

# ÉTICA E GOVERNANÇA: OUVIDORIA PARA A CIDADANIA\*

Daisy de Asper y Valdés, PhD\*\*

## *Ética e Governança. Ouvidoria e Boa Governança Fundamentação Constitucional e Legal. Propósitos e Missão das Ouvidorias.. O Cidadão-Usuário: Manifestações, Sugestões e Reclamações*

### *Ética e Governança*

Governança é o sistema que rege o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa instituição – proprietários, gestores, investidores, funcionários, público de fora interessado - de forma que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos. Deste modo, a organização pode se desenvolver e obter desempenho acima da média, atingindo seus objetivos com satisfação para todos os envolvidos.

O conjunto desses requisitos da boa governança é que faz com que uma instituição se torne confiável para os olhos de estranhos ao seu funcionamento interno. Quanto mais credibilidade despertar, mais participações positivas, mais recursos e meios de ação vai atrair, propiciando uma estrutura perene e desenvolvimentista.

Ética e Governança andam sempre juntas. Uma instituição pode ter os melhores princípios de Ética e não ter boa Governança. Mas a recíproca não é verdadeira. Adoção de boas práticas de governança significa também adoção de princípios éticos. Seu efeito, na prática, dependerá da atitude e do comportamento das pessoas. Isto significa que a adoção das práticas recomendadas para a Governança pressupõe, também, a observância de princípios éticos pelos dirigentes ou gestores de cada órgão ou entidade pública, uma vez que Governança não se resume em acatar regulamentos. Tem a ver com a qualidade da atitude dos dirigentes, que se mede em escalas de valores voltados ao bem comum.

---

\* Palestra apresentada no III Ciclo Ético em Brasília, 19 de maio de 2006, sobre “Ética e Bem Comum”, no Centro Cultural Brasília—CCB—Brasília, DF.

\*\* Daisy de Asper y Valdés, PhD, é Subprocuradora-Geral da República aposentada, Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direito Público da UniDF e professora de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UPIS, em Brasília, DF.

Os conceitos de ética, transparência e boa governança são elementos essenciais da reforma do Estado, inclusive no Brasil, e visam, entre outros fatores, a garantir a confiabilidade e a credibilidade das instituições públicas democráticas, e a inserção do País no ambiente competitivo internacional. A existência de instituições sólidas e a confiança, não só dos agentes econômicos, mas da sociedade de um modo geral, é fator hoje indispensável para a estabilidade das economias e para o desenvolvimento econômico.

Assim, considerando que a governança é o sistema de valores pelo qual as organizações são dirigidas e controladas, é preciso que todas as pessoas envolvidas nos processos de cada órgão ou entidade conciliem seus projetos e valores pessoais com a gestão boa e consciente, baseada nos seguintes princípios fundamentais:

- a) Transparência (*disclosure*)
- b) Equidade (*fairness*)
- c) Prestação de Contas (*accountability*)
- d) Cumprimento das Leis (*compliance*)
- e) Ética

### **Ouvidoria e Boa Governança**

Nesse cenário insere-se o papel do Ouvidor, como um recurso de boa governança para proteger o cidadão contra erros, negligências, decisões injustas ou contra a má administração do serviço público, com o propósito de aprimorá-la e tornar a ação governamental mais transparente e os agentes públicos mais responsáveis por suas ações, omissões e decisões.<sup>1</sup>

Geralmente, o Ouvidor tem apenas o poder de recomendar mais do que ordenar mudanças. Talvez essa inabilidade de executar mudanças represente seu ponto mais forte, e não sua fraqueza. Para que o Ouvidor possa influenciar nas mudanças recomendadas deve fundamentar-se em análise profunda dos fatos, em meticulosas considerações das várias perspectivas e em rigorosa avaliação de todos os aspectos. Através dessa racionalização bem instrumentalizada, os resultados tornam-se bem mais convincentes do que simplesmente pela aplicação da coerção impositiva. Impõe-se, desse modo, pelo convencimento, **“pela autoridade moral, pelo acerto de suas conclusões e pelo equilíbrio de suas atitudes”**. Os

