O Papel das Ouvidorias na Democracia Participativa e Gestão Estratégica

ALLAN TINOTELLI NUNES

Sobre o autor:

Allan Titonelli Nunes. *Procurador da Fazenda Nacional. Desembargador Eleitoral Substituto e Ouvidor do TRE/RJ. Mestre em Administração Pública pela FGV. Especialista em Direito Tributário. Ex-Presidente do Forvm Nacional da Advocacia Pública Federal e do Sinprofaz. Membro da Academia Brasileira de Direito Político e Eleitoral (ABRADEP)*

RESUMO

Numa gestão democrática, participativa e interativa entre os cidadãos e os governos, os anseios dos cidadãos não podem sofrer embaraços burocráticos e os gestores públicos devem identificar problemas e propor soluções colaborativamente, gerando um sentimento de responsabilização compartilhada. As ouvidorias ganharam relevância com a LAI e podem servir como um mecanismo de melhora da gestão e qualidade do serviço, fazendo uso de ferramentas do setor privado aplicadas ao setor público, dando tratamento às informações e identificando o cidadão como cliente. A revolução provocada pela internet obriga a administração pública democrática a promover a participação cidadã. Não há democracia sem transparência e informação, o que coloca as ouvidorias no centro desse desafio democrático.

Palavras-chave: Ouvidoria; Lei de Acesso à Informação; Transparência; Democracia; Gestão Pública

ABSTRACT

In a democratic, participatory and interactive management between citizens and governments, citizens' desires cannot suffer bureaucratic constraints and public managers must identify problems and propose solutions collaboratively, generating a feeling of shared responsibility. Ombudsman offices gained relevance with the LAI and can serve as a mechanism for improving management and service quality, making use of private sector tools applied to the public sector, processing information and identifying citizens as customers. The revolution caused by the internet obliges democratic public administration to promote citizen participation. There is no democracy without transparency and information, which places ombudsman offices at the center of this democratic challenge.

Keywords: Ombudsman; Access to Information Law; Transparency; Democracy; Public Management

Apesar das ouvidorias terem surgido no Brasil ainda no período imperial, sua função inicial estava atrelada ao sistema de Justiça, objetivando garantir a aplicação da lei na colônia e reportar-se ao rei. Já a primeira ouvidoria pública criada e instalada no Brasil, com atribuições similares às hoje existentes, ocorreu na cidade de Curitiba, no estado do Paraná, em 1986. A ouvidoria pública em âmbito federal foi criada em 1992, sob a denominação de Ouvidoria Geral da República e vinculada ao Ministério da Justiça, nos termos da Lei nº 8.490/1992.

O papel das ouvidorias está atrelado a congruência de interesses entre os cidadãos e o Estado (todos os seus Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário), o que exige acesso à informação, transparência e publicidade, princípios fundamentais para a prestação de contas à sociedade, consistindo em deveres da administração para com o cidadão. Nesse pormenor, a importância do compartilhamento de informação e sua contribuição para a democracia são alguns dos caminhos que ajudam a disseminar a transparência, conforme exposto por Yang e Maxwell (2011).

No Brasil, considerando essas premissas, foi aprovada a Lei n° 12.527/2011, também conhecida como lei da transparência, a qual trata do grau de publicidade a ser conferido aos documentos oficiais da administração, onde a publicidade é a regra e o sigilo é a exceção, conforme exposto por Angélico (2015).

Michener, Contreras e Niskier (2018) fazem uma importante digressão sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei n° 12.527/2011, destacando a relevância da informação, cujo poder (Darch e Underwood, 2010) pode provocar resistências por parte do setor público (Hood, 2010; Michener, 2015; Roberts, 2006), o que devemos trabalhar para superação, ante aos benefícios conquistados.

De outro lado, com a consolidação do livre acesso à informação, e consequente clareza das atividades administrativas, houve a disseminação das ouvidorias, que ganham relevo com a implementação da LAI, até porque muitos órgãos da administração pública determinam que a atribuição de atender essas solicitações incumbiria às ouvidorias.

Considerando que a principal atividade do serviço público é satisfazer ao seu cliente, que são os cidadãos ou contribuintes, assim devemos pensar em um modelo de atendimento que os realize, aliando aos desígnios traçados por Martins e Marini, 2010.

