

Impacto das principais alterações advindas das Instruções Normativas da Ouvidoria-Geral da União, publicadas em 2014, sobre as ouvidorias públicas integrantes do Poder Executivo Federal

*Hilda Alberton de Carvalho¹
Nelissa Carleto Sandy²*

Resumo: O presente estudo tem por intuito apresentar e discutir as inovações advindas da Instrução Normativa Conjunta CGU/OGU nº 01/2014 e Instrução Normativa OGU nº 01/2014, e seu alcance nas ouvidorias públicas. A Ouvidoria-Geral da União vem buscando fortalecer as ouvidorias integrantes do Poder Executivo Federal, notadamente por meio do estabelecimento de prazos unificados para resposta, tratamento de denúncias anônimas, implementação do sistema de ouvidorias, dentre outros. Nota-se, nas instruções normativas, a preocupação em viabilizar a participação popular e o controle social, aproximando o cidadão do Estado, conferindo agilidade às manifestações realizadas e fluidez ao processo.

Palavras-chave: Ouvidorias públicas. Participação popular. Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

Abstract: This paper aims to show and discuss innovations arising Joint Normative Instruction CGU / OGU nº 01/2014 and Normative Instruction nº 01/2014, and its reach in public ombudsmen. The Ombudsman General of the Union has been seeking to strengthen ombudsmen members of the Federal Executive Branch, notably by establishing deadlines for unified response, treatment of anonymous reports, establishment of an ombudsman system, among others. Note, the regulatory instructions, the concern to facilitate the popular participation and social control, bringing the state's citizens, providing agility to demonstrations and fluidity to the process.

Keywords: Public Ombudsman. Popular participation. Information technology and communication.

Introdução

As ouvidorias públicas têm um papel importante para garantir o acesso a informações pela sociedade e para democratização da participação do cidadão na gestão pública.

¹ Bacharel em Administração pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Doutora em Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Professora do Departamento de Gestão e Economia e Diretora de Avaliação da UTFPR. E-mail: hilda@utfpr.edu.br

² Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Varginha. Mestre em Planejamento e Governança Pública pela UTFPR. Servidora técnico-administrativa da UTFPR. E-mail: nelissa@utfpr.edu.br

De acordo com a Controladoria-Geral da União (2014, p. 5),

As ouvidorias públicas são unidades de controle e participação social, responsáveis pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

Neste sentido, as ouvidorias públicas surgem como elo de ligação entre o cidadão e o Poder Público.

Diversas ouvidorias públicas foram constituídas, porém, sua atuação ocorria de forma não integrada.

Com a edição do Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, foi conferida à Ouvidoria-Geral da União competência para orientar as ouvidorias de órgãos integrantes do Poder Executivo Federal, bem como para fomentar a excelência de atendimento dessas ouvidorias.

Buscando uniformizar o recebimento e tratamento de denúncias anônimas, inclusive com proteção ao pedido de reserva de identidade do usuário, foi editada a Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 01, de 24.06.2014, de lavra da Corregedoria-Geral da União e da Ouvidoria-Geral da União.

Recentemente, a Instrução Normativa nº 1, de lavra da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 05.11.2014, estabeleceu diretrizes de observância obrigatória por parte das ouvidorias públicas integrantes do Poder Executivo, traçando princípios, deveres, espécies de manifestações, prazos para resposta, dentre outros. Seu objetivo principal é a sistematização e integração das ouvidorias do Poder Executivo Federal. Para tanto, prevê representação à OGU nos casos de descumprimento dos prazos ou procedimentos nela elencados.

Este estudo tem por intuito apresentar e discutir elementos que denotam as principais alterações aduzidas pelas últimas normatizações de lavra da Ouvidoria-Geral da União, em especial, pela Instrução Normativa Conjunta CGU/OGU nº 01/2014 e Instrução Normativa OGU nº 01/2014.

Democracia e participação

Na década de 80, o Brasil passou por um processo de transposição do regime militar para o regime democrático.

Essa passagem efetivou-se em 1985, com a eleição de Tancredo Neves como Presidente do Brasil, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988.

