

Documento-base para discussão sobre ouvidoria do SISREDD+

CONAREDD+ | CCT Salvuardas

A ouvidoria pública é uma instituição que tem o objetivo de facilitar as relações entre o Estado e os cidadãos. Ela deve fazer com que os relatos dados por eles tragam melhorias aos serviços públicos prestados. A existência de uma ouvidoria também possibilita que o cidadão participe da gestão pública, permitindo a existência de um controle sobre as políticas, serviços e, indiretamente, servidores públicos.

Seu propósito é tentar encontrar soluções para o que os cidadãos demandam, disponibilizar informações e sugestões ao órgão no qual atua para que haja melhoria na prestação de serviços e contribuir na formulação de políticas públicas. Faz parte de seu papel dentro de um sistema participativo promover e qualificar a participação social, tanto com relação à democratização dos processos de tomada de decisão, quanto com relação à criação e manutenção de canais de consulta e diálogo.

As ouvidorias possuem diversas funções, que incluem receber as diferentes formas de manifestação (entre elas solicitação de informações, reclamações, denúncias, elogios e sugestões) e entendê-las como demandas legítimas dos cidadãos; respeitar os direitos dos cidadãos sem qualquer distinção; compreender as expectativas, situações e contextos para que possam ser transformadas em oportunidades de melhoria; responder aos cidadãos e demonstrar os resultados alcançados, avaliando a eficácia das respostas que foram dadas e criando relatórios que possam dar suporte à gestão pública.

A forma que uma ouvidoria atua é diferente do funcionamento de um SAC, especialmente porque consegue tratar com maior precisão as manifestações da sociedade. Além disso, a ouvidoria é também uma instituição de participação com o objetivo de promover a interação equilibrada entre legalidade e legitimidade, não sendo somente um canal entre o cidadão e a Administração Pública.

A atuação das ouvidorias também difere dos Conselhos de Políticas Públicas e das Conferências, por receberem demandas de cidadãos que não participam de organizações e movimentos sociais, o que possibilita a existência de uma individualização do atendimento e da prestação de serviço. Apesar disso, as demandas individuais ainda podem estar expressando um problema coletivo, e a possibilidade de gerar uma oportunidade democrática, gerencial e comunicativa mais ampla com possíveis repercussões positivas para o cidadão e para a administração pública a partir de um problema ou conflito do cotidiano representa um dos maiores potenciais das ouvidorias.

Para que a ouvidoria possa funcionar e cumprir com seu papel de forma efetiva, é necessário que exista uma integração, tanto entre ouvidorias, para que informações e experiências possam ser compartilhadas, quanto com redes de atendimento (como as redes da saúde e da assistência social), para que a população possa ser atendida mesmo quando esse atendimento transcende a capacidade de atuação das ouvidorias. Para que essa integração ocorra, é necessário que elas se relacionem de forma colaborativa, não hierárquica, continuada e em rede, tanto de forma presencial quanto virtualmente, não importando a sua localização física, com o objetivo de que haja aprendizado, compartilhamento de conhecimentos, e de que se gere inovação no trabalho das

ouvidorias. Essa contínua troca de informações em uma rede de relações gera um crescimento mútuo que traz benefícios para todos.

Existem algumas etapas de instalação que devem ser seguidas ao se criar uma ouvidoria, sendo elas:

- a) Identificação da necessidade de criação de uma ouvidoria (diagnóstico sócio-institucional);
- b) Identificação do apoio e determinação do dirigente máximo do órgão;
- c) Definição da competência e área de atuação da ouvidoria;
- d) Identificação de uma equipe que tenha o perfil adequado;
- e) Vinculação formal e estrutural da unidade de ouvidoria ao dirigente máximo ou setor que lhe atribua autonomia;
- f) Identificação do público abrangido pelo órgão (usuários dos serviços públicos prestados e população atingida pelas políticas públicas desenvolvidas);
- g) Convite aos órgãos internos para participar no processo de criação da ouvidoria. Em alguns casos são criados formalmente Grupos de Trabalho (GTs) para que haja democratização e oficialização das intenções a ouvidoria;
- h) Divulgação e explicações prévias aos órgãos internos sobre a ouvidoria, sua competência e sua utilidade;
- i) Identificação e definição de procedimentos de trabalho;
- j) Elaboração e divulgação de Plano de Trabalho anual.

