicas surgem com maior vigor no esteio do processo de redemocratização do Estado brasileiro, cujo marco mais significativo foi a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. São responsáveis pelo tratamento de 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. Este estudo tem por objetivo analisar a atuação das ouvidorias públicas federais na viabilização do controle e da participação social no Brasil.

Palavras-chave: ouvidorias públicas federais; participação social; controle social da administração pública.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 inaugura nova e importante dimensão à relação entre Estado e sociedade, na medida em que institui, ainda em seu art. 1º, um Estado democrático de direito que tem a cidadania como um dos seus fundamentos. Nesse contexto, ao conferir ao povo a titularidade do poder e possibilitar que este seja exercido diretamente, contribui para a superação dos limites da democracia representativa.

No esteio do processo de redemocratização do país, diversas instâncias e mecanismos de participação social têm sido instituídos, sobretudo ao longo das últimas décadas, criando condições para que os cidadãos exerçam o controle social e influenciem os processos decisórios governamentais. Nesse contexto, destaca-se a ouvidoria pública, instância de promoção e defesa de direitos, locus privilegiado de ausculta dos cidadãos quanto à eficiência, à eficácia e à efetividade das políticas e dos serviços públicos. Ao prover estruturas com vistas à participação e ao controle social da *res publica*, aproxima-se dos elementos dialógicos que caracterizam a gestão social e, assim, contribui para a valorização da cidadania e para o fortalecimento da democracia participativa.

Este texto tem por objetivo analisar o papel desempenhado pelas ouvidorias públicas federais na viabilização do controle e da participação social no Brasil. Para tal, serão utilizados os dados da edição de 2014 do Projeto Coleta OGU, realizado por meio de parceria entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ipea. O Projeto objetivou conhecer as características da atuação das ouvidorias públicas, em especial daquelas vinculadas a órgãos e entidades do Executivo federal, e reunir subsídios para a constituição do Sistema Federal de Ouvidorias Públicas e para a formulação de políticas para o segmento.

A próxima seção aborda as questões metodológicas concernentes ao estudo realizado. A seção 3 discute as questões relacionadas à participação e ao controle social do Estado. A seção 4 tem início com uma abordagem histórica, retratando a gênese da ouvidoria pública no Brasil, seguida de uma análise, baseada nos resultados do Coleta OGU 2014, sobre a atuação das ouvidorias federais no provimento de estruturas de participação e controle social. Finalmente, a seção 5 apresenta as considerações finais.

2 METODOLOGIA

O universo da pesquisa abrangeu as 174 ouvidorias de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, nos níveis federal, estadual e distrital, abrangidas todas as regiões do país, que participaram do Projeto Coleta OGU 2014. Nesse contexto, definiu-se a amostra: as 163 ouvidorias de órgãos e entidades do Executivo federal que participaram da pesquisa, sendo 85% da administração indireta e 15% da administração direta.

Os sujeitos da pesquisa foram os titulares das unidades de ouvidoria participantes do Coleta OGU 2014 ou pessoas por eles designadas para o provisionamento das informações.

Tendo por base a tipologia de pesquisa apresentada por Vergara (2013), quanto aos fins, este estudo apresenta características das pesquisas exploratória e descritiva, já que se propõe a, simultaneamente, reunir e sistematizar conhecimentos sobre as ouvidorias públicas federais, bem como descrever características da população e estabelecer correlações entre variáveis.

Por fim, os dados foram tratados quantitativa e qualitativamente, por meio de elementos de estatística descritiva no apoio a interpretações de natureza subjetiva.

3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DO ESTADO

O Estado é um ente imaterial e abstrato, criado a partir de um acordo de vontades com vistas a organizar a vida em sociedade e garantir a convivência pacífica dos seus membros. Nesse contexto, emerge a noção de soberania; um atributo do poder estatal que, no plano interno, traduz a superioridade de suas diretrizes e, no plano externo, a igualdade entre os Estados. O povo, verdadeiro titular do poder soberano, confia ao Estado o seu exercício, com o objetivo de concretização do bem comum. Para tal, o Estado possui o monopólio do direito, estabelecendo regras que tanto limitam a liberdade individual em prol do interesse coletivo como contêm o poder político estatal com vistas à proteção das liberdades individuais.

O poder político estatal se manifesta por meio das funções executiva, legislativa e judiciária. A ideia de separação das funções estatais remonta à antiguidade, com Aristóteles (1985), mas desenvolve-se no século XVII, com Locke (2006) e, sobretudo,

com Montesquieu (2000), quando ganha contornos definitivos. Ao defender que as funções estatais deveriam ser executadas por organismos distintos, independentes e harmônicos entre si, Montesquieu buscava evitar o exercício concentrado e despótico do poder pelo Estado. Como decorrência, surge a noção do controle da ação estatal, inicialmente pela limitação do poder pelo próprio poder, por meio de controles recíprocos entre os órgãos incumbidos do exercício das funções estatais. Tem-se, pois, o que hodiernamente é denominado de sistema de freios e contrapesos, segundo o qual cada órgão, sem usurpar as funções dos demais, pode corrigir ou anular ações que estes tenham realizado e que tenham sido consideradas abusivas.¹