---

<sup>1</sup> Caiden, Gerald E. ed. International Handbook of the Ombudsman. V. 1. Evolution and Present Function. V.2 Country Surveys. Westport: CT. Greenwood Press, 1983.

poderes do Ouvidor, na Administração Pública brasileira, são, portanto, de inspeção e persuasão.<sup>2</sup>

A proliferação das mais diversas formas--afastadas do modelo do ombudsman clássico--, tem gerado confusões e a necessidade de fixação clara de seu conceito. Na Nova Zelândia, berço do modelo, restringiu-se, por lei, o uso da palavra “ombudsman” para a instituição legislativa oficial. Todavia, o que se pode celebrar é a proliferação do princípio da equidade administrativa para o cidadão, que é espírito comum às diferentes formas de apresentação da instituição.

Pode-se dizer, de modo geral, que a sua disseminação é resposta a um fenômeno comum: a potencialidade de todas as burocracias de se manifestarem de modo insensível aos indivíduos. Demora, procrastinação, indiferença, tratamento rude, negligência, arbitrariedade, comportamento opressivo, arrogante e ilegítimo podem ser problemas estruturais de todas as hierarquias nas quais os empregados recebem ordens, poderes e recompensas derivadas dos escalões superiores. Fundamental ao conceito do Ouvidor, no Brasil, é sua **habilidade de inverter a atenção da burocracia na direção do indivíduo**, ao qual tem o dever de servir. Qualquer que seja a estrutura de um determinado sistema democrático, ou o modelo de Ouvidoria desenvolvido e implementado nesse sistema, a natureza da burocracia estatal demanda desafios similares, comuns em todas as nações.

Nesse sentido, o Ouvidor tem importante responsabilidade de minimizar os problemas gerados pelo excesso de burocracia. Representa, nesse caso, um “efeito amortecedor” no sentido de ajustar demandas urgentes com uma conscientização dos excessos provocados pela burocratização.<sup>3</sup> Deve, segundo as orientações para implantação de unidade de Ouvidoria, “contribuir para a disseminação de formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação de serviços públicos” no âmbito de cada Ministério, tornando tais unidades acessíveis, com atendimento cortês e de fácil compreensão.<sup>4</sup>

### **Fundamentação Constitucional e Legal**

---

<sup>2</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Orientações para Implantação de Unidade de Ouvidorias, Brasília, 2004, p.13

<sup>3</sup> ROWAT, Donald. The Suitability of the Ombudsman Plan for Developing Countries. International Review of Administrative Sciences, Vol 50, nº 3 (1984): 207-211.

<sup>4</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Controladoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União: Orientações para Implantação de Unidade de Ouvidorias. Brasília, 2004, p. 10

A Constituição Federal, em seu art. 37, determina que, dentre outros, a Administração Pública deverá obedecer ao princípio da eficiência e prevê a ação de órgãos de atendimento às reclamações relativas à prestação de serviços públicos como forma de participação do cidadão-usuário (art. 37, § 3º, inc. I).

Na legislação federal, de acordo com o disposto nos arts. 47 e 50 da Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, e no Decreto nº 4.785, de 21 de junho de 2003, compete à Controladoria-Geral da União, além das atribuições de defesa do patrimônio público, de correição, de controle interno e de auditoria pública, a função de Ouvidoria-Geral, no âmbito do Poder Executivo Federal.

No âmbito federal, a Lei nº 10.689/04 ajusta a denominação de Ouvidoria-Geral da República para a de Ouvidoria-Geral da União, que, pelo Decreto nº 4.785/03, tem, entre outras, a competência de coordenar tecnicamente o segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal.

