

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES-UNITA

BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO COMO
MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL**

PAULO DIMAS BRITO JÚNIOR

CARUARU

2016

PAULO DIMAS BRITO JÚNIOR

**A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO COMO
MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Asces-Unita como requisito para obtenção do grau
de bacharel em Administração Pública, sob a
orientação do Professor Doutor Vanuccio Medeiros
Pimentel.

CARUARU

2016

BANCA EXAMINADORA

APROVADO EM: ____/____/____.

Presidente: Prof. Doutor Vanuccio Medeiros Pimentel

Primeiro Avaliador(a)

Segundo Avaliador(a)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, em primeiro lugar, a Deus e à Nossa Senhora, que me deram o saber necessário e a proteção dos céus para que eu cumprisse todos os afazeres da faculdade. Dedico também aos meus pais, Paulo Dimas Brito Sobrinho e Soraya Chaves Brito, por sempre apoiarem os meus projetos e nunca desistirem de mim; à minha querida esposa Karine Cibelly Alves de Oliveira, pela paciência, incentivo e companheirismo; e, por fim, à minha irmã Patrícia Rafaela Chaves Brito e à minha avó Maria do Rosário Ribeiro de Brito, por me acompanharem nesta rica jornada.

AGRADECIMENTOS

A este centro universitário, juntamente com seus funcionários, corpo docente e direção, por me proporcionar a melhor condição possível para os estudos e oferecer um ensino mais humano e de qualidade.

Ao orientador Vanuccio Medeiros Pimentel, que, com sua paciência, auxílio e conhecimento ímpar, me guiou com maestria na construção deste trabalho.

Aos professores do curso, que tiveram uma presença marcante na minha vida acadêmica, pela dedicação às aulas ministradas e proveitosa convivência.

E a todos que, de alguma forma, fizeram parte da minha formação.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo compreender o funcionamento da Ouvidoria-Geral da União (OGU) a partir do atendimento das demandas da população para saber se a instituição possui, de fato, uma estrutura capaz de consolidá-la como mecanismo de controle social. Para tanto, houve a necessidade de uma abordagem qualitativa na pesquisa e no tratamento dos dados. No caso deste estudo, a proposta consistiu em analisar os relatórios de atividades da ouvidoria no período de 2010 a 2015 a fim de entender sua atuação com vistas ao recebimento e tratamento das manifestações do cidadão e à contribuição deste órgão para a qualidade da gestão pública. Antes disso, contudo, foi preciso resgatar, através de revisão bibliográfica, assuntos que giram em torno do tema pesquisado, tais como a evolução da administração pública brasileira e dos seus modelos de gestão, o controle social e as ouvidorias públicas. Desse modo, pôde-se concluir que a OGU, apesar de vinculada à estrutura da Controladoria-Geral da União e apresentar alguns problemas como a falta de padronização de indicadores, tem cumprido o seu papel de ser a ponte entre a sociedade e o Estado, ao tratar as manifestações da população com seriedade, criando e aperfeiçoando seus canais de comunicação, e cobrar da administração uma resposta em tempo hábil.

Palavras-chave: OGU; Controle social; Ouvidoria; Atendimento; Cidadão

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: EVOLUÇÃO, MODELOS DE GESTÃO E PRINCÍPIOS NORTEADORES	11
1.1. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
1.1.1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	17
1.1.2. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	17
1.1.3. PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	17
1.1.4. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	17
1.1.5. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	18
CAPÍTULO 2. O CONTROLE SOCIAL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O APRIMORAMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL	19
2.1. OUVIDORIAS PÚBLICAS.....	23
CAPÍTULO 3. A OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO COMO IMPORTANTE MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL	27
3.1. REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL EM BUSCA DE UMA GESTÃO ARTICULADA.....	31
CAPÍTULO 4. FUNCIONAMENTO DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO A PARTIR DO ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DO CIDADÃO	35
CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS	43

INTRODUÇÃO

A Ouvidoria é um espaço de participação direta que se define por ser “defensor” do cidadão perante a administração pública, pode ser considerado como tal por tornar visíveis os atos da administração, na medida em que garante ao cidadão uma prestação de contas sobre o tema que lhe foi reivindicado e por negociar os interesses apresentados pela sociedade civil, tendo sempre como referência o cumprimento dos direitos, em especial dos direitos sociais, sendo que muitas das reivindicações apresentadas referem-se ao não atendimento desses ou a má prestação das políticas públicas. (MARIO, 2011, p. 46)

Considerando sua importância para a população, as ouvidorias públicas têm um papel fundamental na defesa dos interesses do cidadão perante a administração. No contexto atual, elas são vistas como um importante mecanismo de controle social cuja principal função é ser um canal de interlocução entre a sociedade e o governo. Seu trabalho deve estar ancorado na garantia dos direitos sociais, no controle dos atos da administração pública e na elaboração de propostas que sejam capazes de promover o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados.

Entretanto, nem sempre a ouvidoria atuou com foco na defesa dos interesses legítimos da sociedade. O papel do ouvidor passou por diversas transformações ao longo da história. Na Antiguidade, os reis e os imperadores, bem como os nobres, enviavam seus agentes (ouvidores), como se fossem seus próprios olhos e ouvidos, para verificar como se comportavam as autoridades públicas nos vilarejos e cidades. No império Persa, havia a figura de o “Olho do Rei”, cabendo-lhe a supervisão do império e dos funcionários, incluindo o alto escalão. Na antiga Roma, aproximando-se do conceito atual de ouvidor, havia o *Tribunus Plebis*, que garantia proteção aos plebeus contra o abuso de poder dos patrícios (Leite, 1975 apud Kalil, 2013).

Na concepção de defesa dos direitos dos cidadãos, porém, o ouvidor surgiu apenas em 1809, na Suécia, quando a constituição da época instituiu a figura do *ombudsman* para fiscalizar a observância das leis por parte de todos os funcionários e empregados no exercício das funções públicas (KALIL, 2013). Mas, como salienta Mario (2011), foi somente ao longo do século XX que o instituto do *ombudsman* foi se consolidando e sendo implementado nos países europeus e mais tarde, nas duas últimas décadas, na América Latina.

No Brasil, a implantação da ouvidoria no setor público, na concepção de defesa dos direitos dos cidadãos, teve início no fim do século XX com o processo de

redemocratização do país que culminou com a promulgação da Constituição de 1988. A partir daí, os direitos individuais ganharam força perante o poder do Estado, que sentiu a necessidade de ouvir seus cidadãos para adequar seus processos e serviços a fim de responder às reivindicações populares (KALIL, 2013).

Um dos primeiros órgãos do país que surgiram nesse sentido foi a Ouvidoria-Geral da União (OGU). Implantada em 1992, três anos após a Prefeitura de Curitiba ter sido pioneira na criação de uma unidade semelhante, a antiga Ouvidoria-Geral da República passou por várias modificações até tornar-se responsável, em 2003, pela coordenação técnica do segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal. Hoje, a OGU recebe, examina e encaminha denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes e entidades federais (Brasil. Controladoria-Geral da União, 2012). Depois da etapa de registro das manifestações, são produzidos indicativos do nível de atendimento dos usuários de serviços públicos.

É justamente por conta da atuação da OGU de levar à administração, mesmo não tendo autonomia, os problemas apontados pela sociedade para aprimoramento dos serviços públicos que o presente trabalho se apoiou. Seu objetivo foi compreender o funcionamento da Ouvidoria-Geral da União a partir do atendimento dos reclamos da população para saber se o órgão possui, de fato, uma estrutura capaz de consolidá-lo como um espaço de cidadania e de controle social.

Para tanto, houve a necessidade de uma abordagem qualitativa na pesquisa e no tratamento dos dados. No caso deste trabalho, a proposta consistiu em analisar os relatórios de atividades da ouvidoria no período de 2010 a 2015, disponibilizados na internet, a fim de compreender seu funcionamento em relação ao efetivo atendimento dos reclamos da sociedade e à contribuição deste instrumento de controle social para a qualidade da gestão pública. Antes disso, contudo, foi preciso resgatar, através de revisão bibliográfica, assuntos que giram em torno do tema estudado.

Dessa forma, o capítulo 1 conta a evolução da administração pública no Brasil e dos seus modelos de gestão desde a República Velha (1889-1930) até depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, que, por sinal, estabeleceu uma série de princípios para melhor orientar a atuação administrativa e concretizou as diretrizes de participação popular nas decisões governamentais.

O capítulo 2 prossegue com a discussão ao tratar sobre o controle social e o surgimento de mecanismos institucionais para auxiliar o poder público no processo de

implementação das políticas públicas e acompanhar as ações dos representantes do governo. Um forte exemplo de instrumento que vem promovendo a aproximação da sociedade com a administração são as ouvidorias, que já estão presentes em todas as esferas governamentais.

Somente após essas argumentações é que será possível entender o papel da Ouvidoria-Geral da União como órgão de controle social. Os capítulos 3 e 4 buscam fazer exatamente isso, destacando as transformações históricas da OGU ao longo dos últimos anos e as manifestações provenientes do cidadão a partir da coleta dos dados e demonstração de gráficos, para avaliar se a instituição tem cumprido sua função de ser a ponte entre a sociedade e o Estado.

CAPÍTULO 1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: EVOLUÇÃO, MODELOS DE GESTÃO E PRINCÍPIOS NORTEADORES

Para entender como se deu a evolução da administração pública no Brasil até a implantação de instrumentos de controle social, como a Ouvidoria-Geral da União, é preciso, antes, recordar que a principal finalidade do Estado é a promoção do bem-comum. Três vertentes ajudam a explicar este objetivo: a segurança, o bem-estar e a justiça. Baseado nelas, o aparelho estatal pode ser compreendido como lugar natural de desenvolvimento da política. Os que estão no poder político devem guiá-lo tendo como meta melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão. É aí que entra a administração pública, cuja tarefa é garantir a promoção e os direitos da pessoa humana – previstos na nossa Constituição. Dentro disso, o envolvimento do setor privado e das organizações do terceiro setor torna-se indispensável.

No entanto, para que haja o direcionamento do modelo, das práticas e dos valores da gestão pública, a sociedade deve fazer as suas escolhas em relação à configuração do Estado. Um Estado que possui ações aparelhadas com garantia de direitos, oferta de serviços e distribuição de recursos beneficia a gestão, os grupos sociais e os agentes econômicos.

