

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1480

OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE MUDANÇA

Antonio Semeraro Rito Cardoso

Brasília, março de 2010

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1480

OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE MUDANÇA *

Antonio Semeraro Rito Cardoso **

Brasília, março de 2010

* Este trabalho contou com a colaboração do professor Paulo Reis Vieira, Ph.D em administração pela University of Southern California; professora Fernanda Paes Leme P. Rito, economista e mestranda em Direito Civil da UERJ; Isabel Freire, da ouvidoria da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (Arpe); e professor Nilo Sergio S. Gomes, que efetuou revisão técnica.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa e ouvidor do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 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

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Comunicação

Daniel Castro

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

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

ISSN 1415-4765

JEL H110, H190, J52, M14

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.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1	INTRODUÇÃO	7
2	OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO E CONTROLE SOCIAL	10
3	VALORIZAÇÃO DA ÉTICA	13
4	O OUVIDOR PÚBLICO	15
5	ENTENDENDO A BUROCRACIA	19
6	OUVIDORIA E EFETIVIDADE	21
7	AUTONOMIA DA OUVIDORIA PÚBLICA	24
8	CONCLUSÃO	26
	REFERÊNCIAS	28

SINOPSE

O presente trabalho tem por objetivo tecer reflexões sobre ouvidoria pública como instrumento de mudança, inclusão e controle social. Como metodologia foi realizada revisão bibliográfica, além de sistematização da experiência do autor na gestão de ouvidoria, demonstrando como a ouvidoria pública contribui na construção destes instrumentos por meio da participação direta e ativa do cidadão. A ouvidoria representa, assim, um lócus privilegiado para o exercício da democracia participativa, conquista da cidadania e controle social da *res publica*. Por meio da valorização da ética, auxilia na renovação da sociedade civil, a partir da reconstrução da confiança e do respeito, o que depende da autonomia e da eficiência das ouvidorias públicas. Concluiu-se que, para que as ouvidorias públicas concretizem, em plenitude, seu papel de indutor de mudanças, há a necessidade de valorização da ética; adequado perfil e habilidades do ouvidor público; busca da efetividade; e autonomia da ouvidoria pública.

ABSTRACTⁱ

The present work points out to show the Public Ombudsman Service as a changing, inclusion and social control tool. As methodology, a bibliography revision was made, besides the author experience in ombudsman service management, showing how the Public Ombudsman Service contributes in building those tasks through the direct and active citizen participation, which represents, a privileged locus to the participative democracy exercise, citizenship achievement and social control of everything that is public. Also, through the ethics valorization, which helps in the civil society renewing, based on the trust and respect rebuilding, which depends on the Public Ombudsman Office's autonomy and efficiency. Therefore, the conclusion is that, in order to have the Public Ombudsman Service doing, in their plenitude, their part of changing inductor, it is necessary that exists ethics valorization; suitable public ombudsman skills and profile; Public Ombudsman Services search for effectiveness and autonomy.

i. The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

O tema *ouvidoria pública* se faz presente, na contemporaneidade, na agenda de discussões de diversos segmentos da sociedade. Entretanto, a questão não é tão nova quanto pode parecer à primeira vista; seu marco inicial data do início do século XIX, na Suécia.

O que se apresenta, hoje – disto decorre a importância que é conferida atualmente ao instituto –, é um novo paradigma,¹ especialmente nos países, como é o caso do Brasil, que passaram por um processo recente de redemocratização e que, conseqüentemente, ainda estão consolidando os pilares do novo pacto social, consubstanciado no personalismo,² na ética, na transparência e na participação dos cidadãos em um Estado que assume deveres positivos e negativos perante o seu povo.³

A origem histórica do instituto remonta aos fins do século XVIII e início do XIX, na Suécia, quando a figura do supremo representante do rei, cuja atribuição era vigiar a execução das ordens e leis emanadas do monarca, foi transmutada para a de mandatário do parlamento, com a nova função de controlar em nome próprio a administração e a justiça (GOMES, 2000a, p.54). Ressalte-se, contudo, que a positivação do instituto do *ombudsman* se deu na constituição sueca somente em 5 de junho de 1809.

Ao longo do século XX, diversos países seguiram os passos da Suécia, especialmente após as reformas administrativas ocorridas neste país em 1915 e em 1967, que resultaram em um modelo no qual as atribuições eram repartidas entre três *ombudsmen*. Um primeiro era responsável por questões ligadas ao bem-estar do administrado; um segundo, pelos assuntos judiciais e militares; e um terceiro, pelas matérias cíveis.

Na América Latina, a implantação do instituto se deu mais tardiamente, ocorrendo nas duas últimas décadas do século XX, após o processo de redemocratização do continente. Tal não poderia ser diferente, na medida em que ouvidoria pública pressupõe plenitude de direitos civis e políticos em um ambiente democrático. Assim, no final do século XX, inauguraram-se ouvidorias públicas em Porto Rico (1977), Guatemala (1985), México (1990), El Salvador (1991), Colômbia (1991), Costa Rica (1992), Paraguai (1992), Honduras (1992), Peru (1993), Argentina (1993), Bolívia (1994), Nicarágua (1995), Venezuela (1997) e Equador (1998).⁴

Gomes (2000a, p. 62) noticia que, no Brasil, a primeira iniciativa voltada para a criação do instituto data de 1823, anterior, pois, à Constituição do Império, por intermédio de um projeto que estabelecia um juízo do povo. Entretanto, o tema

1. O termo paradigma está sendo utilizado na acepção do senso comum de padrão de referência ou de modelo, sendo certo que esta em nada contradiz o sentido técnico desenvolvido pela filosofia.

2. Em sua acepção moderna, personalismo designa um movimento surgido na França, por volta de 1930, em torno da *Revista Esprit*, sob a guia de Emanuel Mounier (1903-1950). Este movimento desenvolve uma concepção filosófica, chamada Personalismo Comunitário, que insiste no valor absoluto da pessoa humana e nos seus vínculos de solidariedade com as outras pessoas (Bobbio, 1977, p. 656).

3. Povo é aqui entendido como elemento constitutivo do Estado moderno, ou seja, como elemento pessoal do Estado, composto por um conjunto de pessoas detentoras de poder político. Sobre o tema, ver Zimmerman (2005).

4. Silva (2006).

somente começou a ser efetivamente discutido a partir do terceiro quartel do século XX, quando, em 1961, por meio do Decreto nº 50.533, pretendeu-se a criação de um instituto assemelhado ao do *ombudsman*. O decreto foi revogado antes mesmo de ter sido posto em prática. Na década seguinte, por intermédio do Decreto-Lei nº 200, de 1977, foi criado na Comissão de Valores Mobiliários o cargo de *ombudsman*, que não chegou a ser preenchido.

Ainda que ao longo da década de 1970 já existissem manifestações doutrinárias defendendo a criação e a efetiva implantação do instituto, o cenário político brasileiro não permitia o seu desenvolvimento, uma vez que nada mais avesso a um regime de exceção do que um canal de participação e controle social da administração pública pelos cidadãos.

No decurso da década de 1980, concomitantemente ao início do processo de redemocratização do país, em resposta à crise de legitimidade política do regime militar, surgem algumas iniciativas no sentido amplo de assegurar participação social no controle político, como as organizações de bairro e o próprio movimento sindical. Estritamente relacionado ao instituto do *ombudsman*, mencionem-se o Projeto de Emenda Constitucional nº 78, que pleiteava a criação de uma Procuradoria-Geral do Povo para defender os direitos fundamentais dos cidadãos; a proposta do senador Luiz Cavalcanti; o projeto do deputado Ney Lopes Jonathan Nunes; e o projeto do senador Marco Maciel.

Em um cenário socioeconômico conturbado e carente de legitimação, é criado o primeiro cargo de ouvidor geral público do Brasil – ainda que a eficácia da iniciativa não tenha sido verificada de pronto – por meio do Decreto nº 92.700, de maio de 1986, que institui o cargo de ouvidor geral da previdência social,⁵ a quem seriam destinadas “as informações, queixas e denúncias dos usuários do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, cabendo-lhe zelar pela boa administração dos serviços previdenciários e sugerir medidas com esse objetivo” (Artigo 2º, Decreto nº 92.700).

Por fim, destaca-se a criação, pelo Decreto nº 93.714, de 15 de dezembro de 1986, de um instituto para “a defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na administração federal”. Entretanto, este instituto foi criado na contramão de toda a experiência internacional sobre o tema; inobservava, entre outros, os princípios da unipessoalidade e da publicidade, não disciplinava as regras de elegibilidade para o cargo, tampouco determinava os limites de atuação do ouvidor.

