

## **OUVINDO O OUVIDOR: O CENÁRIO ATUAL DAS OUVIDORIAS DO ESTADO DA BAHIA**

**José Nilson Nascimento\***

"Sempre vejo anunciados cursos de oratória. Nunca vi anunciado  
curso de escutatória. Todo mundo quer aprender a falar [...].  
Ninguém quer aprender a ouvir".

Rubem Alves<sup>1</sup>

**RESUMO:** A Ouvidoria pública é um órgão da administração pública que permite o diálogo entre os usuários dos serviços públicos e o Estado. É através da figura do ouvidor que este órgão estreita as relações com os cidadãos, mediando os conflitos e viabilizando o controle social de forma preventiva e corretiva, bem como recomendando a suspensão de práticas arbitrárias e situações de abuso de poder. Contudo, os ouvidores são comumente sobrecarregados pelas demandas de suas duas funções: servidor público e ouvidor, principalmente com o advento da implementação da Lei de Acesso à Informação, que prevê penalidades para a demora no atendimento de informações solicitadas pelo cidadão. Diante dessa situação, o presente trabalho tem como objetivo verificar e analisar as atividades desempenhadas pelos ouvidores, bem como das condições de trabalho a que estão submetidos, entre os anos de 2003 e 2012.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ouvidor público. Cenário Profissional. Bahia.

**RESUMÉ:** Le Médiateur est un orgue de l'administration publique qui permet un dialogue entre les usagers des services publics et de l'État. C'est à travers la figure de l'ombudsman que ces orgue approches des relations avec les citoyens, en intercédant des conflits et en permettant le contrôle social de manière préventive et corrective ainsi que de recommander la suspension des pratiques arbitraires et d'abus de pouvoir. Toutefois, les l'ombudsmans sont souvent débordés par les demandes de ses deux fonctions: Fonctionnaire et de médiateur, surtout avec l'avènement de Lei de Acesso à Informação, qui prévoit des sanctions pour retard dans le traitement de l'information demandée par le citoyen. Face à cette situation, le présent travaille a pour but de déterminer et d'analyser les activités réalisées par les médiateurs, ainsi que les conditions de travail auxquelles ils sont soumis, entre les années 2003 et 2012.

**MOT-CLÉ:** Ombudsman. Cadre professionnel. Bahia.

---

\* Graduado em Secretariado Executivo pela Universidade Federal da Bahia – UFBA (1990); Pós Graduando em Psicologia e Ação Social pela Faculdade São Bento da Bahia (2012). Orientado Profº Dr. Samir Perez Mortada, Doutor em Psicologia Social.

<sup>1</sup> Psicanalista, educador, teólogo e escritor.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A ouvidoria brasileira tem como pressuposto atuar como vigilantes da probidade e da qualidade dos serviços públicos, atuando no sentido de controlar a qualidade do serviço público visando oferecer ao cidadão comum o respeito aos seus direitos e, conseqüentemente a sua cidadania. Nesse sentido, as ouvidorias atuam nas esferas de defesa do cidadão, intermediando as relações entre este e o governo, no sentido de regular os direitos da comunidade, zelando pela garantia do respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade pública, economicidade e eficiência na prestação de serviços ao cidadão. Contudo, com a implantação da Lei de Acesso à Informação, que prevê penalidades para a demora no atendimento de informações solicitadas pelo cidadão, tem-se contribuído para desburocratização no atendimento das demandas no interior da própria estrutura organizacional. Assim, exige-se mais do trabalhador das ouvidorias, os ouvidores, que são sobrecarregados pelas demandas da sua função tanto no âmbito de suas reais obrigações, quanto no âmbito das responsabilidades da ouvidoria.

Diante da complexidade do trabalho desenvolvido pelos ouvidores, e das especificidades e demandas do campo de atuação das ouvidorias, o presente trabalho objetiva verificar e analisar, entre os anos de 2003 e 2012, a existência de uma defasagem entre a compatibilidade profissional dos ouvidores e as novas exigências das ouvidorias dos órgãos públicos do Estado da Bahia. Para isso, utilizar-se-á o recurso da observação participada e do questionário, no intuito de coletar informações sobre o plano de carreira, legitimação das funções, estrutura física das ouvidorias especializadas, bem como os desafios e anseios de 20% dos ouvidores do Estado da Bahia. Assim, elaborar-se-á um panorama das atividades desempenhadas pelos ouvidores baianos, bem como das condições de trabalho a que estão submetidos, viabilizando a criação de propostas de planos de carreiras que sejam compatíveis com a realidade dos ouvidores e que ao mesmo tempo esteja em acordo com as exigências da Lei de Acesso à Informação.

## 2 OUVIDORIA PÚBLICA: PELA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

A preocupação com a escuta do cidadão não é recente, ela advém da instituição do *Jsutie Ombudsman* ou *Ombudsman* Parlamentar, iniciado na Suécia, em 1809, a partir de uma disputa entre a monarquia e o Parlamento. A partir deste representante comissionado do Poder Legislativo zelava-se pelos interesses dos cidadãos, no sentido de assegurar que todas as instâncias do governo apliquem corretamente a legislação e os estatutos a que estão obrigadas. Através do intermédio do *Ombudsman* o cidadão poderia reclamar das decisões incorretas do governo e das autoridades públicas, apresentando relatórios e análises ao Parlamento (FUNDAÇÃO LUIS EDUARDO MAGALHÃES, 2003).