Aplicando nesse pormenor os conceitos inerentes ao "Novo Serviço Público", descrito por Denhardt (2012) como uma visão superada da "Nova Gestão Pública", com foco na gestão democrática, participativa e interativa, entre os cidadãos e os governos. Onde os anseios dos cidadãos não devem sofrer embaraços do corpo burocrático ou dos gestores públicos, os quais devem identificar problemas e propor soluções colaborativamente, gerando um sentimento de responsabilização compartilhada. (DENHARDT, 2012).

Dentro desse contexto, reforça a relevância das ouvidorias, que podem servir como um mecanismo de melhora da gestão e qualidade do serviço, fazendo uso de ferramentas do setor privado aplicadas ao setor público, dando tratamento às informações disponibilizadas, bem como identificando o cidadão como cliente.

O Estado moderno deve ter entre suas missões estimular uma gestão democrática e mais participativa (REZENDE; FREY, 2005), onde a tecnologia possibilita aos cidadãos acesso a mais informações e serviços eficientes (LEITE; REZENDE, 2010). Portanto, a tecnologia permite maior interação e comunicação entre o usuário e o poder público (AURIGI, 2005). Promovendo assim o aumento da *accountability social* (FOX, 2015). Nesse pormenor, Gascó-Hernández, M., Martin, E. G., Reggi, L., Pyo, S., & Luna-Reyes, L. F. (2018) demonstra a importância da construção de governos com dados abertos, servindo a transparência como um incentivo à colaboração e à inovação (Harrison, Pardo e Cook, 2012), aqui reportando aos conceitos de transparência ativa e passiva, como designadas pela LAI.

Considerando esse cenário podemos identificar algumas missões relevantes destinadas às ouvidorias. O primeiro desafio diz respeito ao debate proposto por Michener e Bersch (2013) sobre o alcance da palavra transparência, a qual, na visão dos autores acabou sendo utilizada na literatura sem uma precisão doutrinária a respeito, razão pela qual se debruçaram sobre essa problemática, propondo dois binômios norteadores para a identificação da palavra: visibilidade e inferibilidade. Onde visibilidade significaria a completude e facilidade da informação, e inferibilidade a qualidade da informação, possibilidade de verificabilidade e simplicidade. Sendo relevante analisar a transparência da administração pública tomando como base esse binômio.

Logo, conforme constatado nas conclusões do trabalho de Santos e cols. (2019), divulgar a existência da ouvidoria, explicando para que serve, é um dos caminhos necessários para o conhecimento e estímulo à sua utilização.

Soma-se ao exposto, utilizar de uma linguagem simples, viés em consonância com o recente "Pacto Nacional do Poder Judiciário pela linguagem simples", com o objetivo de adotar linguagem direta e popular, compreensível a todos os cidadãos, seja nas decisões judiciais quanto na comunicação geral, pressupondo também a inclusão, com uso de Língua Brasileira de Sinais (Libras) e audiodescrição. Da mesma forma, vale ainda destacar a necessidade de manter atualizado o portal da transparência.

Um outro desafio diz respeito às resistências por parte do setor público em fornecer e trabalhar essas informações (Hood, 2010; Michener, 2015; Roberts, 2006). A partir da manifestação do cidadão a ouvidoria identifica os pontos a serem aprimorados, contribuindo para a melhoria da gestão pública, atuando de forma preventiva, bem como a produção de relatórios periódicos ajudará nesse aperfeiçoamento, em consonância com os desígnios do "Novo Serviço Público".

Esses dados são de grande importância para as avaliações a respeito do respectivo órgão. Costa e Castanhar (2003) esclarecem que a avaliação é uma atividade para ser exercida em todos os ciclos da política (definição, formulação, implementação e avaliação stricto sensu), que tem como objetivo guiar os tomadores de decisões.

A utilidade da avaliação consiste na capacidade de produzir informações necessárias para o processo de tomada de decisões, com o propósito de fundamentar melhor as decisões e prestar contas das políticas públicas (ALA-HARJA e HELGASON, 2000). A avaliação objetiva aumentar a eficiência e eficácia do setor público, embora ainda sofra resistências burocráticas para sua implementação. (MOKATE, 2002)

Há ainda o desafio de promover a participação cidadã, que engloba a necessidade de conscientização e engajamento social, essa participação democrática concomitantemente ao processo de transparência governamental, também contribuirá para a melhoria da gestão pública, conforme abordado por Vijge (2018).