No entanto, a ideia de controle não se restringe àquele realizado no âmbito do próprio Estado. No âmbito da função administrativa,² Alexandrino e Paulo (2012) destacam que a sujeição de suas atividades ao mais amplo controle possível é corolário dos Estados de direito. Nestes, somente a lei, manifestação da vontade do povo, único titular da *res publica*, deve guiar a administração pública, que, por sua vez, deve sujeitar-se ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

No Brasil, a promulgação da CF/1988 inaugura nova dimensão na relação entre Estado e sociedade, na medida em que institui um Estado democrático de direito, tendo como um de seus fundamentos a cidadania. Ao conferir ao povo a titularidade do poder e possibilitar que este seja exercido diretamente, contribui para a superação dos limites da democracia representativa. Nesse contexto, vários são os dispositivos constitucionais que conferem aos administrados a possibilidade de direta ou indiretamente “verificarem a regularidade da atuação da administração pública e impedirem a prática de atos ilegítimos, lesivos ao indivíduo ou à coletividade, ou provocarem a reparação dos danos deles recorrentes” (Alexandrino e Paulo, 2012, p. 815).³

1. No Brasil, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ainda vigente, que estabelecia diretrizes para a então reforma administrativa, elegeu o controle como um dos princípios fundamentais da administração federal (Brasil, 1967).

2. Para José Afonso da Silva, a função executiva se divide em: função governo, com atribuições políticas, colegislativas e de decisão; e função administrativa, com três funções básicas: intervenção, fomento e serviço público (Silva, 2005).

3. A título meramente exemplificativo, pode-se destacar na CF/1988, o art. 31, § 3º, que determina que as contas dos municípios fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei; e o art. 5º, LXXIII, que estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

No esteio do processo de redemocratização do Estado brasileiro, têm sido instituídas diversas instâncias e mecanismos de participação social, criando condições para que os cidadãos exerçam o controle social e influenciem os processos decisórios governamentais. Objetivando consolidar a participação social como método de gestão, o atual governo tem empreendido ações rumo à instituição de instâncias permanentes de diálogo e ao incentivo à participação da sociedade na concepção, na execução e no acompanhamento das políticas públicas.⁴

Segundo Campos (1990), a necessidade do desenvolvimento de estruturas burocráticas para que o Estado cumpra suas funções vem acompanhada da necessidade de proteção aos direitos do cidadão contra usos e abusos do poder público. Ainda segundo a autora, a ausência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público enfraquece o ideal democrático, expondo os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia.

Para Lopez (2010), a questão que se apresenta tem relação com os mecanismos de conciliação das possíveis tensões entre burocracia e democracia, com reflexos nos processos de formulação e execução de políticas públicas que refletem demandas e interesses da sociedade. Nesse contexto, o conceito de *accountability* se apresenta relacionado ao dever de o Estado, por meio de seus agentes, tornar públicas suas ações, permitindo a atribuição de responsabilidades por ações e resultados auferidos.

O'Donnell (1998) segmenta o conceito de *accountability* em duas dimensões: horizontal e vertical. A primeira se relaciona com o controle, exercido por organizações pertencentes ao aparato do próprio Estado, sobre políticas e serviços públicos previsto no *caput* do art. 70 da CF/1988, que estabelece, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Brasil, 1988, art. 70, *caput*).

4. Nesse contexto, destacam-se a publicação do Decreto nº 8.243/2014 (Brasil, 2014), que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e da Lei nº 13.019/2014, que institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

A *accountability* vertical, por sua vez, diz respeito aos mecanismos de controle disponíveis aos cidadãos. Nesse contexto, destaque para a Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de julho de 1998, que, ao alterar o § 3º do art. 37 da CF/1988, cria as condições para que a participação e o controle social se efetivem. Estabelece o aludido dispositivo constitucional, *in verbis*, que:

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:

(...)

§ 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;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (Brasil, 1998, art. 37).

A participação e o controle social pressupõem uma cultura de transparência e de acesso a informações públicas. Nesse sentido, a CF/1988 traz diversos dispositivos que asseguram o acesso à informação, como é o caso do inciso XXXIII do art. 5º que dispõe, *in verbis*, que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXIII – 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 (Brasil, 1988, art. 5º).

Ao regulamentar o acesso a informações previsto no inciso II do § 3º do art. 37 da CF/1988, a Lei de Acesso à Informação (LAI)⁵ se traduz em instrumento de importância singular para a consolidação do processo de democratização do Brasil. A norma em questão garante a qualquer cidadão, como regra geral, o acesso a informações produzidas ou custodiadas por órgãos e entidades públicos. Subverte-se, pois, a lógica até então vigente: o acesso passa a ser regra; o sigilo, exceção.

Tão importante quanto a garantia do direito de acesso à informação é a cultura da transparência na administração pública, materializada com a edição do Portal da Transparência do governo federal em 2004, trazendo aos cidadãos informações precisas sobre a aplicação dos recursos públicos. Para que se tenha uma ideia da importância do portal, desde a sua implantação, foram contabilizados 59,6 milhões de acessos, sendo 14,9 milhões entre os meses de janeiro e novembro de 2015.

Na próxima seção, serão analisadas as questões que se relacionam com a atuação das ouvidorias públicas federais enquanto instâncias de controle e participação social.