O modelo sueco inspirou a criação de modelos de assistência ao cidadão cuja função se assemelha, basicamente, à do *Ombudsman*, ou seja, “defender o cidadão da má administração, da corrupção, do abuso dos direitos humanos” (FUNDAÇÃO LUIS EDUARDO MAGALHÃES, 2003, p.15). No Brasil, a denominação sueca tem sido comumente utilizada na área privada, enquanto na esfera pública, resgatou-se a denominação utilizada no período colonial, pela administração portuguesa, de ouvidores, ressaltando-se, contudo, que os ouvidores modernos desempenham funções diferentes daqueles, que “não era um representante do povo e sim um aplicador da Lei da Metrópole. E era a Coroa Portuguesa que indicava os ouvidores para aplicar as leis” (TELLES, 2009, p.29).

De acordo com a Fundação Luis Eduardo Magalhaes (2003, p.22), no Brasil, a função assumida pelo ouvidor, vai diferenciar-se dos demais países, uma vez que não se coaduna com as atividades de corregedoria:

A implantação das ouvidorias públicas no Brasil, portanto, ocorre não por uma imposição constitucional, como nos demais países, mas pela iniciativa de alguns gestores públicos. Inicia-se a partir de 1986, quando foi criada a primeira ouvidoria pública no Brasil, na cidade de Curitiba, no Paraná, com caráter de projeto-piloto para verificar a adequação da instituição à realidade brasileira.

A partir desse momento o processo de criação de ouvidorias passou a ser difundido em todo o país, quando os estados começaram a criar mecanismos

institucionais para garantir os direitos do cidadão, instrumentos estes “capazes de institucionalizar o discurso para garantir a todos os atores sociais o direito de participar, de tomar decisões e de construir o direito do qual eles serão também os destinatários” (NASSIF, 2009, p.46), assegurando, assim, a igualdade de condições almejada pelas democracias.

As ouvidorias públicas são definidas como instrumentos representativos da valorização e implementação de políticas públicas voltadas para o atendimento da sociedade, possibilitando que haja nesta o exercício pleno do direito à participação e ao controle da administração pública. Inseridas no contexto de ajustes e reformas nas instituições – no sentido de respeitar às reivindicações dos homens que não possuíam, em determinados períodos da história brasileira, condições para reivindicar seus direitos –, as ouvidorias podem ser consideradas como um “produto do protagonismo alcançado pela sociedade civil, cujos anseios de participação vêm impondo, progressivamente, um novo relacionamento entre o cidadão-usuário dos serviços públicos e o Estado” (LYRA, 2010, p.1).

Nesse contexto, as ouvidorias são imbuídas da função primordial de estabelecer as relações entre Estado e Sociedade, uma vez que, para haver uma sociedade civil forte e bem organizada, na qual os “indivíduos desfrutem de equidade legal e de um conjunto de direitos fundamentais e cuja liberdade de buscar seus objetivos particulares só é restrita pelo mesmo direito dos demais e pelos deveres com a coisa política que decorre da cidadania” (MAYNTZ, 2001 apud FUNDAÇÃO LUIS EDUARDO MAGALHÃES, 2003), deve haver uma instituição mediadora que intervenha no sentido de negociar os impasses existentes entre os atores envolvidos: autoridades estatais e cidadãos, usuários dos serviços públicos, visando uma boa administração pública.

De acordo com Lyra (2010):

A expansão das ouvidorias está estreitamente relacionada com a nova sociabilidade política que se disseminou em todo o país, nos anos oitenta e noventa, construída a partir da resistência de setores crescentes da sociedade brasileira ao regime militar. Estes fizeram transportar as experiências de participação cidadã para o ordenamento jurídico-institucional, enquanto instrumentos inéditos de participação popular.

A participação popular no controle da prestação dos serviços públicos, enquanto um princípio inerente à Democracia inicia-se a partir da compreensão de que se deve aprender com os erros do passado, no sentido de superar as crises da democracia que marcaram os tempos recentes:

O novo paradigma [moderno] desqualificou os antigos modelos de gestão pública de caráter autoritário, para inserir novas formas de governança que sugerem a cooperação e participação na elaboração e execução de políticas públicas. As entidades estatais e não estatais passam a se relacionar de maneira que as fronteiras entre o público e o privado são descaracterizadas, mudando a relação até então existente entre Estado e Sociedade (NASSIF, 2009, p.50).

A primeira solução encontrada para desfazer as regulamentações impostas por um modelo anterior de gestão permeado “pela burocracia, pelo engessamento e pelo favorecimento dos grupos dominantes” (NASSIF, 2009, p.51), foi a Constituição Federal, marco no processo de redemocratização do Brasil que, por meio da Emenda Constitucional número 19, de 04 de junho de 1988, artigo 37, § 3º, estabeleceu:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviço de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo...;

III - a disciplina de representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública.