O processo de redemocratização do país culmina com a promulgação da Constituição de 1988, que impôs um novo paradigma democrático, repersonalizante (Artigo 1º, III, CF), solidarista (Artigo 3º, I, CF), promocional (Artigo 3º, IV, CF) e participativo (Artigo 1º, II e V, CF).

Sob este novo modelo, a Constituição previu, em seu Artigo 37, parágrafo 3º, a edição de lei ordinária para tratar especificamente das reclamações dos cidadãos “relativas à prestação de serviços públicos”. Além disso, o próprio Artigo 37 consagrou os princípios da impessoalidade e da publicidade referentes aos atos emanados da administração pública.

5 .Destaca-se ainda, nesse período, o Decreto nº 215, de 1986, que determinava a implementação do projeto-piloto de implantação da Ouvidoria Municipal de Curitiba.

Ainda sob este novo paradigma, as formas de controle e participação social foram ampliadas (GOMES, 2000a, p. 76). Sob este aspecto, Giddens (2001, p. 80 ss.) afirma que a crise da democracia hoje decorre de ela não ser suficientemente democrática. A partir desta reflexão, propõe um novo modelo para o Estado democrático, a ser forjado com base nas seguintes características principais: descentralização; dupla democratização; renovação da esfera pública; e participação direta e ativa dos cidadãos.

A descentralização do Estado decorreria da dupla democratização, “no sentido da delegação de poder de cima para baixo, mas também uma delegação de poder para cima” (GIDDENS, 2001, p. 82). A renovação da esfera pública seria alcançada pela transparência e pela eficiência administrativa. Por fim, destaca a importância do desenvolvimento de novos mecanismos de democracia direta, assim como do fortalecimento dos já existentes.

No último aspecto referido insere-se a questão da ouvidoria pública, exatamente porque não basta a criação de ouvidorias públicas. É necessária a renovação da sociedade civil, por meio de um processo contínuo de fortalecimento e amadurecimento. Assim, em um primeiro momento as ouvidorias públicas em Estados de redemocratização recente desempenham duplo papel: o de servir de meio de participação direta, permitindo o controle social da *res* pública; e o de auxiliar a renovação da sociedade civil, a partir da reconstrução da confiança e do respeito, o que depende da autonomia e da eficiência das ouvidorias públicas.

Assim, a ouvidoria pública torna-se um *locus* privilegiado para que a sociedade civil e o Estado possam agir em parceria, cada um facilitando a ação do outro, mas, também, exercendo um controle recíproco.

As ouvidorias públicas se tornaram uma realidade no Brasil após a Constituição de 1988, existindo hoje, a título de ilustração, um total de 1.043 instituições, conforme tabela 1.

TABELA 1
Ouvidorias públicas no Brasil – 2009¹

Esfera de governo	Quantidade
Poder Executivo Federal	151
Ouvidorias-gerais dos estados	21
Ouvidorias estaduais	470
Ouvidoria-Geral do Distrito Federal	1
Governo do Distrito Federal	54
Ouvidorias municipais	255
Ouvidorias de polícia	17
Poder Judiciário	60
Ouvidorias do Poder Legislativo	14
Total	1.043

Fonte: Ouvidoria-Geral da União

Nota: ¹ Estimativa de outubro de 2009.

Ademais, já se alcançou certo consenso acerca do conceito e das características e atribuições principais de uma ouvidoria. Hodiernamente, entende-se por ouvidoria um instrumento que visa à concretização dos preceitos constitucionais que regem a

administração pública, a fim de que tais preceitos – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – se tornem, na prática, “eixos norteadores da prestação de serviços públicos” (LYRA, 2004a, p. 144).

Além desse objetivo primeiro, são atribuições principais de uma ouvidoria pública: “indução de mudança, reparação do dano, acesso à administração e promoção da democracia” (LYRA, 2004a, p. 139-144).

Em decorrência da sua função e de seus objetivos, a ouvidoria pública é caracterizada pela “unipessoalidade”,⁶ magistratura da persuasão, desvinculação do poder institucional, desvinculação política e mandato a atribuições específicas (LYRA, 2004a, p. 128-131).

Além dessas atribuições, em caráter mais amplo há consenso de que “a ouvidoria pública busca atuar como mediador entre o Estado e a sociedade, não sendo apenas um canal inerte entre o cidadão e a administração pública”, tendo também por competência a valorização e defesa dos direitos humanos à promoção da ética, e da inclusão social.⁷

Assim, o impasse atual não mais diz respeito à instituição das ouvidorias ou à determinação de suas funções, mas sim à sua operacionalização, especialmente em relação às questões sensíveis.

Neste diapasão, o presente estudo tem por objetivo analisar algumas questões, consideradas sensíveis, atinentes ao tema *ouvidoria pública*. Foram selecionados os temas: ouvidoria como instrumento de inclusão e controle social; valorização da ética; o ouvidor público; ouvidoria e efetividade; e autonomia da ouvidoria pública.

2 OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO E CONTROLE SOCIAL

Inclusão social é um termo muito amplo, que abrange diversas áreas da vida em sociedade: educação, saúde, segurança, distribuição de renda, entre outros. A promoção de políticas públicas inclusivas tem como eixo norteador a melhoria das condições de vida para a população de modo amplo, no intuito de contribuir com a igualdade de oportunidades e construir valores éticos socialmente aceitos. Dessa forma, a inclusão social tem como fim último reforçar a construção e consolidação dos valores democráticos e ampliar a cidadania.

Nessa perspectiva, as ouvidorias públicas surgem como locus privilegiado de promoção da inclusão social por propiciarem um incremento positivo da condição de vida por intermédio de sua influência sobre a melhoria da prestação dos serviços públicos e a geração de igualdade de oportunidades, permitindo que o cidadão tenha voz e vez dentro da administração pública.

A ouvidoria pública enquanto instrumento de inclusão social pode ser analisada sob duas dimensões: 1) dimensão histórica, que pode ser entendida sob o aspecto socioeconômico, relativo ao próprio processo de desenvolvimento social e, sob o

6. Definida por Lyra como característica intrínseca da ouvidoria, por se tratar de órgão que não tem poderes administrativos, dependendo, assim, de sua autoridade moral.

7. Controladoria-Geral da União / Ouvidoria-Geral da União. Relatório de Atividades 2007. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatAtividadesOuvidoria/Arquivos/rel_anual2007.pdf>, acessado em 23/10/2009.

aspecto político, referente à evolução recente de um regime de exceção para um regime democrático ainda em amadurecimento; e *ii*) dimensão política.

1. Dimensão histórica:

- Desenvolvimento – O desenvolvimento acarretou um inevitável distanciamento entre a sociedade e o governo. A democracia moderna é representativa e não poderia ser direta, tal qual na Antiguidade. Contudo, a efetiva participação dos cidadãos continua sendo primordial para a eficiente e satisfatória gestão da *res pública*.
- Redemocratização – A democratização da sociedade brasileira, após forte resistência de diversos setores da sociedade ao regime militar, impôs um novo relacionamento entre o cidadão e o Estado. Sob este aspecto, Giddens (2001, p. 82 ss.) ressalta que o grande problema da democracia atualmente é que ela é pouco democrática. Assim, a ouvidoria pública, enquanto instrumento de inclusão social, pode atuar para a redemocratização da democracia.

2. Dimensão política:

- Democracia representativa – Constata-se que a democracia representativa tem se mostrado limitada no que se refere ao atendimento imediato das necessidades do cidadão. Mais do que isso, dadas as dimensões continentais do país, o que muitas vezes ocorre é um desconhecimento dos anseios e opiniões de grande parcela da população, na medida em que a voz do cidadão nem sempre é escutada, quando não se dissipa no tempo e no espaço.

Nesta perspectiva, a Constituição Cidadã prevê formas de comunicação do usuário com a administração pública. No âmbito da reforma administrativa, foi incluído o princípio da participação do usuário. Atualmente, em meio a um esforço de efetivação das normas constitucionais, a sociedade vem procurando ampliar os instrumentos de participação para fazer-se presente na construção e partição de um ambiente social mais democrático. Um dos caminhos dessa partição é a melhoria das relações entre a administração pública e os cidadãos, na qual a ouvidoria pública tem importante papel.

Os novos instrumentos de participação cidadã permitirão a ampliação da inclusão social, construindo, assim, os alicerces da democracia participativa.

