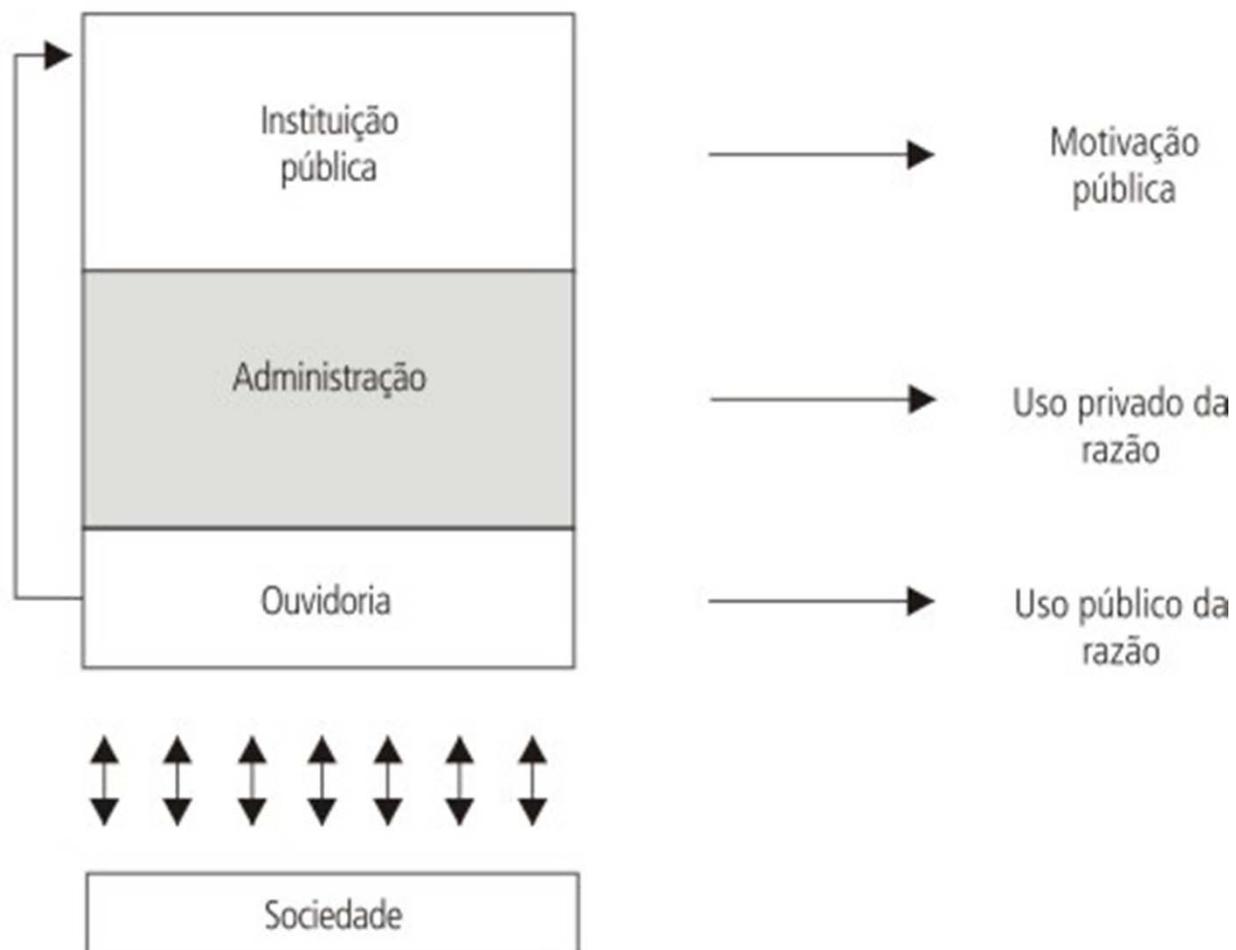


OUVIDORIAS E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

FIGURA 1



OUVIDORIA PÚBLICA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: Reflexões para construção de um Sistema de Ouvidorias Públicas

Antonio Semeraro Rito Cardoso*
Fernando Cardoso Lima Neto **
Elton Luiz da Costa Alcantara ***