A partir da Constituição de 1988, foram instituídos diversos mecanismos como Ouvidorias, Conselhos, Audiência Pública e Orçamento Participativo (CARDOSO, 2010, p. 8). De acordo com Lyra (2004 apud CARDOSO, 2010, p.11) a participação cidadã se baseia, no Brasil, em quatro institutos básicos: as consultas populares (

referendo, plebiscito e iniciativa popular de lei); o orçamento participativo; os conselhos gestores e de fiscalização de políticas públicas; e as ouvidorias.

Contudo, deve-se ressaltar que

tão importante quanto a criação de mecanismos de participação popular é o desafio de desconstruir a cultura de não participação imposta pelo regime militar através da repressão ao direito de emitir opiniões, expor sugestões, gerando uma cultura de acomodação geral, de forma que, quando aberta a possibilidade dos cidadãos se colocarem diante dos problemas, eles simplesmente não o fazem, seja por preguiça, desconhecimento, falta de hábito ou por entenderem que, mesmo reclamando, os problemas não serão jamais resolvidos (CARDOSO *et. ali.*, 2013, p.2).

Em virtude da abertura democrática e da insatisfação dos usuários dos serviços públicos quanto às promessas da administração pública, durante os anos 80 instituiu-se que o funcionamento das Ouvidorias deveria ser norteado pelos princípios constitucionais da isonomia e da proteção dos direitos da cidadania, objetivando a promoção uma reflexão de dentro, do interior da administração pública para fora, para a sociedade, o que fez com que o controle estabelecido pelas ouvidorias tenha se voltado, em maior grau, para o aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos e para a fiscalização das violações cometidas por agentes do poder público, que vão de encontro ao respeito aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, bem como contra a própria gestão pública. Dessa forma, coube às Ouvidorias, enquanto mediadoras da comunicação entre o cidadão e o poder público,

valorizar o direito de petição nessa esfera, ouvindo e examinando o que o cidadão tem a dizer sobre os procedimentos e as ações dos agentes, órgãos, e entidades públicas e propor a adoção de medidas que visem corrigir e prevenir as falhas e omissões na prestação do serviço público (PINTO, 2007).

Acerca da nova condição do cidadão, o Governo de Minas Gerais (2012), no seu *Manual de criação, aperfeiçoamento e boas práticas*, afirma que este

ganha voz ativa por meio do ouvidor, seu porta-voz, uma vez que suas manifestações-demandas são recebidas pela administração,

analisadas e respondidas. A ouvidoria permite a correção e o aprimoramento dos serviços públicos prestados à sociedade. Além disso, contribui para o aprimoramento, pois sua ação fortalece a formação de uma consciência cidadã voltada para questões de interesse público e de caráter universal (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2012, p.4).

Nesse íterim, as ouvidorias públicas criaram meios para que os cidadãos se manifestem sobre o mau funcionamento da administração pública a partir de um diálogo constante, garantindo-lhes o pleno exercício da soberania popular. Antonio Semeraro R. Cardoso (2010) ressalta, ainda, que o trabalho desenvolvido pelas ouvidorias contribui a validar o acesso ao cidadão à administração pública, bem como para melhorias das políticas públicas que se beneficiam das opiniões expostas por estes. Enquanto instrumento de inclusão social, a ouvidoria contribui para a ampliação da cidadania e como consequência disso, “amplia-se também o controle sobre o Estado e sobre a administração pública, por propiciar a fiscalização direta de suas ações, verificando se as decisões vão ao encontro da construção do bem comum” (CARDOSO, 2010, p.26).

## 2.1 CENÁRIO DA OUVIDORIA PÚBLICA NO ESTADO DA BAHIA

A Ouvidoria Geral da Bahia foi criada pela Lei nº 8.538 de 20 de dezembro de 2002, como órgão vinculado à Secretaria de Governo e subordinado diretamente ao Governo. Ela tem por finalidade:

encaminhar e acompanhar denúncias, reclamações e sugestões dos cidadãos relativas à prestação de serviços públicos em geral, assim como representações contra o exercício negligente ou abusivo dos cargos, empregos e funções na Administração Pública Estadual, sem prejuízo das competências específicas de outros órgãos da Administração Estadual (BRASIL, 2002).

O contexto de criação deste órgão na Bahia foi perpassado pela pesquisa exaustiva, por parte do Governo do Estado, para apreender as melhores práticas neste âmbito, a partir de outras ouvidorias brasileiras já consagradas como “as ouvidorias dos Estados do Paraná e Ceará, da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania de São Paulo, da Prefeitura Municipal de São Paulo e algumas outras

ouvidorias bem sucedidas, como a do Procon-SP e do IPEM-SP” (FUNDAÇÃO LUIS EDUARDO MAGALHÃES, 2003, p.31).