Lyra (2004a, p. 119-121) aponta que a participação cidadã se assenta, no Brasil, em quatro institutos básicos: as consultas populares⁸ – referendo, plebiscito e iniciativa popular de lei, todos previstos na Constituição de 1988 –; o orçamento participativo;⁹ os conselhos gestores e de fiscalização de políticas públicas;¹⁰ e as ouvidorias. Estas últimas não foram contempladas na Constituição, que, porém, prevê a criação de mecanismos de participação do usuário na administração pública.¹¹

8. Constituição Federal de 1988 (CF/1988), Art. 14, 1º, 2º e 3º.

9. CF/1988, Art. 29, XII, a título de exemplo.

10. A CF/1988 fez referências aos conselhos em algumas áreas. Sobre a seguridade social, no Art. 194; assistência social, no Art. 204; e crianças, adolescentes e idosos, no Art. 227.

11. CF/1988, Art. 37, § 3º, I e II.

Os instrumentos de consulta popular representam um poderoso mecanismo de inclusão social, dada a pressão que se pode exercer por meio deles para fazer valer os anseios e as necessidades da sociedade. O poder que emana da base da pirâmide social rompe com os poderes constituídos e faz valer a vontade popular.

Dentro dessa perspectiva de inclusão social propiciada pela participação cidadã, o orçamento público, implementado pela primeira vez em Porto Alegre, representou a mais revolucionária experiência de democracia participativa e inclusão social. O orçamento público permitiu que o cidadão opinasse sobre o uso e destino de parcela substancial do orçamento público, constituindo-se em poderoso instrumento de inclusão social por dar acesso direto ao cidadão na escolha e construção do bem comum, de acordo com necessidades e prioridades.

Há ainda os conselhos gestores e fiscalizadores de políticas públicas, como o da saúde, da criança, da adolescência, de assistência social, do meio ambiente, entre tantos outros. A inclusão social se dá pela mudança da cultura política, ao introduzir mecanismos de participação cidadã na gestão pública (LYRA, 2004a, p. 121).

Em que pese alguma descrença, em função de sua pouca autonomia, a ouvidoria pública vem se transformando em instrumento inovador de gestão e, principalmente, em uma ferramenta de controle social e de atendimento aos usuários dos serviços públicos. Isto porque o ouvidor, gradativamente, tem acrescentado à sua função inicial do *ombudsman* o papel de mediador entre a organização e a sociedade, a fim de garantir a plena cidadania e contribuir para o processo de democratização entre os cidadãos, os segmentos da sociedade e, portanto, entre o social e o estatal.

Nesta trajetória, a ouvidoria pública assume importante papel: o de ampliar a inclusão social, servindo de instrumento promotor não somente da igualdade de direitos formais, mas, também, da igualdade de oportunidade e acesso, colaborando, assim, na construção da garantia da cidadania, fundamental para o processo de consolidação da democracia.

Hoje, a ouvidoria pública começa a integrar a modelagem organizacional da administração pública. Na dependência das relações de poder estabelecidas dentro do setor público, pode assumir papel mais relevante ao captar desejos, prioridades, reivindicações de atores internos, e ao fazer ressoar e responder adequadamente a estes insumos, ajudando a destruir insatisfações ou, pelo menos, remediá-las. Na sua origem, ela não atuava de dentro para fora ou de fora para dentro, mas, apenas, de dentro para dentro.

É visão anacrônica e mais do que ultrapassada olhar para a ouvidoria pública da forma descrita. O olhar tem de se desviar para fora. A ouvidoria pública é o mecanismo capaz de estabelecer o vínculo orgânico entre a administração pública e seus diversos públicos, tendo em vista que não é possível pensar em público exclusivo e único na contemporaneidade globalizada. Não se lhe permite a arrogância dos poderosos, dos donos da verdade, dos ciosos do saber único, dos juízes das conveniências alheias.

Desde que o olhar se depure, desde que os valores básicos do humano do ser se cristalizem, desde que se substitua o tradicional pelo inovador, e os preconceitos arraigados por conceitos modernizantes, a ouvidoria pública se concretizará como

exemplar instrumento e lócus de aprendizagem, em interatividade constante e aberta entre o de dentro para fora e o de fora para dentro. Este processo de mão dupla, solidário e cooperativo, garantirá à ouvidoria pública função impulsionadora de mudanças, deslocadas do interno, mas direcionadas para a sociedade.

Essas reflexões assentam-se em valores que parecem completamente esquecidos e abandonados, uma vez que solidariedade, cooperação e desejo de servir se distanciam dos indivíduos, dos grupos e das organizações. A ouvidoria pública pode preencher vazios e servir ao processo de democratização, de construção e reconstrução da cidadania. Basta deixar de lado qualquer atitude arrogante, medo de desservir, fraqueza em defesa do justo, covardia de sofrer perdas em benefício de melhor qualidade de vida do ser coletivo.

Por fim, o controle social pressupõe inclusão social pela participação ativa da sociedade na gestão pública, permitindo que o cidadão possa controlar, por meio de mecanismos diretos, a ação do Estado e da administração pública, verificando se as decisões atendem as expectativas da sociedade no que tange à construção do bem comum. Destarte, a ouvidoria pública, enquanto instrumento de inclusão social, também se transforma em poderoso instrumento de controle social pela relação direta entre inclusão e controle social.

3 VALORIZAÇÃO DA ÉTICA

A valorização e a gestão da ética na administração pública são fatores indispensáveis para a concretização das prerrogativas constitucionais que regem esta seara e, conseqüentemente, para a efetividade das políticas públicas.

Nessa direção, Soares (2002, p. 9-10) aponta que

a gestão da ética tem por objetivo estabelecer padrões éticos de conduta nas organizações de forma a não deixar dúvidas quanto à conduta esperada em situações específicas. Transita em um eixo bem definido, onde se encontram valores, regras de conduta e administração.

Assim, Soares (2002, p. 9-10) pondera que

a preocupação com a ética pública se justifica por seus efeitos perversos que resultam da sua falta, deixando de ser um problema moral e passando a ser uma ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito.

Dessa forma, é atribuição do ouvidor público atuar para a valorização e gestão da ética, principalmente quando se encontra uma realidade de inexistência de consenso acerca do que é ético e pelo próprio anseio social em ter interlocutores éticos e justos. É nesse contexto que se insere a presente reflexão com o objetivo de se lançar uma luz sobre o tema no contexto das ouvidorias públicas.¹²

O ouvidor se depara em sua ação cotidiana com diversos instrumentos criados para a gestão da ética, como a Comissão de Ética Pública, o Código de Conduta da

12. Estudo apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS pelo cientista político Clovis Alberto Vieira de Melo, demonstra o impacto da corrupção em indicadores sociais. Ver: <<http://sec.adevento.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0001/TC0254-1.pdf>>. Acessado em 1 de dezembro de 2009.

Alta Administração, dos Agentes Públicos da Presidência e Vice-Presidência e do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, entre outros.

Além dos múltiplos instrumentos citados, Soares (2002, p. 9-10) identifica que coexistem uma multiplicidade de órgãos com responsabilidade por zelar por essas normas. Normas e entidades com responsabilidade que variam conforme a esfera de poder e o nível de governo. Sem embargo, é alta a percepção de ineficácia de tal modelo, em larga medida, complexo, incongruente e descoordenado.

Assim, o primeiro questionamento a ser feito refere-se ao porquê de tantos instrumentos e órgãos para tratar do mesmo assunto.

Essa situação induz a pensar que paira no ar a “aeticidade”, em que se discutem os padrões éticos de conduta e a ética no serviço público, sem que a ética pouse em algum lugar como condicionante do comportamento de políticos, executivos, governantes e gerentes. Complexos, comportamentos éticos não se garantem por meio de códigos de conduta, castrações de direitos ou punições de desvios. A própria deontologia administrativa¹³ não consegue explicar o desmoronamento das condutas éticas.

Isso ocorre porque a palavra ética, proveniente do grego *ethikós*, refere-se à essência dos atos humanos e tem como objeto a moralidade destes atos, variável num contínuo que vai da bondade à malícia de comportamentos humanos. Todo pensamento ético gravita em torno de duas questões fundamentais: o bem ou o mal. Assim, ética é basicamente uma questão axiológica, porque diz respeito aos valores humanos em que o humano do ser, em linguagem fenomenológica, se sobrepõe ao ser humano.

É possível perceber que são os valores predominantes na sociedade brasileira e em seus governantes e políticos os fatores determinantes da qualidade dos serviços públicos (SOARES, 2002, p. 9-10). Ilusões e esperanças têm se desmoronado e é possível distinguir três fatores responsáveis por isso.

Antes de tudo, destaque-se que cada um carrega consigo mesmo uma hierarquia abstrata de valores que orienta suas escolhas. Podem ser colocadas no ápice da cadeia hierárquica a solidariedade, a comunhão, o interesse público ou, em vez disso, a rivalidade ostensiva, o individualismo exacerbado e o interesse pessoal. Em segundo lugar, cada indivíduo possui uma visão, mais ou menos esquemática, das forças em competição, avaliando as que se sintonizam com seus valores e rejeitando e se opondo àquelas que deles se afastam.