4 AS OUVIDORIAS FEDERAIS NO CONTROLE E NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Ao lado das conferências nacionais, de comissões e conselhos de políticas públicas, de audiências e consultas públicas, das mesas de diálogo e dos fóruns interconselhos, as ouvidorias públicas federais se estabelecem na efetivação da participação e do controle social. Nos termos do parágrafo único do art. 1º da Instrução Normativa (IN) nº 1, da Ouvidoria-Geral da União (OGU) da CGU, de 5 de novembro de 2014:

Considera-se ouvidoria pública federal a 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 (CGU, 2014b, art. 1º).

Importante ressaltar que as ouvidorias públicas não são fenômeno recente. Em verdade, suas origens históricas remontam ao final do século XVIII e início do século XIX, quando surge, na Suécia, a figura do *ombudsman*, positivada na constituição

5. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

daquele país em 5 de junho de 1809. Inicialmente responsável por vigiar a execução de ordens e leis emanadas do rei, o *ombudsman* se torna, posteriormente, “um mandatário do Parlamento, controlando, em nome deste, a Administração e a Justiça” (Gomes, 2000, p. 83).

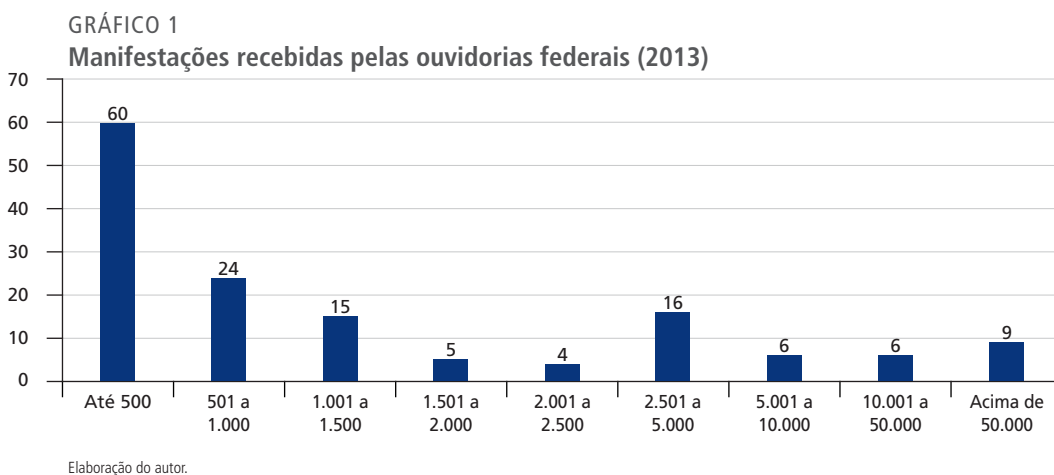
No Brasil, a despeito de a primeira iniciativa que se aproxima do que hoje se conhece por ouvidoria pública datar de 1823, em um projeto que previa a constituição de um juízo do povo, o tema só começou a ser discutido efetivamente a partir do terceiro quarto do século XX. Assim, a temática das ouvidorias públicas esteve presente nos debates que marcaram a transição para o regime democrático no Brasil. No anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que serviria de texto-base para a elaboração da Constituição, constava a criação da Defensoria do Povo. A despeito de a figura do defensor do povo não ter sido consagrada no texto constitucional de 1988, a redação dada ao § 3º do art. 37 possibilitou a emergência das ouvidorias públicas no Brasil. No Executivo federal, a primeira ouvidoria a ser criada foi a do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), por meio do Decreto nº 97.946, de 11 de julho de 1989 (Brasil, 1989). Desde então, o crescimento de ouvidorias tem sido expressivo: em 2014, dados da OGU apontavam para um número de 285 ouvidorias no âmbito de órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

Apesar de suas raízes no modelo do *ombudsman* europeu, as ouvidorias públicas no Brasil adquirem contornos próprios. Seus principais traços distintivos são: *i)* integram a administração, vinculadas que são aos respectivos órgãos ou entidades; *ii)* atuam na mediação das relações entre sociedade e Estado; *iii)* oferecem subsídios ao aperfeiçoamento da administração pública; e *iv)* não possuem poder de coerção, e, dessa forma, sua ação se concretiza por meio da magistratura de persuasão e na autoridade moral de seus titulares.

As ouvidorias públicas se estabelecem, portanto, como *loci* privilegiados de ausculta dos cidadãos sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade de políticas e serviços públicos. Assumem, assim, um papel de extrema relevância para a valorização da cidadania, na condição de instâncias de promoção e defesa de direitos, viabilizando a participação e o controle social, e assegurando o fim público da ação administrativa. A ação qualificada na mediação das relações entre cidadãos e administração possibilita a identificação de janelas de oportunidade para o aperfeiçoamento da gestão pública. Segundo Romão (2012, p. 132), as ouvidorias “surgem como novas expressões institucionais do Estado Democrático de Direito, com a finalidade precípua de realizar a mediação indispensável entre expectativas e direitos, legitimidade e legalidade”.