Por fim, após a publicação da Lei 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) -, que regulamenta o uso, a proteção e a transferência de dados pessoais, apresenta-se um novo desafio, principalmente diante das normas já existentes em relação à LAI. Logo, dar o tratamento adequado a essas informações é relevante, para que a publicidade e privacidade não entrem em conflito.

O Poder Judiciário já demonstrou estar atento a muitos desses desafios, tanto assim que positivou normas a esse respeito, trata-se da Resolução Nº 432 de 27/10/2021 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre as atribuições, a organização e o funcionamento das ouvidorias dos tribunais, da Ouvidoria Nacional de Justiça e dá outras providências.

No âmbito do Poder Executivo foi criada a Rede Nacional de Ouvidorias, prevista por meio do Decreto n. 9.492/2018, integrando as ouvidorias públicas, especialmente aquelas relacionadas aos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Tendo entre seus objetivos a construção de uma agenda nacional, incentivo à participação social e preservação dos direitos dos usuários.

Considerando a revolução na informação provocada pela internet não se pode conceber uma administração pública democrática se esta deixar de cumprir com seus deveres básicos. Enfim, não há democracia sem transparência e informação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALA-HARJA, Marjukka e HELGASON, Sigurdur. **Em direção às melhores práticas de avaliação.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública.** São Paulo: Para Entender Direito, 2015.

AURIGI, A. ***Making the Digital City: the early shaping of urban internet space.*** Hampshire: Ashgate, 2005.

BOUSKELA, M. et al. **Caminho para as Smart Cities: da gestão tradicional para a Cidade Inteligente.** Banco Interamericano de Desenvolvimento: 2016.

COSTA, Frederico L. da e CASTANHAR, José C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

DARCH, Colin; UNDERWOOD, Peter G. ***Freedom of information and the developing world.*** Oxford: Chandos Publishing, 2010.

DENHARDT, Robert. B. **Teorias da administração pública.** Trad. Francisco G. Heidmann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FOX, J. ***Social Accountability: What does the Evidence Really Say?***. *World Development*, vol. 72, pp. 346–361, 2015.

GASCÓ-HERNÁNDEZ, M., MARTIN, E. G., REGGI, L., PYO, S., & LUNA-REYES, L. F. ***Promoting the use of open government data: Cases of training and engagement.*** *Government Information Quarterly*, 35(2), 233–242, 2018.

HARRISON, T. M., PARDO, T. A., & COOK, M. ***Creating open government ecosystems: A Research and Development agenda.*** *Future Internet*, 4(4), 900–928, 2012.

HOOD, Christopher. ***The blame game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government.*** Princeton: *Princeton University Press,* 2010.

LEITE, L. de O.; REZENDE, D. A. **Realizando a gestão de relacionamentos com os cidadãos: proposição e avaliação de um modelo baseado no *Citizen Relationship Management*.** Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 247-258, jul./dez. 2010.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública.** Publix Editora, 2010.

MICHENER, G., & BERSCH, K. ***Identifying Transparency.*** *Information Polity*, 18(3), 233–242, 2013.

MICHENER, Gregory. ***How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws.*** *Governance*, v. 28, n. 1, p. 77- 94, 1 jan. 2015.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. **Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois.** Revista de Administração Pública, v. 52, n. 4, p. 610–629, 3 jul. 2018.

MOKATE, Karen Marie. ***Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social.*** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

REZENDE, D. A.; FREY, K. **Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana.** Revista Eletrônica de Gestão de Negócios (eGestão), v. 1, n. 1, p. 51-59, apr./jun 2005.

ROBERTS, Alasdair. ***Blacked out: government secrecy in the information age.*** Nova York: *Cambridge University Press*, 2006.

SANTOS, Aline; COSTA, Jane; BURGER, Fabrício; TEZZA, Rafael. **O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã.** Revista do Serviço Público. 2019. 70. 630-657. 10.21874/rsp.v70i4.3200.

Vijge, M. J. (2018). ***The (Dis)empowering Effects of Transparency Beyond Information Disclosure: The Extractive Industries Transparency Initiative in Myanmar.*** *Global Environmental Politics*, 18(1), 13–32.

YANG, T.-M.; MAXWELL, T. A. ***Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors.*** *Government Information Quarterly*, v. 28, n. 2, p. 164–175, abr. 2011.