Cabe a Ouvidoria Geral do Estado, conforme Seção VIII, da Lei nº 8.538 de 20 de dezembro de 2002:

I – receber e examinar sugestões, reclamações, elogios e denúncias referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual;

II – ampliar e manter canais de comunicação entre a Administração Pública e a sociedade civil, expandindo a capacidade do cidadão de participar da fiscalização e avaliação das ações do Estado;

III – definir critérios para a promoção e acompanhamento de procedimentos junto aos órgãos atinentes, informando os resultados aos interessados e garantindo ao cidadão orientação, informação e resposta;

IV – definir, em articulação com a Assessoria Geral de Comunicação Social – AGECOM, um sistema de comunicação, visando à divulgação sistemática, à sociedade, de seu papel institucional;

V – examinar, propor e promover mecanismos e instrumentos alternativos de coletas das sugestões, reclamações, elogios e denúncias, privilegiando os meios eletrônicos de comunicação;

VI – identificar e interpretar o grau de satisfação do cidadão com a prestação dos serviços públicos;

VII – sistematizar e consolidar as informações recebidas, através de relatórios periódicos, fixando e organizando os indicativos de avaliação da satisfação dos cidadãos quanto ao fornecimento de informações e prestação de serviços públicos;

VIII – propor soluções para as questões levantadas e oferecer informações gerenciais e recomendações às autoridades competentes, visando ao aprimoramento da prestação de serviços;

IX – recomendar ações e medidas, administrativas e legais, necessárias à prevenção, combate e correção dos fatos apreciados;

X – articular-se, fortalecendo canais de comunicação com as diversas unidades da Administração Pública Estadual, visando à consecução de seus objetivos;

XI – cientificar às autoridades competentes das questões que lhe foram apresentadas, ou que de qualquer modo cheguem ao seu conhecimento, requisitando informações e documentos;

XII – criar mecanismos e instrumentos de monitoramento, avaliação e controle dos procedimentos de ouvidoria;

XIII – coordenar, supervisionar e dirigir o sistema de ouvidoria;

XIV – promover, articular e apoiar outras ações que visem à difusão e divulgação de práticas de cidadania.



A Ouvidoria Geral do Estado (OGE) é, portanto, o centro de um Sistema de Ouvidoria, composto por 157 ouvidorias, incluindo órgãos da administração direta, fundações e empresas públicas, a ela subordinadas; interligadas através do Sistema de Ouvidoria e Gestão Pública – *software* de registro e gerenciamento dos atendimentos. O funcionamento em rede significa mais agilidade e qualidade na resposta ao cidadão, tendo em vista que cabe ao ouvidor especializado, em sua respectiva área, a resposta final. Este sistema, que está previsto no inciso XIII, artigo 12, do Decreto 8.468, de 06.03.2003, que aprova o Regimento da Secretaria de Governo (SEGOV), contempla os Ouvidores da Cada, isto é, aqueles inseridos nos órgãos da administração estadual; bem como ouvidores municipais e de entidades de interesse público.

A Fundação Luis Eduardo Magalhães (2003, p.33) aponta como o grande diferencial do Sistema de Ouvidoria da Bahia, em relação aos demais, o uso de modernos recursos da Tecnologia da Informação. Baseado numa estrutura de banco de dados constituída de uma única base de informações de ouvidoria, O Sistema Integrado de Gestão de Ouvidoria (SIGO) permite a integração entre as ouvidorias dos órgãos estatais e a Ouvidoria Geral, através da rede Internet, permitindo, assim, “o acesso descentralizado à base de dados, viabilizando o registro de informações relativas às manifestações, bem como de procedimentos de solução” (FUNDAÇÃO LUIS EDUARDO MAGALHÃES, 2003, p.33-34) resultante da ação dos ouvidores, bem como o acompanhamento de prazos, dentre outros indicadores da qualidade do sistema.

Atualmente, em decorrência do aperfeiçoamento deste sistema e da preocupação com a gestão da qualidade dos serviços prestados, a Ouvidoria Geral do Estado, comemora o bom desempenho da rede de ouvidorias a ela subordinada: entre 2007 e 2012, 97% das manifestações foram respondidas, sendo que 55% delas em menos de 48 horas. De acordo com Jones Carvalho, ouvidor-geral da Bahia, a Ouvidoria Geral do Estado, incluída a rede de ouvidorias, teve sua demanda incrementada com a Lei de Acesso a Informação nº12.527/2011: “Nos primeiros 15 dias após a promulgação da Lei, a busca por informações cresceu em torno de 200%” (VOCÊ SERVIDOR, 2012, p.4).

### **2.1.1 A Lei de Acesso à Informação (LAI) e seu impacto no Governo da Bahia**

O acesso à informação é um direito fundamental, preconizado e reconhecido por organismos da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). De acordo com o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

No Brasil, o acesso à informação pública foi previsto no capítulo I da Constituição dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, especificamente no inciso XXXIII do artigo 5, no qual lê-se:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Em consonância com este dispositivo e partindo do princípio de que a informação produzida, organizada e salvaguardada pelo Estado é sempre pública, “devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p.10), foi sancionada em 18 de novembro de 2011, a Lei 12.527 que “teve origem em debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU). A Lei foi discutida e votada pelo Congresso Nacional entre 2009 e 2011” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p.10).

A partir desta lei, consolida-se e define-se a regulamentação do acesso à informação pública sob a guarda do Estado, no sentido de estabelecer procedimentos para que a Administração responda as demandas de informação da sociedade em geral, via Ouvidoria Geral do Estado, que coordena uma rede de especializadas de Secretarias, Fundações, autarquias e demais órgãos. No sentido de garantir o acesso, foram estabelecidos procedimentos, normas e prazos, em todas as ouvidorias, cabendo a cada uma delas: 1) protocolizar documentos e

requerimentos de acesso à informação; 2) orientar sobre os procedimentos de acesso, indicando data, local e modo em que será feita a consulta; 3) e informar sobre a tramitação de documentos; respeitando, ainda, os prazos para o repasse de informações ao solicitante em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias.

