

A Ouvidoria: participação cidadã na gestão pública

O Estado Democrático de Direito é aquele que possibilita a legitimação democrática do poder do Estado por meio da participação popular no processo político, na gestão pública, nas decisões do Governo e no controle da Administração Pública. Sem a participação popular, característica essencial do Estado de Direito Democrático, não podemos falar em Estado Democrático de Direito.

A partir da década de 80, com o fortalecimento da democracia participativa ocorrido na Europa e na América Latina, resultado da democratização do leste europeu e da redemocratização de vários países latino americanos, foram criadas as condições necessárias para a constituição do instituto do Ombudsman na Europa, abrindo caminho para sua implantação na América Latina.

A figura do Ouvidor é conhecida no Brasil desde o período colonial. Em 1549, Tomé de Sousa nomeou o primeiro Ouvidor-Geral do Brasil, Pero Borges. Todavia, sua função era a de representar a administração da justiça real portuguesa, atuando como o juiz de hoje em nome do rei.

Evidente que o conceito colonial para o termo ouvidor não se coaduna com o instituto sueco, nem com o conceito empregado modernamente no Brasil.

A consolidação da democracia no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, estabeleceu canais de comunicação entre as instituições e os cidadãos que facilitaram a circulação das informações, aumentaram a conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos junto à administração pública, ampliaram os mecanismos de controle e permitiram a transparência indispensável ao desempenho e aperfeiçoamento do regime democrático.

Entre esses canais situa-se o instituto da Ouvidoria, reflexo do crescimento da democracia participativa que aproximou o cidadão do governo e da gestão pública brasileira, atuando como agente indutor no processo de participação popular, através do diálogo e da disponibilização de informações, ampliando o exercício da cidadania, redirecionando o foco da administração pública para o atendimento ao cidadão e servindo como instrumento de aperfeiçoamento do serviço público.

Esta aproximação diminui a desconfiança do cidadão em relação às instituições públicas ao perceber que suas reivindicações serão atendidas. Verifica-se, ainda, que, em decorrência da participação popular na administração pública, o cidadão tem a oportunidade de compreender o funcionamento da máquina administrativa e entender melhor como seus problemas individuais afetam questões de interesse coletivo.

A Ouvidoria é um sistema de atendimento que não se limita à recepção de reivindicações e denúncias, ela participa de todo o processo de implantação de políticas públicas, estabelecendo parâmetros com diretrizes gerenciais que balizarão a Administração Pública nas suas relações com o público. Cabe ainda à Ouvidoria implantar ações e mecanismos

que incentivem o exercício da cidadania e possibilite ao administrador público a capacidade de análise e alteração de procedimentos.

O controle do mérito administrativo pressupõe que o Ouvidor disponha de poder propositivo, e não punitivo, realizando a função de indutor de reformas estruturais e funcionando como fator de renovação na instituição que fiscaliza.

A autonomia funcional é fundamental para que o Ouvidor consiga defender o cidadão em sua plenitude diante dos erros e injustiças causados pelos agentes públicos, mesmo que estes ocupem cargos superiores na instituição que fiscaliza.

Originalmente dirigido para a administração pública, o instituto do Ombudsman migrou para várias áreas da iniciativa privada, numa clara demonstração de sua potencialidade. Estimulados pelo Código de Defesa do Consumidor as empresas rapidamente enxergaram na instituição um eficiente instrumento de aproximação com o cliente que possibilita a interação da organização com o ambiente e a personalização do atendimento, transformando as reclamações e sugestões dos consumidores em produtos e serviços de melhor qualidade, além de consolidar a imagem da organização no mercado consumidor.

Citado como uma das legislações mais modernas em todo o mundo, o Código de Defesa do Consumidor tem como princípio incentivar os fornecedores¹ a criarem meios eficientes de controle da qualidade e da segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos para a solução de conflitos. Com o objetivo de atender a este dispositivo as empresas identificaram no Ombudsman um ótimo instrumento para a prevenção de conflitos, criando desta forma um canal de comunicação direto com seu cliente.

O Código de Defesa do Consumidor é dirigido tanto para a iniciativa privada quanto para a administração pública direta ou indireta, uma vez que a definição de fornecedor segundo o art. 3º deste código, abrange a figura da pessoa jurídica pública. Prevê o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, a melhoria da sua qualidade de vida, a transparência e harmonia das relações de consumo.

No Brasil, a ouvidoria é mais que um simples escritório do ouvidor, é também a instituição, órgão, unidade administrativa ou serviço que recebe, registra, conduz internamente e responde os pedidos de informação, solicitações, reclamações, sugestões, elogios e denúncias, no âmbito das organizações, com o intuito de aprimorar ou corrigir os serviços prestados.