Para que a ouvidoria possa receber apoio para exercer suas funções de modo integral e autônomo, ela deverá ser vinculada preferencialmente ao conselho, colegiado ou dirigente máximo do órgão ou entidade, agindo com imparcialidade e legitimidade junto aos outros dirigentes da instituição. Seu papel não deve ser o de procurar defeitos nas ações da instituição, mas sim de agir como um controle social da qualidade do serviço público, e de contribuir com a busca de soluções para os problemas existentes. Esse papel torna-se cada vez mais fundamental para garantir os direitos dos cidadãos.

Faz parte da finalidade de uma ouvidoria pública incentivar a participação e conscientização da população com relação ao seu direito de receber um serviço público de qualidade, eficiente e respeitoso, além de ajudar com a identificação do meio próprio para a resolução do problema reportado. A atuação das ouvidorias inclui a contribuição para que haja melhoria tanto no desempenho quanto na imagem da instituição, e também para que os serviços prestados e as políticas públicas da instituição sejam aprimorados; a facilitação do acesso à informação; a viabilização do bom relacionamento do usuário do serviço com a instituição; a garantia de uma maior transparência das ações institucionais; contribuição para o aperfeiçoamento das normas e procedimentos da instituição; incentivo à participação popular na modernização dos processos e procedimentos e a valorização do elemento humano na instituição; e a sensibilização dos dirigentes da instituição para que haja aperfeiçoamento dos processos para a boa prestação do serviço público.

A ouvidoria pode trabalhar tanto com o público interno quanto com o externo. Os servidores e empregados da entidade são o público interno, e podem utilizar de forma democrática a ouvidoria para manifestar suas denúncias, sugestões, críticas e elogios, sendo assim representados e permitindo que haja uma administração participativa. O

público externo são as pessoas ou grupos que demandam serviços oferecidos pela entidade e também utilizam a ouvidoria como meio para manifestação.

O processo de implantação de uma nova ouvidoria em uma instituição se dá com a formalização de sua constituição através de um ato administrativo feito pelo dirigente máximo, no qual se sugere que contenha, entre outros, a posição em que a ouvidoria se encontra na estrutura organizacional da instituição; as atribuições do ouvidor e as competências da ouvidoria; o prazo que a área técnica responsável possuirá para informar a ouvidoria sobre o assunto da manifestação e o prazo para a ouvidoria dar a resposta final ao cidadão; o dever dos dirigentes e servidores de disponibilizar com agilidade as informações solicitadas pela ouvidoria; o cumprimento das políticas, normas e padrões da Administração Federal; a integração em rede com as demais ouvidorias públicas; a apresentação periódica de relatórios de desempenho e efetividade, que devem ser encaminhados para todos os setores da instituição e para a Ouvidoria-Geral da União, além de serem publicados na internet.

A implantação efetiva da ouvidoria exige um comprometimento da alta administração das organizações, pois mudanças culturais e educativas são necessárias, e exigem um treinamento de pessoal voltado para a satisfação do cidadão. A gestão participativa nos processos produtivos e administrativos, com investimentos em pesquisa e tecnologia, e um clima organizacional receptivo devem ser promovidos, garantindo o apoio institucional ao ouvidor e normas que preservem sua autonomia. É necessário assegurar também que os canais internos da organização não estejam bloqueados e que haja boa aceitação do ouvidor por parte dos administradores e funcionários, caso contrário o ouvidor não poderá ter dificuldades em cumprir o seu papel.

Recomenda-se que haja divulgação da criação da ouvidoria com antecedência, sendo esclarecidos seus objetivos e importância e que suas normas de funcionamento e atuação sejam claras. Sem a existência de um regime democrático, com um sistema legislativo claro, definido e favorável à defesa dos direitos do cidadão, o bom funcionamento da ouvidoria não é possível.

O ouvidor possui na Administração Pública os poderes de inspeção e de persuasão. Ele se impõe através da legitimidade de seus argumentos, que devem ser baseados na análise das manifestações feitas pelos cidadãos e pela rapidez no acionamento correto dos órgãos competentes.

Como o ouvidor não possui poderes coercitivos, sem o apoio interno da organização, sua aceitação, credibilidade e capacidade de resposta são prejudicadas. Por isso, o maior risco que o ouvidor corre é a perda de sua credibilidade. Outros requisitos que colaboram para uma boa gestão incluem possuir metas de médio e longo prazo planejadas com prioridades definidas; manter diálogo constante com as unidades da instituição, outros órgãos, ouvidorias e instituições de participação social; e acompanhar mudanças relevantes na legislação e as políticas públicas do órgão.