Mudanças nesse sentido foram provocadas a partir da década de 1930. A estrutura do aparelho estatal e a gestão pública começaram a ser vistas de forma diferente, principalmente no Brasil. Afirma Matias-Pereira (2008):

Observa-se, em relação ao Brasil, que a decisão política adotada pelo governo Getúlio Vargas de estruturar o aparelho do Estado, com caráter autoritário e centralizador, e a implantação de uma burocracia nos moldes “weberianos” começa a ser viabilizada com a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP), em 1936. Essas medidas tinham como objetivo, entre outros, a intenção de suprimir a administração patrimonialista, que até então prevalecia no país. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 9)

Para compreender a decisão de Vargas, porém, faz-se necessário recordar a República Velha ou dos Coronéis (1889-1930). No Estado oligárquico brasileiro, as políticas públicas de assistência social e a mobilização da sociedade civil tinham pouca importância. O atendimento aos pobres era feito por instituições religiosas, muitas vezes apoiadas pelo Estado.

Isso começou a ser alterado, mesmo que de forma lenta, na década de 1920,

quando movimentos reformistas ligados às áreas educativa, ferroviária, sanitária e militar conseguiram derrubar o regime oligárquico. Apesar disso, pouca coisa havia mudado na capacidade administrativa do Estado.

Somente com a chegada do governo Getúlio Vargas ao poder, nos anos 1930, é que teve início a implantação do modelo de administração burocrática no Brasil. Matias-Pereira (2008) sintetiza que:

Esse modelo surge no bojo do processo da industrialização brasileira. Nesse processo, o Estado passa a ter uma função decisiva, visto que passou a intervir fortemente no setor produtivo de bens e serviços. Com essa reforma promovida pelo governo Getúlio Vargas – executada por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes –, a Administração Pública é submetida a um forte processo de racionalização. Esse esforço viabilizou a criação das primeiras carreiras burocráticas, bem como a busca de adotar o concurso como forma de acesso ao serviço público. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 89)

A criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP) no ano de 1936 representou o ponto alto dessas mudanças. O principal objetivo do órgão era modernizar a administração pública brasileira a partir do uso de instrumentos como o mérito profissional, a compra padronizada e racional de materiais e a vinculação da função orçamentária ao planejamento.

Essa modernização, entretanto, acabou sendo prejudicada pela presença do patrimonialismo. Segundo Bresser-Pereira (2001), a reforma de 1936 fora imposta de cima para baixo e não havia uma resposta às reais necessidades contraditórias da sociedade e da política brasileiras. Na visão do autor, o Estado necessitava de uma burocracia profissional, mas fazia concessões às velhas práticas patrimonialistas, que na democracia nascente assumiam a forma do clientelismo.

Depois de Getúlio Vargas, a administração pública brasileira só voltaria a ter transformações significativas durante a ditadura militar (1964-1985). Três aspectos podem ser considerados sobre as ações tomadas pelo governo naquela época, mais especificamente através do Decreto-lei nº 200/67: a facilidade de implantação de políticas – em razão do autoritarismo do regime –, a ampliação da função econômica do Estado com a criação de diversas empresas estatais e a clara separação da administração direta da indireta.

Analisando essas medidas, não seria precipitado dizer que bons níveis de modernização poderiam ser atingidos em pouco tempo. No entanto, esse modelo não foi capaz de provocar alterações importantes, mas trouxe padronização nas áreas de pessoal, compras e execução orçamentária. Verificou-se também o estabelecimento

de cinco princípios estruturais da administração pública. São eles: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de poder e controle.

O período da ditadura militar termina, em 1985, com a retomada do processo de democratização do Brasil. Mas essa transição não fez bem para a administração pública. A modernização retrocedeu após o surgimento de um novo populismo patrimonialista – fruto de acordos políticos duvidosos. Os cargos públicos da administração indireta e dos órgãos dos ministérios passaram a ser rateados para os dirigentes partidários vitoriosos. Além disso, a alta burocracia acabou se tornando alvo de acusações das forças conservadoras de ser a responsável pela crise do Estado naquela época.

Para Matias-Pereira (2008), esses dois fatores, presentes na discussão e elaboração da Constituição Federal de 1988, contribuíram negativamente para a burocracia do país:

[...] a nova Constituição retirou a autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, bem como impôs a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios. Suprimiu, também, da administração indireta a sua flexibilidade operacional, na medida em que atribuiu às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 93)

Também com a nova Constituição, a tão falada descentralização da ação do governo começou a ser implantada tendo em vista a garantia dos direitos do cidadão. De quebra, a medida ajudou a conceder maiores poderes aos municípios; criar conselhos municipais em várias áreas de interesse público (educação, saúde e meio ambiente); ampliar a participação da sociedade; aprovar o Estatuto da Criança e do Adolescente, Defesa do Consumidor, entre outros (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Decorridos dois anos da promulgação da Constituição Federal, entra em cena o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992). Essa etapa da gestão pública brasileira é conhecida pelo desmonte da máquina administrativa. Para o Planalto, os servidores públicos eram verdadeiros “marajás”. O argumento acarretou na extinção de cargos de confiança e de vários órgãos e na demissão de dezenas de milhares de funcionários sem estabilidade – fala-se em cerca de 100 mil.

A questão da reforma administrativa só voltou a entrar na roda de discussões políticas a partir de 1995. O processo de mudança organizacional da administração pública foi reiniciado no governo Fernando Henrique (1995-1998/1999-2002), com a

criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Sob a chefia do ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, a pasta tinha como objetivo cuidar das políticas e diretrizes relacionadas à reforma do Estado. Influenciada pelos movimentos americano e britânico dos anos 1980, esta reforma ficou conhecida como a reforma gerencial do Estado brasileiro. Sua ideia, basicamente, era utilizar os conhecimentos gerenciais do setor privado no setor público e atacar a administração burocrática para torná-la mais eficiente e moderna, voltada para o atendimento do cidadão.

Para isso, o Estado teve que descentralizar a execução dos serviços e repassar à iniciativa privada o que esta poderia explorar sob o seu controle. Foi nesse contexto que surgiram as agências reguladoras e organizações sociais, além de instrumentos gerenciais como contratos de gestão e programas de inovação e qualidade do setor público. Este redesenho institucional aconteceu no período do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O foco da reforma, porém, foi desviado no segundo governo de FHC quando, em 1999, o MARE não mais existia e tinha suas funções executadas pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A alegação à época, como relembra Bresser-Pereira (2001), era de que somente o ministério que controla o orçamento público teria condições de implementar a reforma gerencial, o que não ocorreu. Ao invés de priorizar o aprimoramento do redesenho institucional do Estado, a SEGES decidiu mirar no ajuste fiscal – mais precisamente, numa legislação que estabelecesse normas de finanças públicas, como limites nos gastos com pessoal e maior rigor na execução orçamentária. Esta lei entrou em vigor em 2000 e recebeu o nome de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Além de ter sido preterido pela LRF, o modelo gerencial ainda deixou a desejar em vários aspectos, como inserção social limitada e decisões administrativas centralizadas.

Independentemente de acertos e erros, para Bresser-Pereira (2008), o trabalho desenvolvido no MARE, entre 1995 e 1998, foi aquele que lhe deu mais satisfação, porque a reforma gerencial do Estado, que teve como principais documentos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, foi bem-sucedida nos três planos propostos:

[...] no plano institucional ao aprovar uma emenda constitucional e algumas leis básicas, no plano cultural ao ganhar o coração e a mente da alta Administração Pública brasileira, e no plano da gestão porque continua a ser realizada a nível federal, porque a nível estadual e municipal seus avanços são ainda maiores, porque vários serviços que utilizam os princípios

gerenciais da Administração Pública revelam substancial aumento de eficiência e de qualidade dos serviços; e, finalmente, voltando ao plano cultural, porque a opinião pública que apoiou a reforma enquanto ela era discutida em âmbito nacional entre 1995 e 1998, a mantém na memória como algo importante e positivo para o país que ocorreu então. (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 149)

Ao defender a reforma que ele mesmo planejou, Bresser-Pereira (2008) afirma que ela pode ser vista sob dois ângulos: o estrutural e o da gestão. Sob o ângulo da gestão, de acordo com o autor, um número crescente de organizações públicas vem elaborando planos estratégicos no quadro de uma administração por resultados. No plano estrutural, ainda segundo ele, a partir da identificação pela reforma do núcleo estratégico do Estado, ocorreram a valorização das carreiras públicas de alto nível e a criação de organizações sociais para a realização dos serviços sociais, culturais e científicos do Estado com mais autonomia e eficiência.

Com o fim da era Fernando Henrique Cardoso, vieram os governos das Frentes Populares e a expectativa de que, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT), novos canais de participação social surgissem na administração pública. Experiências com abordagem societal, como fóruns temáticos e orçamento participativo, tinham o apoio de grupos de esquerda e davam respaldo nesse sentido.

Após sucessivas derrotas, o PT e o candidato Luiz Inácio Lula da Silva tiveram êxito nas eleições presidenciais de 2002, levando ao poder uma coalizão que agrega setores populares, partidos de esquerda e centro-esquerda, bem como setores do empresariado nacional. Isso reacendeu a esperança de implementar um projeto que se diferenciava pela sua tentativa de promover e difundir as virtudes políticas do campo movimentalista, reformulando as relações entre o Estado e a sociedade no que se refere aos direitos de cidadania (Wainwright, 1998 apud Paes de Paula, 2005).

Todavia, não foi o que aconteceu. Tanto Lula (2003-2006/2007-2010) quanto Dilma Rousseff (2011-2014) continuaram reproduzindo as práticas gerencialistas da reforma de 1995, com o diferencial de terem dado maior ênfase a programas sociais e inclusão social. Na verdade, houve uma multiplicação dos espaços de interlocução, mas faltou uma política que fortalecesse a descentralização e ampliasse os processos democráticos. Tal constatação, porém, não despreza as contribuições dadas pelo PT na área de controle social, especialmente nos anos Lula.

Segundo Moroni (2010), ocorreram algumas modificações positivas no governo Lula no que diz respeito ao envolvimento dos agentes governamentais nos processos

e espaços de participação, sobretudo os conselhos e as conferências. Para o autor, a mudança de postura em relação às administrações anteriores foi essencial:

Nas conferências realizadas em governos anteriores, quem organizava e comandava todo o processo era a sociedade civil. O governo chegava, como se fosse um espectador, e ia embora. Agora, esses espaços têm registrado qualidade e participação governamental bem diferente do que estávamos acostumados. As conferências, por exemplo, viraram verdadeiros espaços de disputas políticas. (MORONI, 2010, p. 16)

No final das contas, a expectativa de que os governos do PT pudessem trazer uma abordagem de gestão pública societal, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular, não se concretizou. O que se viu foi uma manutenção de práticas gerenciais com uma ligeira abertura à sociedade para decidir sobre algumas questões políticas, já que a maioria permaneceu centralizada.