Mar/2013

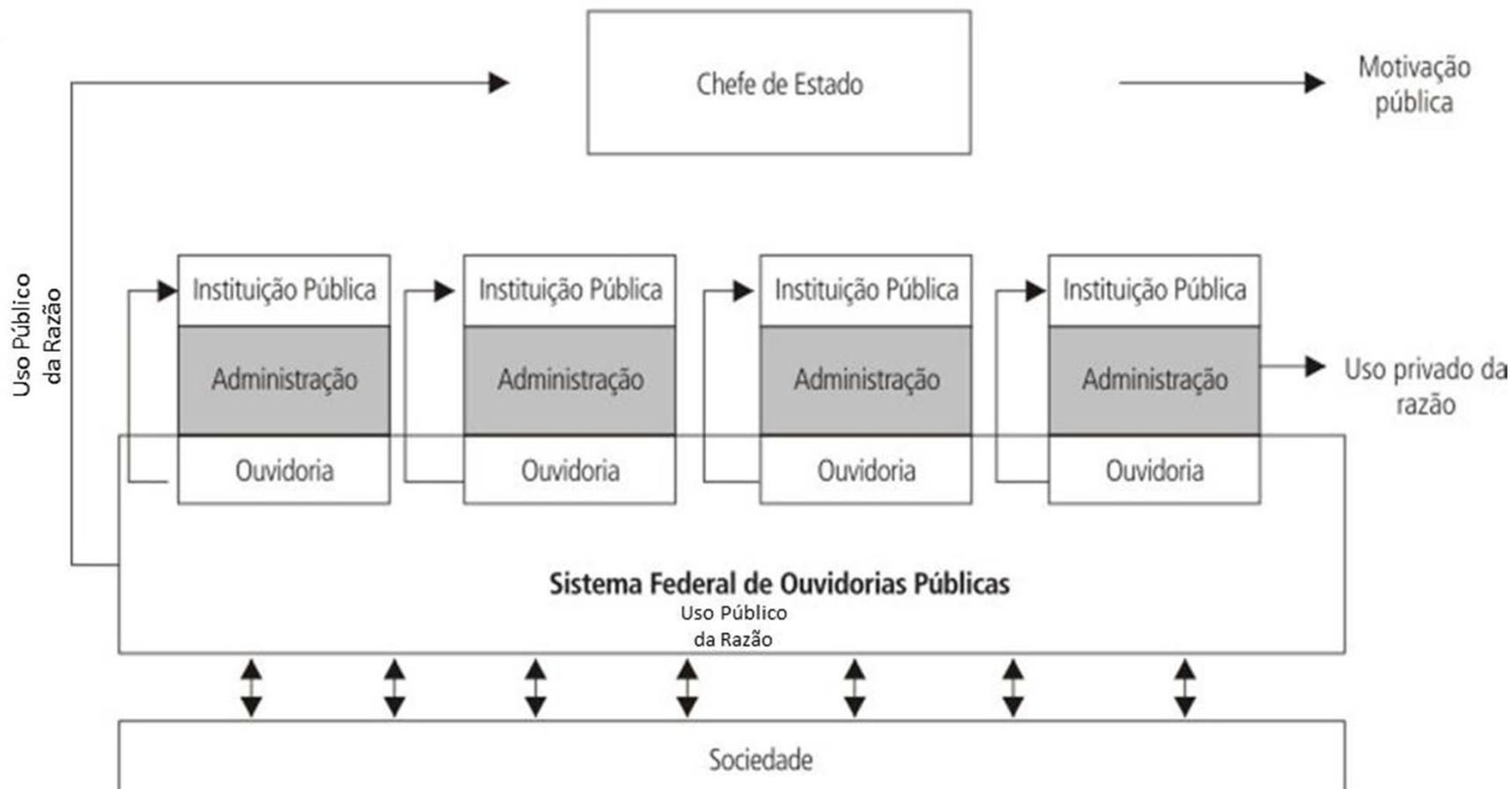
* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de [Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia \(Diest\) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada \(Ipea\)](#). E-mail: antonio.rito@ipea.gov.br
Janeiro (UFRJ). E-mail: elton.alcantara@ipea.gov.br.