Tal redefinição política erigiu a participação social como cerne democrático:

A Constituição Federal de 1988, construída a partir da influência de uma pluralidade de forças e de sujeitos políticos, estabeleceu o Estado Democrático de Direito no Brasil. Além disso, promulgou uma série de princípios e de diretrizes sobre a participação dos cidadãos no desenho, na implementação e no controle social das políticas públicas que, posteriormente, foram regulamentados e operacionalizados em diversos mecanismos institucionais nas três esferas da Federação (União, estados e municípios). A Constituição também reconheceu novas atribuições para as organizações da sociedade civil dentro do sistema político brasileiro, destacando o seu papel protagonista na condução da “coisa pública”. É por essas razões, entre outras, que a Carta Magna foi batizada de “Constituição Cidadã” (CICONELLO, 2008, p. 4).

O exercício democrático é reconhecido no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988, que diz: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Ao tratar da Administração Pública, a Carta Magna, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1988, estabelece que a participação do usuário na Administração Pública será disciplinada por lei, de modo a abarcar reclamações de serviços públicos, acesso a informações, e representação em face de abuso de cargo público (§ 3º do art. 37, da Constituição Federal). O legislador constituinte, destarte, ratifica a participação popular, permitindo ao cidadão o controle social.

Para Cavalcante (2014, p. 269), “as ouvidorias não buscam a apuração de responsabilidades”, pois o objetivo é a melhoria da administração. Conseqüentemente, “concedem aos cidadãos a condição de coautor das soluções produzidas”.

Segundo Santos (2013, p. 21) “as Ouvidorias Públicas podem ser vistas como mais um instituto do Estado Democrático de Direito que realiza a ligação da legitimidade e da legalidade da Administração Pública”.

A ouvidoria pública se apresenta nesse cenário como promotora da cidadania e instrumento balizador da participação na vida política estatal, capaz de assegurar a transparência, a fiscalização do poder, a eficiência do serviço público, o controle das ações do Estado e o combate à corrupção.

Leis que estabeleceram a criação de ouvidorias

A primeira ouvidoria pública brasileira foi instituída na cidade de Curitiba, no ano de 1986.

O surgimento de outras ouvidorias foi notadamente impulsionado pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, que previu a participação do cidadão na Administração Pública (art. 37, § 3º).

A Ouvidoria-Geral da República foi instituída no ano de 1995, integrando o Ministério da Justiça (Lei Nº 8.490, de 19.11.1992).

Em 2003 a Ouvidoria-Geral da República integrou a então Corregedoria-Geral da União (Decreto 4.177, de 28.03.2002), posteriormente denominada Controladoria-Geral da União. Conseqüentemente, houve alteração na nomenclatura, passando a ser Ouvidoria-Geral da União.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 45, de 30.12.2004, determinou-se a implantação de ouvidorias no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público.

No tocante às defensorias públicas estaduais, o legislador erigiu a ouvidoria-geral da defensoria a órgão auxiliar, objetivando a qualidade dos serviços ofertados, conforme disposto na Lei Complementar nº 132, de 07 de outubro de 2009.

Segundo dados da Ouvidoria-Geral da União, existem mais de 250 (duzentos e cinquenta) ouvidorias no Poder Executivo Federal.

Papel das ouvidorias públicas

Definida como governo do povo, a democracia implica na participação popular, isto é, na atuação dos cidadãos na gestão pública. A participação, por sua vez, depende do acesso às informações estatais.

O acesso a informações, destarte, figura como elemento fundamental ao exercício da democracia: a fiscalização do poder e o controle dos atos de governo permite que assuntos outrora

reservados passem a ser de conhecimento de todos os interessados. Tal transparência elide a corrupção, na medida em que este vício necessariamente encontra guarida em ações ocultas, obscuras.

Pode-se afirmar que o acesso à informação garante à sociedade o controle dos atos do Estado. Esse controle social implica no exercício, por parte do cidadão, da fiscalização das instituições públicas, analisando a correta aplicação dos recursos arrecadados, a legalidade dos atos praticados, e o atendimento ao bem comum.

É importante que se entenda o controle social como a

[...] possibilidade de atuação da sociedade civil por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do estado e dos gestores públicos, bem como o de opinar sobre questões que irão influenciar as políticas públicas. Ressalta-se dentre estas vias, as consultas populares, os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as ouvidorias (VIEIRA; LIMA, 2011, p. 620).