1.1 Princípios da administração pública

Discussões sobre modelos de gestão à parte, toda atividade da administração pública é guiada por princípios que se encontram, explícita e implicitamente, no texto da Constituição de 1988. Dentre os princípios norteadores da atuação administrativa, destacam-se aqueles expressos no *caput* do art. 37 da nossa Carta Magna. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este último incluído pela Emenda Constitucional n. 19/1998). Esses princípios alcançam obrigatoriamente todos os Poderes e todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e municípios), incluindo os órgãos da administração direta e indireta.

Além dos princípios expressos, também existem os princípios que, embora não apareçam na Constituição, são acolhidos por estarem previstos em outras leis. Alguns deles são: supremacia do interesse público, indisponibilidade, continuidade do serviço público, autotutela, ampla defesa e contraditório, entre outros. Apesar de espalhados por diversas legislações, todos eles precisam ser respeitados da mesma maneira que os princípios explícitos no texto constitucional.

Note ainda que, ao trazer estes princípios, a Constituição deu um grande passo para assegurar a promoção e os direitos da pessoa humana. Com uma administração pública melhor orientada e a concretização das diretrizes de participação popular nas decisões governamentais, foi possível assistir à criação de mecanismos institucionais como conselhos de políticas públicas, conferências, ações de orçamento participativo

e ouvidorias que, como será visto no capítulo 2, estabeleceram novas relações entre os movimentos sociais e a esfera da política institucional e passaram a participar do processo de implementação das políticas públicas.

1.1.1 Princípio da legalidade

Princípio basilar de todo Estado de Direito, como salientam Alexandrino e Paulo (2013), significa que a administração pública somente pode atuar a partir da existência de lei que o determine ou autorize, devendo seguir estritamente o que diz a legislação ou observar termos, condições e limites autorizados na lei. A administração não pode agir contra a lei ou ir além da lei.

1.1.2 Princípio da impessoalidade

Este princípio impede que a atuação administrativa seja praticada com o intuito de atender a interesses dos agentes públicos ou de terceiros. A administração deve, como orienta o princípio da legalidade, obedecer apenas as vontades da lei, de modo a evitar perseguições, favorecimentos ou discriminações.

1.1.3 Princípio da moralidade

Está ligado à ideia de probidade e de boa-fé. Os agentes públicos devem, além de cumprir formalmente o texto da lei, ter uma atuação pautada na ética. Sobre isso, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto n. 1.171/1994) afirma, em seu Capítulo I, inciso II, o seguinte:

[...] o servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto.

1.1.4 Princípio da publicidade

Este princípio trata da exigência de publicação do ato administrativo em órgão oficial (Diário Oficial) para o devido conhecimento do administrado e o início de seus efeitos externos. Entretanto, essa exigência de atuação transparente da administração

pública, prevista no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição (regulamentado pela Lei n. 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação), não é absoluta. Existem exceções que dispensam a publicidade de alguns atos, como investigações policiais, assuntos de segurança nacional ou de interesse maior da administração.

1.1.5 Princípio da eficiência

Inserido através da Emenda Constitucional n. 19/1998 como princípio explícito no *caput* do art. 37 da Constituição, juntamente com os quatro princípios mencionados anteriormente, foi consequência da reforma gerencial de 1995. Esse modelo buscou substituir a administração pública burocrática que prevalecia naquela época por uma que se aproximasse da administração das empresas do setor privado, com a definição de metas e aferição de resultados, ampliação da autonomia dos entes administrativos e a redução dos controles das atividades-meio. A ideia básica, segundo Alexandrino e Paulo (2013), era modificar os métodos de gestão para combater a morosidade, os desperdícios, a baixa produtividade, enfim, as principais ineficiências do setor público. Por essa razão, foi incluído o princípio da eficiência, que veio para orientar os gestores a alcançar as metas estipuladas por uma prestação de serviços mais simples, rápida e econômica, visando melhorar a relação custo-benefício da administração.

CAPÍTULO 2. O CONTROLE SOCIAL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O APRIMORAMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

O controle social – brevemente citado no capítulo anterior – é um instrumento democrático que faz a ponte entre a sociedade e a administração pública. Por meio dele, as pessoas podem intervir nas coisas do Estado em busca de soluções para problemas de interesse individual ou coletivo. Wampler (2003) entende controle social como a habilidade dos cidadãos de aumentar suas condições de controle sobre as políticas públicas e sobre as ações dos representantes do governo.

Fonseca (2014) segue a mesma linha conceitual ao sublinhar que o controle social das políticas públicas e dos atos governamentais é uma expressão do processo de participação popular, tanto em relação ao planejamento – desde a formulação até a avaliação – como a políticas setoriais específicas. O autor cita como exemplo desse conjunto de possibilidades democráticas a Política Nacional de Participação Social (PNPS), instituída pelo Decreto n. 8.243/2014 com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Rachelis (2011), por sua vez, invoca a Constituição de 1988, que estabeleceu os princípios da impessoalidade e publicidade dos atos da administração pública, para dizer que o controle social realça a participação dos setores organizados da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares, na elaboração e implementação das políticas públicas, propondo novas relações ente o movimento social e a esfera da política institucional.

Foi a Constituição de 1988, aliás, que concretizou as diretrizes de participação popular nas decisões governamentais, especialmente nas políticas sociais, por meio da implantação de mecanismos institucionais como os conselhos de políticas públicas, conferências, ações de orçamento participativo, ouvidorias e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), criada para regulamentar o acesso à informação pública, previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Carta Magna:

[...] todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse pessoal ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A informação sob a guarda do Estado é, via de regra, pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a essas informações – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para o aprofundamento e consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos cidadãos de participar mais efetivamente do processo de tomada de decisões que os afetam (Brasil. Controladoria-Geral da União, 2013).

Conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei n. 12.527/2011 foi aprovada com esse propósito: o de garantir o acesso amplo a informações públicas. Com isso, a publicidade das informações que eram guardadas pelos órgãos públicos passou a ser regra e seu sigilo, a exceção. Esta lei entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e atendeu um desejo antigo da sociedade civil, que cobrava maior transparência na administração pública brasileira.

Além de trazer vários conceitos e princípios que norteiam o direito fundamental de acesso à informação, a LAI também dá orientações gerais de como fazer o acesso. Todo o seu conteúdo deve ser bem compreendido pelos ocupantes de cargos públicos a fim de garantir a qualquer pessoa, física ou jurídica, o acesso à informação de seu interesse particular ou de interesse coletivo – desde que essas informações não sejam classificadas como sigilosas. Portanto, é imprescindível que a administração pública crie um serviço que organize os pedidos, encaminhe e cobre da unidade responsável uma resposta concreta e em tempo hábil, objetivando sempre uma melhor relação de confiança e credibilidade para com o cidadão.

Durante anos, porém, a relação entre Estado e sociedade civil no país foi marcada pelo autoritarismo e privação dos direitos políticos e civis. Desde o período colonial, o povo foi mantido à parte das decisões e da política; o período populista se caracterizou por relações de compadrio e clientelistas, com concessão de favores, pela inexistência de um espaço público que permitisse visibilidade das ações do Estado, por uma cidadania regulada (Santos, 1979 apud Mario, 2011); e, a partir de 1964, com a ditadura, o que se tem é uma relação pautada no autoritarismo, repressão, supressão dos direitos políticos e civis, com um Estado fortemente marcado pela burocracia e que trabalhou para dismantelar os frágeis canais de negociação que se formaram durante o período populista (MARIO, 2011).

Foi nos 15 anos de ditadura do governo Vargas, populismo, que a sociedade

brasileira viu grandes avanços quanto aos direitos sociais. Eles ocorreram na área trabalhista e previdência, mas não foram conquistas de uma cidadania organizada. Houve, na realidade, uma antecipação do governo, algo como um favor que, mais tarde, deveria ser retribuído com lealdade e gratidão. Como observa Mario (2011):

[...] era uma legislação que se aplicava tanto aos operários como aos patrões, com a diferença de que os últimos tinham, há tempos, organizações suficientemente fortes para defender seus interesses perante o governo, enquanto os operários tinham como forma de organização os sindicatos, que funcionavam sob vigilância do governo, que poderia intervir caso suspeitasse de irregularidades. (MARIO, 2011, p. 18)

Os que mais sofreram com essa repressão do Estado, que prevaleceu no período que vai desde a abolição da escravidão até meados da década de 1930, foram os trabalhadores estrangeiros que, pela tradição de se organizarem política e civilmente, passaram a ser expulsos por motivo de militância sindical.

Dentro desse contexto era importante para o governo ter o sindicato sob seu controle e à classe trabalhadora estabelecia-se um dilema: ou lutavam contra a imposição, intervenção do Estado nos sindicatos, e teriam então uma liberdade sem proteção, ou aceitavam uma proteção – que lhes era necessária, tendo em vista que não tinham força para lutar contra o empresariado – sem liberdade (MARIO, 2011). Essa proteção, porém, alcançava apenas uma parte da classe trabalhadora: os trabalhadores urbanos. Autônomos, empregadas domésticas e trabalhadores rurais não tinham acesso aos direitos sociais.

No período de 1945 a 1964, em que identificamos a primeira experiência democrática da sociedade brasileira, garantiram-se os direitos civis e políticos, com liberdade de imprensa e organização política. Diferentes forças desenharam-se no cenário, novos partidos organizaram-se, as bases da sociedade mobilizaram-se, em grande parte, através da Igreja Católica, que investiu nos movimentos estudantis, operários, camponeses e na educação de base. As maiores restrições políticas eram quanto ao direito de greve e os sindicatos continuaram sob os mesmos traços do Estado Novo, ou seja, não deveriam representar interesses de operários e patrões, mas, sim, ser um órgão de cooperação entre as duas classes e o Estado (Carvalho, 2001 apud Mario, 2011).

Em linhas gerais, pode-se afirmar que, entre 1930 e 1964, o Brasil teve um certo amadurecimento democrático, evolução dos direitos sociais, civis e políticos e consolidação do sistema eleitoral – este último deixou de ser predominantemente

coercitivo e passou a exigir um pouco de convencimento por parte dos candidatos para conquista do voto. Apesar disso, o processo democrático ainda era frágil e as organizações civis existentes naquela época não tinham força e representatividade que evitassem a radicalização que levou à ditadura militar.

