
Ouvidoria como instância de governança no setor público¹

Rose Meire Cyrillo

Promotora de Justiça, titular da 4ª Promotoria de Justiça de Entorpecentes do Distrito Federal e Ouvidora do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Mestrado em Direito - Universidade Federal de Pernambuco (2002). Especialização em Direito Processual Civil – Universidade Federal de Santa Catarina (2005). Graduação em Direito – Universidade de Guarulhos (1992). Graduação em Letras – Português/Inglês – Universidade de Guarulhos (1983).

Resumo: O presente artigo busca correlacionar a instância da Ouvidoria, enquanto espaço de interação entre o Estado e os demais atores sociais, aos pressupostos da governança democrática, com enfoque maior nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e nas dimensões da transparência, da responsabilização (ou *accountability* administrativo) e dos resultados (*accountability* de desempenho). Tais princípios devem permear os processos de gestão da coisa pública, de forma a repercutir na melhora da qualidade do serviço público prestado ao cidadão, o qual passa a ser não só destinatário do agir estatal, mas também partícipe e coautor das ações e das políticas públicas.

Palavras-chave: Ouvidoria. Governança. Transparência. *Accountability*. Administração pública. Democracia participativa.

Sumário: Introdução. 1 Ouvidoria pública e suas dimensões. 2 Ouvidoria e os princípios que regem a Administração Pública. 3 Boa governança e governança democrática. 4 Ouvidoria como instância de governança no setor público. 5 Considerações finais. Referências.

¹ Artigo escrito em homenagem póstuma a Renato Sócrates Gomes Pinto, Procurador de Justiça e idealizador da Ouvidoria do MPDFT.

Introdução

Há na atualidade uma mudança de paradigma no que concerne ao papel da ouvidoria na construção de uma gestão administrativa eficiente. Antes concebida como mero órgão recebedor de reclamações do cidadão, essa instância passou a absorver uma gama de atribuições que lhe conferiram um protagonismo sem igual na modernização do agir estatal, na configuração das funcionalidades de seus aparatos burocráticos e na qualidade dos serviços prestados pelos seus agentes, a partir do momento que envolve o cidadão nesse processo de abertura e de legitimação das decisões tomadas pelas instâncias superiores.

Para adequar-se às necessidades de uma agenda baseada em vetores próprios do Estado Democrático de Direito, fulcrada nos ideais de globalização da economia e da boa governança, a máquina estatal viu-se compelida a abandonar antigos modelos de gestão (marcadamente herméticos e autopoieticos, saberes quase inacessíveis para o cidadão comum, o que gerava uma assimetria informacional) para adotar mecanismos que contemplassem a participação efetiva de todos os atores sociais nas decisões governamentais, como forma de assegurar o desenvolvimento da capacidade humana e institucional através da melhoria da qualidade do serviço público e da transparência dos atos de gestão.

É nesse cenário forjado pela busca da eficiência e da efetividade na prestação de serviços públicos que o presente artigo desenvolver-se-á. Será dada ênfase na transparência das ações do governo e na acessibilidade dos usuários às instâncias decisórias.

Essas ações fazem com que o cidadão exerça diretamente o controle social dos atos da administração pública, fiscalize o uso de verbas, opine na elaboração de políticas públicas e monitore a execução delas, num *approach* que tem nas ouvidorias públicas a consolidação de um mecanismo de boa governança e de consecução dos princípios da democracia participativa.

1 Ouvidoria pública e suas dimensões

Embora inicialmente concebida como órgão de comunicação e estreitamento das relações entre o cidadão e o Estado, alargando os espaços democráticos de participação dos atores sociais nos meandros da gestão da máquina pública, a ouvidoria foi assumindo outras perspectivas, além da prevista na Carta Cidadã de 1988, no artigo 37, § 3º, incs. I, II e III, *in verbis*:

Art. 37, §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, 1988).