O Tribunal de Contas da União (2012, p. 27), ao estabelecer orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social, conclui que, *in verbis*:

A transparência da gestão pública e das ações do governo depende, portanto:

- da publicação de informações;
- de espaços para a participação popular na busca de soluções para problemas na gestão pública;
- da construção de canais de comunicação e de diálogo entre a sociedade civil e o governante;
- do funcionamento dos Conselhos, órgãos coletivos do poder público e da sociedade civil com o papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas;
- da modernização dos processos administrativos, que, muitas vezes, dificultam a fiscalização e o controle por parte da sociedade civil;
- da simplificação da estrutura de apresentação do orçamento público, aumentando assim a transparência do processo orçamentário.

Para Cardoso (2011, p. 219), uma vez ampliada a inclusão social, amplia-se o controle sobre as atividades estatais, com o conseqüente juízo de valor a respeito da consecução do bem comum.

Sabido é que um Estado fechado em si mesmo enseja uma pseudo-democracia, na qual os cidadãos apenas fiscalizam assuntos previamente divulgados pelo governo.

Partindo dessa premissa, a ouvidoria pública intermedia a comunicação entre cidadão e Estado, entre sociedade e governo.

É na ouvidoria pública que o cidadão poderá livremente manifestar-se a respeito da aplicação e utilização eficiente dos recursos públicos arrecadados por intermédio de tributos, da adequada prestação de serviços, da observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Destarte, a ouvidoria contribui para o aprimoramento da gestão pública, favorecendo o diálogo entre Estado e sociedade.

Leciona o professor Lyra (2016, p. 103):

No Brasil, a ouvidoria é o único órgão público dotado de caráter unipessoal, o que lhe confere, como a nenhum outro, agilidade e informalidade para interferir

no cotidiano da gestão pública. Também concorre para tal a sua proximidade com o cidadão, visto que, em número de aproximadamente 4 mil, as ouvidorias estão disseminadas em todos os institutos da administração pública, nos seus três níveis, e nos três poderes de Estado. Destarte, a atuação do ouvidor alcança o âmago da máquina administrativa, possibilitando resgatar direitos que, de outra forma, sem ela, ou seriam desconsiderados, ou exigiriam o caminho bem mais longo e dispendioso da justiça para assegurar sua efetividade. Por outro lado, é o conjunto das práticas administrativas que se beneficia da interferência construtiva do ouvidor, na medida em que só ele é dotado de elementos de análise, externos ao gestor, sobre a qualidade daquelas práticas, provenientes de quem é mais autorizado para avaliá-las: o próprio cidadão.

A ouvidoria pública representa o cidadão. Não é um mero depositório de reclamações, mas pode sugerir melhorias e mudanças na gestão pública, transformando a realidade social.

Em razão da amplitude dos assuntos levados ao conhecimento dessa instância, existem ouvidorias especializadas no recebimento de manifestações relacionadas à saúde, fazenda, ações afirmativas, instituições financeiras, meio ambiente, dentre outros.

A atuação das ouvidorias, conforme já mencionado, ultrapassa o registro de manifestações, culminando na efetivação de direitos. Em estudo de caso de Junior e Fernandes (2011, p. 113-114), tendo por referência a ouvidoria de um hospital público, após reclamação, houve: a destinação de local adequado a acompanhantes de crianças e adolescentes internados (efetivação dos direitos da criança e do adolescente); nova forma de agendamento para consultas médicas de pacientes idosos, que reclamaram junto à ouvidoria a respeito da lentidão para marcação de consultas e exames (efetivação dos direitos dos idosos); campanha para sensibilização e humanização do atendimento dos profissionais de saúde, utilizando linguagem acessível nas consultas (efetivação do direito de acesso à informação).

Igualmente, a atuação positiva da ouvidoria pode ser vislumbrada em denúncias referentes à legalidade de atos administrativos, adequada conduta dos servidores públicos, correto emprego de verbas e orçamentos públicos.