Ressalta-se com tudo, que esta lei preconiza restrições ao acesso à informação, nos seguintes casos: Informações classificadas como sigilosas pelas autoridades competentes e as relacionadas às demais hipóteses legais de sigilo; Informações pessoais, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem. Nessa perspectiva, para que uma informação pública seja classificada como sigilosa, ela precisa ser considerada “imprescindível à segurança da sociedade (à vida, segurança ou saúde da população ou do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência)” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p.16).

Nesse contexto, cabe às Ouvidorias com a LAI, conforme a Controladoria Geral da União (2011):

1. **Ouvir e compreender** as diferentes formas de manifestação como pretensões normativas legítimas;
2. **Reconhecer** os cidadãos, sem qualquer distinção, como sujeitos de um sistema de direitos e **qualificar** suas expectativas como pretensões constitucionalmente adequadas, sobretudo, **para que** o Estado possa decodificá-las como oportunidades de melhoria;
3. **Responder** aos cidadãos e, principalmente, **demonstrar** os resultados produzidos em razão da participação organizada (no âmbito da ouvidoria).

São estabelecidas as possíveis áreas de atuação:

1. **Protocolo do pedido de informação no SIC** – realizar monitoramento e verificação dos prazos na tramitação do pedido de informação;
2. **Resposta ao solicitante** – monitorar a tramitação da resposta, verificar a análise do mérito da resposta e apontar se é satisfatória, parcialmente satisfatória ou insatisfatória e, em caso de negativa de acesso, apontar se os requisitos do art. 16 da LAI foram observados;
3. **Protocolo de recurso** – monitorar a tramitação e como foi elaborado o parecer dirigido à autoridade superior, contendo análise do mérito;

4. **Resposta ao recurso** – monitorar a tramitação da resposta e a análise do mérito da resposta (apontar se é satisfatória, parcialmente satisfatória ou insatisfatória) e, em caso de negativa de acesso, verificar requisitos do art. 16 (apontar hipóteses de recurso);

5. **Relatório trimestral** – monitorar a elaboração e cumprimento dos prazos do relatório sobre os temas, as informações e as perguntas mais frequentes para que possam constar nos sítios da instituição, visando incrementar prática de transparência ativa, ou seja, aquela que é desenvolvida sem a necessidade de uma demanda ser encaminhada previamente;

6. **Pesquisas de satisfação** – realizar regularmente pesquisa de satisfação dos solicitantes.

No sentido de garantir o acesso à informação previsto no Art. 9º da LAI, a Ouvidoria Geral do Estado da Bahia tem prestado o serviço de informações ao cidadão desde dezembro de 2003, através da sua rede de ouvidorias. De 2007 a 2011 foram fornecidas 119.005 informações, representando 36,18% do total da demanda, superando inclusive as reclamações recebidas (35,23%) no mesmo período (OUVIDORIA GERAL, 2011, p.4).

Contudo, há, ainda, algumas fragilidades da aplicabilidade da referida lei na Bahia, que decorrem da ausência de regulamentação estadual. São elas:

3.1 – Possibilidade de responsabilização judicial dos gestores máximos dos entes públicos, em função de:

- a) não haver responsável pelo fornecimento da informação;
- b) não fornecimento da informação no prazo de 20 dias;
- c) fornecimento da informação que deveria ter sido classificada como sigilosa;
- d) falta de respaldo legal para classificar a informação como sigilosa; (Art. 27)
- e) ausência de instâncias recursais formais. (Art. 11, § 4º)

3.2 – Ausência de padronização de procedimentos entre os diversos órgãos da administração estadual.

3.3 – As decisões judiciais se fundamentarão apenas na Lei Federal, gerando maior insegurança jurídica para a administração estadual e para os seus gestores [...].

3.4 – Possibilidade de desgaste da imagem do governo perante a opinião pública, em função do não fornecimento de informação e do contencioso judicial (OUVIDORIA GERAL, 2011, p.10).

Como medidas necessárias ao aperfeiçoamento dos serviços prestados pelas ouvidorias, a Ouvidoria Geral do Estado determinou:

4.1 – Indicação imediata de autoridade responsável:

- a) para o supervisionamento do fornecimento da informação;
- b) para a classificação da informação como sigilosa;
- c) pela negativa fundamentada do fornecimento da informação ao cidadão [...];

4.2 – Atualização das informações nos sites governamentais [...].

4.3 – Divulgação interna do conteúdo da Lei 12.527 e do seu provável impacto na administração estadual.

4.4 – Treinamento de pessoal para adequação à Lei 12.527.

4.5 – O conteúdo das manifestações dos cidadãos no TAG são informações pessoais e não podem ser divulgadas sem a sua autorização expressa [...]. (OUVIDORIA GERAL, 2011, p.11)

Percebe-se que a qualidade do serviço público prestado nas Ouvidorias está associada ao investimento na qualificação dos servidores, através de cursos direcionados ao atendimento, uma vez que o ouvidor é elo entre a sociedade e o poder público.