O período ditatorial foi marcado pelo cerceamento dos direitos civis e políticos e por alguns momentos de um falso crescimento econômico, que atingiu a pequenas parcelas da população. Ao mesmo tempo em que cercearam direitos, investiram na expansão dos direitos sociais como a universalização da Previdência, a instituição do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e do BNH, Banco Nacional de Habitação (MARIO, 2011). No campo da cidadania, houve a manutenção do direito do voto, ainda que com sentido esvaziado, e a ampliação dos direitos sociais como forma de compensar a restrição dos direitos civis e políticos.

A situação se alterou a partir do governo Geisel, com a abertura política. Esse momento possibilitou a reorganização partidária, a criação de novos partidos, como o PT, em 1980, e o surgimento dos novos movimentos sociais, muitos deles ligados à Igreja Católica e a sindicatos, agora conectados diretamente com as suas bases. Além disso, a década de 80 foi marcada pela redemocratização após anos de autoritarismo. Os indivíduos adquiriram mais poderes e passaram a agir e decidir em conjunto, trazendo suas reivindicações a público e fazendo a política reconhecer outros espaços – fora da ordem formal do Estado – para exercício da cidadania.

Com isso, como destaca Mario (2011), os sujeitos acabaram se tornando interlocutores e trouxeram para o debate temas que anteriormente não faziam parte da deliberação política, ampliando e redefinindo a noção de cidadania e de direitos. Houve, dessa maneira, uma mudança na forma de relacionamento com o Estado, que, para garantir o cumprimento dos direitos sociais, decidiu instituir a participação na gestão pública e um novo meio de tomada de decisão.

Hoje, a participação dos cidadãos na administração pública brasileira se dá através de mecanismos institucionais como referendo, plebiscito e iniciativa popular, previstos na Constituição de 1988, e do estabelecimento de conselhos gestores e conferências com representação paritária da sociedade civil e Estado. Há, também, outras formas de participação social na gestão pública que não têm exigência legal para sua existência, mas que surgiram nos diferentes níveis de governo nos últimos anos, tais como os orçamentos participativos, que chamam a população para decidir as prioridades de investimentos dos municípios; e as ouvidorias públicas, que, como

defensoras dos direitos do cidadão na busca da eficiência do setor público, levam à administração os problemas apontados pela sociedade a fim de promover mudanças qualitativas no funcionamento da máquina pública.

Os dois instrumentos vêm se multiplicando nas administrações públicas desde os anos 1990, com um aumento substancial a partir de 2000, principalmente no caso das ouvidorias, que já estão presentes em todas as esferas de governo.

2.1 Ouvidorias públicas

As ouvidorias públicas têm como principal função ser um canal de interlocução entre a sociedade e a administração. Seu trabalho deve estar ancorado na garantia dos direitos do cidadão, no controle dos atos praticados pela administração pública e na elaboração de propostas que sejam capazes de promover o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados.

Entretanto, nem sempre a ouvidoria atuou com foco na defesa dos interesses legítimos da sociedade. O papel do ouvidor passou por diversas transformações ao longo da história. Na Antiguidade, os reis e os imperadores, bem como os nobres, enviavam seus agentes (ouvidores), como se fossem seus próprios olhos e ouvidos, para verificar como se comportavam as autoridades públicas nos vilarejos e cidades. No império Persa, havia a figura de o “Olho do Rei”, cabendo-lhe a supervisão do império e dos funcionários, incluindo o alto escalão. Na antiga Roma, aproximando-se do conceito atual de ouvidor, havia o *Tribunus Plebis*, que garantia proteção aos plebeus contra o abuso de poder dos patrícios (Leite, 1975 apud Kalil, 2013).

No Brasil Colonial, o ouvidor tinha a função de aplicar a Lei da Metrópole. Ele não representava o cidadão, mas reportava ao rei de Portugal o que acontecia na colônia. Em 1538, foi nomeado o primeiro ouvidor, Antônio de Oliveira, acumulando o cargo de capitão-mor da capitania de São Vicente. Em 1548, com a criação do Governo Geral do Brasil, surge o ouvidor-geral com as funções de corregedor-geral da Justiça em todo território colonizado. No Império, em 1823, o modelo de ouvidoria é alterado, sendo o ouvidor um juiz do povo. As queixas deveriam ser encaminhadas *ex-officio* à Corte por este juiz (Brasil. Controladoria-Geral da União, 2012).

Na concepção de defesa dos direitos dos cidadãos, o ouvidor surgiu apenas em 1809, na Suécia, quando a constituição da época instituiu a figura do *ombudsman* para fiscalizar a observância das leis por parte de todos os funcionários e empregados

no exercício das funções públicas (KALIL, 2013). Mas, como salienta Mario (2011), foi somente ao longo do século XX que o instituto do *ombudsman* foi se consolidando e sendo implementado nos países europeus e mais tarde, nas duas últimas décadas, na América Latina.

É importante destacar que, apesar de similares, os modelos de ouvidor e *ombudsman* se distinguem, principalmente nos quesitos autonomia, localização institucional, competência e modos de seleção. No caso dos *ombudsman*, segundo Mario (2011), estes estão ligados ao parlamento e com poderes que abrangem o Legislativo, o Executivo e, em alguns casos, o Judiciário; possuem autonomia funcional e financeira; mandato a exemplo dos parlamentares e, hierarquicamente, o nível mais alto, pela notoriedade de sua função. Já as ouvidorias são comumente criadas pela própria autoridade fiscalizada – é o que acontece, muitas vezes, no Brasil. Os ouvidores estão ligados ao Executivo e são escolhidos pelo governante. Podem ser demitidos e sua atuação envolve a busca pela eficácia administrativa.

No Brasil, a implantação da ouvidoria no setor público, na concepção de defesa dos direitos do cidadão, teve início no fim do século XX com o processo de redemocratização do país que culminou com a promulgação da Constituição de 1988. A partir daí, os direitos individuais ganharam força perante o poder do Estado, que sentiu a necessidade de ouvir seus cidadãos para adequar seus processos e serviços a fim de responder às reivindicações populares (KALIL, 2013). Antes disso, pouco se falava na criação de um espaço orientado à participação e ao controle social devido, em grande parte, à ditadura militar (1964-1985). O cenário político da época não estava inclinado a inovações desse tipo.

A primeira ouvidoria implantada no país, atuando como representante dos interesses legítimos do cidadão, foi a da Prefeitura de Curitiba, por meio do Decreto n. 215/1986, mas extinta em 1989. Apesar de curta, tal experiência levou instituições como o Ibama, o Estado do Paraná e o governo federal a instituírem suas próprias ouvidorias pouco tempo depois, com destaque para a Ouvidoria-Geral da República (atual Ouvidoria-Geral da União), em 1992. Era o início de um movimento que abriria espaço, com o surgimento de mecanismos de controle social, para a participação do usuário na administração pública.

Vale salientar que a atuação das ouvidorias não pode ser confundida com a de um serviço de atendimento ao cidadão (SAC), a exemplo dos 0800 e Fale Conosco. O objetivo do SAC, ao receber reclamações, é resolver questões individuais, utilizando

padrões de atendimento e soluções predefinidas. A ouvidoria, além de ser a última instância, está voltada ao coletivo. Ela não obedece um padrão e nem trabalha com uma solução predefinida. O foco é a melhoria dos processos internos para impedir futuras reclamações dos usuários, até mesmo na primeira instância, sem ignorar os interesses individuais. Assim, para Kalil (2013), espera-se que praticamente todas as reclamações sejam resolvidas na primeira instância e que a ouvidoria trabalhe apenas com a exceção, para que não haja massificação do atendimento.

Em suma, as ouvidorias registram as reclamações e as direcionam aos órgãos competentes, cobrando respostas ou medidas para resolução do que foi apresentado em um tempo hábil. As ouvidorias, como visto anteriormente, são a última esperança para o cidadão. Ele somente procurará este mecanismo de controle social após não ter mais nenhum meio para resolver seu problema.

Outra questão interessante, apontada por Mario (2011), é que grande parte dos cidadãos vê na ouvidoria um instituto capaz de garantir que os demais órgãos públicos executem a tarefa que lhes é demandada e de cobrar justiça. Essa expectativa, porém, compromete a legitimidade do órgão por causa de uma visão que vai muito além da capacidade de atuação das ouvidorias. Como assinala a autora:

São indivíduos que têm por característica a urgência, pois, ou esperam já há muito tempo por uma resposta do Estado, ou apresentam questões graves que simplesmente não podem esperar. Dessa forma, o conteúdo da resposta a ser encaminhada a quem reclama e o tempo para seu envio são fundamentais para determinar a qualidade do trabalho de uma Ouvidoria. (MARIO, 2011, p. 59)

O poder de uma ouvidoria está na informação que ela acumula e no potencial que tem para trabalhar estas informações. Muitas das ouvidorias não realizam análise estatística de seus dados, por isso, as informações que possuem são em grande parte insuficientes, normalmente, referem-se à quantidade de reclamações recebidas, o canal de recebimento (telefone, carta, pessoalmente), e à quantidade de protocolos resolvidos (MARIO, 2011). É o caso, por exemplo, da Ouvidoria-Geral da União, a ser tratado nas páginas seguintes. O órgão até possui informações valiosas, mas não há uma organização e padronização dos dados divulgados ao público.

Ademais, é fundamental que uma ouvidoria tenha uma equipe que saiba não apenas compreender as manifestações da população, como também relacioná-las e identificá-las para cobrar da administração mudanças que atendam aos reclamos da sociedade. Trata-se, portanto, de um importante órgão na busca pela garantia do

cumprimento dos direitos sociais. Quanto mais gente utilizar, mais força política este mecanismo terá para agir em oposição a um Estado que esteja pautado em priorizar os interesses privados e que veja a sociedade civil como necessária para esconder suas falhas na execução e fiscalização dos serviços públicos.

CAPÍTULO 3. A OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO COMO IMPORTANTE MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL

Criada pela Lei n. 8.490/92, a Ouvidoria-Geral da República passou por várias transformações ao longo de sua existência até receber como principal atribuição, em 2003, quando foi integrada à estrutura da Controladoria-Geral da União e rebatizada para receber o nome de Ouvidoria-Geral da União (OGU), a coordenação técnica do segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal. O que não mudou desde o seu surgimento foi o modelo de atuação da OGU, que continua tendo um nível hierárquico baixo e, portanto, sem autonomia funcional e financeira – o cargo de Ouvidor-Geral é de livre nomeação e exoneração.

