

O Papel das Ouvidorias Públicas na Efetivação do Controle Social

José Eduardo Romão

jose.romao@ipea.gov.br

Três desafios a serem superados para (que se discuta) a efetivação do controle social:

1º) Superação da referência retórica ao cidadão (à democracia participativa): tem servido para justificar a necessidade de ouvidorias e ouvidores, sem qualquer consideração sobre os impactos produzidos na vida das pessoas que demandam atendimento; retórica perversa que mistura populismo e vitimização.

2º) Superação do sentimento de inferioridade em relação ao Ministério Público: que teria tomado o lugar conferido às ouvidorias pelo processo de redemocratização do país.

3º) Superação da falta de sistematização da atuação das ouvidorias públicas: o fundamento constitucional (art. 37, §3º) oferece amparo normativo para promover uma sistematização do trabalho ancorada na avaliação da efetividade, mas não dispensa a existência de lei específica.

Em resumo, defende-se aqui que apenas uma gestão (a atuação das ouvidorias) devotada à avaliação da efetividade dos serviços prestados pelo Estado e pelas próprias ouvidorias pode promover a superação dos três desafios e, sobretudo, pode justificar (atribuir legitimidade) a existência dessa “nova institucionalidade”.

Por consequência, defende-se que a integração das ouvidorias é condição para uma gestão para efetividade.

As novas institucionalidades, também denominadas de “instituições de participação”, surgem do processo de redemocratização do Brasil e caracterizam o Estado Democrático de Direito. Elas “revelam” e, em parte, viabilizam o compromisso constitucional da “democracia participativa” (parágrafo único, art. 1º da CF). Têm foco na **legitimidade** e na **efetividade** dos serviços.



Eficiência

- Capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo
- Produtividade operacional
- Indicadores de prazos para processamento de demandas

Eficácia

- Associada à noção de cumprimentos metas e objetivos;
- Relação entre resultados pretendidos e resultados obtidos;
- Indicadores quantitativos de atendimento às demandas, de acordo com procedimentos previamente estabelecidos

Focos da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1 DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2014, muito embora o princípio (V, art. 2º) seja “contribuir para a efetividade das políticas e dos serviços públicos”.

Se por um lado, a “definição dos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade é alvo de intenso debate”, por outro, não há dúvida de que o exame da efetividade – pressupondo o exame da eficiência e da eficácia -- exige a avaliação e a mensuração de impactos que envolvem múltiplas dimensões dos prováveis efeitos, como o “bem-estar social e qualidade de vida dos cidadãos” e a “disseminação de práticas de tomada de decisão compartilhada e deliberação em organizações governamentais e organizações da sociedade civil”

Em outras palavras, a efetividade de uma instituição do Estado Democrático de Direito se mede tanto pelos resultados que produz em atendimento às necessidades e aos direitos das pessoas quanto pela qualidade de seu funcionamento ou pelo modo por meio do qual produz resultados. O que indica essa correlação entre conteúdo e forma é a legitimidade, isto é, o reconhecimento prestado à instituição pelos servidores públicos e pelas demais pessoas abrangidas por sua atuação, configurando assim um círculo virtuoso para as IPs: são legítimas porque são efetivas e são efetivas porque são legítimas.

Atuar com foco na **legitimidade** é garantir as condições de participação (a possibilidade de apresentar pretensões de validade), é examinar a tomada de decisão – se os envolvidos/afetados/atingidos participaram ou ao menos poderiam ter participado – é conferir reconhecimento aos participantes.

Atuar com foco na **efetividade** é garantir a produção de resultados e de impactos produzidos em determinado contexto (a validade da “melhor” pretensão/argumento ou o alcance das expectativas validadas no processo) com a necessária participação dos envolvidos/afetados/atingidos, é cuidar da atenção às necessidades e da satisfação dos usuários.

Na prática, trabalha-se pela efetividade com:

- Formas e procedimentos previamente estabelecidos de participação no tratamento dos conflitos (com a integração entre instância de tratamento e solução, incluindo a mediação)
- Cartas de serviço
- Interação proativa com demandantes, gestores e cidadãos em geral (“longa fila” e perspectiva *outside in*)
- Avaliação da efetividade (no mínimo, satisfação) sobre a atuação das ouvidorias e dos serviços públicos (empoderamento para demandar)
- Acesso à informação e espaços colaborativos
- Integração dos fluxos de comunicação e sistematização de dados para produção de informações (identificação de riscos e atuação preventiva)

Proposta:

Agenda para efetividade



Para saber mais:

1. Panorama Ipea: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27051&Itemid=2
2. MRE: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=134&catid=100&Itemid=433&lang=pt-BR
3. PNUD: <http://pnud.org.br/ODS.aspx> + http://pnud.org.br/Docs/Portfolio%20ODS-PNUD_ArquivoCompleto.pdf

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis

16.1 reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada, em todos os lugares

16.2 acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças

16.3 promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça, para todos

16.4 até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados, e combater todas as formas de crime organizado

16.5 reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas

16.6 desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis

16.7 garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis

16.8 ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global

16.9 até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento

16.10 **assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais**

16.a fortalecer instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime

16.b promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável

Sugestões pontuais para exame da Proposta:

1. Ler e discutir internamente o material mencionado (entre outras referências);
2. Estabelecer o alinhamento dos programas, ações, projetos e políticas públicas dos órgãos aos quais se vinculam as ouvidorias com os Objetivos e, se possível, com as Metas;
3. Relacionar as atividades da ouvidoria ao cumprimento do ODS 16 e meta 16.10
4. Apresentar às instâncias de planejamento o alinhamento elaborado e discutir sua pertinência;
5. Discutir com OGU estratégias de monitoramento com participação da sociedade civil