### **3 HABILIDADES E COMPETÊNCIAS DO OUVIDOR**

“*Defensor del Pueblo, Ouvidor, Ombudsman, Le Médiateur*, são nomenclaturas utilizadas pelos diversos países para designar uma função que se encontra em forte expansão ao redor do mundo nas mais distintas instituições, tanto na área pública quanto na área privada” (ROLDÃO, 2006, p.3).

Conforme Bastos (2006, p.18), acerca do comportamento do ouvidor perante as solicitações dos cidadãos:

De natureza não contenciosa, o *Ombudsman* possui apenas o poder de investigação, crítica ou recomendação e certos direitos inerentes a sua função, como solicitar informações a funcionários públicos, requisitar qualquer documento, arquivo ou registro e ter livre acesso a todas as repartições públicas que estão sob sua jurisdição, para inspeções rotineiras ou para apuração de fatos ligados a algum caso específico. A unipessoalidade, traço fundamental do *Ombudsman* lhe transfere autoridade e prestígio junto ao poder público. [...] Não lhe é

permitido modificar ou anular ato ou decisões administrativas ou judiciais, não possui caráter coercitivo [...].

Nesse sentido, o ouvidor enquanto mediador das relações entre o Estado e à sociedade civil faz uso de ferramentas e recursos disponibilizados pelo órgão público do qual fazem parte para auxiliar, tanto o solicitante, quanto ao prestador de serviços públicos, o Governo do Estado, em suas necessidades, uma vez que as denúncias e queixas apuradas contra este contribuem para a melhoria dos serviços públicos.

Na Bahia, convencionou-se como critérios para a indicação dos Ouvidores:

- Reputação ilibada e pronturário profissional isento de quaisquer anotações desabonadoras;
- Condução ética, honesta, sem preconceito e imparcial;
- Cordialidade e fácil trato com as pessoas;
- Responsabilidade profissional e social;
- Atuação pautada pelo interesse público;
- Compreensão clara da missão do Ouvidor, do seu papel de conciliador e educador;
- Bom mediador;
- Conhecimento da atuação e dos procedimentos da entidade que representa;
- Capacidade iniciativa;
- Capacidade de aprender com erros;
- Disponibilidade para manter-se em atualização constante;
- ser um agente de transformação;
- agilidade e criatividade no trabalho;
- capacidade de manter sigilo;
- ausência de conflitos de interesse reais e potenciais com a função (FUNDAÇÃO LUIS EDUARDO MAGALHÃES, 2003, p.33).

Há uma preocupação do Estado com a qualidade no atendimento do serviço público, no sentido de mobilizar os agentes públicos para o aperfeiçoamento de suas atividades para atender às requisições dos cidadãos, conforme trecho retirado do modelo tomado para a criação da rede de ouvidoria da Bahia:

Todo o pessoal envolvido no Sistema de Ouvidoria receberá capacitação adequada às funções a serem desempenhadas,

envolvendo tópicos como novos papéis do Estado, o papel do Ouvidor, direitos humanos, cidadania, direitos do consumidor, técnicas de mediação, relações com o público, além de capacitação específica para operar os recursos tecnológicos utilizados pelo Sistema. Periodicamente o grupo deverá passar por processo de reciclagem (FUNDAÇÃO LUIS EDUARDO MAGALHÃES, 2003, p.33).

Tal comportamento do Governo do Estado está em consonância com o que afirma Joelcirney Santos Klimaschewsk (2009), acerca do atendimento no serviço público. Para o autor, a busca pela qualidade no atendimento do serviço público deve ser perpassada pelo investimento em Recursos Humanos, bem como na verificação da acessibilidade, tecnologia, verificação da rotina de trabalho, divulgação da Ouvidoria e constante avaliação desta.

Considerando o novo contexto de gestão pública, baseada em um novo modelo de governança, o sistema público acaba por aproximar-se do privado, no sentido de procurar motivação nas mudanças no âmbito organizacional e comportamental. Conforme Yuki (2004, p.167), os motivos para tais mudança são:

- a) Produtividade: Os cidadãos têm demandado um maior retorno de seus impostos e têm a sua satisfação pelos serviços públicos reduzida.
- b) Marketização: A privatização extensiva foi uma das saídas para este dilema.
- c) Orientação dos serviços: As pesquisas de opinião pública mostram que a confiança nos programas de governo tem declinado, e que muitos cidadãos acreditam que os programas de governo não correspondem às suas expectativas.
- d) Descentralização: A estratégia da reforma tem desencadeado muitos programas de descentralização para níveis inferiores de governo.
- e) Política: Separar o seu papel de comprador de serviços para o papel de provedor de serviços, ou seja, melhorar sua capacidade de compra.
- f) Responsabilidade final por resultados: Mudança no sistema de atuação, baseado em responsabilidade focada em regras, para uma responsabilidade final orientada para resultados, isto é, um maior foco nos resultados, ao invés de nos processos.

Nesse íterim, a nova gestão pública, com o intuito de dialogar com o cidadão para facilitar o controle social,

motiva os servidores públicos para o seu verdadeiro papel e avalia o seu desempenho, abolindo as velhas práticas clientelísticas e

corporativísticas [...]. [Pois] os funcionários, em toda hierarquia, precisam saber que são responsáveis por resultados, não apenas internamente à organização, mas perante os consumidores dos serviços públicos e a sociedade (FUNDAÇÃO LUIS EDUADO MAGALHÃES, 200, p.14).