A atuação das ouvidorias públicas do Poder Executivo Federal é orientada pela Ouvidoria-Geral da União, órgão integrante da Controladoria-Geral da União, conforme previsto no Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013:

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 nº 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 nº 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 nº 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 dos serviços públicos.

Para realizar sua missão, as ouvidorias públicas devem cumprir o conjunto de ações a seguir elencadas (CGU, 2014, p. 7):

- propor plano de trabalho;
- acolher reclamação, solicitações, denúncias, sugestões e elogios;
- realizar a mediação entre as partes;
- subsidiar a avaliação das políticas e dos serviços públicos a partir das informações obtidas com a análise das manifestações, consultas, pesquisas de satisfação;
- elaborar relatório periódico;
- avaliar a eficiência, e eficácia e a efetividade de sua própria atuação.

A atuação das ouvidorias integrantes do Poder Executivo Federal, portanto, deve estar em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Ouvidoria-Geral da União.

Devidamente organizadas, as ouvidorias se robustecem e ganham maior visibilidade da sociedade. Além disso, a geração de seus relatórios permite o aprimoramento de suas atividades.

Normatizações da Ouvidoria-Geral da União – Instrução Normativa Conjunta CGU/OGU nº 01/2014 e a Instrução Normativa OGU nº 01/2014

A Ouvidoria-Geral da União percebeu a necessidade de institucionalização de um sistema federal de ouvidorias públicas. Para ser utilizada, a ouvidoria precisa ser conhecida. E para bem funcionar, a ouvidoria pública necessita de normas que norteiem sua atuação, que articulem suas atividades, de modo que seus objetivos sejam alcançados.

Como resposta a essa necessidade de organização sistêmica e uniformização, a Ouvidoria-Geral da União editou a Instrução Normativa Conjunta CGU/OGU nº 01/2014 e a Instrução Normativa nº 01/2014.

Tais documentos legais objetivam normatizar as atividades da ouvidoria, em obediência ao disposto no Decreto nº 8.109, de 17.09.2013, que prevê, dentre outras atribuições da OGU, “realizar a coordenação técnica das atividades de ouvidoria no Poder Executivo federal, e sugerir a expedição de atos normativos e de orientações” (art. 14, I, Anexo I).

As regulamentações, portanto, devem ser observadas no âmbito do Poder Executivo Federal.

A Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 01, de 24.06.2014, disciplinou o tratamento de denúncias anônimas e de pedidos de reserva de identidade dos denunciantes.

O regime democrático assegura a liberdade de manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato, conforme disposição constitucional:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato.

Tal proibição foi minorada pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Inquérito 1957/PR (Informativo nº 393), no qual se reconheceu ao Poder Público o direito de apurar ilícitos penais relatados através de delação anônima (disque-denúncia).

Entretanto, a relativização do anonimato resvala nas informações de caráter pessoal, conforme previsto na Lei nº 12.527, de 18.11.2011, que regula o acesso a informações. O legislador estabelece que, via de regra, as informações pessoais serão de acesso restrito:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

Em igual sentido, o Decreto nº 7.724, de 16.05.2012, regulamentador da Lei supracitada, assim menciona:

Art. 55. As informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem detidas pelos órgãos e entidades:

I - terão acesso restrito a agentes públicos legalmente autorizados e a pessoa a que se referirem, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de cem anos a contar da data de sua produção; e

II - poderão ter sua divulgação ou acesso por terceiros autorizados por previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que se referirem.

Parágrafo único. Caso o titular das informações pessoais esteja morto ou ausente, os direitos de que trata este artigo assistem ao cônjuge ou companheiro, aos descendentes ou ascendentes, conforme o disposto no parágrafo único do art. 20 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e na Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996.

As informações pessoais não são públicas e terão seu acesso restrito. Elas podem ser acessadas pelos próprios indivíduos e, por terceiros, apenas em casos excepcionais previstos na Lei (CGU, 2015).

Tem-se, portanto, que o acesso à informação pública detém amplo alcance, restando sigilosas apenas as hipóteses assim classificadas pelo legislador.