Tendo em vista que o parágrafo único do art. 1º de nossa Carta Magna, ao reforçar o princípio democrático, confere ao povo a titularidade do poder constituinte, depreende-se que a noção de legitimidade das ações empreendidas pelo Estado emerge e se sustenta respaldada pelos cidadãos. Assim, o relacionamento entre ouvidorias públicas e sociedade traz insumos para que aquelas possam contribuir com os mecanismos de *accountability* horizontal, no auxílio aos órgãos responsáveis pelo controle interno, em questões relacionadas à legitimidade de políticas e serviços públicos. No que tange à *accountability* vertical, embora a CF/1988 só faça menção ao instituto de ouvidoria no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁶ e do Ministério Público (MP),⁷ uma interpretação mais cuidadosa do texto constitucional permite identificar, no art. 37, § 3º, I, o lócus das ouvidorias públicas no Brasil. De acordo com esse dispositivo constitucional, a lei disciplinará as formas de participação do cidadão na administração pública direta e indireta, regulando especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral.

No que tange aos resultados concernentes às manifestações recebidas pelas ouvidorias federais em 2013, os quartis da distribuição apontam que 25% das ouvidorias receberam até 259 manifestações, 50%, até 723 e 75%, até 2.516 (gráfico 1).



6. Art. 103-B, § 7º, da CF/1988.

7. Art. 130-A, § 5º, da CF/1988.

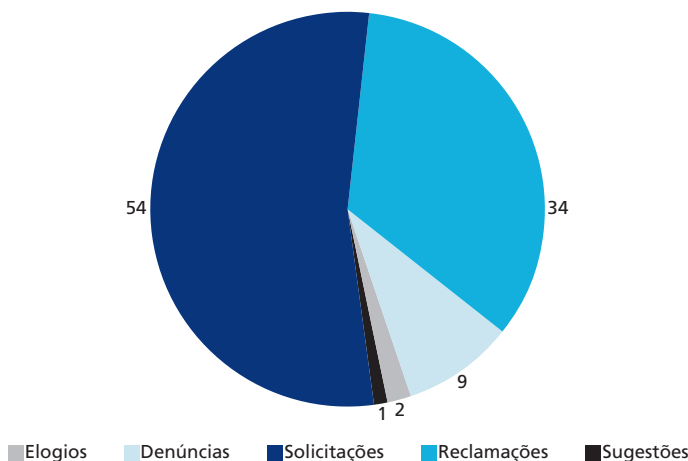
Nesse período, apenas 36% das ouvidorias federais sinalizaram a ocorrência de picos de manifestações. Entre os fatores que motivaram alterações no padrão de recebimento de manifestações, destacam-se: *i)* realização de concursos públicos; *ii)* problemas na prestação de serviços; *iii)* cobranças indevidas e aumentos em tributos; e *iv)* questões referentes à gestão de pessoas em órgãos e entidades.

Sobre os tipos de manifestações recebidas, no gráfico 2, verifica-se a prevalência das solicitações (54%) e das reclamações (34%), seguidas de denúncias (9%), elogios (2%) e sugestões (1%). De acordo com a CGU (2014b), uma sugestão corresponde a uma proposição de ideia ou uma formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela administração pública federal; um elogio representa a demonstração, o reconhecimento ou a satisfação sobre o serviço oferecido ou o atendimento recebido; uma denúncia consiste na comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo; uma reclamação significa a demonstração de insatisfação relativa a serviço público; e uma solicitação, o requerimento de adoção de providência por parte da administração.

GRÁFICO 2

Tipos de manifestações recebidas pelas ouvidorias federais (2013)

(Em %)

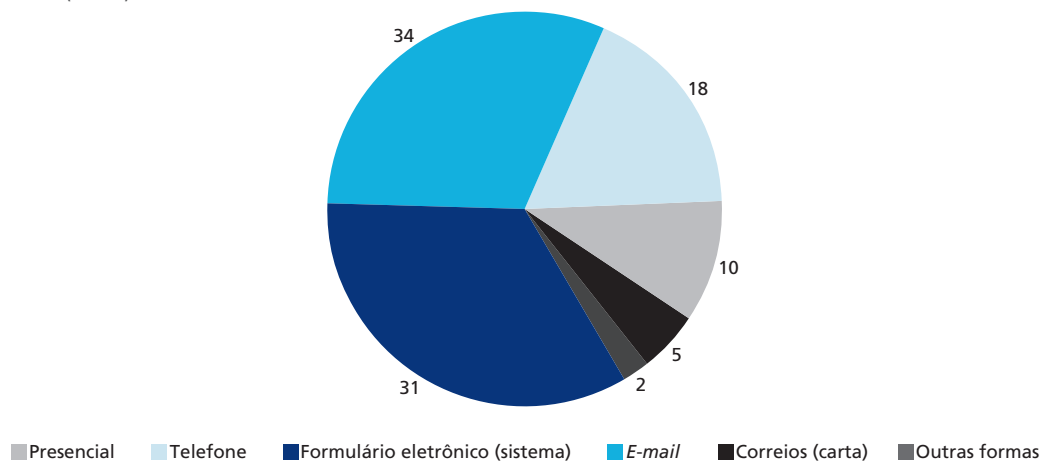


Elaboração do autor.