Esses dois fatores são condicionados por um terceiro: o fluxo de informações que se registram no cérebro humano. A globalização da informação pode conduzir à desinformação na medida em que a agilidade e a rapidez desse fluxo, além de sua quantidade em prejuízo da qualidade, levem administradores públicos a filiar-se a forças destruidoras de seus valores, impedindo sua realização.

Valores se constroem, destroem e reconstroem em movimento incessante e dinâmico. Neste contexto, urge estancar o processo de destruição dos valores éticos na administração pública. Pousem eles definitivamente em nosso chão, tarefa de todos, e não somente de um ou de determinados segmentos da sociedade.

13. Ciência que estuda os deveres dos administradores públicos como guardiões do bem público-coletivo.

Essa tarefa implica ousadia, coragem, vontade política firme, inclusão social, práticas gerenciais transformadoras, descentralização de poder e, sobretudo, preservação de valores éticos. Quer-se causar perplexidade para que o leitor, principalmente se é ouvidor ou se lida com a coisa pública, perceba o seu papel como protagonista de mudanças na administração pública, olhando e garantindo o humano do ser, principalmente quando o seu humano pode se contrapor ao humano de outro. Isso significa, portanto, que a ética vai se impor mais por um movimento interno das pessoas do que por meio de regras ou instrumentos de trabalho. O que importa é o uso destes instrumentos, preservando o humano. Somente assim se finca a ética, deixando esta de pairar esvoaçante.

O grande desafio posto às ouvidorias públicas é estimular esse movimento interno nas pessoas, o que representa um caminhar na direção da mudança da cultura, dos valores e, conseqüentemente, na ação cotidiana.

Esse movimento interno nas pessoas na busca da mudança se dará se o ouvidor agir no sentido de reconstruir e garantir valores éticos no trato cotidiano com pessoas, recursos em geral e coisas; se sempre buscar preservar valores acima do individual; se demonstrar que o coletivo, o cooperativo e o solidário têm de emergir no dia a dia. É preciso o olhar e são necessários esforços dirigidos à reconstrução de valores humanos e societários.

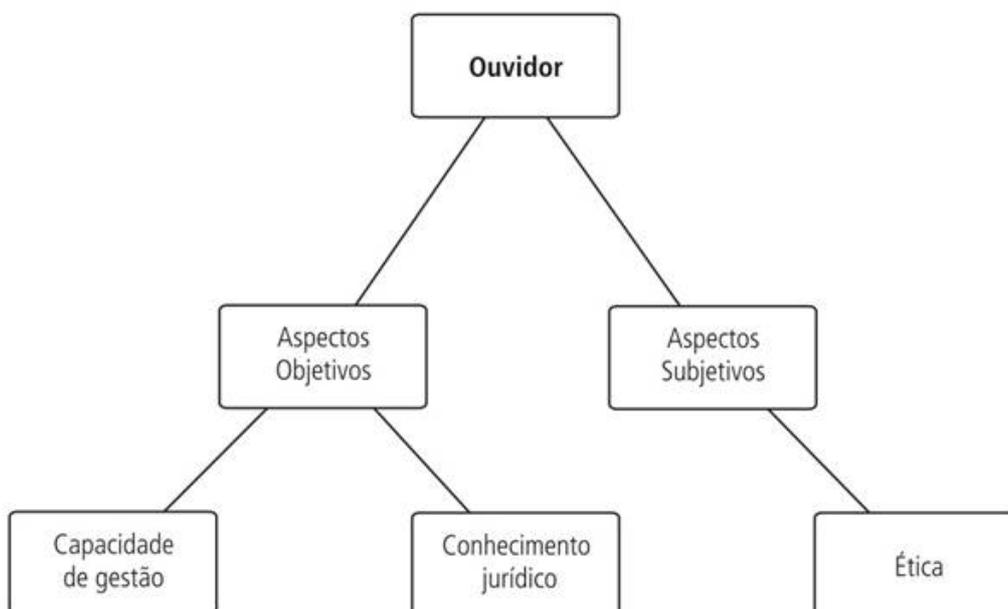
Assim, pode-se demonstrar que a ação dos servidores públicos e daqueles que com eles atuam, se afastados da ética e da moral como valores a se preservar em extensão e profundidade, estarão fadados ao fracasso, e de nada servirá contar com gestores responsáveis e competentes.

4 O OUVIDOR PÚBLICO

A ouvidoria enquanto instrumento de inclusão social e valorização da ética leva à seguinte reflexão: quem deve ser o ouvidor, e quais as características e habilidades requeridas para o exercício desta atividade em sua plenitude?

Tais questões têm sido, em parte, respondidas nos encontros e seminários promovidos por diversas instituições, além das discussões em revistas especializadas que inserem o tema *ouvidoria*. É lugar-comum neste debate a conclusão de que o ouvidor deve ter conduta ilibada, ser ético, sensível às demandas sociais, além de reunir outras virtudes que, sem sombra de dúvida, são fatores críticos de sucesso. Porém, é preciso ter em mente que o êxito de uma ouvidoria não depende exclusivamente da ética do seu ouvidor, mas sim do tripé ética, capacidade de gestão e conhecimento jurídico e social, conforme a figura 1.

FIGURA 1
Habilidades do ouvidor¹⁴



Se o aspecto subjetivo do ouvidor é o mais lembrado, isso ocorre tanto pela inexistência de um consenso acerca do que seja ético – o que possibilita infinitas colocações – quanto pelo próprio anseio social em ter interlocutores éticos e justos, conforme exposto. Além disso, dada a característica da unipessoalidade da ouvidoria, é, de fato, imprescindível que o ouvidor seja “dotado de estrutura e autoridade moral” (LYRA, 2004a, p. 128).

Contudo, em que pese a relevância de se enfatizar o caráter moral, isso não pode ocorrer em detrimento de uma discussão mais profunda sobre os aspectos objetivos que compõem o sustentáculo de uma ouvidoria – a capacidade de gestão e conhecimento jurídico e social – sob pena de as virtudes citadas acabarem minimizadas.

No que diz respeito ao conhecimento jurídico, é mister ressaltar que um ouvidor deve possuir uma visão global do ordenamento jurídico. O ouvidor deve ser capaz de, diante de caso concreto, interpretá-lo e decidi-lo à luz da Constituição e dos códigos existentes.

Além disso, o ouvidor deve estar atento à sociedade que o cerca. Vive-se num país de dimensão continental e imensas diferenças sociais, geradas ou pela localização geográfica ou pela condição socioeconômica. Também não se pode ignorar a dinâmica evolutiva da sociedade, o que implica superar a visão formalista e estática da ordem social. Em suma, o ouvidor, acima de tudo, tem de ser um cidadão ativo e disposto a participar da consolidação do Estado Democrático de Direito. Isso porque somente aquele que compactua com os pilares de uma sociedade mais holística é

14. Aqui se classifica ética como fator subjetivo, tendo em vista que, no imaginário popular, a ética é subjetiva, confundindo-se com a própria pessoa que exerce a função, em que pese, cientificamente, já se ter alcançado uma caracterização objetiva do que seja ético.

capaz de atuar em favor da inclusão social e da universalização do acesso aos órgãos da administração pública.

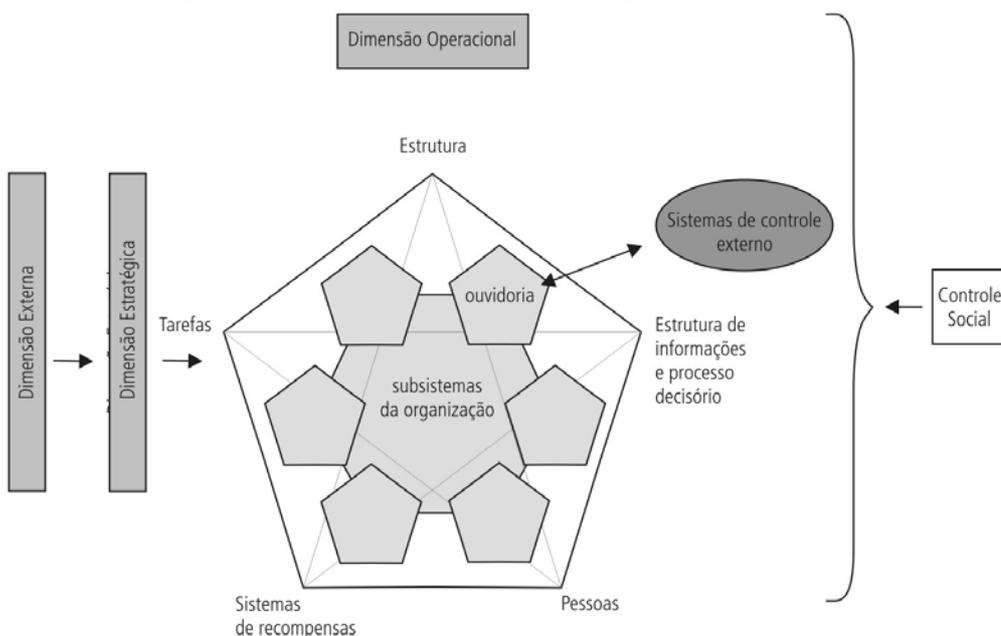
Em relação à capacidade de gestão, é importante destacar que na origem escandinava da ouvidoria, o *ombudsman*, já se demonstrava a necessidade de o ouvidor ter de submeter-se à capacitação na área de gestão, para não se transformar em simples ouvinte e receptor de queixas e reivindicações da sociedade, sem condições de atuar como transformador do aparelho, seja ele estatal ou particular.