A inovação aduzida pela Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 01, de 24.06.2014, vem ao encontro da legislação regulamentadora do acesso a informações públicas e da mudança de entendimento esposada pelo Supremo Tribunal Federal, dispondo que as denúncias anônimas ofertadas nas ouvidorias deverão ser encaminhadas com vistas à sua apuração, desde que contenham elementos suficientes para identificação dos fatos narrados.

A apuração dar-se-á mediante procedimento investigatório preliminar, de caráter meramente investigativo.

Na Instrução Normativa Conjunta nº 01/2014, denúncia anônima e reserva de identidade são diferenciadas nos seguintes termos: em se tratando de denúncia anônima, a manifestação do cidadão é realizada sem identificação, enquanto na reserva de identidade o cidadão se identifica ao fazer a manifestação, porém, tem a identidade ocultada, seja a pedido do manifestante, seja por iniciativa do órgão público (de ofício).

Quando imprescindível ao deslinde dos fatos, a identificação do manifestante será encaminhada ao órgão responsável por apurar a denúncia, cabendo a este a responsabilidade pela reserva de identidade (art. 3º, §2º).

A reserva de identidade, entretanto, não é direito absoluto, podendo ser retirada quando caracterizada má-fé ou denunciação caluniosa por parte do manifestante.

A Instrução Normativa nº 1, de lavra da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 05.11.2014, estabelece alguns princípios que deverão ser observados na atuação das ouvidorias. Além dos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal, regedores da Administração Pública, são invocados o da Solução Pacífica dos Conflitos e o Princípio da Prevalência dos Direitos Humanos, estes últimos voltados à atuação do Brasil em suas relações internacionais (art. 4º, II e VII, da Constituição Federal).

O Manual para Ouvidores Federais – Instrução Normativa nº 01 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União (2015, p. 6), define o Princípio da Solução Pacífica dos Conflitos como sendo o “dever do Estado buscar soluções pacíficas entre litígios, evitando a utilização de métodos coercitivos”. De outro lado, o Princípio da Prevalência dos Direitos Humanos estabelece “que os direitos humanos devem prevalecer sobre qualquer situação. [...] os conteúdos da administração pública devem ser, sob qualquer hipótese, compatíveis com a proteção da pessoa humana”.

A inserção desses princípios, inicialmente voltados à esfera internacional, reflete o modelo de participação social como processo de democratização da gestão estatal, na qual o cidadão figura como coadjuvante do Poder Público.

Esse modelo de gestão participativa traduz a ideia de cidadania ampliada, que confere legitimidade para que o cidadão atue juntamente com os órgãos de controle externo (MELLO; CALLEGARI, 2012, p. 5).

A ouvidoria pública, como instrumento de participação popular que é, viabiliza a comunicação do cidadão com o Estado, legitimando sua atuação na gestão da Administração Pública.

A mencionada Instrução Normativa prevê, em seu art. 3º, deveres das ouvidorias: elaboração de plano de trabalho anual; monitoramento dos prazos; monitoramento da qualidade das respostas; utilização da conciliação e mediação na resolução de conflitos; analisar as manifestações, de modo que

permitam avaliar os serviços prestados; elaborar relatórios; articulação com conselhos e comissões de políticas públicas.

Entretanto, a atuação das ouvidorias públicas do Poder Executivo Federal ocorria de forma desintegrada, na qual os dados obtidos eram, via de regra, arquivados, ou utilizados em relatórios restritos à instituição que os produzia.

A edição da mencionada Instrução Normativa propõe a informatização do sistema de ouvidorias públicas federais, com interação entre sociedade e Estado, e divulgação estatística dos serviços prestados por ouvidorias (art. 3º, §3º, IN OGU/CGU nº 1, de 05.11.2014).

Esse sistema eletrônico, denominado Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), foi criado para receber e analisar manifestações dos órgãos pertencentes ao Poder Executivo Federal, integrando, dessa forma, a atuação das ouvidorias.

A Instrução Normativa OGU nº 1/2014 inovou a classificação das manifestações, sendo esse um dos grandes impactos observados com as alterações advindas das Instruções Normativas da Ouvidoria-Geral da União, publicadas em 2014. Anteriormente, as manifestações eram categorizadas em: elogio, denúncia, pedido de informação (Lei de Acesso à Informação e solicitações diversas), reclamação e sugestão. Com o advento da Instrução Normativa, a categorização passou a ser: sugestão, elogio, solicitação, reclamação e denúncia.