Setenta e três por cento das ouvidorias federais afirmaram receber e tramitar manifestações anônimas. Nesse contexto, é importante mencionar que a Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 1, de 24 de junho de 2014, estabelece, em seu art. 2º, que “apresentada a denúncia anônima frente à ouvidoria do Poder Executivo federal, esta a receberá e a tratará, devendo encaminhá-la aos órgãos responsáveis pela apuração, desde que haja elementos suficientes à verificação dos fatos descritos” (CGU, 2014a).

Os dados revelaram que o *e-mail* e o formulário eletrônico (sistema) são os principais canais de entrada das manifestações dirigidas às ouvidorias federais, respondendo, juntos, por 65% das demandas recebidas em 2013, embora também mereça destaque o encaminhamento de demandas por telefone (18%). Dez por cento das manifestações foram recebidas por meio de atendimento presencial, modalidade oferecida por 92% das ouvidorias federais participantes da pesquisa. Vale destacar que o contato face a face que se estabelece entre ouvidor e demandantes tem importância singular no contexto da humanização do acolhimento às manifestações. Constata-se, por fim, que a opção pelos Correios para o envio de manifestações está em desuso, compreendendo apenas 2% dos casos (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Principais canais de entrada das ouvidorias federais (2013)
(Em %)



Elaboração do autor.

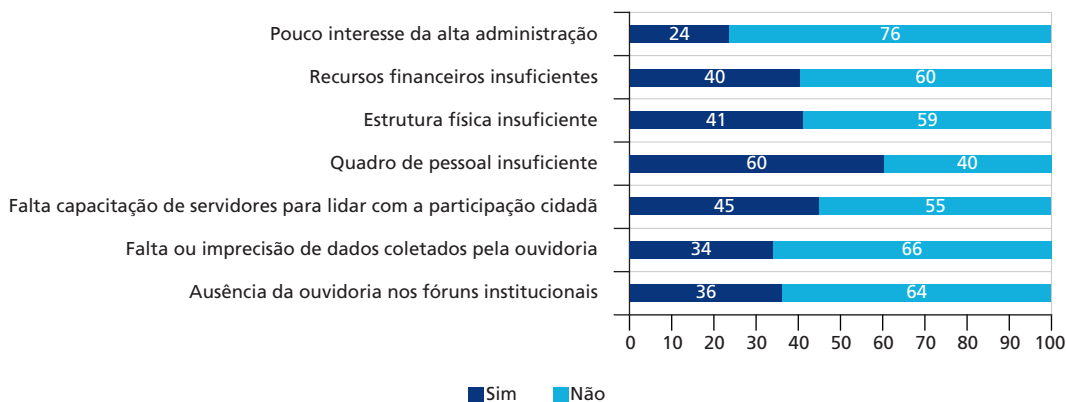
O princípio constitucional da eficiência na administração pública, introduzido ao *caput* do art. 37 da CF/88 pela EC nº 19, de 4 de junho de 1998 (Brasil, 1998), tem suas origens no modelo de administração gerencial, cujo foco é o resultado. No entanto, espera-se que a ação administrativa pública seja, ainda, eficaz e, sobretudo, efetiva, na medida em que se oriente a realização do interesse público. Nesse contexto, a pesquisa de satisfação representa um importante instrumento de gestão na medida em que permite aferir quão satisfeitos ficaram os cidadãos em relação aos serviços prestados pelas ouvidorias. Revela, assim, pontos fortes e fracos, trazendo subsídios ao aperfeiçoamento de suas atividades. Não obstante a relevância do instrumento, sua utilização ainda é baixa entre as ouvidorias federais, alcançando apenas 35% das pesquisadas.

Apenas 40% das ouvidorias federais divulgam periodicamente seus relatórios de atividades em ambiente *web*. Ao prestarem contas de sua ação à sociedade, essas ouvidorias vão ao encontro dos requisitos de transparência da administração pública e, principalmente, oferecem subsídios à participação dos cidadãos na gestão das instituições públicas.

Entre as ouvidorias federais participantes, apenas 40% informaram sobre a existência da Carta de Serviços ao Cidadão no âmbito dessas próprias unidades e/ou dos respectivos órgãos e entidades, e, nesse grupo, apenas 28% monitoram a efetividade do instrumento. A Carta de Serviços ao Cidadão, instituída pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 (Brasil, 2009), tem por objetivo informar os cidadãos sobre os serviços prestados, as formas de acesso a esses serviços, além dos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

Sobre as questões relacionadas à participação social, no que tange ao público atendido pelas ouvidorias federais, 99% das respondentes ao quesito recebem demandas oriundas dos cidadãos e 88%, de colaboradores dos respectivos órgãos e entidades. Grande parte também se volta para demandas oriundas de pessoas jurídicas: 77% recebem manifestações de organizações não governamentais (ONGs) e entidades sem fins lucrativos; 51%, da mídia em geral; e 77%, de empresas em geral (gráfico 4).