Ao agir dentro de suas funções e propósitos, a ouvidoria não deve apurar denúncias de irregularidades e infrações (disciplina e processo administrativos), realizar auditorias, desempenhar ações de assistencialismo ou paternalismo, agir com imediatismo (resolvendo apenas o caso apresentado) ou atuar como central de atendimento.

O funcionamento efetivo das ouvidorias públicas muitas vezes encontra dificuldades, que geralmente se dão dentro da própria unidade ou instituição. Entre elas se encontram a descrença que os cidadãos possuem quanto aos resultados a serem alcançados, reações internas negativas dos integrantes da organização, corporativismo e obstrução de canais de relacionamento internos que atrapalham a atuação da ouvidoria. A burocracia e lentidão no atendimento são outros elementos que também prejudicam o desempenho das ouvidorias.

Para que isso seja evitado, é necessário que haja um trabalho de sensibilização dos dirigentes e servidores desde o início da criação da ouvidoria, para que possam compreender sua importância e que o encaminhamento de críticas não tem o intuito de atrapalhar o andamento das atividades dos setores, mas sim para de resolver problemas existentes ou futuros. Quando a conscientização é realizada pelo próprio Ouvidor acompanhado de sua equipe, favorece-se a criação de um ambiente de confiança com a disseminação de conceitos e a criação de vínculos com as unidades internas.

Fontes:

Controladoria Geral da União. *Orientações para a Implementação de uma Unidade de Ouvidoria*. Ouvidoria-Geral da União, Brasília, 2012.

Controladoria Geral da União. *Orientações para a Implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas*. Ouvidoria-Geral da União, Brasília, 2012.

Controladoria Geral da União. *Orientações para o Atendimento ao Cidadão nas Ouvidorias Públicas*. Ouvidoria-Geral da União, Brasília, 2012.

Anexos

Anexo 1: Diferenças básicas entre a atuação de um SAC e de uma Ouvidoria

SAC	Ouvidoria
Atende situações rotineiras, informações básicas.	Atende situações que exigem diálogo com setores internos e cuidados especiais na resposta.
Atuação operacional.	Atuação estratégica.

Anexo 2: Principais competências e atribuições da ouvidoria e do(a) ouvidor(a)

- Receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios, informações, denúncias, e representações;
- Responder ao interessado acerca das manifestações apresentadas;
- Acompanhar as providências adotadas até a obtenção da solução que o caso requer;

- Sugerir a adoção de medidas visando o aperfeiçoamento na prestação do serviço público;
- Organizar e interpretar as informações colhidas das áreas técnicas sobre assuntos de sua competência;
- Estimular as ações de democracia participativa; e
- Apoiar as ações de transparência, tanto na modalidade ativa quanto na passiva.

Anexo 3: Diretrizes para a criação de um sistema de ouvidorias

- Estabelecer um processo democrático de participação das ouvidorias na gestão das políticas públicas;
- Articular e implementar ações que promovam a interação das ouvidorias com as demais instâncias de participação social, destacando seu papel estratégico nesse processo;
- Promover o intercâmbio entre ouvidorias para a formação de servidores, viabilizando a cooperação técnica entre ouvidorias e também com outros institutos de promoção de direitos;
- Criar instrumentos de gestão para acompanhamento e avaliação da efetividade das ações do conjunto de ouvidorias que compõem o Sistema Federal de Ouvidorias.

Anexo 4: Principais diretrizes do Sistema Federal de Ouvidorias

- Estabelecer um processo democrático de participação das ouvidorias na gestão das políticas para esse instituto;
- Articular e implementar ações que promovam a interação das ouvidorias com as demais instâncias de participação social, destacando seu papel estratégico nesse processo.
- Promover o intercâmbio entre ouvidorias para a formação de servidores, viabilizando a cooperação técnica entre ouvidorias e também com outros institutos de promoção de direitos.
- Criar instrumentos de gestão para acompanhamento e avaliação da efetividade das ações do conjunto de Ouvidorias que compõem o Sistema Federal de Ouvidorias.