Houve ainda o estabelecimento de prazo unificado para resposta: 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias (art. 5º, 7º e 8º, da IN OGU nº 1/2014).

E-OUV, Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e participação popular

Hodiernamente, a utilização crescente de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) inovou a forma de comunicação entre Estado e sociedade, possibilitando maior interação dos cidadãos. Tal interação, portanto, passou a ocorrer também de forma virtual, inovação e aperfeiçoamento que pode também ser anotada como impacto observado com as alterações advindas das Instruções Normativas da Ouvidoria-Geral da União, publicadas em 2014.

Sabido é que algumas tecnologias viabilizam a comunicação. Na Administração Pública, além de incrementar a participação dos cidadãos, têm por escopo ampliar a qualidade dos serviços públicos, conferindo maior eficácia, eficiência e transparência aos atos praticados (PEREIRA; SILVA, 2009, p. 153).

A par da crescente inclusão digital, o Estado tem disponibilizado diversos instrumentos tecnológicos, tais como: sistemas eletrônicos de consulta pública; homepages de órgãos públicos; correio eletrônico; fóruns; oferta de serviços públicos; redes sociais; acesso à informações públicas; ouvidoria on-line etc.

A abertura de espaços de participação social, notadamente com a implementação de TICs, faz-se notar também no Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV).

O e-OUV é um sistema eletrônico que integra as ouvidorias dele participantes, permitindo ao cidadão o registro e acompanhamento de suas manifestações. Possibilita ao manifestante o sigilo de suas informações pessoais, caso assim o deseje.

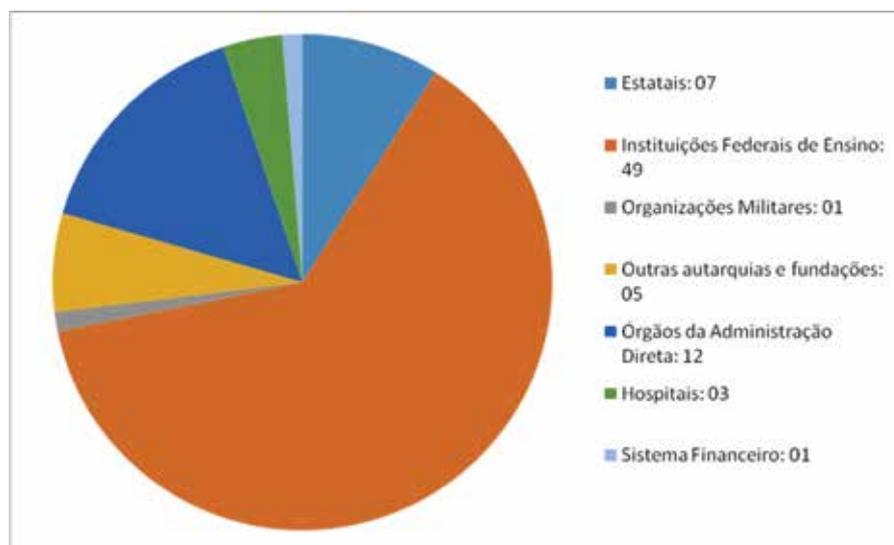
Ele tem caráter gratuito, e é mantido pela Controladoria-Geral da União.

Para as ouvidorias, o sistema permite a geração de relatórios de manifestações recebidas, o encaminhamento de informações entre órgãos, bem como o envio de e-mails automáticos, com o

intuito de avisar a chegada de novas manifestações e a proximidade do fim de prazo para resposta. Tais funcionalidades são recursos de aprimoramento da gestão pública.

De acordo com dados da Ouvidoria-Geral da União (2016), aproximadamente 80 órgãos e entidades aderiram ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, consoante vê-se esboçado em gráfico a seguir:

Gráfico 1: Adesão ao e-OUV



Fonte: Ouvidoria-Geral da União. Elaborado pelas autoras.

Ressalte-se que muitos dos aderentes não integram o Poder Executivo Federal. Sua adesão, portanto, fez-se possível a partir da edição do Programa de Fortalecimento das Ouvidorias, instituído pela Portaria nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015.