É também importante perceber que as ouvidorias fazem parte de sistemas integrados, externo às organizações, compondo uma rede que, segundo Speck (2004), objetiva melhorar os controles externo e social, na busca da maior integridade desses sistemas.

Assim, há necessidade de o ouvidor estar alinhado à visão estratégica e à missão da organização. Isso implica perceber a ouvidoria como um subsistema organizacional, conforme a figura 2, que realiza uma tarefa com o objetivo de colaborar com a execução do plano de ação institucional, de forma a garantir que sejam alcançadas as metas estabelecidas nos objetivos estratégicos e na própria missão da organização.

FIGURA 2

Visão integrada da ouvidoria como subsistema organizacional



O ouvidor deve, portanto, ser um profissional com visão sistêmica, que entenda a organização como um conjunto de macrodimensões interligadas, interdependentes e harmônicas entre si. Somente assim as demandas serão percebidas como uma desarmonia do processo de ligação entre as diversas macrodimensões ou de um modelo de gestão incompatível com a tarefa institucional. Apenas assim poderá, além de resolver atender às demandas, sugerir mudanças ou ajustes no modelo de gestão, de forma a evitar que a reclamação se torne recorrente, rompendo, dessa forma, um círculo vicioso e ineficiente.

Porém não basta que o ouvidor esteja instrumentalizado. É necessário que o ouvidor participe da cadeia decisória, assuma maiores parcelas de poder e atue no processo de construção dos valores. Aqui reside a essência do conceito de ouvidoria no mundo contemporâneo, em que se desenha o papel do ouvidor como figura central na cadeia do processo decisório organizacional e, conseqüentemente, na estrutura de poder dominante. Quimera? Sonho? Utopia? Mesmo que alguns respondam afirmativamente a estas indagações, basta lembrar que o impossível se transforma em possível quando, nas organizações, são construídos e estabelecidos valores que premiam a solidariedade, a preservação de bens comuns e coletivos, a inclusão social, o arrefecimento das desigualdades. O ouvidor, facilitador e principal responsável pela mediação entre as necessidades individuais ou coletivas da sociedade e as estruturas de poder dominantes nas organizações, há de integrar estas estruturas, seja por meio da outorga de maiores parcelas de poder ou até pela conquista destas parcelas mediante sua atuação transformadora no cotidiano organizacional.

Para tanto, é importante ter a competência interpessoal de saber ouvir e comunicar-se com presteza e fidedignidade, ter a capacidade empática, isto é, colocar-se no lugar do outro – no caso do cidadão que reclama e no da organização também –, ser mediador com habilidades no processo de negociação, tendo em vista que a mediação é um processo de resolução de conflito existente ou latente, por meio da composição dos interesses das partes, conseguida pelas próprias partes com o auxílio de um terceiro imparcial.

Essa competência tem de ser exercida com habilidade estratégica. Um ouvidor sem habilidade para negociação e mediação obtém resultados de um conflito gerando outro, ou fomentando ressentimentos que criarão potenciais conflitos futuros. Muitas vezes esta falta de habilidade pode levar a barreiras internas ao desenvolvimento de suas atividades.

Todas as questões aqui levantadas devem ser acompanhadas de uma competente gestão de informações, com a elaboração de relatórios que primem pela análise qualitativa e pela transparência e publicidade dessas informações.

Por fim, e a despeito de algum desalento quando se observa a precariedade do atendimento às necessidades individuais, coletivas e comunitárias, ressalta-se que começam a surgir novas vertentes no processo de condução das organizações com o objetivo de se construir uma sociedade mais justa e igualitária. Neste aspecto, o papel do ouvidor, graças à sua habilidade e conhecimento de gestão, pode ser de suma importância para a consolidação da gestão da comunhão¹⁵ e da gestão libertária.¹⁶ Há de se ouvir mais e melhor, decidir mais livremente, agir mais eficazmente e, assim, contribuir para a redução das desigualdades humanas.

15. Surgida originariamente no Movimento dos Focolares na Itália e inicialmente impregnada de cunho religioso, apresenta-se concretamente em experiências, no Brasil e no exterior, em que os outros modelos de gestão foram desmontados e as práticas organizacionais realmente se alicerçam na troca e na comunhão entre todos os atores organizacionais.

16. O cerne desse conceito é a gestão política dos indivíduos, por meio da existência de valores que propiciem participação consciente na transformação da realidade organizacional e, como conseqüência, na sociedade.

5 ENTENDENDO A BUROCRACIA

Importante trazer à reflexão, principalmente para os ouvidores públicos, o funcionamento das entranhas da burocracia, de forma a contribuir com o entendimento da dinâmica das organizações públicas. Espera-se, assim, estimular a melhoria da capacidade do ouvidor público na formulação de propostas de mudança. Grande parte das reclamações dirigidas pelos cidadãos às ouvidorias públicas decorre da falta de harmonia dos modelos de gestão, avassalados por uma burocracia cujas entranhas, muitas vezes, não são fáceis de perceber e de entender.

Assim, é função do ouvidor público não apenas colaborar para o atendimento às demandas do cidadão, como também sugerir mudanças no modelo de gestão adotado, a partir dos *inputs* recebidos pela ouvidoria ou pela capacidade de perceber a dinâmica da organização, de forma que as reclamações não mais ocorram.

São as entranhas burocráticas que conduzem as organizações para uma ação não condizente com sua missão. Impedem de construir uma organização capaz de ir ao encontro dos anseios da população, das demandas sociais.

Como a administração é multidisciplinar, busca-se inspiração na alegoria da caverna de Platão (1946), para que seja lançada luz sobre a natureza das dificuldades do processo de gestão das organizações públicas. Assim, associa-se a rigidez do modelo burocrático, predominante nos sistemas de gestão pública, aos prisioneiros da caverna de Platão. Segundo a alegoria, tais prisioneiros, por força de prisão e imobilismo, desconhecem outras realidades e somente percebem uma única capaz de configurar a visão de seu mundo.

Essa visão transforma as aparências em realidade e conhecimento. A metáfora conduz à melhor compreensão da burocracia pública e de suas disfunções. Na alegoria, permite-se a um prisioneiro sair da caverna e ir ao encontro da realidade fora dela. Da mesma forma, metaforicamente, pode-se pensar que ao gestor público existe a possibilidade de desenclausurar-se de seu mundo burocrático e dele sair para o atendimento das demandas sociais. Pode-se também refletir sobre o movimento sistêmico de toda a organização em busca do entendimento e do reconhecimento de novas realidades e sobre quanto esse processo é lento e complexo. Na alegoria torna-se difícil ao prisioneiro absorver a nova realidade. Ademais, existe a dificuldade do prisioneiro que teve a oportunidade de sair para retornar e novamente conviver com seus pares.

À semelhança da alegoria da caverna, muitas administrações públicas têm-se encontrado aprisionadas a seu modelo organizacional tradicional, em que o imobilismo somente permite focar seus processos internos e não a realidade exterior. Assim, muitas organizações públicas, por terem apenas visões limitadas e imperfeitas da realidade, habituaram-se a transformar suas visões, bastante ilusórias, em única realidade.

Da mesma forma que, segundo a alegoria da caverna, os olhos do prisioneiro não podem movimentar-se das trevas para a luz sem que todo o corpo se movimente no mesmo sentido, surge a necessidade de se construir, nas organizações públicas, uma visão sistêmica das dimensões organizacionais capaz de permitir aos gestores públicos

compreender a interdependência entre as múltiplas variáveis de seu contexto, de forma a alcançar a integração e a harmonia das diversas dimensões da organização.