Inicialmente, o órgão fazia parte do Ministério da Justiça. Entre 1996 e 2000, suas atividades foram desenvolvidas pelo Gabinete do Ministro da Justiça. Depois, de 2000 a 2002, as funções de Ouvidor-Geral da República migraram para o Secretário Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Vale lembrar que, naquela época, mais precisamente em 1998, houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, que possibilitou a criação de meios de participação popular na administração pública ao alterar a redação do art. 37, § 3º, da Constituição e preconizar que:

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.

Especificamente com relação à Ouvidoria-Geral da República, esta seguiu na estrutura do Ministério da Justiça até 2002. Dois decretos editados naquele ano, os de números 4.177 e 4.490, acabaram por transferir o órgão e suas competências, com exceção das relativas aos direitos humanos, para dentro da Corregedoria-Geral da União, criada pela Medida Provisória n. 2.216, de 31 de agosto de 2001, e depois denominada Controladoria-Geral da União em razão da Lei n. 10.683/03.

Ainda em 2003, a Lei n. 10.689 alterou o nome da Ouvidoria-Geral da República para Ouvidoria-Geral da União, que, pelo Decreto n. 4.785/03, ficou responsável, entre

outras competências, por coordenar tecnicamente o segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal. Naquele ano, a OGU apontava em seu levantamento a existência de 85 ouvidorias. Tal número, porém, viria a dobrar nos dez primeiros anos de criação do órgão, voltando a crescer de maneira expressiva a partir de 2013.

Figura 1 – Gráfico que mostra a expansão das ouvidorias do Poder Executivo Federal.



Fonte: Ouvidoria-Geral da União, 2016.

Entre 2003 e 2014, o número de entidades coordenadas pela Ouvidoria-Geral da União aumentou a uma média de 19 ouvidorias ao ano. Em 2015, este quadro de expansão foi interrompido, inclusive com uma redução numérica de unidades federais, por causa de uma decisão da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), expressa na Súmula nº 7, segundo a qual os conselhos profissionais não integrariam o Poder Executivo Federal.

O aumento da rede de ouvidorias levou o governo federal, já em 2004, a pensar na constituição de um sistema com a OGU como órgão central. Essa ideia, recorda a Controladoria-Geral da União (2016), retornou no início de 2011, desta vez conferindo como finalidade principal do sistema mais cooperação e solidariedade do que controle e monitoramento das atividades de ouvidoria. Porém, enquanto tudo seguia para uma integração entre as diversas unidades e entre estas e a população, outras atribuições viriam a ser somadas às competências da instituição.

Até princípios de 2011, a Ouvidoria-Geral da União acumulava cerca de 600 manifestações por ano, todas direcionadas ao único canal de comunicação existente, o “Fale com o Ouvidor”. Denúncias, por exemplo, eram processadas e tratadas por uma coordenação vinculada à Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União, sem qualquer participação da OGU (Brasil. Controladoria-Geral da União, 2016).

Esta situação, no entanto, mudaria meses depois. Com a edição do Decreto n. 7.547, a OGU passou a tratar as denúncias encaminhadas à Controladoria-Geral da União. A equipe da antiga Coordenação-Geral de Diligências, da Secretaria Executiva, acabou sendo transferida para a recém-criada Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão, na Ouvidoria-Geral da União. Assim, a OGU deixou de ser apenas um órgão de monitoramento da prestação de serviço das ouvidorias, tornando-se também uma prestadora desse serviço.

Reflexo disso foi o fato de que, a partir daquele momento, a Ouvidoria-Geral da União, assim como todas as outras ouvidorias, estaria sujeita aos efeitos da evolução que a unidade conheceria. Como integrante de um órgão de controle, a vinculação do instituto à participação social – e mais, da OGU a uma política nacional de participação social – apresentou-se como grande oportunidade para retirar do papel várias pautas eleitas até então como prioritárias (Brasil. Controladoria-Geral da União, 2016).

O Decreto n. 8.243, que instituiu em 2014 a Política e o Sistema Nacionais de Participação Social e definiu ouvidoria como instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das manifestações do cidadão relativas às políticas e aos serviços públicos com vistas ao aprimoramento da gestão pública, significou para as unidades um marco importante em seu processo de consolidação normativa. Segundo a Controladoria-Geral da União (2016), além de conferir-lhes uma conceituação legal, as coloca como integrantes do Sistema Nacional de Participação Social, ao lado dos conselhos de políticas públicas e das conferências nacionais. Ainda, estabelece que estas devem observar as diretrizes da Ouvidoria-Geral da União, que pode sugerir a expedição de atos normativos e de orientações no que diz respeito à estruturação da rede de ouvidorias em um sistema coordenado.

Hoje, o órgão vem se consolidando cada vez mais. Prova disso é a ampliação dos canais de comunicação disponíveis à sociedade. Antes restrito a um único meio, o cidadão agora pode fazer sua denúncia, solicitação, sugestão, reclamação e elogio pela internet (e-Ouv e “Fale Conosco”), pelo número 162 ou de forma presencial. Em caso de pedido de acesso à informação, a OGU conta com o Sistema Eletrônico do

Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Tais instrumentos só reforçam o exposto no art. 14 do Decreto n. 8.109, editado no ano de 2013, que estabelece as seguintes atribuições à ouvidoria:

Art. 14. À Ouvidoria-Geral da União compete:

I – realizar a coordenação técnica das atividades de ouvidoria no Poder Executivo federal, e sugerir a expedição de atos normativos e de orientações;
II – receber as denúncias direcionadas à Controladoria-Geral da União e encaminhá-las, conforme a matéria, à unidade, órgão ou entidade competente;

III – receber e analisar as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação desses serviços;

IV – receber e responder os pedidos de acesso à informação de que trata a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, apresentados na Controladoria-Geral da União, e submetê-los, quando couber, à unidade responsável pelo fornecimento da informação;

V – assistir o Ministro de Estado na deliberação dos recursos referidos no parágrafo único do art. 21 e no caput do art. 23 do Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012;

VI – acompanhar, em articulação com as demais unidades da Controladoria-Geral da União, o cumprimento das decisões proferidas no âmbito do art. 23 do Decreto n. 7.724, de 2012;

VII – promover capacitação e treinamento relacionados às atividades de ouvidoria no âmbito do Poder Executivo federal;

VIII – promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos evidenciados no desempenho das atividades de ouvidoria entre cidadãos e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal;

IX – produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo federal; e

X – promover formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação de serviços públicos.

Outro marco deste processo de ampliação de atribuições pelo qual a Ouvidoria-Geral da União passou ao longo dos últimos anos tem a ver com a Lei de Acesso à Informação (LAI). Ao assumir parte das responsabilidades sobre sua implantação, a OGU adquiriu uma leva de novos conhecimentos e usuários que não procuravam as ouvidorias e desenvolveu capacidades administrativas até então incomuns.

Dentre as diversas competências destinadas à Controladoria-Geral da União nos textos da LAI e do Decreto n. 7.724/2012, que a regulamenta, a OGU assumiu a tarefa de assistir o Ministro de Estado na deliberação de recursos contra negativas de acesso ou omissão dos demais órgãos públicos federais. Isso quer dizer que cabe à Ouvidoria-Geral da União a revisão das decisões de autoridades sempre que houver demanda por parte dos cidadãos. Este fluxo tornou-se mais simples com a edição da Portaria n. 1.567, em agosto de 2013, quando então o Ministro designou o Ouvidor-

Geral para apreciar e decidir recursos, estabelecendo a necessidade de confirmação somente em casos específicos (Brasil. Controladoria-Geral da União, 2016).

Além dessa atividade, a OGU também teve um papel destacado nos processos internos fixados no âmbito da Controladoria-Geral da União para atender aos pedidos de informação. Coube à ouvidoria a orientação das unidades, análise e adequação de respostas e assessoramento do Ministro de Estado e da autoridade de monitoramento (Brasil. Controladoria-Geral da União, 2016). É neste cenário que surge o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC). Criado em 2012, por meio da Portaria n. 1.023, o SIC compõe a estrutura da OGU desde 2013 e possibilita que qualquer pessoa, física ou jurídica, solicite informações, acompanhe o prazo e receba a resposta do pedido feito para órgãos e entidades do Executivo Federal. A ferramenta ainda permite ao cidadão entrar com recursos e apresentar reclamações.

Como resultado das atribuições trazidas à OGU, o órgão passou a representar a Controladoria-Geral da União na Comissão Mista de Reavaliação de Informações, última instância recursal no rito processual definido pelo Decreto n. 7.724/2012 (Brasil. Controladoria-Geral da União, 2016). Junto ao colegiado, a ouvidoria contribuiu para ampliar a coerência das manifestações da administração diante de casos de acesso mais complexos e ajudou na elaboração de propostas de súmulas e resoluções.