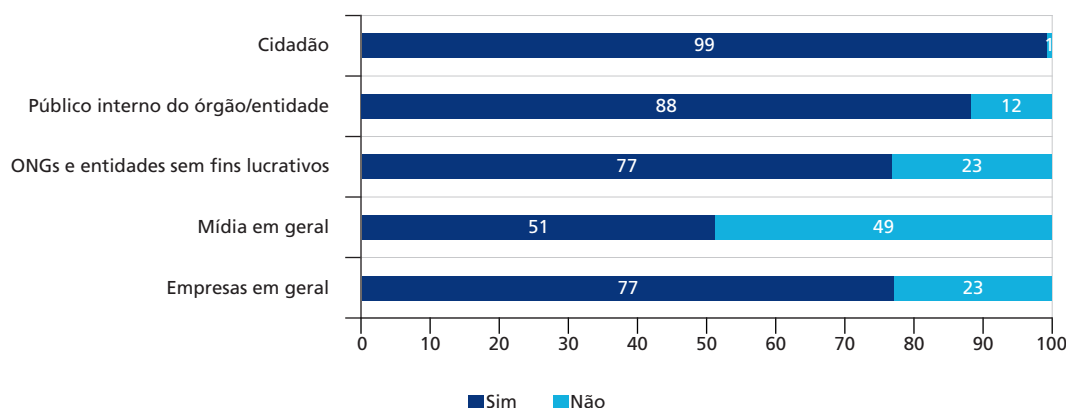
GRÁFICO 4
Público atendido pelas ouvidorias federais (2013)
(Em %)



Elaboração do autor.

Embora seja desejável que ouvidorias públicas busquem conhecer os seus demandantes, os resultados da pesquisa mostram que iniciativas nesse sentido ainda são bastante tímidas no âmbito das ouvidorias federais: apenas 11% das que responderam ao quesito afirmaram realizar pesquisas para identificação e classificação de seus públicos-alvo, suas necessidades e suas expectativas, e 28% fazem pesquisas, entre outros mecanismos sistematizados, para identificar e avaliar o nível de conhecimento, aprovação e confiabilidade da sociedade, em especial dos seus grupos-alvo. Em verdade, somente 39% informaram sobre a existência de estratégia de comunicação para envolver os cidadãos em suas ações (gráfico 5).

GRÁFICO 5
Participação social nas ouvidorias federais
(Em %)



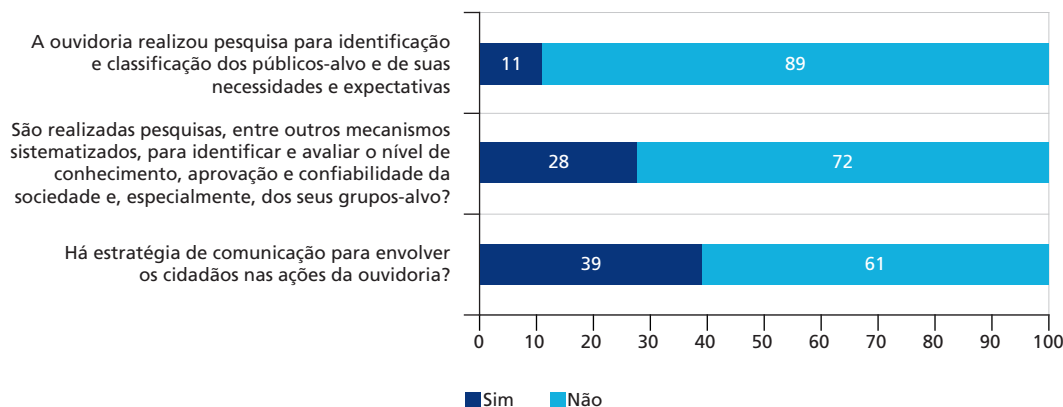
Elaboração do autor.

Perguntadas sobre as principais dificuldades encontradas para que possam promover, efetivamente, a participação social, 24% das ouvidorias federais que responderam ao quesito indicaram a falta de interesse da alta administração para questões de ouvidoria. Quarenta por cento das ouvidorias apontaram dificuldades relacionadas à escassez de recursos financeiros e 41%, estruturas físicas insuficientes. A maior parte das ouvidorias federais (60%) destaca questões concernentes à insuficiência no quadro de pessoal. Problemas relacionados à capacitação de servidores foram apontados por 45% das ouvidorias. Outra dificuldade assinalada por 34% das ouvidorias tem relação com a falta ou imprecisão dos dados por elas coletados. Por fim, 36% sinalizaram dificuldades decorrentes da não participação em fóruns institucionais, tais como conferências, conselhos e comissões de políticas públicas (gráfico 6).

GRÁFICO 6

Principais dificuldades das ouvidorias federais para a promoção da participação social

(Em %)