As mudanças, portanto, passam a se fazer necessárias. Conforme observa Luck (2000),

no geral, em toda sociedade, observa-se o desenvolvimento da consciência de que o autoritarismo, a centralização, a fragmentação, o conservadorismo e a ótica do dividir para conquistar, do perde e ganha, estão ultrapassados, por conduzirem ao desperdício, ao imobilismo, ao ativismo inconsequente e, em última instância, à estagnação social e ao fracasso de suas instituições.

A pressão social crescente sobre o Estado, no que se refere ao atendimento das demandas por bens e serviços públicos de qualidade, exige dos governantes o uso de instrumentos de gestão para criar e manter a eficiência da máquina pública. Os gestores percebem ainda que a legitimidade da ação dos poderes públicos se baseia, hoje, mais na capacidade de dar respostas às demandas dos setores que estão afetos ao âmbito de sua atuação do que na teórica legitimidade ideológica ou constitucional (SUBIRATS, 1992). Nesse sentido, procuram implementar estruturas organizacionais e modelos de gestão que permitam superar os entraves criados pela administração burocrática.

Cabe aos dirigentes, a partir dessa visão, se movimentar no sentido de implementar um novo modelo de gestão e organização, de forma a ultrapassar obstáculos criados pela administração burocrática, legitimando politicamente os processos de reforma administrativa.

A implantação de novos modelos ainda poderia encontrar enormes problemas, principalmente culturais, porque, como se pode inferir da alegoria da caverna, movimentar-se das trevas para a luz implica imenso risco aos padrões culturais, de crença e de poderes estabelecidos. Por mais que as lideranças consigam libertar-se da caverna para mostrar a nova realidade, muitas vezes a rigidez da velha cultura ainda fala mais alto.

Portanto, o processo de mudança organizacional implica rupturas no modo de pensar, sentir e agir na administração pública, segundo predominâncias político-ideológicas, conducentes à quebra do Estado de Direito e de valores prevaletentes na sociedade em determinado momento. Em outras circunstâncias, conforme entendimento mais gradativo em que se rompe o tradicional em algumas de suas dimensões, resguardando-se a permanência de outras, o processo de mudança ocorrente na sociedade ou na organização buscará garantir sempre o equilíbrio, a intermediação e a fuga aos extremos e às contradições. Independentemente da visão, relevância e objetivos de qualquer mudança, um ponto inequívoco e indispensável ao êxito consiste na percepção de que é fundamental não somente sair da caverna e a ela retornar, mas demolir-lhe as paredes, quebrar-lhe as rochas e derrubar-lhe qualquer cobertura existente, transformando-a em espaço aberto, acessível aos que nela permaneceram prisioneiros e a todos os que somente a viam de longe.

O espaço aberto da caverna exige, para sua manutenção em prol da cidadania, intensa atividade participativa de todos, notadamente dos que detêm poder decisório, cujas ações têm efeitos muitas vezes definitivos sobre indivíduos-cidadãos e segmentos

– inclusos ou excluídos – da comunidade. Requer, também, rupturas ousadas na gestão do sistema, a fim de se impedir a reconstrução da caverna por operários desqualificados.

Há de se saltar da administração aprisionante, dominadora e castradora para a gestão libertária, inovadora e empreendedora. Por fim, o ouvidor é o prisioneiro que saiu da caverna e a ele cabe a difícil tarefa de levar a luz ao seu interior, manter esse espaço aberto, propondo rupturas ousadas na gestão do sistema, impedindo sua reconstrução. Seu papel é colaborar na transformação das organizações públicas de forma permanente para que se tornem mais ágeis, propiciando um serviço público de melhor qualidade e que vá ao encontro dos anseios da sociedade. Não é uma tarefa fácil, mas a compreensão de sua dinâmica certamente ajudará nesta missão, que é, em última instância, a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

6 OUVIDORIA E EFETIVIDADE

Questão sensível e delicada, a avaliação da efetividade da ouvidoria pública, em contexto global, ainda é pouco apurada. Faltam informações e metodologias para sua verificação. Dessa forma, cabe uma reflexão de forma a provocar, instigar e orientar. Todas as questões abordadas até agora somente fazem sentido se forem ao encontro da efetividade. Efetividade aqui entendida como a capacidade de intervir e mudar a realidade social.

Manoel Eduardo Camargo Gomes, primeiro ouvidor público do Brasil, propôs uma reflexão (GOMES, 2006) sobre avaliação das práticas da ação dos ouvidores públicos, mostrando como auferir a efetividade social das práticas das ouvidorias públicas no Brasil em palestra apresentada no II Seminário de Ouvidores e Ouvidorias, comemorativo dos 20 anos de ouvidorias no Brasil.

Nessa palestra, Gomes apresentou métodos, conceitos, ferramentas e categorias que permitissem a avaliação, na prática, da efetividade das ouvidorias; e ofereceu reflexões sobre a prática da ação da ouvidoria a partir das seguintes categorias: função, racionalidade e estrutura.

Categoria função:

- Dimensão teleológica – A função da ouvidoria é aquela que efetivamente se atribui a ela, ou seja, a defesa do cidadão e o controle da administração pública. A função da ouvidoria será seu efeito na realidade social.
- Dimensão positiva – Define a função como sendo a repercussão sobre a estrutura social, o efeito do efeito. Podem ser classificadas em dois grandes grupos: *i*) aquelas em que o efeito último é voltado para a defesa da instituição; e *ii*) aquelas em que o efeito último é a defesa do cidadão.
- Dimensão mecânica – As ouvidorias podem ser classificadas como aquelas que: *i*) criam espaços institucionais de participação, servindo de ponte entre a reclamação do cidadão e o núcleo de decisão política, e têm atuação estrutural e poderes vinculativos; e *ii*) têm atuação pontual e poderes opinativos.

Categoria racionalidade:

- Dimensão formal – Refere-se àquela racionalidade típica do direito, científica, presa à previsibilidade. Nesta classificação as ouvidorias presas a uma racionalidade formal concentram mais suas ações no controle das relações legais e contratuais, tendo o seu titular uma formação jurídica.
- Dimensão material – Tem pertinência com a realidade; é um tipo de racionalidade voltado para os valores da sociedade, para um universo extrajurídico e, portanto, menos teórica. Nesta classificação, as ouvidorias buscam, em sua ação, a equidade social, e têm como norte os princípios da moralidade e da economicidade, ou seja, são guiadas por valores.

Este texto acrescenta às reflexões de Gomes duas categorias avaliativas da efetividade das ouvidorias públicas: estrutura e sistema.

Categoria estrutura:

- Estrutura com tendência burocrática ou mecanicista – Impediriam que os reclames da sociedade fluíssem com a rapidez e a intensidade da indignação do cidadão, servindo assim de anteparo às mazelas da instituição. Seriam ouvidorias sem acesso direto ao centro de poder decisório.
- Estrutura com tendência orgânica – Flexíveis, fazendo com que os reclames do cidadão fossem levados de forma ágil ao centro do processo decisório.

Categoria sistema:

As instituições não são sistemas fechados e, portanto, mantêm inúmeras relações com o ambiente externo, influenciando-o e sendo por ele influenciado. As ouvidorias também estão condicionadas a este tipo de ambientação. Dessa forma, os modelos de gestão de ouvidorias podem ser classificados em dois tipos:

- Reativas – Seriam aquelas que somente reagiriam depois de provocadas. Apresentam como desvantagem o prejuízo social já ter ocorrido.
- Proativas – As proativas seriam aquelas que, antenadas às múltiplas relações institucionais e com visão sistêmica, atuariam junto ao núcleo de poder da organização, apresentando sugestões de correção de rumo e evitando, portanto, o dano social.

Essas reflexões permitem que se saia do campo teórico para entrar na realidade empírica, avaliando com clareza e com base na realidade se a ouvidoria possui resolubilidade ou simplesmente serve para legitimar as mazelas da instituição, amortecendo os reclames dos cidadãos. Embora as ideias apresentadas representem o modelo ideal, puro, sabe-se que na realidade não existem modelos ideais nem puros. Todo e qualquer tipo de organização irá mesclar essas características ou funções. O que vai importar na realidade é a “tendência” de ação que o sistema irá apresentar a partir de um diagnóstico. Assim, as ouvidorias públicas gravitariam em um contínuo entre a defesa da instituição e a defesa do cidadão. Não encontram-se modelos puros, mas uma tendência que permite ser avaliado o grau de resolubilidade e efetividade.