** Professor de Sociologia na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador colaborador da Diest/Ipea. E-mail: fernando.lima@ipea.gov.br

*** Bolsista auxiliar do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD)/Ipea/Diest. Graduando em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro

OUVIDORIA PÚBLICA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: Reflexões para construção de um Sistema de Ouvidorias Públicas

FIGURA 2



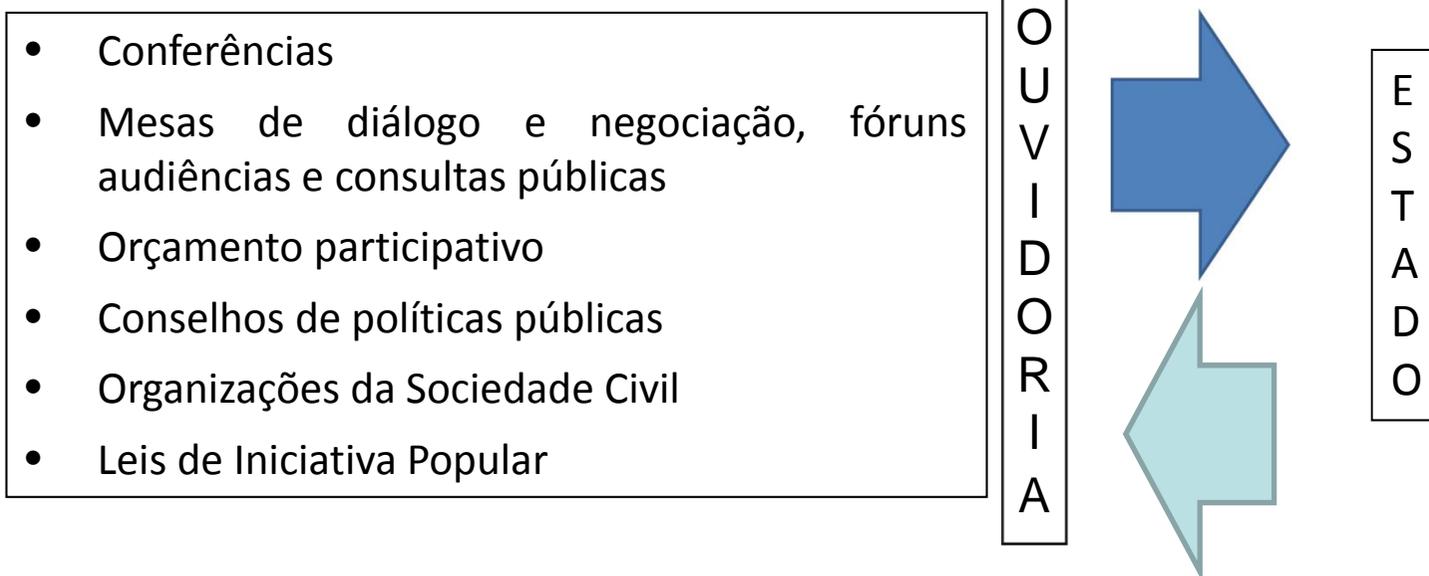
INTEGRANDO AS OUVIDORIAS AOS SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

FIGURA 3



VISÃO SISTÊMICA

FIGURA 4



DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA PÚBLICO DE OUVIDORIAS

A noção de sistema administrativo

A noção de sistema remete à interação regular de uma coleção de entidades conectadas entre si, de forma a estabelecer uma unidade maior que coordene o funcionamento das unidades menores. Relacionados entre si, os componentes do sistema estabelecem relações diretas e indiretas com seus pares e com, quando é o caso, com a instância de coordenação do sistema (Lieber, s.d.p.; Metherbe, 1986; Law e Kelton, 1991).

Coordenação das partes pelo todo

Geralmente, a proposição de um sistema administrativo visa estabelecer procedimentos formais que favoreçam o bom funcionamento das instituições e a realização eficiente de seus principais objetivos.

Relações regulares entre as partes

Relacionados entre si, os componentes do sistema estabelecem relações diretas e indiretas com seus pares e com, quando é o caso, com a instância de coordenação do sistema (Lieber, s.d.p.; Metherbe, 1986; Law e Kelton, 1991).

DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA PÚBLICO DE OUVIDORIAS

A formação do sistema nacional de ouvidorias públicas no Brasil I

Assim, uma condição elementar para a criação qualquer sistema administrativo é o estabelecimento de procedimentos gerais e regulares que contribuam para o funcionamento coordenado de suas unidades. Em se tratando de um sistema nacional de ouvidorias, essa condição ainda não está formada. Os primeiros resultados da pesquisa apontam para a ausência de parâmetros comuns na concepção e gestão das ouvidorias públicas federais. Existe um conjunto demasiadamente heterogêneo de procedimentos legais e administrativos que regem o funcionamento dessas ouvidorias. Cada ouvidoria define um conjunto de regras diferentes, o que dificulta, ou mesmo inviabiliza, qualquer possibilidade de coordenação e controle das atividades realizadas por essas instituições. Essa situação indica de forma muito clara a necessidade de criação de um sistema nacional de gestão das ouvidorias públicas, única alternativa viável para que elas cumpram de forma eficiente sua função democrática, qual seja, a de garantir o exercício pleno do uso público da razão nas instituições públicas federais.

DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA PÚBLICO DE OUVIDORIAS

A formação do sistema nacional de ouvidorias públicas no Brasil II

Há instituições que contam com atividade de ouvidoria, mas não contam com a unidade de ouvidoria. Há casos de Ministérios que possuem uma ouvidoria geral que coordena o funcionamento de todas as ouvidorias de órgãos ligados ao Ministério. Casos em que não há ouvidoria no Ministério, mas apenas nas instituições que estão vinculadas. Há Ministérios que contam com uma ouvidoria, mas que a mesma não exerce controle sobre as outras ouvidorias dos órgãos vinculados ao Ministério. Há também casos onde, apesar de não existir a unidade de ouvidoria do Ministério, ainda assim há uma rede de ouvidorias das instituições a ele vinculadas.

DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA PÚBLICO DE OUVIDORIAS

- Ausência de autonomia das ouvidorias

A ausência de critérios comuns para a concepção legal e administrativa das ouvidorias acarreta outro problema eminente para a concretização do potencial democráticos dessas instituições: a questão da (falta de) autonomia. Em alguns Ministérios, o ato normativo que institui a ouvidoria estabelece que o ouvidor deva assistir o secretário executivo. Há casos em que o ouvidor é nomeado pelo próprio ministro ou pelo secretário executivo a quem ele deve assistir. Há órgãos em que a atividade de ouvidoria é exercida pelo gabinete do Ministério.

- Ausência de critérios jurídicos e administrativos comuns

Os exemplos mencionados acima são apenas uma pequena amostra da ausência dos parâmetros comuns indispensáveis para avaliação do funcionamento dessas instituições. Muitas vezes, essa situação cria obstáculos que reduzem a função democrática destas instituições a um simples serviço de atendimento ao cliente, o que mina todo o seu potencial de contribuição para o exercício ampliado da cidadania no Brasil. Os primeiros resultados da análise indicam que há uma negligência generalizada (por vezes deliberada) das instituições públicas com respeito à autonomia de suas respectivas ouvidorias.

DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA PÚBLICO DE OUVIDORIAS

Conforme discutido anteriormente, a autonomia das ouvidorias públicas é uma condição irremediável para o cumprimento de sua função democrática. Os problemas apontados nesta pesquisa comprometem a condição de autonomia dessas instituições e frustram qualquer possibilidade de exercício público da razão por parte do Estado e de controle social por parte da sociedade.

Acreditamos que a criação de um sistema nacional de ouvidorias pode contribuir para superação dessas dificuldades através de:

1. Estabelecimento um conjunto de procedimentos legais e administrativos comuns às ouvidorias.
2. Criação de espaços institucionais que permitam fiscalização e controle (social e público) do funcionamento das ouvidorias.

DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA PÚBLICO DE OUVIDORIAS

Os resultados iniciais dessa pesquisa desenvolvida no IPEA indicam que a ausência de parâmetros comuns na concepção e gestão das ouvidorias públicas federais é um obstáculo importante para a efetivação do papel democráticos dessas organizações. Acreditamos que o estabelecimento de um sistema nacional de ouvidorias públicas é a alternativa mais eficiente para superação desse obstáculo.

Efeitos da criação do sistema nacional de ouvidorias

criar de mecanismos de controle das ouvidorias públicas pelo Estado e pelos cidadãos

criar de um marco regulatório sobre a concepção e atividades das ouvidorias públicas

assegurar o funcionamento autônomo das ouvidorias públicas