O Programa de Fortalecimento das Ouvidorias tem por objetivo “apoiar os órgãos e as entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dos demais Poderes na execução das atividades de ouvidoria” (art. 1º), disponibilizando, além de treinamentos e material técnico, o e-OUV. A participação é voluntária e formalizada mediante termo de adesão.

Criado com o auxílio de TICs, o e-OUV possibilita ao cidadão usuário rapidez e acessibilidade aos serviços da ouvidoria. O usuário dispõe de uma plataforma de serviço on-line única e de fácil utilização, capaz de gerenciar as informações e, dessa forma, dinamizar o serviço prestado.

Do ponto de vista de participação, o e-OUV se afigura como elemento aproximador da sociedade, conferindo agilidade às manifestações realizadas e fluidez ao processo.

Conclusão

O direito de participação na gestão pública é assegurado pela Constituição Federal de 1988, conforme contido no § 3º do art. 37.

A ouvidoria pública constitui um dos muitos meios que viabilizam essa participação, vez que, para além de receber e tratar manifestações – categorizadas de diversas formas – fornece ao gestor subsídios para aperfeiçoamento da Administração Pública. Desta forma, um serviço deficiente certamente ensejará reclamações. De igual modo, a má aplicação de recursos públicos resultará em denúncias, que permitirão a tomada de providências por parte da autoridade competente.

Percebe-se, com a utilização de TICs pelo Estado, o claro escopo de consolidação da democracia, uma vez que a informatização de sistemas permite a difusão de informações de interesse público, bem como seu acompanhamento por parte dos cidadãos.

O gestor público tem a obrigação de buscar o aperfeiçoamento dos serviços prestados à população primando por eficiência e eficácia na aplicação dos recursos. Ao dar voz à participação social, tem-se a oportunidade de democratizar a gestão pública e ao mesmo tempo aproveitar as oportunidades de melhoria de processos a partir da participação de quem recebe os serviços.

Ao estipular prazos mínimos para respostas, a instrução normativa cria um padrão para o tempo de respostas às demandas encaminhadas às ouvidorias, evitando, assim, que alguns órgãos trabalhem com prazos longos sem necessidade, fazendo com que o cidadão descredite dos órgãos de controle social.

A previsão de que as denúncias anônimas devem ser investigadas também é relevante, haja vista que situações graves poderiam deixar de ser denunciadas pelo cidadão que se sentisse inseguro ou desprotegido ao encaminhar tais demandas. A apuração de denúncias anônimas, portanto, de um lado confere segurança ao cidadão, que pode expressar-se sem temor; de outro, enseja a atuação proativa por parte do órgão público, que envidará esforços com vistas à apuração dos fatos denunciados e sua consequente responsabilização.

A proposta de integração do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), como inovação impactou toda a relação Estado x Sociedade e isso por meio das alterações advindas das Instruções Normativas da Ouvidoria-Geral da União, publicadas em 2014, favorece o rápido contato do cidadão com as ouvidorias, disponibilizando uma ferramenta eletrônica para realizar e tratar as manifestações. O sistema possibilita a interatividade entre governo e sociedade, contribuindo para que o cidadão coparticipe da gestão pública.

A adesão ao e-OUV, embora ainda não tenha abarcado todas as ouvidorias integrantes do Poder Executivo Federal, mostra-se relevante, tendo em vista a recente criação do sistema. Igualmente, a adesão de entidades estatais reforça o escopo do Programa de Fortalecimento das Ouvidorias.

Percebe-se que as normatizações analisadas têm por escopo o fortalecimento e a integração das ouvidorias integrantes do Poder Executivo Federal. Organizadas e fortalecidas, as ouvidorias viabilizam o controle da gestão pública, assegurando transparência dos atos praticados pelo Estado.

Referências

BRASIL. *Decreto nº 8.109, de 17.09.2013*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 03 jul. 2015.

_____. *Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm#art6>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. *Lei nº 12.527, de 18.11.2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. *Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009*. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp132.htm>. Acesso em: 29 ago. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. *Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Brasília, 2012. 3. ed. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2016.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito Cardoso. Ouvidoria pública como instrumento de mudança. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). *Do tribuna da plebe ao ouvidor público: estudos sobre os defensores da cidadania*. João Pessoa: Ed Universitária da UFPB, 2011. p. 195-224.