Complementarmente às categorias já citadas, é possível avaliar a efetividade da ouvidoria a partir da satisfação e da credibilidade que podem ser apuradas por meio de pesquisa com os seus usuários ou público-alvo.

A título de ilustração, mencione-se que a Ouvidoria do Ipea realiza anualmente duas pesquisas: uma de satisfação (público externo e interno) ¹⁷ e outra de visibilidade ¹⁸ (público interno) ¹⁹ com o intuito de verificar sua efetividade.

Foi observado que o nível de satisfação dos usuários da Ouvidoria do Ipea, no ano de 2008, no que se refere à qualidade no atendimento – excelente e bom – foi de 88,34%, contra 88,24% em 2007.

Quanto ao tempo de atendimento, 80% responderam que o tempo foi curto e normal contra 100% do ano de 2007. A perda de efetividade em relação ao tempo de atendimento é detalhada no relatório mencionado.

O relatório aponta que embora existam espaços para aperfeiçoamento, a credibilidade da Ouvidoria do Ipea é elevada, tendo em vista que 95% dos que responderam à avaliação disseram que recorreriam à ouvidoria novamente. Na avaliação de 2007, este indicador era de 88,24%.

Em relação à visibilidade, na pesquisa realizada com seu público interno, a Ouvidoria do Ipea apresentou uma visibilidade de 94,8% e uma credibilidade e confiança de 87%.

Dessa forma, associar pesquisa de campo com diagnóstico organizacional, a partir das características da ouvidoria aqui apresentadas, é instrumento poderoso quando se deseja avaliar a tendência do modelo de gestão e sua efetividade.

A figura 3 apresenta uma síntese de como as variáveis podem ser avaliadas dentro de um contínuo que varia da defesa da instituição à defesa do cidadão.

17. O questionário da pesquisa contém seis perguntas, sendo três estruturadas e três não estruturadas:

1. A qualidade do atendimento prestado pela Ouvidoria do Ipea foi: A) Excelente; B) Boa; C) Regular; D) Ruim; E) Péssima.
2. A Ouvidoria do Ipea respondeu a sua comunicação em tempo: A) Curto; B) Normal; C) Demorado.
3. Caso necessário, você utilizaria novamente os serviços da Ouvidoria do Ipea? A) Sim; B) Não.
4. Pontos fortes no atendimento prestado pela Ouvidoria do Ipea.
5. Pontos fracos no atendimento prestado pela Ouvidoria do Ipea.
6. Sugestão para melhoria dos serviços prestados pela Ouvidoria do Ipea.

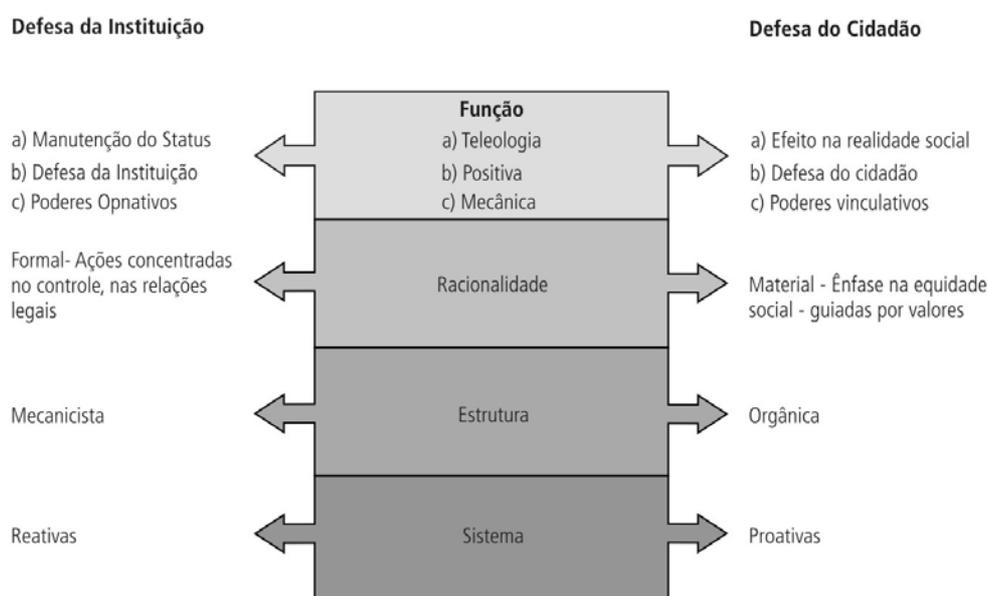
18. Na pesquisa de visibilidade o questionário possui sete perguntas semiestruturadas:

1. Você já ouviu falar na Ouvidoria do Ipea?
2. Você conhece os canais de contato com a Ouvidoria?
3. Se necessitasse, usaria a Ouvidoria do Ipea?
4. Você já pensou em usar e desistiu?
5. Você confia na Ouvidoria do Ipea?
6. Você conhece a atuação da Ouvidoria do Ipea?
7. Caso tenha utilizado os serviços da Ouvidoria do Ipea, você a recomendaria?

19. Os relatórios e as metodologias aplicadas podem ser consultados em: <<http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>>.

FIGURA 3

Contínuo de resolubilidade e atendimento ao cidadão



7 AUTONOMIA DA OUVIDORIA PÚBLICA

Finalizando as reflexões do presente trabalho, a autonomia da ouvidoria é a âncora para a efetividade. Sem autonomia a ouvidoria não se transforma em instrumento de mudança. Limita-se a eficácia da participação do usuário dos serviços públicos na administração e, conseqüentemente, a cidadania. Não se contribui com o fortalecimento da democracia, que evita que a ética deixe de ser esvoaçante e sem pouso. Sem autonomia não há ouvidoria.

A questão da autonomia está presente em todo o fórum que se propõe a discutir a ouvidoria pública no Brasil. A autonomia do ouvidor é tema sensível e relevante, tendo em vista que a relação de poder entre o ouvidor e o titular da instituição que esse fiscaliza é fator crítico de sucesso para suas atribuições.

A questão da autonomia merece profunda reflexão para o futuro do instituto da ouvidoria, tendo em vista que, em definição mais ampla, deve prover a defesa dos direitos humanos, da ética e da inclusão social. Gomes (2000a, p. 90) identifica três características das ouvidorias públicas, na atualidade, que reforçam a necessidade de reflexão sobre o tema: *i*) nível hierárquico – inferior; *ii*) forma de seleção – nomeação; e *iii*) autonomia – reduzida em face da natureza do cargo.

A fragilidade na autonomia do ouvidor público pode levar, na prática, a ouvidorias que representem um biombo para as mazelas das instituições.

Nesse sentido, Lyra (2004a, p. 126-128) apresenta os requisitos básicos essenciais para o exercício pleno da atividade de ouvidor.

1. Atribuição de mandato e escolha do ouvidor por um colegiado independente como forma de equilíbrio de poder entre o ouvidor e o titular da instituição fiscalizada. Este requisito é um dos mais críticos no sistema de ouvidorias

públicas no Brasil, cuja característica é a nomeação do ouvidor pelo titular da instituição fiscalizada, muitas vezes sem mandato. Um exemplo de arranjo positivo é verificado na Ouvidoria do Ipea.²⁰ O ouvidor é escolhido por uma diretoria colegiada, assegura-se um mandato e o afastamento do ouvidor somente poderá ocorrer mediante decisão da diretoria, respaldada por termo de justificação aprovado, após exame e deliberação majoritária, por uma comissão especial. Esta será composta por um diretor de unidade técnica indicado pelo presidente, que a presidirá, um servidor de cada diretoria eleito pela totalidade dos servidores, um diretor e um conselheiro, ambos indicados pelo Conselho Deliberativo da associação de funcionários. Esse arranjo normativo assegura plena autonomia das atividades do ouvidor.

2. Responder, em prazo curto, a interpelação do ouvidor, sob pena de responsabilidade. Como exemplo, a Ouvidoria do Ipea, no ato normativo de sua constituição, rege:

Artigo 6º – É dever dos dirigentes e servidores da instituição atender, com presteza, pedidos de informação ou requisições formuladas pela Ouvidoria.

Artigo 7º – Pedidos de informação ou requisições deverão ser atendidos em até dez dias úteis, prorrogáveis por mais cinco, mediante justificativa circunstanciada apresentada ao Ouvidor.

3. Garantia de sigilo assegurado aos usuários da ouvidoria de forma a evitar possíveis retaliações. Ainda como exemplo, a Ouvidoria do Ipea em seu Artigo 4º, II, reza que:

será garantido o sigilo quanto à autoria da manifestação quando expressamente solicitado ou quando tal providência se fizer necessária.