A Lei de Acesso à Informação, instituída em 2011, vem modificar de maneira significativa as atividades dos ouvidores ao prever a responsabilização do servidor nos casos de seu descumprimento. Recusar-se a fornecer informação requerida nos termos da Lei, destruir ou alterar documentos ou impor sigilo para obtenção de proveito pessoal, por exemplo, são consideradas condutas ilícitas, podendo caracterizar infração ou improbidade administrativa.

Acerca dos casos em que o servidor pode ser responsabilizado, define-se:

- recusar-se a fornecer informação requerida nos termos da Lei 12.527/2011, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;
- utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;
- agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;
- divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;
- impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;
- ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros;
- destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

De acordo com Bastos (2006, p.27), um fator que tem implicação na prática do ouvidor, diz respeito a sua autonomia:

Muitas são as discussões em torno do grau de autonomia do Ouvidor que é designado pela autoridade que dirige o órgão a ser fiscalizado. Alguns defendem que pouco adianta autonomia funcional se o titular da instituição não exerce sua atividade com isenção e imparcialidade na efetiva defesa dos direitos individuais, já que é o cidadão que



avaliará sua atuação e o maior patrimônio do Ouvidor é a sua credibilidade. Outros consideram a autonomia funcional fundamental para que o Ouvidor consiga defender o cidadão em sua plenitude diante dos erros e injustiças causados pelos agentes públicos, mesmo que estes ocupem cargos superiores na instituição que fiscaliza.

Desse modo, considerando a problemática da autonomia no contexto do advento da Lei de Acesso à Informação, em que preconiza-se a transparência na prestação de contas à sociedade e a responsabilização do estado, é possível inferir que, ao estar diretamente envolvido no atendimento das necessidades do cidadão, o ouvidor deve agir sem sofrer pressões políticas. De acordo com João Elias de Oliveira, Ex- Presidente da Associação Brasileira de Ouvidores:

A eficiência da ouvidoria dependerá exclusivamente das condições e competência profissional de quem a dirige e que tenha a habilidade de aparentar e demonstrar independência, personalidade e comprometimento, além de ter boa exposição pública através da mídia, razoável cumplicidade positiva e relacionamento com a comunidade e o necessário talento para o diálogo e o trânsito político (OLIVEIRA, 2010).

Assim, ouvidor precisa ser ouvido, uma vez que a capacidade do seu trabalho é perpassada por sua qualidade emocional e profissional, que serão determinantes para a satisfação dos usuários da unidade e para o sucesso da Ouvidoria, pois “os órgãos públicos devem ser gerenciados de forma empreendedora: inovando, avaliando por meio de indicadores que meçam o desempenho e quantifiquem os resultados. A avaliação periódica dos níveis de satisfação dos usuários da unidade é fator crítico para o sucesso de um empreendimento dessa natureza (KLIMASCHEWSK, 2009).

### 3.1 DESAFIOS E ANSEIOS DO OUVIDOR BAIANO: UM ESTUDO DE CASO

Para atingir os objetivos deste artigo foram realizadas uma pesquisa bibliográfica, alcançada por meio da busca e análise fontes bibliográficas pertinentes ao tema; e uma pesquisa exploratória, realizada a partir de um estudo de caso, definido por Martins e Lintz (2000) como:

[...] uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real (pesquisa naturalística). O estudo de caso reúne o maior número de informações detalhadas, por meio de diferentes técnicas de coleta de dados; entrevistas, questionários, observação participante, entrevista em profundidade, levantamento de dados secundários etc., com o objetivo de apreender a totalidade de uma situação e, criatividade, descrever a complexidade de um caso concreto. Mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objetivo delimitado – problema da pesquisa -, o estudo de caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida plenamente pela análise e pela avaliação quantitativa.

Assim, o presente trabalho está inserido na perspectiva da pesquisa exploratória que, de acordo com Gil (1999, p.43) tem como finalidade “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. [...] Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso”.

Para obtenção de dados, o autor fez uso da observação participante para relatar aspectos formais e informais percebidos, uma vez que coordena uma Ouvidoria. A coleta de dados foi feita, ainda, por meio de um questionário, composto por perguntas fechadas, o qual foi respondido por escrito e com a presença do pesquisador. Os dados coletados foram apresentados, em geral, em tabelas e gráficos, acompanhados de uma análise descritiva. Após tabulação dos questionários aplicados apresentam-se os resultados obtidos. A análise dos resultados toma como base os aspectos abordados ao longo do texto, acerca das Ouvidorias e das especificidades do trabalho desenvolvido nestas, dando maior ênfase à delimitação do perfil do ouvidor baiano, atentando para os dados representativos das dificuldades relatadas pelos ouvidores no exercício da profissão.

A tabulação dos 20 questionários respondidos por diferentes ouvidores de instituições públicas baianas revelam que:

- A média de idade é de 50 anos;
- A média de tempo de serviço na instituição é de 29 anos;
- A média de tempo de serviço, enquanto ouvidor, é de 6 anos.