A Ouvidoria visa estabelecer um relacionamento direto, a - burocrático, entre o cidadão e o ente público, propiciando a identificação de necessidades, distorções, erros e ilegalidades na administração. Atua no pós-atendimento e em âmbito administrativo.

¹ O Código de Defesa do Consumidor define fornecedor, em seu art. 3º, como sendo toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

Os primeiros países a incorporarem o instituto sueco foram Finlândia, em 1919 e Noruega, em 1952. No entanto, foi a sua institucionalização na Dinamarca, em 1953, que promoveu a rápida expansão do ombudsman pelo resto do mundo. Em 1973, dez países já haviam instalado Ombudsman nacionais; até 1983, vinte um; atualmente, mais de 120 países já adotaram o ombudsman em suas estruturas administrativas.

Em 1995, a União Européia instituiu o Euro-Ombudsman com a atribuição de receber manifestações de cidadãos, instituições e empresas, domiciliadas na União, que se considerem vítimas de ato de "má administração" por parte das instituições ou dos órgãos comunitários. O Euro-Ombudsman exerce as suas funções com total independência e imparcialidade e não solicita nem aceita instruções de nenhum governo ou organismo. Atua como mediador entre os cidadãos e a administração da comunidade européia. Ao Ombudsman é conferido o direito de formular recomendações dirigidas às instituições comunitárias e de submeter questões ao Parlamento Europeu, a fim de que este possa se necessário, retirar as devidas ilações políticas dos casos de má administração.

O Ombudsman pode ser encontrado em vários países da América Latina, África e Ásia. Na maioria deles o termo original foi mantido; em outros, traduziu-se o seu significado. Contudo, o modelo sueco foi pouco alterado em sua essência. Apenas na França e no Canadá a função é desempenhada de maneira assemelhada à brasileira.

O Ouvidor, enquanto Ombudsman apareceu no Brasil em 1986, com a instalação da Ouvidoria da cidade de Curitiba, no estado do Paraná que instituiu o primeiro Ouvidor-geral estadual em 1991 e o Ministério da Justiça, a primeira Ouvidoria pública federal, em 1992, sob a denominação de Ouvidoria-Geral da República. As iniciativas desse período se concentraram no âmbito do poder executivo, especialmente, com grande êxito na esfera de governo municipal, a exemplo de Maringá/PR, Santos/PR, Santo André/SP etc.

Não há previsão legal expressa sobre Ouvidoria na Constituição Federal, nem em nenhuma lei complementar ou ordinária. Como base legal para a institucionalização de ouvidorias no poder público, através da interpretação extensiva da Emenda Constitucional No. 19, de 4 de junho de 1998, é suficiente considerar o disposto no 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."

O Decreto No. 3.507, de 13 de junho de 2000, estabeleceu as diretrizes normativas para a fixação de padrões de qualidade do atendimento prestado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional que atendem diretamente aos cidadãos. Observou o § 2º do Art. 4o do Decreto a obrigatoriedade da aferição do grau de satisfação dos usuários com o atendimento recebido, indicando a necessidade da instituição de uma unidade administrativa ou metodologia para realizá-la.

O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP, desde 1991, ressalta a obrigatoriedade do cumprimento do Decreto No. 3.507 e considera inaceitável a avaliação do desempenho institucional de um órgão se desprezados os índices de satisfação do usuário. O Programa inclui entre as suas estratégias a promoção de canais de comunicação com a sociedade como ouvidorias. Para o PBQP a gestão deve ser centrada no cidadão para ser mais eficiente e efetiva.

O Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS foi o primeiro a dar efetividade à atividade de Ouvidoria no âmbito da administração direta federal, com o objetivo de permitir à sociedade o efetivo controle social da qualidade dos serviços previdenciários e conferir transparência aos processos internos para o resgate de sua credibilidade como instituição pública.

Há três tipos básicos e exemplificativos de serviço de contato entre o cidadão/usuário e o setor público: audiência pessoal; acesso telefônico (gratuito ou oneroso); eletrônico (cadastro na internet ou e-mail); e/ou físico (carta-resposta, carta, fax ou formulário).

1 - O Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC é um serviço de relacionamento com o cliente, presencial ou à distância, destinado ao contato por meio de processo de trabalho pré-estabelecido (scripts) e que trata questões ou problemas de menor complexidade.

Caracteriza-se pela impessoalidade, não desenvolve atendimento personalíssimo, nem promove a tomada de decisão interna da instituição em virtude do conteúdo do atendimento. Geralmente, o SAC é utilizado como serviço de contato pós-venda.

2 - O Serviço Fale Conosco, comum na Internet, procura uma maior aproximação com o usuário, permite o tratamento mais específico dos problemas, mas raramente intermedeia soluções que extrapolem o poder decisório do gerente do atendimento. Registrar os contatos e dar tratamento estatístico as informações tratadas, no entanto não tem função de propor alterações na gestão estratégica da instituição. Geralmente, a sua esfera de atuação se limita à análise de dados.