Formatada como canal de diálogo direto das instituições com o cidadão, a ouvidoria consolidou-se como ferramenta essencial à construção da cidadania, a partir do momento em que formaliza as demandas da sociedade e, por meio dessa escuta, contribui para o

aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados e, de igual sorte, para o fortalecimento das instituições (CYRILLO, 2015, p. 201).

Ato contínuo desse processo dialógico de ouvir constante, uma outra dimensão do trabalho realizado no âmbito da ouvidoria se sobressai: a transformação das manifestações do cidadão em indicadores aptos a subsidiar a tomada de decisões pelos gestores.

Nesse viés, a ouvidoria tem se mostrado uma área de grande importância estratégica dentro das instituições, no momento em que transforma *inputs* em indicadores que podem balizar ações direcionadas sobre as questões colocadas em evidência nas demandas dos cidadãos, as quais terão maior impacto e projeção de resultados sobre a estrutura social.

Assim, o planejamento estratégico das ações governativas não pode dispensar os direcionamentos colhidos do sistema da ouvidoria, os quais permitem aos gestores um olhar pontual sobre os anseios sociais, auxiliando-os na tarefa de redirecionar políticas, eliminar falhas, mudar processos e procedimentos. Administrar com essa perspectiva favorece uma gestão flexível e voltada para a satisfação das necessidades do cidadão, permitindo que ele se manifeste e, dessa forma, participe do processo e realize um controle social sobre as políticas e os serviços prestados.

Outro ângulo de análise da atuação da ouvidoria diz respeito ao fato de esse mecanismo de integração e de comunicação entre o cidadão e o Estado, e entre os servidores da instituição e a administração superior, favorecer o manejo dos conflitos existentes e a prevenção dos potenciais (CYRILLO, 2016).

Por essa ótica, a escuta praticada em ambiente de ouvidoria favorece a cultura do diálogo e da pacificação de conflitos, quer em relação ao público externo, quer quanto ao interno, contribuindo para a restauração de vínculos e de relações sociais e/ou funcionais, atuando na desconstrução do conflito e estimulando os indivíduos a construir soluções de benefício mútuo.

Sobre o tema, Robson Baesso (2013) afirma que:

Em 2012, as ouvidorias públicas ganharam proeminência e responsabilidades durante a implementação da Lei 12.527/2011 – a Lei do Acesso à Informação (LAI), em sintonia com a tendência à ampliação da transparência e da participação do cidadão no Estado democrático de direito. Na mesma linha, também a partir de 2012, muitas dessas ouvidorias tornaram-se interlocutoras das suas entidades no âmbito da Parceria para o Governo Aberto – Open Government Partnership (OGP). Essa iniciativa multilateral internacional busca aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais, estimular a participação da sociedade civil, alcançar os mais altos padrões de integridade profissional na administração pública e fomentar o desenvolvimento de novas tecnologias para tornar os governos mais transparentes, efetivos e responsáveis. (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2011 apud BAESSO, 2013).

Constata-se assim que as dimensões acima referidas conferem à ouvidoria um feixe de atribuições que levam em conta a sua natureza dialógica e bipartida, já que ela é a voz do cidadão dentro da organização e parte de um processo social cujos resultados refletirão o nível de alinhamento das ações da instituição em relação aos interesses da sociedade.

2 Ouvidoria e os princípios que regem a Administração Pública

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, determina que a Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Na consecução desse desiderato, prevê a Carta Cidadã a participação direta do cidadão no controle dos atos administrativos, *in verbis*:

Art. 37

[...]

§ 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, 1988).

A ouvidoria pública é uma das formas de inclusão do cidadão na esfera do agir estatal e um importante instrumento de concretização dos princípios que regem a Administração Pública, a fim de que tais preceitos – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – se tornem, efetivamente, balizadores das ações governativas, de modo a repercutir positivamente na prestação de serviços públicos.

A cada vez que uma demanda envolvendo ilegalidades e abusos na prática de determinado ato administrativo ingressa no sistema de ouvidoria, a manifestação é encaminhada para apuração junto aos respectivos órgãos de execução, o que tem contribuído não só para o combate a desvios e a atos de corrupção na seara pública, como também para inibir comportamentos similares no futuro.