CAVALCANTE, Maria Lailze Simões Albuquerque. Ouvidorias públicas: conceito, papel, evolução e qualidade no controle social. *Revista Controle*, Fortaleza, v.12, n.2, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/367-revista-control-volume-xii-n-2-dezembro-2014/2560-artigo-15-ouvidorias-publicas-conceito-papel-evolucao-e-qualidade-no-control-social?Itemid=0>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*. Oxfam International, Junho de 2008. Disponível em: <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (BRASIL). *Gestão e prática em ouvidoria*. Apostila. Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2014.

_____. Ouvidoria-Geral da União. *Instrução Normativa nº 1 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 05 de novembro de 2014*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Ouvidoria-Geral da União. *Instrução Normativa Conjunta nº 01 CRG/OGU, 24 de junho de 2014*. Estabelece normas de recebimento e tratamento de denúncias anônimas e estabelece diretrizes para a reserva de identidade do denunciante. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-crg-ogu-01-2014.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Ouvidoria-Geral da União. *Exceções*. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/pedidos/excecoes/excecoes>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. Ouvidoria-Geral da União. *Manual para Ouvidores Federais*. Instrução Normativa nº 01 da Ouvidoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/instrucao-normativa/manual-instrucao-normativa.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. Ouvidoria-Geral da União. *História das ouvidorias*. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

_____. Ouvidoria-Geral da União. *Relatório de atividades exercício 2011*. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatAtividadesOuvidoria/>>. Acesso em: 22 maio 2012.

_____. Ouvidoria-Geral da União. *Portaria nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015*. Institui o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias. Disponível em: <http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/programa-de-fortalecimento-das-ouvidorias/portaria_cgu_50253_2015.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. Ouvidoria-Geral da União. *Adesões ao e-OUV*. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/lista-de-ouvidorias/adesoes-ao-e-ouv>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

JUNIOR, Carlos Ferrara; FERNANDES, Jonadir Aparecida Galvão. A ouvidoria e a garantia de direitos do cidadão. In: PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). *Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas: UNICAMP, 2011. p. 105-116.

LYRA, Rubens Pinto. Paradigmas de ouvidoria pública e proposta de mudança. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2016. p. 103-132.

MELLO, Marcelo Pereira de; CALLEGARI, José Antonio. Ouvidoria: direito fundamental de acesso à justiça e defesa da cidadania. In: CONINTER. CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES, 2012. Niterói, RJ. *Anais...* Niterói, RJ: PPGSD-UFF. Disponível em: <<http://www.aninter.com.br/ANAIS%20I%20CONINTER/GT18%20Acesso%20e%20justi%e7a,%20direitos%20humanos%20e%20cidadania/OUVIDORIA%20DIREITO%20FUNDAMENTAL%20DE%20ACESSO%20c%20JUSTI%c7A%20E%20DEFESA%20DA%20CIDADANIA%20-%20Trabalho%20completo.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

PEREIRA, Danilo M.; SILVA, Gislane S. As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como aliadas para o desenvolvimento. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, Vitória da Conquista: Edições UESB, ano 7, n. 8, p. 151-174, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/884/891>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

SANTOS, Maryangela Carol dos. *Ouvidoria Pública: instrumento de Participação Social e Ferramenta de Gestão*. Curso de Especialização em Gestão Pública da Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/412/Maryangela%20-%20V.%20Def..pdf?sequence=1>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Informativo nº 393*. Brasília, 20 a 24 de junho de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo393.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

VIEIRA Evaneide Dutra; LIMA, Hermano Machado Ferreira. Cidadania e controle social: a Ouvidoria como instrumento de controle e participação na Administração Pública. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*. Fortaleza: Mestrado em Planejamento em Políticas Públicas, v.1, n.2, p. 616-638, 2011. Disponível em: <<http://seer.uece.br/?journal=politicaspUBLICASemdebate&page=article&top=view&path%5B%5D=375>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

*Recebido em maio de 2016.
Aprovado em agosto de 2016.*