3 - A Ouvidoria atua no pós-atendimento, na mediação de conflitos entre o cidadão, usuário, cliente ou fornecedor e a instituição. Procura personalizar o atendimento ao usuário e individualizar o tratamento da mensagem. O registro dos contatos quer gerar dados estatísticos que promovam alterações nos processos internos de trabalho e no comportamento dos profissionais responsáveis.

A Ouvidoria trata de assuntos que possuem a característica de causar transtorno ou dano, inconveniência, desvantagem ou impasse ao órgão ou aos seus dirigentes e servidores e normas. Integra os sistemas de controle interno e externo da instituição, as gerências de planejamento e os programas de qualidade e desburocratização, vinculando-se a esfera administrativa superior. Com o decorrer de sua experiência na escuta de manifestações dos cidadão/usuários, por meio de observações empíricas, estudos de caso e análises de dados, o Ouvidor adquire o juízo de valor necessário para propor alterações nos processos de trabalho, práticas e normas do órgão.

Estimulando, com o passar do tempo, iniciativas descentralizadas, voluntárias e efetivas de aprimoramento da máquina pública, dos profissionais e dos serviços prestados,

implementadas a baixo custo administrativo. Ainda não foi estabelecida uma dogmática ou doutrina teórica sobre as conceituações e características que norteiam a atividade no Brasil. Instalação de Ouvidorias - A construção de um serviço, unidade ou sistema de Ouvidoria necessita uma abordagem técnico/política e estudos especializados. Este projeto envolve grande diversidade de variáveis, atores, interesses e tecnologias e tende a determinar o grau de sucesso e de desempenho da atividade para todos os envolvidos (órgão/instituição e sociedade/clientela).

Com a atenção devida, a implantação adequada de uma Ouvidoria pode minimizar custos administrativos e evitar assimetrias no atendimento, conflitos institucionais, lentidão dos processos de trabalho de registro e diversas desconformidades tecnológicas. O planejamento de suas atividades cotidianas deve contemplar uma gestão dos serviços leve e anti-cartorial, e, infra-estruturas de atendimento e suporte mais confiáveis, simplificadas e dimensionadas à realidade do volume de serviços que efetivamente deve prestar.

Ademais, a instalação de uma Ouvidoria representa uma mudança de cultura institucional que em muitos casos sugere algum desconforto, principalmente, para aqueles habituados com velhas práticas burocráticas.

Para o estabelecimento de uma Ouvidoria capaz de responder à altura suas atribuições é necessário que se organize um sistema de canais de acesso ao cidadão/usuário e ferramentas operacionais. As Ouvidorias de âmbito nacional necessitam de centrais de atendimento e de sistemas de processamento de mensagens e respostas.

Resta evidente que para uma Ouvidoria prestar o relevante serviço público ao qual está incumbida é condicionante o apoio direto e manifesto da direção ou chefia maior da instituição. Sem a compreensão da importância do seu serviço para a Instituição que a abriga, as iniciativas de sensibilização interna para a necessidade de garantir a satisfação do cidadão/usuário não atinge a significação pretendida.

Vale, ainda, ressaltar a importância do investimento na capacitação da equipe e na definição de metas próprias a serem alcançadas pela gestão de uma Ouvidoria. Para estruturar programas específicos e estabelecer ações temáticas são fundamentais a consolidação de dados e a emissão de relatórios destinados ao monitoramento da qualidade e à eficácia dos serviços prestados.

Vê-se, pois, que a Ouvidoria, uma vez adequadamente concebida, pode ser um importante instrumento para a formulação de políticas públicas preventivas e corretivas, pode conduzir ao estabelecimento de parcerias internas e garantir a credibilidade tão essencial ao órgão público.

Em razão da complexidade e da multiplicidade do serviço da Ouvidoria é necessário estabelecer um plano de ação detalhado e realista. A constituição e processamento de um plano de instalação da Ouvidoria são fundamentais para tornar factível a sua instituição efetiva e eficaz. Um projeto de implantação da Ouvidoria deve considerar:

- a) diagnóstico do impacto do serviço de Ouvidoria na instituição;
- b) sensibilidade dos setores quanto ao relacionamento com tal serviço;
- c) grau de comprometimento dos gestores com a qualidade dos serviços e produtos que fornecem;
- d) consideração das alternativas de políticas mais desejáveis (menores custos administrativos, maior eficácia, efeitos internos da sua atuação etc.);
- e) regulamentação acordada com o conceitual e o operacional previamente definidos;
- f) ações e etapas de implantação;
- g) definição das estruturas e ferramentas operacionais necessárias à atividade;
- h) definição dos conteúdos teóricos;
- i) definição de equipes de trabalho envolvidas;
- j) perfil dos profissionais envolvidos; etc.