Por outro prisma, ao assegurar uma maior transparência dos atos de governo, a ouvidoria estimula, além da participação cidadã, a moralidade e a eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública, propiciando a avaliação de desempenho de seus servidores e sua interação com a comunidade local, práticas que consolidam uma boa gestão.

3 Boa governança e governança democrática

Inicialmente, importa destacar que o termo “governança” passou a ser utilizado no final dos anos 80, mais especificamente no âmbito do setor privado, num contexto relacionado a escândalos financeiros, contudo, alguns órgãos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Comitê do Setor Público (PSC) da Federação Internacional de Contadores (IFAC), estenderam e adaptaram seus princípios e recomendações de práticas a entidades do setor público (CAVALCANTE; LUCA, 2013).

Da lição de Massuanganhe e Corralo extrai-se “a mais acabada conceituação de governança, forjada em 1992, pelo

Banco Mundial: ‘governance is defined as the manner which power is exercised in the management of a country’s economic and social’”² (WORLD BANK, 1992 apud MASSUANGANHE; CORRALO, 2014, p. 7).

Para os autores, essa definição leva em conta quem exerce esse poder, a forma que esse poder é exercido no tocante à gestão dos recursos econômicos e sociais do país e a articulação dos agentes e instâncias do poder com os demais atores sociais e econômicos, em prol do desenvolvimento.

Transpostas para a esfera pública, as bases da boa governança estão construídas sobre os pilares da transparência, da integridade e da responsabilidade de prestação de contas (*accountability*). Mais especificamente, a dimensão da transparência envolve o dever de dar publicidade a todos os atos da administração e o reconhecimento do direito de acesso à informação ao cidadão. A integridade traz ínsita a ideia de existência de um arcabouço legal que normatize a atividade estatal de forma clara e segura. Por fim, a responsabilidade de prestar contas, ou *accountability*, diz respeito à possibilidade de controlar os atos e de cobrar a responsabilidade/prestação de contas dos agentes públicos.

Nessa linha, salientam Massuanganhe e Corralo (2014):

O conceito de boa governança implica uma orientação de um Estado que progressivamente aumenta a confiança das pessoas no seu governo, a medida em que, através dos mecanismos

² Tradução livre: Governança é definida como a forma como o poder é exercido no tocante à gestão dos recursos econômicos e sociais de um país, com vistas ao desenvolvimento.

de participação, os atores locais têm o conhecimento real dos programas, planos e limitações, mas que também participam na governação e na provisão de serviços públicos, tendentes a melhorar a eficácia e a eficiência dos governos. (MASSUANGANHE; CORRALO, 2014, p. 9).

No contexto brasileiro, a Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016, do Ministério do Planejamento e da Controladoria Geral da União, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, em seu artigo 2º, traz as definições de *accountability*, governança e governança no setor público, *in verbis*:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I – *accountability*: conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações;

[...]

VIII – governança: combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos;

IX – governança no setor público: compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (BRASIL, 2016).

Já por governança democrática compreendem-se as práticas e ações governativas baseadas na inclusão, na representatividade e na gestão pública transparente com envolvimento do cidadão, com a consequente criação de um cenário favorável para o crescimento econômico e efetivo funcionamento dos serviços

públicos, tudo em consonância com os direitos fundamentais da pessoa humana.

Dessa forma, a boa governança, que pressupõe uma governança democrática, leva, conseqüentemente, à existência de espaços de interação entre governo e sociedade, oportunizando ao cidadão ser coautor das ações estatais e não mero destinatário. A ouvidoria é essencialmente essa instância de diálogo e de comunicação entre Administração e administrado.

Nesse cenário, a ouvidoria pública vem consolidando sua importante missão de assegurar que as demandas dos cidadãos, por mais simples que possam parecer, sejam tratadas de forma rápida, transparente e efetiva, de modo a ampliar sua percepção sobre seu papel no processo democrático.