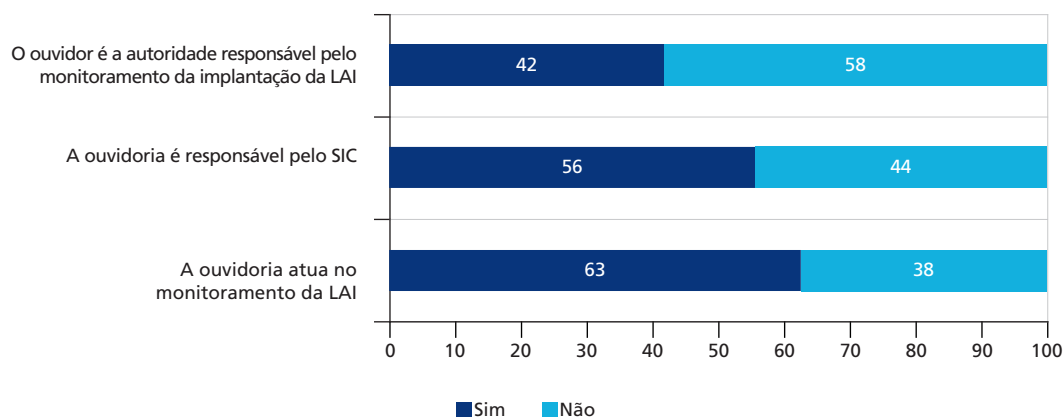
No que tange às formas para a superação dessas dificuldades, além das questões relacionadas a recursos, entendidos em sentido amplo, destacam-se, também, questões como o aperfeiçoamento dos processos de comunicação interno e externo, o acesso aos centros de tomada de decisão organizacionais, a articulação em rede com outros institutos de participação social e, finalmente, o apoio da OGU no fortalecimento das ouvidorias.

O protagonismo que, no geral, tem caracterizado a participação das ouvidorias federais nas questões relacionadas à LAI tem sido responsável por fortalecê-las e legitimá-las sobremaneira. Assim, os dados da pesquisa revelam que, em 42% das ouvidorias que responderam à questão, seu titular é a autoridade definida nos termos do art. 40 da LAI, competindo-lhe: *i*) assegurar o cumprimento da lei; *ii*) monitorar sua implementação e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento; e *iii*) emitir recomendações com vistas a sua implementação, seu cumprimento e seu aperfeiçoamento, e orientar as demais unidades objetivando-se o cumprimento do disposto na lei e nos regulamentos (Brasil, 2011). Cinquenta e seis por cento das ouvidorias federais são responsáveis pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). Os incisos I a III do parágrafo único do art. 9º do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, dispõem que compete ao referido serviço: *i*) o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação; *ii*) o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterà a data de apresentação do pedido; e *iii*) o encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber (Brasil, 2012). Ainda, 63% das ouvidorias federais atuam no monitoramento da LAI, recebendo sugestões ou reclamações (gráfico 7).

GRÁFICO 7

Lei de Acesso à Informação: envolvimento das ouvidorias federais

(Em %)



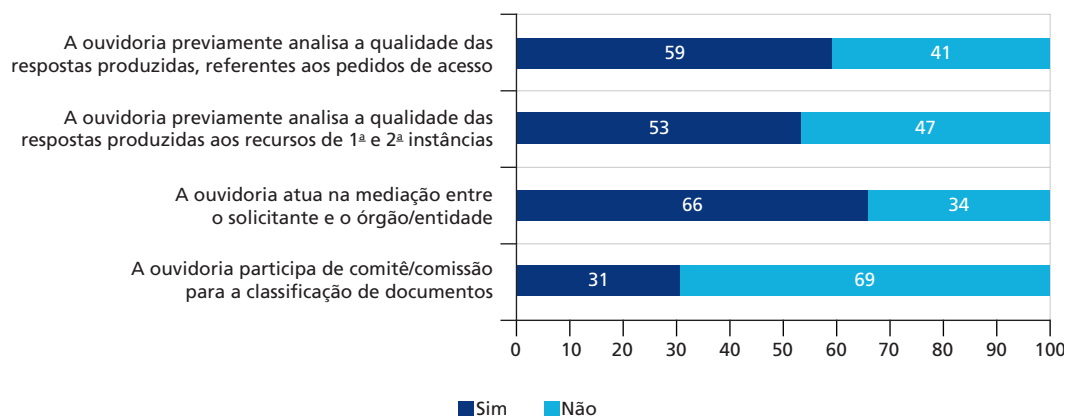
Elaboração do autor.

Muitas ouvidorias se envolvem em atividades de análise da qualidade das respostas produzidas pelos respectivos órgãos e entidades, seja no âmbito dos pedidos de acesso à informação (59%), seja no âmbito dos recursos de primeira e segunda instâncias (53%). Outras (66%) atuam na mediação entre os solicitantes e os respectivos órgãos e entidades, no que tange a pedidos de acesso à informação e recursos. Finalmente, 31% participam das atividades no âmbito da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS), estabelecida nos termos do art. 34 do referido decreto (gráfico 8).

GRÁFICO 8

Lei de Acesso à Informação: participação das ouvidorias federais

(Em %)



Elaboração do autor.