3.1 Reestruturação organizacional em busca de uma gestão articulada

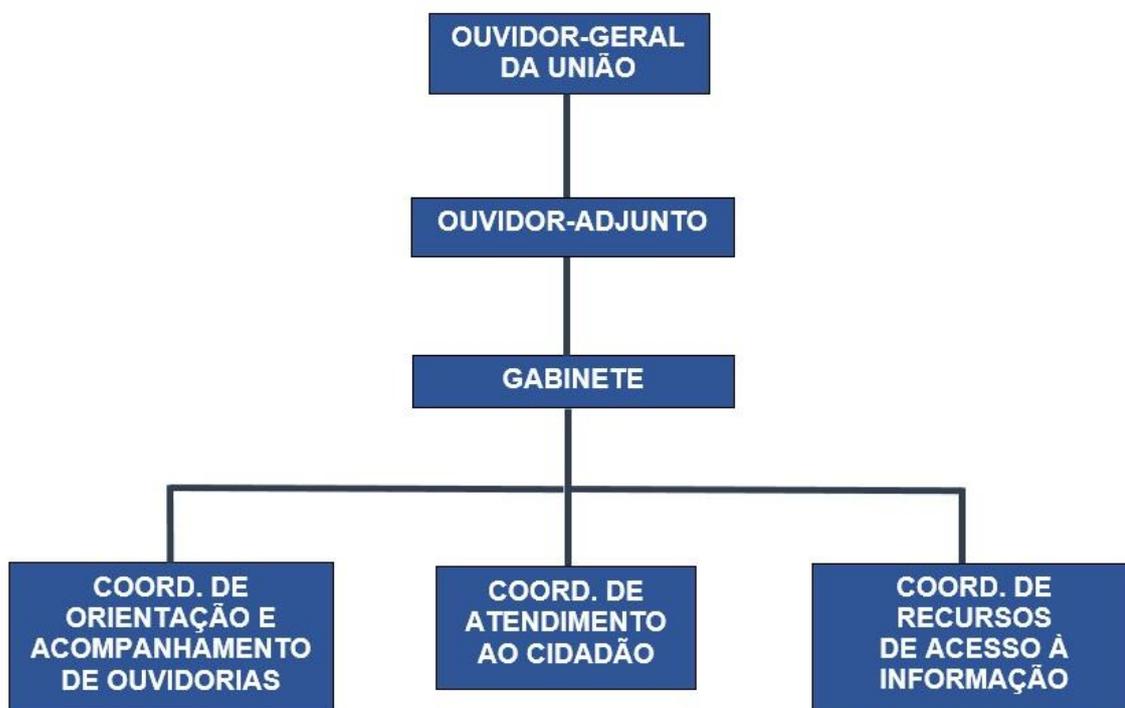
Ao aumento progressivo das competências reservadas à OGU, a instituição viu a necessidade de expandir sua equipe. Este esforço de organização, seguido por um processo de regionalização, levou à estruturação das três coordenações-gerais, do Gabinete e da Ouvidoria-Adjunta, bem como ao mapeamento de seus fluxos internos e ao desenvolvimento dos sistemas informatizados. Também permitiu, num segundo momento, a definição dos fluxos intersetoriais e a integração destas coordenações a fim de poder dar um tratamento mais sincronizado às demandas. Já a regionalização da OGU foi possível na medida em que as Unidades Regionais da Controladoria-Geral nos Estados passaram a realizar atividades de ouvidoria e a partir da consolidação de parcerias com redes de ouvidorias que pertencem a outros entes da federação (Brasil. Controladoria-Geral da União, 2016).

A edição do Decreto n. 8.109, em setembro de 2013, foi fundamental para que a OGU desse um novo passo no seu processo de reestruturação. A criação do cargo

de Ouvidor-Adjunto e da Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação permitiu que os três eixos de atuação da Ouvidoria-Geral pudessem ser finalmente cumpridos: fortalecimento das ouvidorias do Poder Executivo Federal, atendimento ao cidadão por meio do tratamento das manifestações de ouvidorias e órgão garantidor da transparência passiva no Executivo Federal.

Por meio do mesmo decreto, a CGOuv foi renomeada para Coordenação-Geral de Orientação e Acompanhamento de Ouvidorias, como resultado de uma mudança na visão de sistema que ela se dispunha a implementar: em vez de controle, passou-se a falar em orientação (Brasil. Controladoria-Geral da União, 2016). Também fazem parte da estrutura da OGU os cargos de Ouvidor-Geral da União e Chefe de Gabinete e a Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão. Porém, apesar dos avanços, a ouvidoria não possui autonomia funcional e financeira. O nível hierárquico do órgão, que está vinculado à Controladoria-Geral da União, é baixo e seu dirigente é nomeado pelo Presidente da República, podendo ser exonerado a qualquer instante.

Figura 2 - Organograma da Ouvidoria-Geral da União.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Tais características são o espelho da maioria das ouvidorias do país, embora não exista um ordenamento jurídico que aponte o modelo ideal. Todas elas, contudo,

trabalham com a mesma finalidade: defender os direitos do cidadão e os princípios norteadores da nossa Constituição. Como ressalta Mario (2011):

A Ouvidoria é um espaço de participação direta que se define por ser “defensor” do cidadão perante a administração pública, pode ser considerado como tal por tornar visíveis os atos da administração, na medida em que garante ao cidadão uma prestação de contas sobre o tema que lhe foi reivindicado e por negociar os interesses apresentados pela sociedade civil, tendo sempre como referência o cumprimento dos direitos, em especial dos direitos sociais, sendo que muitas das reivindicações apresentadas referem-se ao não atendimento desses ou a má prestação das políticas públicas. (MARIO, 2011, p. 46)

É dessa maneira que a OGU busca atender as demandas dos cidadãos, mas com um diferencial: o de estar sempre atualizando o seu modo de prestar os serviços através de um sistema de ouvidorias que privilegie a cooperação e a racionalização de processos compreendidos em rede e de parcerias nacionais e internacionais sobre desenvolvimento da transparência, participação social e acesso à informação.

Um forte exemplo da organização em rede feita pela OGU é o surgimento das primeiras iniciativas mais consistentes de integração em torno de pautas temáticas, como o Fórum de Ouvidorias de Pautas Sociais (FOPS), Fórum Nacional de Ouvidoria de Polícia (FOP) e as Ouvidorias Gerais dos Estados. Destacam-se ainda neste rol o Projeto Pensando Direito e as Caravanas das Ouvidorias, ambos elaborados com o intuito de promover a aproximação entre o cidadão e a administração.

Até agora, este desenho tem se mostrado capaz de conservar as possibilidades de uma gestão articulada entre ouvidorias e sociedade, como também de sustentar a participação social de forma permanente e institucionalizada. O mesmo vale para as parcerias da OGU, especialmente as internacionais. Além de ganhos organizacionais decorrentes do intercâmbio de experiências, os resultados podem ser medidos pelos produtos obtidos nos projetos desenvolvidos por grupos como Rede de Transparência e Acesso à Informação (RTA) e Parceria para Governo Aberto (OGP).

No âmbito nacional, há também uma preocupação da Ouvidoria-Geral da União de replicar o que se buscou fazer na esfera federal para a promoção do fortalecimento de outras unidades. Nesse sentido, foi implantado o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias. Iniciada em dezembro de 2015, após edição da Portaria CGU n. 50.253, a ação fornece apoio a órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e municípios, além de outros poderes, com cursos e treinamentos, ajuda em sistemas e tecnologias da informação e acompanhamento de atividades.

Outra iniciativa lançada na mesma época foi a pedra fundamental para a Rede de Ouvidorias. Baseada na lógica de cooperação do Sistema de Ouvidorias, a ideia é explorar as potencialidades das relações em rede entre OGU e entidades dos demais poderes a fim de trocar informações, debater temas e traçar estratégias – sempre com o foco de levar estas unidades até o cidadão, onde quer que ele esteja.

Contudo, todas essas transformações experimentadas pela Ouvidoria-Geral da União ao longo dos últimos anos não significam que a unidade preste um atendimento eficaz ao cidadão. Para medir isso, é preciso observar a quantidade de manifestações contabilizadas anualmente e o seu grau de resolução. O capítulo a seguir busca fazer justamente essa avaliação, trazendo dados referentes ao período entre 2010 e 2015, para saber se a OGU faz jus ao seu papel como mecanismo de controle social.

CAPÍTULO 4. FUNCIONAMENTO DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO A PARTIR DO ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DO CIDADÃO

No capítulo anterior, foi visto que a Ouvidoria-Geral da União passou por várias transformações ao longo de sua existência. A principal delas, sem dúvida, ocorreu em 2003, quando assumiu a coordenação técnica do segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal. A partir daquele ano, o aumento progressivo de suas competências acabou obrigando a instituição, em dado momento, a ampliar sua equipe. Este esforço de organização, seguido por um processo de regionalização das atividades da OGU, levou à estruturação e ao trabalho integrado das três coordenações-gerais, bem como ao mapeamento de fluxos internos e ao desenvolvimento de sistemas informatizados. O mesmo também pode ser dito quando se fala no atendimento ao cidadão.

Faz-se necessário lembrar que, até princípios de 2011, todas as manifestações registradas pela OGU eram direcionadas ao único canal de comunicação existente, o “Fale com o Ouvidor”. A situação, no entanto, foi alterada meses depois com a edição do Decreto n. 7.547, que conferiu ao órgão o tratamento das denúncias encaminhadas à Controladoria-Geral da União, a quem está vinculado. Isso fez com que a ouvidoria expandisse os seus canais de comunicação. Antes restrito a um único meio, o cidadão passou a se manifestar pela internet (e-Ouv e “Fale Conosco”) ou pelo número 162 e, no ano seguinte, a solicitar acesso a informações por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Era óbvio que, com essas e outras mudanças já citadas no capítulo 3, o número de demandas crescesse com o passar do tempo e, conseqüentemente, consolidasse a atuação da OGU como mecanismo de controle social. Porém, para entender como se dá o tratamento da ouvidoria às manifestações da sociedade, foi preciso fazer uma coleta de dados publicados nos relatórios de gestão da Controladoria-Geral da União que compreendesse o período entre 2010 e 2015.

Os relatórios de gestão até trouxeram informações importantes sobre os dados apresentados, mas, no geral, acabaram frustrando pela falta de detalhes com relação à quantidade de demandas e ao percentual de resolução. Por causa da ausência de uma padronização destes documentos, houve a necessidade de procurar o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) para que a OGU fornecesse um material mais rico e com os indicadores que se pretendia trabalhar – embora ainda tenham faltado alguns

números solicitados. A justificativa da Ouvidoria-Geral da União é que, nos primeiros anos, os dados não eram coletados de modo desagregado, razão pela qual diferem, em qualidade, dos dados coletados nos anos subsequentes.

Mesmo assim, foi possível organizar e trabalhar com os indicadores disponíveis para saber se a OGU tem feito seu papel como mecanismo de controle social e dado o devido espaço para os cidadãos poderem se manifestar e participar do processo de melhoria contínua dos serviços públicos. A partir do que foi coletado, como será visto a seguir, pode-se dividir o tratamento das demandas recebidas pela ouvidoria em dois momentos: antes e depois da edição do Decreto n. 7.547/2011.

Em 2010, ainda quando as manifestações eram processadas e resolvidas pela Controladoria-Geral da União, a OGU acumulou uma média de 600 demandas, todas direcionadas ao único canal existente à época, o “Fale com o Ouvidor”. Resolução de denúncias, por exemplo, não tinha qualquer participação da instituição. Apesar disso, 93,2% do quantitativo total de manifestações provenientes dos cidadãos naquele ano foi concluído em até 60 dias, tendo como finalidade a busca pela qualidade do serviço prestado pelos órgãos que não possuíam unidade de ouvidoria.

Figura 3 – Manifestações registradas pela OGU e o seu percentual de conclusão em 2010.