4 Ouvidoria como instância de governança no setor público

Na atualidade, a ideia de gestão democrática e eficiente não pode ser concebida apartada de ferramentas de diálogo entre a sociedade e os integrantes das estruturas do Estado, de forma que essa abertura propicie, ao mesmo tempo, uma maior participação do cidadão nas ações governativas e a legitimação desse processo, dando consistência ao exercício do poder.

Consoante lição de Jim Pellettier e Vincent Tophoff (2016), boas práticas internas colaboram para a boa governança no setor público, entre elas, a abertura/transparência das atividades e o diálogo com os usuários dos serviços, por meio da criação de

canais de comunicação acessíveis e confiáveis que envolvam todos os públicos e partes interessadas:

Ensuring openness and comprehensive stakeholder engagement
- As public sector entities are established and run for the public good, their governing bodies should ensure openness in their activities. Clear, trusted channels of communication and consultation should be used to engage effectively with all groups of stakeholders, such as individual citizens and service users, as well as institutional stakeholders. (PELLETTIER; TOPHOFF, 2016).

Na esteira do acima pontuado, tem-se que, por sua natureza comunicacional e dialógica, é a ouvidoria esse canal confiável e de fácil acesso aos usuários dos serviços públicos, ambiente privilegiado para abarcar as falas dos mais variados setores, internos ou externos aos organismos, e transformá-las em ações concretas, aptas a diminuir o hiato entre o cidadão e o governo.

Assim, a instituição que mantém uma estrutura de ouvidoria revela não só um compromisso de respeito para com o cidadão, a partir do momento em que leva em consideração o que foi por ele dito, mas também, e acima de tudo, deixa claro que, ao manter um mecanismo permanente de escuta e de prestação de contas de suas próprias atividades, está em constante evolução e comprometida em prestar um serviço de qualidade.

Nesta perspectiva, a existência de uma ouvidoria atuante é um excelente medidor das práticas de boa governança adotadas pela instituição, além de contribuir diretamente na prestação de serviços públicos mais eficientes e responsivos, circunstâncias

que influem na legitimidade e na credibilidade da organização perante a sociedade.

Desta forma, 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 ligadas à governança democrática.

Esse espaço democrático de controle social da Administração Pública vem ao encontro dos novos paradigmas sobre o funcionamento do Estado, cujos valores são orientados para a eficiência da prestação do serviço público, centrado na democracia. Porém, para que as ouvidorias públicas cumpram seu papel de zelar pelo funcionamento adequado das instituições democráticas, é preciso que tenham autonomia e *accountability*.

Dito de outro modo, para que as ouvidorias públicas cumpram com eficiência as suas atribuições é necessário ater-se à defesa do cidadão e ao controle da Administração Pública, missões que passam pela forma de escolha do ouvidor e de definição de suas atribuições.

Sobre esse tema, Serra, Carvalho e Carneiro (2012) sustentam que:

Precisar os limites da atuação do ouvidor e da sua equipe e estabelecer os filtros, políticos ou técnicos, aos quais se submeterão as manifestações recebidas pela ouvidoria; as formas de acesso para comunicação do cidadão; o grau de facilidade ou dificuldade para o acesso do cidadão que pretenda efetuar denúncia; o caráter de autonomia ou independência que as ouvidorias deterão em relação ao comando dos órgãos ou entidades aos quais pertençam. Tudo isso reflete no desenho institucional da ouvidoria e, por consequência, a caracteriza.

O resultado das escolhas feitas evidenciará um modelo de ouvidoria que propiciará condições para o fortalecimento ou para a fragilização do processo de accountability democrática a ser por ela desempenhado. (SERRA; CARVALHO; CARNEIRO, 2012, p. 148).

Resta evidente que a ouvidoria propicia uma conexão direta entre a sociedade e os gestores públicos e atua como instrumento de controle social dos atos da administração, contribuindo para uma gestão mais eficiente e eficaz, ampliando a fiscalização e o controle sobre o arcabouço estatal e os seus agentes e dando corpo à soberania popular que informa o regime democrático.

5 Considerações finais

O modelo de gestão do setor público brasileiro há tempos vem sofrendo influências advindas da abertura das estruturas de Estado à dita política globalizada e, nesse desiderato, vários ajustes foram necessários para que a máquina estatal se alinhasse a esse novo contexto, com estratégias definidas e forjadas a partir da criação de controles e de canais que garantissem a transparência das ações governamentais e a interlocução com a sociedade.

Nesse cenário, a ouvidoria é a concretização de uma boa prática de governança democrática, uma vez que atua diretamente nessa busca constante pela excelência na prestação de serviços, com a otimização das ações nas áreas funcionais e no processo de tomada de decisões, a partir dos *inputs* que são inseridos em seu sistema pelo cidadão.

Não há como retroceder na formatação de uma gestão pública preocupada em reduzir o abismo entre o desempenho do

governo e as necessidades do cidadão e que inaugura um novo modo de interagir com os atores sociais, chamando-os a serem coautores das ações estatais, não mais meros destinatários delas.

Nessa perspectiva, a atuação das ouvidorias propicia a expansão do espaço democrático no momento que concretiza a abertura do aparato estatal para nele inserir o cidadão, ampliando assim o conceito de legitimidade das instituições e de seus agentes para além dos parâmetros legais, para incluir, nessa percepção, a efetividade e o desempenho desse agir em prol da coletividade.

Title: Ombudsman as a governance level in the public sector

Abstract: This article seeks to correlate the role of the Ombudsman, as a space for interaction between the State and the other social actors, and the prerequisites of democratic governance, with a greater focus on the constitutional principles governing public administration and on the dimensions of transparency, accountability (or administrative *accountability*) and results (*accountability* of performance). Such principles must permeate the processes of public management in order to have repercussion on the improvement of the public service quality provided to the citizen, who becomes not only a recipient of state action but also a participant and a co-author of actions and public policies.

Keywords: Ombudsman. Governance. Transparency. Accountability. Public administration. Participatory democracy.

Referências

BAESSO, Rafael de Souza. Ouvidorias: mecanismos singulares de governança. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB464.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. *Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 2016*. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2017.

CAVALCANTE, Mônica Clark Nunes; LUCA, Márcia Martins Mendes de. Controladoria como instrumento de governança no setor público. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2013. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/17909/controladoria-como-instrumento-de-governanca-no-setor-publico>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

CYRILLO, Rose Meire. Ouvidoria: um aporte necessário. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, n. 9, p. 193-211, 2015.

CYRILLO, Rose Meire. *Ouvidoria: uma proposta de diálogo e de manejo de conflitos*. Brasília, set. 2016. Disponível em: <<http://www.cnomp.com.br/noticia/ouvidoria-uma-proposta-de-dialogo-e-de-manejo-de-conflitos/132>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

MASSUANGANHE, Israel Jacob; CORRALO, Giovani da Silva. Governança democrática e desenvolvimento local: uma perspectiva comparada das políticas locais do Brasil e Angola. *Revista Justiça do Direito*, v. 28, n. 1, p. 5-24, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/4828/3255>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

PELLETTIER, Jim; TOPHOFF, Vincent. Inspire, implement, assure: how internal auditors can leverage the international framework good governance in the public sector. *IFAC*. oct. 2016. Disponível em: <<http://www.ifac.org/global-knowledge-gateway/governance/discussion/inspire-implement-assure-how-internal-auditors-can>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARVALHO, João Rafael Chió Serra; CARNEIRO, Ricardo. Accountability democrática e as ouvidorias. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, edição especial, p. 135-153, 2012. Disponível em: <<http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1684.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

Referência bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CYRILLO, Rose Meire. Ouvidoria como instância de governança no setor público. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 11, p. 127-142, 2019. Anual.

Submissão: 17/4/2017

Accite: 30/9/2017