Anexo 5: Iniciativas para a consolidação do Sistema Federal de Ouvidorias

- A implementação do Procedimento Ordinário, que visa coletivizar soluções e produzir uma dinâmica e uma compreensão integrada e partilhada dos problemas;
- A implementação de uma Política de Formação de agentes públicos e da sociedade civil;
- A constituição de um marco normativo que organize os procedimentos técnicos;
- A criação de mecanismos de monitoramento da prestação de serviços;
- A criação de processos de comunicação democráticos, mediante a utilização de linguagem clara e acessível ao cidadão.

Anexo 6: Elementos que se recomenda que a ouvidoria estabeleça para a gestão de informações

- a) Plano de Trabalho, que contemple informações específicas sobre sua atuação;
- b) Tipificação das manifestações em classes e subclasses, de tal maneira que possam ser gerados relatórios em nível gerencial, tático e estratégico;
- c) Relatórios estatísticos com os tipos de manifestações mais frequentes, por local e períodos de tempo e avaliação qualitativa de resultados;
- d) Definição de prioridades e duração máxima de atendimento das manifestações;
- e) Monitoramento contínuo das manifestações por tempo e local de ocorrência;
- f) Elaboração de fluxograma das atividades da ouvidoria;
- g) Destaque nos relatórios dos casos que tiveram reconhecido impacto na gestão ou que julgarem relevantes por outros motivos.

Anexo 7: Base legal das ouvidorias:

1.1 Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988

"Art. 37. (...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)"

1.2 Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003

“Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

§ 1º A Controladoria-Geral da União tem como titular o Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, e sua estrutura básica é constituída por: Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno, Secretaria-Executiva,

Corregedoria Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e 2 (duas) Secretarias, sendo 1 (uma) a Secretaria Federal de Controle Interno.”

1.3 Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, Anexo I (atualizado pelo Decreto nº 7.547, de 4 de agosto de 2011)

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

I - orientar a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;

II - examinar manifestações referentes à prestação de serviços públicos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;

III - propor a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público;

IV - produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal;

V - contribuir com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos;

VI - identificar e sugerir padrões de excelência das atividades de ouvidoria do Poder Executivo Federal;

VII - sugerir a expedição de atos normativos e de orientações, visando corrigir situações de inadequada prestação de serviços públicos;

VIII - promover capacitação e treinamento relacionados às atividades de ouvidoria; e

IX - analisar as denúncias e representações recebidas na Controladoria-Geral da União, encaminhando-as, conforme a matéria, às unidades competentes para a adoção das medidas cabíveis.”

1.4 Portaria nº 570, de 11 de maio de 2007, Anexo

“Art. 42. À Ouvidoria-Geral da União - OGU compete:

I - orientar a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;

II - examinar manifestações referentes à prestação de serviços públicos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;

III - propor a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público;

IV - produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal;

V - contribuir com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos;

VI - identificar e sugerir padrões de excelência das atividades de ouvidoria do Poder Executivo Federal;

VII - sugerir a expedição de atos normativos e de orientações, visando corrigir situações de inadequada prestação de serviços públicos;

VIII - orientar, assistir e intermediar a solução de conflitos, no âmbito administrativo, das divergências entre agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e os cidadãos usuários dos respectivos serviços;

IX - certificar as unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal que se destacarem no atendimento aos usuários;

X - executar e gerir projetos e programas junto à sociedade civil organizada visando à participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos;

XI - propor ações que resultem em melhoria do serviço prestado ao público pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;

XII - recomendar, participar, promover e organizar audiência pública relacionada à prestação de serviço público no âmbito do Poder Executivo Federal;

XIII - monitorar, sistematicamente, as providências adotadas ou encaminhadas pela OGU, a partir de pleitos enviados pelos cidadãos, efetuando o registro e controle dos seus resultados; e

XIV - exercer outras atividades correlatas.

Parágrafo único. Na realização das atividades mencionadas neste artigo, a OGU poderá propor a colaboração de entidades congêneres, de direito público ou de direito privado, nacionais, estrangeiras ou internacionais.”

1.5 Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009

“Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências.”

1.6 Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010

“Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003.

Art. 51. O poder público federal instituirá, na forma da lei e no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, Ouvidorias Permanentes em Defesa da Igualdade Racial, para receber e encaminhar denúncias de preconceito e discriminação com base em etnia ou cor e acompanhar a implementação de medidas para a promoção da igualdade.

Art. 52. É assegurado às vítimas de discriminação étnica o acesso aos órgãos de Ouvidoria Permanente, à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, em todas as suas instâncias, para a garantia do cumprimento de seus direitos.”

1.7 Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 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 providência.”