Número de demandas registradas*	Percentual de manifestações concluídas**
600	93,2

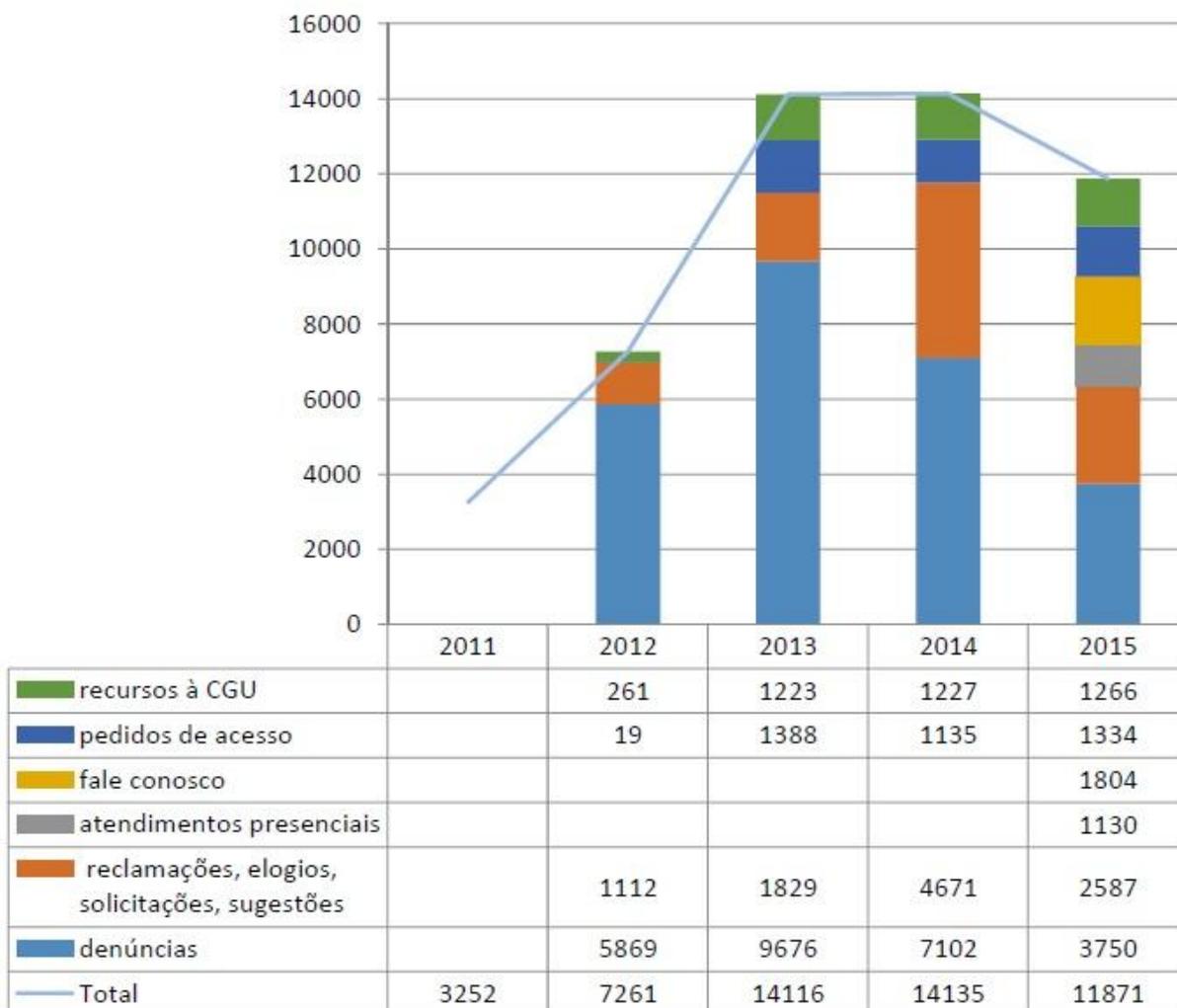
*Estimativa feita pela OGU.

**Em até 60 dias.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

No período de 2011 a 2015, já com a atribuição de receber e tratar os reclamos da sociedade conferida pelo Decreto n. 7.547, a OGU contabilizou 50.635 demandas. Neste conjunto, estão manifestações de ouvidoria, pedidos de acesso à informação, recursos à Controladoria-Geral da União em acesso à informação, atendimentos ao canal “Fale Conosco” e atendimentos presenciais. A principal forma de ingresso de denúncias no período, segundo o órgão, foi a internet (correio eletrônico e formulário eletrônico) e, a partir de março de 2015, por meio do sistema e-Ouv. Em 2015, também ampliou-se a quantidade de manifestações feitas por meio do canal “Fale Conosco”, existente no site da controladoria.

Figura 4 – Visão geral das demandas à OGU entre 2011 e 2015.



Fonte: Ouvidoria-Geral da União, 2016.

Estratificando as 50.635 demandas pelos anos do período referido no parágrafo anterior, o órgão registrou 3.252 manifestações em 2011. A OGU não especificou um percentual de resolução devido a uma reorganização de procedimentos e técnicas de análise de demandas feita na Ouvidoria-Geral naquela época, mas garantiu que todas receberam o tratamento merecido. Com relação aos dados, percebeu-se um aumento significativo de manifestações computadas em comparação com 2010, que teve cerca de 600. Esse crescimento pode ser atribuído, em grande parte, à expansão dos canais de comunicação disponibilizados à sociedade.

O movimento ascendente continuou em 2012. Naquele ano, a Ouvidoria-Geral recebeu 7.261 manifestações de cidadãos, sendo 19 pedidos de acesso à informação, 261 recursos à Controladoria-Geral da União, 1.112 reclamações, elogios, solicitações

e sugestões, além de 5.869 denúncias. O percentual de resolução das demandas foi de 93,3%. Segundo o órgão, o ano também foi marcado pela elaboração de um projeto específico para o recolhimento das informações relevantes, permitindo a alimentação de indicadores de desempenho desse segmento a ser implementado em 2013.

Nesse sentido, foi lançado o Sistema de Gestão de Ouvidorias. Disponibilizada para o conjunto de unidades do Poder Executivo Federal, tal iniciativa, realizada em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), possibilitou a emissão de relatórios gerenciais, a apresentação dos dados consolidados e o seu uso por ouvidorias com diferentes estruturas. Ainda em 2012, foi reservado o uso exclusivo do número de utilidade pública 162 com vistas a ampliar o acesso aos serviços das ouvidorias públicas, em especial de Estados, municípios e Distrito Federal. A ação foi conduzida com o apoio da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Todas essas iniciativas contribuíram para o crescimento robusto que viria a ser identificado nos anos seguintes. Em 2013, o número de demandas saltou para 14.116, um acréscimo de 94% se comparado com 2012. Dividindo as manifestações por forma de ingresso, foram 1.223 recursos à Controladoria-Geral da União, 1.388 pedidos de acesso, 1.829 reclamações, elogios, solicitações e sugestões e 9.676 denúncias. O percentual de resolução caiu um pouco, em razão do forte aumento de demandantes, e ficou na casa dos 89,3%.

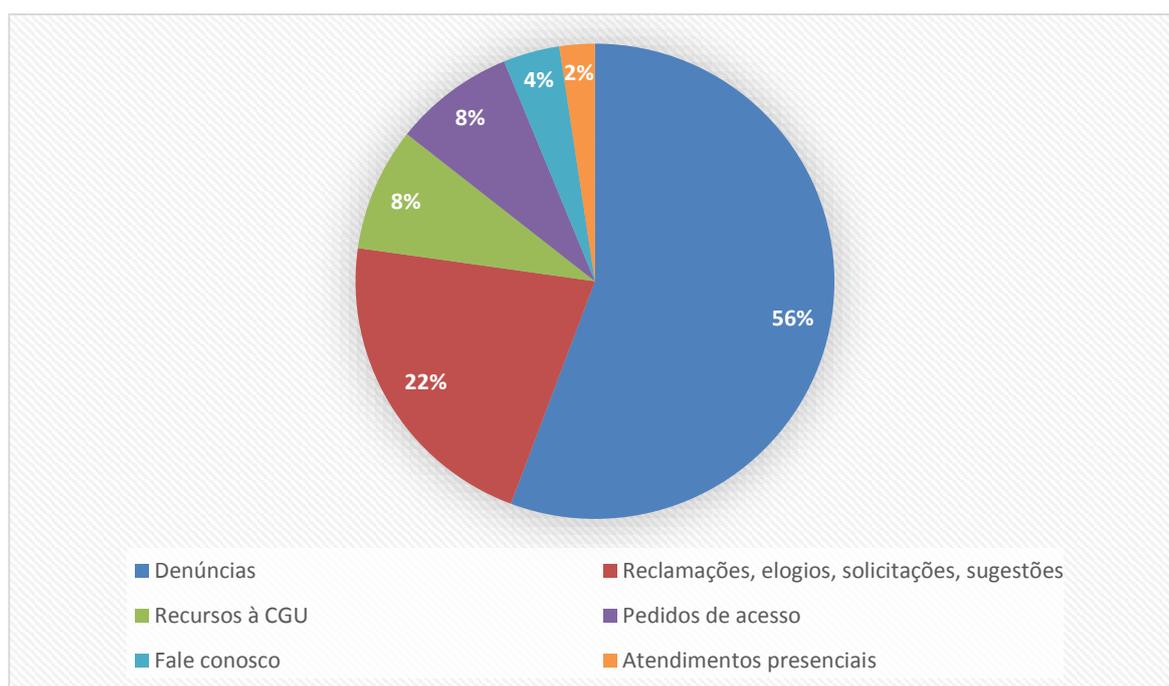
Em 2014, o número de manifestações foi praticamente o mesmo em relação ao ano anterior: 14.135. A diferença se deu somente na distribuição dos dados por forma de ingresso. As denúncias, que sempre representaram o maior volume de demandas da Ouvidoria-Geral da União, caíram de 9.676 em 2013 para 7.102. Por outro lado, as reclamações, elogios, solicitações e sugestões ganharam espaço nas estatísticas e subiram para 4.671, ante as 1.829 registradas nos doze meses anteriores. Recursos à Controladoria-Geral da União somaram 1.227 e pedidos de acesso, 1.135. A OGU não soube especificar o percentual de resolução destas demandas. Informou somente que o tempo médio de atendimento das manifestações mais comuns – como elogios, denúncias e reclamações – não ultrapassou os 20 dias.

A onda de crescimento de demandas na Ouvidoria-Geral, porém, durou apenas dois anos. Em 2015, o número de manifestações caiu para 11.871. Isso significou uma redução de 16% em relação a 2014. As denúncias, que continuaram sendo o tipo de demanda mais atendido pela OGU, sofreram uma queda de 47% em comparação com os dados do ano anterior, para 3.750. Da mesma forma ocorreu com as reclamações,

sugestões, solicitações e elogios, que encolheram de 4.671 para 2.587. Ainda foram registrados 1.266 recursos à Controladoria-Geral da União, 1.334 pedidos de acesso, 1.130 atendimentos presenciais e 1.804 por meio do “Fale Conosco”. Assim como em 2014, o tempo médio de atendimento das manifestações mais simples – como elogios, denúncias e reclamações – foi de 20 dias.