4. Acesso às informações do órgão em caráter prioritário e em regime de urgência. No caso da Ouvidoria do Ipea, em seu Artigo 5º, I:

O Ouvidor, no exercício de sua função, terá assegurado autonomia e independência de ação, sendo-lhe franqueado acesso livre a qualquer dependência ou servidor da instituição, bem como a informações, registros, processos e documentos de qualquer natureza que, a seu exclusivo juízo, repute necessários ao pleno exercício de suas atribuições.

5. Publicação de forma transparente dos relatórios da ouvidoria. A ouvidoria do Ipea possui portal onde são divulgados seus relatórios.²¹

6. Autonomia financeira de forma a garantir meios materiais e os recursos humanos necessários ao seu funcionamento. Na Ouvidoria do Ipea os recursos humanos são assegurados conforme o Artigo 3º:

I – Para auxiliar no desempenho de suas funções, a Ouvidoria terá um secretário-executivo designado pelo Ouvidor; e II – Os serviços de apoio à Ouvidoria serão atendidos por servidores do quadro da instituição.

20. A Ouvidoria do Ipea foi criada pela Instrução Normativa nº 3 de 12 maio de 2004. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/doc/InstrucaoNormativaN3de12052004.pdf>>.

21. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>>.

Quanto aos recursos materiais, o atendimento é prioritário em que pese não constar do ato normativo de criação.

7. Representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Por fim, para que as ouvidorias públicas no Brasil se tornem lócus privilegiado de exercício da cidadania e consequente controle do Estado pela sociedade há que se garantir a ampliação da autonomia às atividades do ouvidor.

8 CONCLUSÃO

A ouvidoria pública, juntamente com outros instrumentos de participação cidadã previstos na Constituição de 1988, é um poderoso instrumento promotor da inclusão social por democratizar o acesso do cidadão à administração pública quando excluídos ou injustiçados pelo poder público, ampliando, assim, as oportunidades dentro da sociedade.

Como instrumento de inclusão social, contribui para a ampliação da cidadania, tendo em vista ser um espaço privilegiado para seu exercício e controle do Estado pela sociedade.

Como consequência da ampliação da inclusão social, amplia-se também o controle sobre o Estado e sobre a administração pública, por propiciar a fiscalização direta de suas ações, verificando se as decisões vão ao encontro da construção do bem comum.

Dessa forma, o presente estudo procurou demonstrar que a efetividade desse instrumento depende de uma série de circunstâncias interdependentes que precisam estar coerentes e harmônicas entre si para que a ouvidoria possa realizar-se em sua plenitude. A valorização da ética, o perfil e habilidades do ouvidor público, a avaliação da efetividade e a autonomia da ouvidoria pública são variáveis interdependentes e inseparáveis.

A valorização dos padrões éticos enquanto norteadores da ação da ouvidoria pública é determinante na renovação da sociedade civil, pelo processo contínuo de fortalecimento e amadurecimento.

Esse movimento interno nas pessoas na busca da mudança se dará se o ouvidor agir no sentido de reconstruir e garantir valores éticos no trato cotidiano, no trato dos recursos e coisas em geral, e buscar preservar valores acima do individual. Demonstrar que o coletivo, o cooperativo, o solidário têm de emergir no dia a dia. Assim, planta-se a semente da cultura de que a ação dos servidores públicos e daqueles que com eles atuam, se afastados de ética e da moral, estarão fadados ao fracasso, e de nada servirá contar com gestores responsáveis e competentes, inviabilizando, dessa forma, a ampliação da inclusão social e da consolidação da democracia.

Nesse contexto, três questões emergem como fundamentais: qual o perfil do ouvidor? Como medir a efetividade da ouvidoria, e a importância da autonomia da ouvidoria?

O perfil e habilidades do ouvidor são determinantes nesse processo de construção, porque sem a crença nos valores aqui declarados e a habilidade para

construções harmônicas e coerentes a ouvidoria servirá somente para legitimar as mazelas da instituição, amortecendo os reclames dos cidadãos.

No que tange à avaliação da efetividade, apresentam-se conceitos que permitem identificar a tendência da gestão da ouvidoria, se voltada para a defesa da instituição ou do cidadão. O grau de resolubilidade e atendimento vai depender de quanto a tendência do modelo de gestão da ouvidoria pende para a defesa do cidadão.

Essa efetividade está atrelada ao perfil e às habilidades do ouvidor, bem como à questão, no entender deste estudo de maior importância, da autonomia da ouvidoria. Sabe-se que, no setor público, as ouvidorias apresentam (GOMES 2000a, p. 90) três características que reforçam a necessidade de reflexão sobre o tema: *i*) nível hierárquico – inferior; *ii*) forma de seleção – nomeação; e *iii*) autonomia – reduzida em face da natureza do cargo. Em que pese estas características, é possível se pensar em construções que permitam graus de autonomia elevados. Cite-se como exemplo a Ouvidoria do Ipea.

Assim, espera-se que este trabalho lance luz sobre o debate e contribua para a construção de ouvidorias públicas, bem como para sua mudança de rumos, quando forem requeridas de forma a tornar as ouvidorias mais efetivas.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, N. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília, v. 2, 1977.
- BRASIL. Presidência da República. Controladoria-Geral da União/Ouvidoria-Geral da União, 2007. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatAtividadesOuvidoria/Arquivos/rel_anual2007.pdf>. Acessado em: 23 out. 2009.
- _____. Presidência da República. Controladoria-Geral da União/Ouvidoria Geral da União. **Anais do I Fórum Nacional de Ouvidorias Públicas**. Dezembro, 2003.
- GIDDENS, A. **A terceira via: reflexões sobre o impasse atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: 4. Ed. Record, 2001.
- GOMES, M. E. A. C. Do instituto do ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa, Curitiba: Editora Universitária da UFPB e Editora Universitária UFPR, 2000a, p. 49-124.
- _____. Dos mecanismos de controle a equidade social. *In*: **II Seminário de ouvidores e ouvidorias**. Instituto Pró-Cidadania, 22 a 24 de maio de 2006.
- LUCK, H. **Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores**. Em Aberto. Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-34, fev. - jun., 2000.
- LYRA, R. P. (Org.). Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. *In*: LYRA, R. P. **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate**. Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2004a, p.119-146.
- MELO, C. A. V. Efeitos da corrupção em indicadores sociais: uma análise de 556 municípios brasileiros. *In*: **33º Encontro Anual da ANPOCS**. Disponível em: <<http://sec.adevento.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0001/TC0254-1.pdf>>. Acesso em: 1 de dezembro de 2009.
- PLATÃO. **A República**. 3ª edição Livro sétimo. Biblioteca Clássica, V. XXXVIII. A Boa Editora, Gráfica Paulista, 1946.
- SILVA, C. B. F. Defensor do povo: contribuição do modelo peruano e do instituto romano do Tribunado da Plebe. **Revista de Direito e Política**, n.10 julho - setembro, 2006.
- SOARES, M. S. B. Ética como instrumento de gestão. *In*: **III Encontro de representantes setoriais da comissão de ética pública**. Brasília, 2002.
- SPECK, B. W. Papel do ouvidor na avaliação do serviço público. *In*: **I Encontro de ouvidorias públicas das regiões sul/sudeste**, 1. São Paulo, 27 de agosto, 2004.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Ministério para las Administraciones Públicas, 1992.

ZIMMERMAN, A. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 6ª edição, São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Atividades da Ouvidoria-Geral da União, 2008**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatAtividadesOuvidoria/>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

COSTA, F. L. A ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e promoção da cidadania. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 32, n. 1, p. 167-170, 2006.

GOMES, M. E. A. C. **A instituição do ombudsman no contexto político e jurídico brasileiro**. Florianópolis: Paraná, Editora da UFSC, 1998.

_____. **O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras: causalidade de sentido e adequação estrutura funcional**. Tese (Doutorado), Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000b.

LYRA, R. P. **Ouvidorias públicas no Brasil**. Conselho Estadual de Direitos do Homem e do Cidadão da Paraíba. Cadernos do CDDH, João Pessoa, março, 1995.

_____. **A ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000a, 119p.

_____. **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. Editora Universitária da UFPB e UFPR, João Pessoa e Curitiba, 2000b.

_____. **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate**. João Pessoa: UFPB, 2004b.

_____. Ouvidoria pública: características e a questão da autonomia. *In: Participação, democracia e segurança pública*. João Pessoa: UFPB, 2008.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Luciana Dias Jabbour

Marco Aurélio Dias Pires

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Maria Angela de Jesus Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Renato Rodrigues Bueno

Eudes Nascimento Lins (estagiário)

Helenne Schroeder Sanderson (estagiária)

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares