

# POR QUE OUVIR? A CONTRIBUIÇÃO DA OUVIDORIA PÚBLICA PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO, AO CONTROLE SOCIAL E À GESTÃO PARTICIPATIVA

---

**Jorge Luis Machado<sup>1</sup>**

## **Resumo**

*O presente estudo objetiva destacar a contribuição da Ouvidoria pública como instância de transparência, controle e participação social, responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões, elogios, pedidos de simplificação e de acesso à informação relativos às políticas e aos serviços públicos, com foco no aprimoramento da gestão pública.*

**Palavras-chave:** Ouvidoria; transparência; controle; participação social; gestão pública.

## **Abstract**

*This study aims to highlight the contribution of the public Ombudsman as an instance of transparency, control and social participation, responsible for handling complaints, requests, reports, suggestions, compliments, requests for simplification and access to information related to public policies and services, focusing on improving public management.*

---

<sup>1</sup> Chefe da Secretaria da Ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região – Goiás. Aluno do Curso de Doutorado em Direito da Universidade de Buenos Aires – UBA (2010-2013). Especialista em Direito Público, Gestão Pública e Ouvidoria Pública. Coordenador e coautor de obras jurídicas. Professor universitário. E-mail: [jorge.machado@trt18.jus.br](mailto:jorge.machado@trt18.jus.br).

**Keywords:** *Ombudsman; transparency; control; social participation; public management.*

### Resumen

*Este estudio tiene como objetivo resaltar el aporte de la Defensoría del Pueblo como instancia de transparencia, control y participación social, encargada de atender quejas, solicitudes, denuncias, sugerencias, cumplidos, solicitudes de simplificación y acceso a la información relacionada con las políticas y servicios públicos, enfocándose sobre la mejora de la gestión pública.*

**Palabras clave:** *defensoría del pueblo; transparencia; control; participación social; gestión pública.*

**Sumário:** *1. Introdução. 2 Ouvidoria e transparência. 3. Ouvidoria e controle social – accountability 360°. 4. Participação social e governança. 5. Considerações finais.*

## 1. Introdução

Por que ouvir? Ora (dizeis) ouvir pessoas! E vos responderei: Amai para entendê-las! Pois só quem ama a humanidade é capaz de ouvir e dar voz ao cidadão (BILAC, 1888).

Esse é o ponto de partida da função de ouvir: Dar voz ao cidadão, torná-lo protagonista. O exercício da democracia demanda ouvir a constituição e ler as pessoas.

Alguém já disse que as rosas não falam e que a flor também é ferida aberta, enquanto outro denunciou a rosa radioativa, estúpida e inválida, sem cor, sem perfume, sem rosa, sem nada. Eis que ouvir é dar voz a Cartola, Holanda, Vinícius e tantas outras rosas.

Trata-se de reconhecer um valor intrínseco na diversidade de opinião, agregar diferentes vozes e fomentar o direito subjetivo à livre expressão. Essa é a função das Ouvidorias públicas e o objeto central desse trabalho, que enfoca a relação entre a oitiva ativa e a gestão pública.

## 2. Ouvidoria e transparência

Desde a sua primeira reunião, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas estatuiu que a liberdade de informação constitui um direito

humano fundamental, a pedra de toque de todo o sistema de liberdades a que se dedica a ONU (Resolução nº 59, de 14/12/1946).

Segundo o Diretor-Geral da UNESCO, Abdul Waheed Khan, citado por Mendel (2009):

O livre fluxo de informações e ideias ocupa justamente o cerne da noção de democracia e é crucial para o efetivo respeito aos direitos humanos. (...) É fundamental, para a garantia do livre fluxo das informações e das ideias, o princípio de que os órgãos públicos detenham informações não para eles próprios, mas em nome do povo.

Esse princípio fundamental, insculpido no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), segundo o qual “toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”, norteou o desenvolvimento de uma estrutura global de proteção que atualmente alcança 129 países, com destaque para o ordenamento normativo do México (2002), Índia (2005) e África do Sul (2000), de acordo com o relatório comparativo produzido pela organização não governamental Center for Law and Democracy - CLD, com sede no Canadá (Global Right to Information Rating, 2021).

Parte considerável das constituições sancionadas ou submetidas a reformas nos últimos trinta anos consagram o acesso à informação como um direito fundamental autônomo, como no caso da Bolívia (2004), Brasil (1988), Costa Rica (1949), Equador (1998), Guatemala (1985), México (2001), Nicarágua (1995), Panamá (1972), Paraguai (1992), Peru (1993), República Dominicana (2010) e Venezuela (1999).

Conforme leciona Mendel, citado por Perlingeiro, Díaz e Liani (2016), a informação é o oxigênio da democracia. É a informação que distingue os cidadãos dos súditos. Enquanto o súdito obedece, aceita as imposições e cala-se sem questionar, o ambiente democrático propicia que o cidadão questione, critique e informe-se para promover a prestação de contas e a transparência; proteger direitos, prevenir a corrupção, o autoritarismo e outros abusos por parte dos governos, como adverte a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2011).

Desde a vigência da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a maioria das Ouvidorias públicas assumiram a responsabilidade de receber e tratar os pedidos de acesso à informação (transparência passiva) e, a

partir de agosto de 2020, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) foi integrado ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV) para formar uma plataforma única desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU) – o Fala.BR, que permite aos cidadãos fazer pedidos de informações públicas e manifestações de Ouvidoria em um único local.

No último decênio, as Ouvidorias ampliaram sobremaneira o seu rol de atribuições e, em diversos casos, passaram a atuar na coordenação e monitoramento dos portais da transparência, em cumprimento à política de transparência ativa dos órgãos públicos, consistente na divulgação de informações essenciais, de forma proativa, independente de solicitação, o que abarca a constante atualização das cartas de serviço aos usuários, com o objetivo de informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento (art. 7º, § 1º, da Lei nº 13.460/2017); a revisão periódica dos planos de dados abertos, com foco no cumprimento do disposto no artigo 8º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 12.527/2011 e de um crescente conjunto de informações disponibilizadas ao cidadão/usuário.

Nesse cenário, as Ouvidorias públicas tornaram-se uma ferramenta essencial à integridade administrativa e à participação social, inserindo-se no contexto das diretrizes que regem a Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP), uma iniciativa internacional instituída por ocasião da posse do presidente Barack Obama na Casa Branca, em 2009, com o objetivo de difundir e incentivar práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação e à participação social. Composta originalmente pelo Brasil e outros sete países fundadores (África do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido), hoje, a OGP congrega 75 países integrantes e organizações da sociedade civil que assumiram compromissos formais de tornar seus governos mais transparentes.

Atualmente, encontra-se em processo de elaboração o 5º Plano de Ação Brasileiro no âmbito da Parceria para Governo Aberto (OGP), com o objetivo de especificar os compromissos nacionais e reiterar a adesão aos seus princípios, quais sejam: Aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais; implementar os mais altos padrões de integridade profissional na Administração; apoiar a participação social e ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura de dados e prestação de contas (CGU, 2021).

A abordagem estratégica desses princípios objetiva a criação de uma sinergia entre o Estado e a sociedade, capaz de induzir o desenvolvimento de uma teoria da mudança (CUNHA FILHO, 2018), um ciclo virtuoso pelo qual os investimentos em transparência favoreçam o controle e a participação social e o resultado desse engajamento possibilite a geração de *accountability*.

### 3. Ouvidoria e controle social – *Accountability* 360º

O atual Sistema de Controles da Administração Pública tem gênese na Constituição Federal de 1988 e é composto por três canais de controle independentes e complementares: o institucional interno, realizado dentro do próprio órgão público; o institucional externo, cuja competência está a cargo do Legislativo e dos Tribunais de Contas, e o controle social, realizado pelo cidadão e pela sociedade civil organizada, do qual se ocupa a Ouvidoria pública.

Ao classificar as espécies de controle, Siraque (2004) destaca que o princípio da inafastabilidade da jurisdição não constitui um novo canal de controle institucional externo a cargo do Judiciário, posto que a função jurisdicional não se confunde com o encargo de monitorar ou fiscalizar a atividade administrativa do Estado.

A extensão territorial continental e a complexa estrutura administrativa do Brasil revelam a relevância e o potencial da criação de uma rede de controle social das políticas públicas, dos serviços prestados e dos recursos investidos pelos órgãos públicos, que congregue cidadãos, movimentos sociais e organizações não governamentais.

A atuação do cidadão como agente de controle social propicia uma permanente avaliação da qualidade das políticas e serviços prestados; dissemina a cultura de participação na gestão pública; reforça a legitimidade das ações administrativas e de *accountability*; incrementa o mecanismo de prevenção à corrupção; fortalece a cidadania e agrega ao Sistema de Controles um enfoque extrainstitucional, uma “abrangência de 360º”, cuja potencialidade ainda carece de estudos específicos.

Conforme dispõe a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017:

Art. 13. As Ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Essa instância de controle social é responsável pelo tratamento das reclamações, denúncias, solicitações, sugestões, elogios e pedidos de simplificação apresentados diariamente pelos usuários de serviços públicos na busca de seus direitos pessoais e coletivos.

A função de tratar essas diversas espécies de manifestação e mediar o diálogo entre a sociedade e a Administração revela a aptidão institucional de a Ouvidoria pública atuar como um indicador estratégico da qualidade dos serviços prestados e da aderência popular às políticas públicas, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

#### 4. Participação social e governança

O conceito de participação social mostra-se intrinsecamente ligado à noção de democracia. Enquanto autores consagrados como Schumpeter (1984) baseiam seus estudos em uma vertente da democracia hegemônica (representativa) para sustentar que a participação do indivíduo está concentrada (ou adstrita) à escolha de seus representantes, por meio do voto; Arnstein (2002), Bordennave (1994) e Pateman (1992) propõem a adoção de escalas para aferir o grau de maturidade e desenvolvimento da atuação cidadã, com foco em um ideal de democracia participativa.

Seja qual for a linha doutrinária adotada, impende ressaltar que as noções de transparência e controle social analisadas nos itens anteriores distinguem-se do conceito de participação social, que pode ser definido como a capacidade de o cidadão interferir, após prévio debate, de forma vinculante, na tomada de decisões e na elaboração das políticas públicas (ARNSTEIN, 2002; PATERMAN, 1992).

Segundo Bordennave (1994), a participação é inerente à natureza social do indivíduo e a frustração dessa necessidade constitui uma mutilação do homem social. Em outras palavras, o desenvolvimento do pleno potencial humano demanda uma sociedade participativa, inclusive no tocante à formulação de políticas públicas, o que sugere a criação e a ampliação de espaços de interlocução para o protagonismo e o envolvimento dos cidadãos.

Institutos como o referendo, o plebiscito e o veto popular e instâncias de representação como as Ouvidorias, os conselhos e comissões de políticas públicas erigem-se como exemplos de ferramentas aptas ao exercício do direito à participação cidadã.

Ao realizar o tratamento de uma manifestação, como uma reclamação ou solicitação, por exemplo, a atuação da Ouvidoria pode ser decomposta em três fases. Na primeira etapa, busca-se uma resposta resolutive imediata à demanda apresentada pelo usuário, em um segundo momento, analisa-se a viabilidade de uma ação ou recomendação que implique na melhoria do respectivo serviço ou política pública (atuação mediata) e, em uma terceira fase, são elaborados relatórios estatísticos periódicos que indicam o número de manifestações recebidas, os motivos que as ensejaram, a análise dos pontos recorrentes e as providências adotadas pela Administração (artigo 15 da Lei nº 13.460/2017).

Em uma visão gerencial, o conteúdo desses relatórios institui uma promissora ferramenta de gestão, cuja potencialidade estratégica carece de estudos específicos. Sob o enfoque social, vivencia-se a criação de um documento cidadão, com a aptidão de sintetizar a efetiva participação dos usuários por meio de suas sugestões, reclamações, denúncias e elogios, por exemplo, um banco de dados relevantes, notadamente subutilizado, com capacidade de orientar o aperfeiçoamento da gestão pública a partir da análise dessas manifestações.

A viabilidade técnica do desenvolvimento de relatórios aptos a espelhar a essência da participação cidadã desafia a utilização de recursos contemporâneos de agregação de informações, como a denominada sabedoria das multidões (*The Wisdom of the Crowds*), de que trata Surowiecki (2006). Esses processos interativos levam em consideração a opinião coletiva de um grupo de indivíduos, em vez do ponto de vista de um único especialista, e orientam o desenvolvimento de sistemas participativos de avaliação de produtos e serviços como os atualmente utilizados pela Netflix, Booking.com, Reclame Aqui e o sistema de consulta popular da Câmara dos Deputados.

Com a transformação digital e a evolução das redes sociais, o consumidor ganhou voz e poder de avaliação, a ponto de tornar-se um dos

principais indicadores para a aquisição de um produto ou a escolha de um restaurante, de um hotel ou de um filme, disponível em uma provedora.

O protagonismo conquistado pelo consumidor no âmbito do setor privado revela a potencialidade de se investir na criação de um sistema de avaliação de serviços e políticas públicas centrado nas manifestações apresentadas pelos usuários dos serviços públicos. A divulgação de relatórios estatísticos detalhados pelas Ouvidorias públicas, nos sítios dos respectivos órgãos na internet, tende a proporcionar a visibilidade necessária à participação social. Trata-se de ouvir e dar voz aos principais anseios dos cidadãos, viabilizar a elaboração e dar publicidade ao ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários, constituir um documento cidadão, capaz de orientar as políticas públicas e a prestação de serviços com foco no usuário, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados nas Cartas de Serviços ao Usuário, e – quem sabe – inaugurar um novo degrau no desenvolvimento da democracia participativa.

## 5. Considerações finais

Três séculos após a criação do berço das Ouvidorias públicas, na Suécia, essa instância de transparência, controle e participação social continua a se reformular, a assumir novas atribuições, como o monitoramento dos portais da transparência e o recebimento de manifestações formuladas com base na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709/2018), sem perder a essência da função de ouvir e dar voz ao cidadão.

A evolução tecnológica e a criação de processos interativos aptos a fomentar a democracia participativa indicam uma oportunidade histórica de potencializar a sinergia entre o Estado e a sociedade, com vistas à legitimação e ao aprimoramento da gestão pública.

## Referências

- ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, nº 2, p. 4-13, 2002.
- BILAC, Olavo. **Poesias: Via Láctea**. Disponível em: <<https://www.academia.org.br/academicos/olavo-bilac/textos-escolhidos>>. Acesso em: 04.04.2021.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

CGU. **Plano de Ação Nacional da OGP**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto>>. Acesso em: 10.04.2021.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 01/2014. Disponível em: <<https://www.gov.br/Ouvidorias/pt-br/Ouvidorias/legislacao/in/in-cgu-04.pdf>>. Acesso em 08/04/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano**. 2ª ed., 2011. Disponível em <<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20-%20port%20unesco%20-%20el%20derecho%20de%20acceso%20a%20la%20informacion%20a%20edicion%20adjusted.pdf>>. Acesso em: 03.04.2021.

CUNHA FILHO, Márcio C. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, Brasília, v. 10, n. 16, p. 878-907, jan.-jun. 2018.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2ª ed. Brasília: UNESCO, 2009.

\_\_\_\_\_. **The Public's Right to Know. Principles on Freedom of Information Legislation**. London: Artigo 19, 1999. Disponível em: <<http://bit.ly/1IYHR4n>>. Acesso em: 01.04.2021.

MENEZES, Ronald do A.. A atuação das Ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil. **Textos para Discussão**, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2017.

METHODOLOGY. **Global Right to Information Rating – analysis the quality of the world's access to information laws**. Disponível em: <<https://www.rti-rating.org/country-data>>. Acesso em: 02.04.2021.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERLINGEIRO, Ricardo; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 143-197, mai.-ago. 2016.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SUROWIECKI, James. **A sabedoria das multidões: Por que muitos são mais inteligentes que alguns e como a inteligência coletiva pode transformar os negócios, a economia, a sociedade e as nações**. Trad. Alexandre Martins. Rio de Janeiro: Record. 2006.