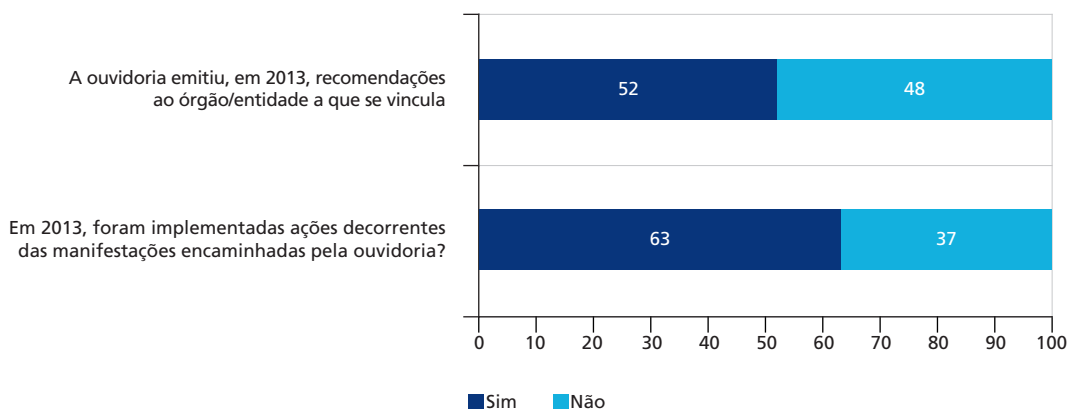
É igualmente importante que as ouvidorias públicas estejam integradas não apenas entre si, mas também aos demais institutos de participação social, constituindo, assim, um verdadeiro sistema. No que tange à participação das ouvidorias em ações compartilhadas com outras ouvidorias, conselhos ou institutos de participação social, a pesquisa revela a necessidade de avanços – apenas 40% das ouvidorias federais pesquisadas realizam ações conjuntas e, mesmo assim, prevalece o caráter geográfico e/ou setorial nessas relações de cooperação. Acredita-se que a constituição de um sistema federal de ouvidorias públicas possa alavancar essas questões.

Por fim, é fundamental que a ação das ouvidorias federais seja revestida da legitimidade e do poder necessários à influência dos processos decisórios organizacionais em prol do aperfeiçoamento da administração pública. Nesse contexto, podem estar inseridas as recomendações feitas por 52% das ouvidorias federais a seus respectivos órgãos e entidades. De acordo com 63% das ouvidorias federais, em 2013, foram implementadas ações decorrentes das manifestações encaminhadas por elas em seus respectivos órgãos e entidades. No entanto, a pesquisa não traz elementos que permitam identificar o grau de adoção das recomendações feitas pelas ouvidorias, bem como os resultados auferidos pelas respectivas organizações (gráfico 9).

GRÁFICO 9

Repercussão das ações das ouvidorias federais

(Em %)



Elaboração do autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados do Projeto Coleta OGU 2014 possibilitou desenvolver uma compreensão mais aprofundada sobre a realidade das ouvidorias federais no Brasil.

A ação qualificada das ouvidorias federais na promoção e defesa de direitos e na viabilização da participação e do controle social da *res publica* possibilita reunir subsídios ao aperfeiçoamento da administração pública com reflexos para a coletividade e, ao mesmo tempo, contribui para a valorização da cidadania e para o fortalecimento da democracia participativa.

No que tange à *accountability*, as ouvidorias têm se destacado por sua contribuição ao controle horizontal, exercido por outros organismos do aparato do Estado, e, sobretudo, pelo controle societal, desempenhado pelos cidadãos. Nesse aspecto em particular, a contribuição das ouvidorias federais tem sido potencializada em face do protagonismo por elas exercido nas questões concernentes à LAI. Cumpre observar, no entanto, que os dados da pesquisa não permitiram aferir a qualidade e o impacto dessa contribuição. Da mesma forma, não se pôde obter informações sobre a avaliação que a sociedade faz desses institutos, embora o crescimento substancial no volume de demandas e os índices de resolubilidade possam sugerir uma avaliação positiva.

Decerto há espaço para que essas unidades empreendam ações rumo a uma maior eficiência, eficácia e efetividade. Assim, questões relacionadas ao fortalecimento da autonomia, à melhoria da estrutura, ao aperfeiçoamento da gestão, à influência dos processos decisórios organizacionais, à comunicação com seus públicos-alvo e a uma ação mais proativa rumo ao incremento da participação social devem estar na ordem do dia desses institutos. Nesse contexto, os dados revelam elementos importantes, não apenas relacionados ao diagnóstico dos principais entraves à atuação das ouvidorias, mas também a propostas para sua superação, rumo à realização plena de seu potencial democrático.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 20. ed. São Paulo: Método, 2012.

ARISTÓTELES, S. **A política**. Brasília: Editora UnB, 1985.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: <<http://goo.gl/nRv27S>>.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Decreto nº 97.946, de 11 de julho de 1989 (revogado). Dispõe sobre a estrutura básica do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1989. Disponível em: <<https://goo.gl/TpPKi7>>.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 106-E, Seção 1, p. 1, 5 jun. 1998.

_____. Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/QoK9JR>>.

_____. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília: Congresso Nacional, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/rTA9nw>>.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/siBMNS>>.

_____. 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 nº 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: Congresso Nacional, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/kRlB2B>>.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando podemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 1, de 24 de junho de 2014. Brasília: CGU, 2014a.

_____. Instrução Normativa OGU nº 1, de 5 de novembro de 2014. Brasília: OGU, 2014b.

GOMES, M. E. A. C. **O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras**: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

LOPEZ, F. G. Accountability e controle social na administração pública federal. *In*: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, livro 9.

MONTESQUIEU, C. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

ROMÃO, J. E. A Ouvidoria-Geral da União e papel das ouvidorias públicas na efetivação do controle social. *In*: CARDOSO, A. S. R.; LYRA, R. P. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**: terceira coletânea. João Pessoa: Editora UFPB, 2012.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Herllyson da Silva Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

ISSN 1415-4765



9 771415 476001