Instituem-se tanto a Ouvidoria quanto o cargo respectivo por **ato normativo formal**, com clara designação das atribuições, dos poderes e do seu âmbito de atuação.<sup>5</sup>

Nos moldes dos Ombudsmen executivos, “o ouvidor deverá ser **subordinado** diretamente ao dirigente máximo do órgão/entidade, e deste deverá receber o suporte necessário para o exercício de suas funções, de forma que possa agir com imparcialidade e legitimidade junto aos demais dirigentes da Instituição.”<sup>6</sup>

Caracteriza-se, portanto, pelo vínculo de subordinação ao dirigente máximo. São desprovidos das características essenciais do modelo clássico, que a define como uma instituição independente do governo, politicamente neutra, com plenos poderes investigatórios e responsável perante do Poder Legislativo. Os Ouvidores, têm, entretanto, como função relevante a promoção das políticas públicas, assemelhando-se a agentes promotores de mudanças ou negociadores em seu papel de relações públicas do governo.

### **Propósito e Missão das Ouvidorias**

---

<sup>5</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Controladoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União: Orientações para Implantação de Unidade de Ouvidorias. Brasília, 2004, p.8

<sup>6</sup> Idem, p. 8

A Ouvidoria-Geral da União tem como principal objetivo o constante aprimoramento da prestação de serviço público, bem como o incentivo ao cidadão-usuário enquanto partícipe ativo do controle social sobre a Administração Federal.

No desempenho de sua missão, a Ouvidoria-Geral procede ao acompanhamento de todas as manifestações recebidas, buscando sempre “o adequado atendimento ao cidadão, a solução das questões levantadas e o **aprimoramento do processo de prestação do serviço público.**”<sup>7</sup>

Segundo as orientações para implantação de unidade de Ouvidorias, veiculadas pela Presidência da República têm elas por propósito “**conhecer o grau de satisfação do usuário de serviço público, buscar soluções para as questões levantadas, oferecer informações gerenciais e sugestões ao dirigente do órgão, visando o aprimoramento da prestação do serviço público.**”<sup>8</sup> (grifo nosso)

Enuncia também, o seu papel como “**defensor do cidadão**”, visto como “**importante instrumento de interação entre o órgão e o ambiente, aliado na defesa dos direitos do usuário, na busca de solução de conflitos extrajudiciais e colaborador eficaz com os programas de qualidade implantados nas organizações.**”<sup>9</sup> (grifo nosso)

Atua, ainda, em “**defesa da administração, procurando subsidiar o atendimento de reivindicações de funcionários, exercendo um controle preventivo e corretivo de arbitrariedades ou de negligências, de problemas interpessoais ou, ainda, de abuso de poder das chefias.**”<sup>10</sup> (grifo nosso)

### **O Cidadão-Usuário: Manifestações, Sugestões E Reclamações**

O cidadão pode encaminhar suas reclamações, sugestões e elogios, relativos a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, por meio de correio eletrônico, carta e fax.

A Ouvidoria-Geral da União recebe as manifestações do cidadão-usuário de serviço público, as examina e encaminha aos órgãos competentes para as providências cabíveis.

---

<sup>7</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Orientações para Implantação de Unidade de Ouvidorias, p.16

<sup>8</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Orientações para Implantação de Unidade de Ouvidorias, p. 6.

<sup>9</sup> Idem, p.7.

<sup>10</sup> Idem, p.7

As informações, assim prestadas, são analisadas até a identificação de solução às questões levantadas.

No entanto, a fim de evitar uma superposição de ações, a Ouvidoria-Geral da União aborda as manifestações relativas às áreas de atuação governamental onde ainda não tenha sido implantada unidade de ouvidoria específica.

Existindo ouvidoria instalada em determinada área, a manifestação é para lá encaminhada, desempenhando a Ouvidoria-Geral, nestes casos, o papel de segunda instância administrativa.

Caso o órgão ou entidade não dê uma solução adequada para a recomendação, no prazo dado pela Ouvidoria-Geral da União, a mesma será levada ao conhecimento do Ministro do Controle e Transparência.

A manifestação maliciosa, trivial ou anônima é arquivada de ofício.

No curso do processo, os interessados podem acompanhar o andamento de suas manifestações diretamente pela internet ([www.planalto.gov.br/cgu](http://www.planalto.gov.br/cgu)) e, quando concluídas as análises, serão cientificados dos resultados alcançados.