Entretanto, apesar da redução verificada no período pesquisado, as denúncias, reclamações, elogios, solicitações e sugestões seguem respondendo por grande parte das manifestações recebidas e tratadas pela ouvidoria. O gráfico abaixo mostra que, separando os dados por forma de ingresso, os dois tipos representaram, juntos, 78% das demandas do órgão de 2011 a 2015. Na sequência vieram os pedidos de acesso à informação e os recursos à Controladoria-Geral da União, ambos com 8%; o canal “Fale Conosco”, com 4%; e os atendimentos presenciais, com 2%.

Figura 5 – Distribuição dos dados da OGU por forma de ingresso entre 2011 e 2015.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Mesmo com algumas oscilações observadas ao longo do estudo, é inegável o avanço da OGU nestes últimos cinco anos no que tange aos espaços disponibilizados ao cidadão para poder se manifestar e participar do processo de aprimoramento dos serviços públicos. Basta ver os canais de comunicação criados ou aperfeiçoados pelo órgão ao longo do período pesquisado e o potencial que cada um tem de atrair novas

pessoas. Claro que melhorias como a padronização de indicadores nos relatórios de gestão e o detalhamento dos dados poderiam ser feitas a fim de facilitar o controle, mas isso não diminui o bom trabalho desempenhado pela Ouvidoria-Geral até aqui. Apesar de estar vinculada à estrutura da Controladoria-Geral da União, a instituição mostra que tem cumprido seu papel de ser a ponte entre a sociedade e o Estado, ao tratar as manifestações dos usuários de serviços públicos com seriedade e cobrar da administração mudanças que atendam aos reclamos da sociedade.

É importante que se diga que esta pesquisa não busca desqualificar o órgão e os dados verificados. Variações positivas ou negativas nos números de manifestações registradas em um determinado período são normais para uma ouvidoria, já que, ao contrário de um serviço de atendimento ao cidadão (SAC), ela é considerada a última instância e está voltada ao coletivo. Assim, é fundamental que todas as reclamações sejam resolvidas nos canais de primeira instância, para não sobrecarregar o trabalho das ouvidorias, que devem tratar apenas o que for exceção.

CONCLUSÃO

Diante de tudo que foi exposto e das dificuldades encontradas para realização da pesquisa devido à precariedade de livros, artigos e relatórios existentes acerca do tema estudado, pode-se afirmar que a Ouvidoria-Geral da União vem desenvolvendo um importante trabalho como instrumento de controle social. Entre os anos de 2010 e 2015, a OGU viu crescer o número de manifestações provenientes dos cidadãos em razão, principalmente, da ampliação ou aperfeiçoamento dos canais de comunicação disponibilizados à sociedade.

O aumento progressivo das competências, como a que transferiu o tratamento das demandas de ouvidoria da Controladoria-Geral para o órgão, e a reestruturação organizacional pela qual a instituição passou também contribuíram para a expansão do atendimento ao cidadão. Por conta disso, a OGU deixou de ser mera coordenadora do segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal e ganhou maior liberdade de atuação, orientando as unidades sobre como proceder com os reclamos da população e cobrando uma resposta eficaz para as reivindicações.

Essa nova maneira de atuar permitiu que a Ouvidoria-Geral da União prestasse os serviços por meio de um sistema de ouvidorias que privilegiasse a cooperação e a racionalização de processos em rede e do estabelecimento de parcerias nacionais e internacionais sobre desenvolvimento da transparência, participação social e acesso à informação. Um forte exemplo deste desenho é o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias. A ação, lançada pela OGU em dezembro de 2015, tenta replicar o que se buscou fazer na esfera federal para a promoção do fortalecimento de outras unidades. O apoio a órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e municípios se dá através de cursos, ajuda em sistemas de informação e acompanhamento de atividades.

Porém, apesar dos avanços observados nos últimos anos, o órgão não possui autonomia funcional e financeira. O nível hierárquico da instituição, que está vinculada à Controladoria-Geral da União, é baixo e o seu dirigente é nomeado pelo Presidente da República, podendo ser exonerado a qualquer momento. Tais características, que são o espelho da maioria das ouvidorias do país, impedem uma melhor aplicação dos recursos disponíveis e a execução de programas e projetos.

É o que acontece, por exemplo, com a publicação do balanço anual sobre as atividades da OGU. Além de não trazer uma padronização e detalhe dos indicadores,

o documento acaba sendo prejudicado por ter que dividir espaço com outras unidades nos relatórios de gestão da Controladoria-Geral. Duas sugestões, contudo, poderiam resolver essa falta de autonomia. A primeira delas, mais simples, envolveria a escolha e detalhamento dos dados que realmente interessam e, também, a divulgação em um relatório à parte, no site da ouvidoria, a fim de melhorar o controle. A segunda e última proposta, mais onerosa aos cofres públicos, seria a criação de um órgão independente dentro da estrutura da administração federal e com um nível hierárquico maior que os demais ministérios. Isso permitiria a publicação de documentos exclusivos da OGU e daria maior liberdade para o uso dos recursos no sentido de promover campanhas de divulgação dos canais de ouvidoria e o aumento da equipe.

Cabe ainda ressaltar que não há qualquer intenção de desmerecer a Ouvidoria-Geral da União e os dados que são publicados sobre sua atuação. Pelo contrário. Os números mostram que o órgão tem cumprido seu papel como mecanismo de controle social e atendido os verdadeiros objetivos de uma ouvidoria: o de ser a última instância e trabalhar apenas com a exceção, focando no coletivo e na melhoria dos processos internos para evitar futuras reclamações dos usuários.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 21ª ed. – rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Método, 2013.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 1. ed. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasiltransparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Orientações para implantação de uma unidade de Ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. 5. ed. Brasília, 2012. Disponível em: <www.cgu.gov.br/Publicacoes/OuvidoriaOrientacaoImplantacao/Arquivos/CartilhaOuvidoriaImplantacao.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Orientações para implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo**. 1. ed. Brasília, 2012. Disponível em: <www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Orientações para o atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo**. 1. ed. Brasília, 2013. Disponível em: <www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-atendimento-cidadao.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Gestão – Exercício 2010**. 1. ed. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2010/relatorio_gestao_cgu_2010.pdf/view>. Acesso em: 1 abr. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Gestão – Exercício 2011**. 1. ed. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2011/relatorio_gestao_cgu_2011.pdf/view>. Acesso em: 1 abr. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Gestão – Exercício 2012**. 1. ed. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2012/relatorio_gestao_cgu_2012.pdf/view>. Acesso em: 1 abr. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Gestão – Exercício 2013**. 1. ed. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2013/relatorio_gestao_cgu_2013.pdf/view>. Acesso em: 1 abr. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Gestão – Exercício 2014**. 1. ed. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2014/cgu-relatorio-de-gestao-2014-publicado-tcu.pdf/view>>. Acesso em: 1 abr. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Gestão – Exercício 2015**. 1. ed. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2015/relatorio-de-gestao-cgu-2015.pdf/view>>. Acesso em: 1 abr. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Resposta ao Cidadão**. Brasília: [s.n.], 2016. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/462223/RESPOSTA_PEDIDO_Resposta%20ao%20cidadao.pdf> Acesso em: 1 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 8 jul. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8109.htm>. Acesso em: 10 jul. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 19 jul. 2016.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 19 jul. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Participação e Controle Social: Instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais**. Brasília; MP, SEGEP, 2013. Versão 1/2013. Disponível em: <www.gestaopublica.gov.br/folder_rngp/folder_nucleo/RJ/pasta.2013-05-20.0206812602/09.%20Participacao%20e%20Controle%20social%20-%20conceitos%20e%20orientacoes.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In: PINHEIRO, W.; SACHS, I. (Org.). Brasil: um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, p. 222-259, 2001. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Os primeiros passos da reforma gerencial do estado de 1995**. Revista Brasileira de Direito Público, n. 23, p. 145-186, Out/Dez 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.13.Primeiros.Passos.Reforma.Gerencial.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

BRULON, Vanessa; OBAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. **A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto de construção**. Revista do Serviço Público, n. 63, p. 265-284, Jul/Set 2012. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/BRULON_reforma_gerencial_brasileira.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2016.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2011. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/livrosite_seminariocontrolesocialCFESS-CRESS.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2016.

COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES. **Súmula CMRI nº 7/2015**. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes/sumula-cmri-7-2015>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

DE MARIO, Camila Gonçalves. **Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

DE MARIO, Camila Gonçalves (org.). **Ouvidorias Públicas em Debate: possibilidades e desafios**. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

DIEGUES, G. C (2013). **O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais**. Revista NAU Social, v. 4, n. 6, p. 82-93, Maio/Out 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/284/247>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

FERREIRA, Emanuelle G. A; SANTOS, Elisete Sousa; MACHADO, Miriam Novaes. **Política de informação no Brasil: a lei de acesso à informação em foco**. Revista Múltiplos Olhares em Ciência da Informação, v. 2, n. 1, p. 1-13, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/moci/article/view/1616/1135>>. Acesso em: 2 set. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KALIL, Eduardo. **Como implantar ouvidoria e atuar nessa área**. São Paulo: Trevisan Editora, 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MORONI, J. A. **O direito à participação no governo Lula**. In: Conferência Internacional de Bem-Estar Social, 32., 2006, Brasília. Anais...Brasília: [s.n.], 2006, 24 p. Disponível em: <http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006_Brazil/19_07_PDF/jose_antonio_moroni.pdf>. Acesso em: 6 set. 2016.

PALHARES, Joaquim Ernesto (org.). **Participação Social e democracia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. RAE - Revista de Administração de Empresas, [S.l.], v. 45, n. 1, p. 36-49, jan. 2005. ISSN 2178-938X. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088>>. Acesso em: 9 set. 2016.

RIBEIRO, Livia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho de. **As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas**. In: XXXVII Encontro da ANPAD, 2013, Rio de Janeiro. Anais...Rio de Janeiro: [s.n.], 2013, 15 p. Disponível em: <<http://www.200.144.182.143/escolausp/wp-content/uploads/2015/05/Reformas-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-ANPAD-2013.pdf>>. Acesso em 11 set. 2016.