Acerca da indicação para o cargo de ouvidor:

Cargo de Confiança	13
Funcionário de Carreira	5
Funcionários efetivos e ocupam o cargo	2

Ressalta-se que 10 dos 20 ouvidores, foram convidados a exercer a função de ouvidor; 05 destes substituem outros ouvidores; 03 estão no cargo pela oportunidade de aproximar a instituição da população; 01 afirma estar no cargo devido à oportunidade de continuar na empresa através de cargo; e 01 exerce a profissão considerando os desafios advindos desta.

Quanto ao Grau de escolaridade, todos são graduados, sendo 06 especialistas e um mestre. Contudo, não foram capacitados para o desempenho da função de ouvidor antes de serem designados para a função, através de cursos específicos. Tal fato é comprovado, ainda, pelas sugestões dadas pelos ouvidores quanto ao fortalecimento da função por eles desempenhadas: 10 acreditam que se faz necessária a intervenção da Ouvidoria Geral do Estado junto aos órgãos para que os ouvidores possam participar dos eventos externos; 07 solicitam o retorno do curso de especialização, voltado para Ouvidoria, que era oferecido há alguns anos atrás; e 03 acham que deveria haver um curso específico (treinamento) para que um ouvidor assuma essa função.

Quanto aos anseios profissionais, obtiveram-se as seguintes respostas: 10 ouvidores anseiam pela valorização do profissional ouvidor, através da ocupação de cargo de confiança relevante na estrutura da instituição; 07 anseiam contribuir para a consolidação das ouvidorias como instrumento de gestão, com cargo compatível com essa importância; e 03 deles anseiam pelo crescimento profissional através de novos conhecimentos empregados nessa área.

Quanto ao atendimento às exigências da Lei de Acesso a Informação, 03 dos 20 ouvidores, cita a questão da desvinculação política para exercício da função, quando a mesma for regulamentada e o cargo for criado nas instituições; enquanto que 04 dos 20 ouvidores mencionam que a OGE juntamente com as instituições, deveria buscar alternativas para recompensar/estimular os ouvidores pelo desempenho das atividades, sobretudo aqueles que acumulam funções. Nesse íterim, pode-se afirmar que a eficiência do ouvidor é perpassada pela qualidade

emocional e a base para alcançá-la é “o estímulo, além do conhecimento da realidade funcional e institucional, sem a qual seria impossível o exercício do seu trabalho e utilização de sua habilidade criadora e prática”(LINS, 2013).

De acordo com Chiavenato (1989):

o incentivo e a motivação, são considerados excelentes fatores na promoção do bom desempenho dos funcionários, principalmente se esse incentivo vier por parte da chefia, oferecendo estímulos que irão melhorar o seu desempenho.

Ressalta-se, ainda, que ao se relacionar os dados obtidos acerca da qualificação profissional e dos anseios dos ouvidores, percebe-se a existência de um discurso crítico à gestão da formação profissional e à organização do trabalho, principalmente no que concerne ao acúmulo de funções que decorrem da ausência de regulamentação estadual. Tal fato pode ser remetido para o que menciona Alves Júnior (2002, p.3) acerca do mito que cerca a ouvidoria, enquanto lugar onde tudo pode ser resolvido: “Ouvidoria não é resolvedoria [...] o Ouvidor é visto como um mago capaz de solucionar de imediato todos os problemas que lhe são apresentados”.

A sobrecarga de tarefas pode levar ao estresse no ambiente de trabalho, em decorrência da urgência do tempo para responder às solicitações dos cidadãos, intensificada pela Lei de Acesso à Informação. O estresse pode ser causado, ainda, pela responsabilidade excessiva, decorrente das diferentes funções exercidas na instituição em que o ouvidor trabalha, bem como pela falta de estímulo e de apoio, que podem desmotivar o ouvidor no exercício do seu trabalho. Nas sábias palavras do psiquiatra e psicanalista Christophe Dejours (2013) “Ao não contar com os benefícios do reconhecimento do seu trabalho nem poder aceder ao sentido da relação que vive com esse trabalho, o sujeito se confronta com seu sofrimento e só a ele”.

De acordo com Chiavenato (1989) o aperfeiçoamento contínuo do indivíduo deve ser feito na perspectiva do desenvolvimento da instituição em que se encontra inserido, no sentido de “encorajar e aceitar a mudança; impulsionar novas idéias; proporcionar maior interação; tolerar os erros; definir objetivos claros e liberdade para alcançá-los, oferecendo o reconhecimento”.

Na mesma linha, Antonio Semeraro Rito Cardoso (2010, p.19), afirma que

é função do ouvidor público não apenas colaborar para o atendimento às demandas do cidadão, como também sugerir mudanças no modelo de gestão adotado, a partir dos *inputs* recebidos pela ouvidoria ou pela capacidade de perceber a dinâmica da organização, de forma que as reclamações não mais ocorram.

Assim, compreendendo a importância do papel exercido pelo ouvidor, cabe às próprias Instituições buscar soluções para recompensar o ouvidor, a título de estímulo, enquanto a profissão não é regulamentada e a função de ouvidor instituída nos regimentos das empresas públicas.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da revisão da bibliografia especializada sobre o tema em estudo, conclui-se que é inegável a importância do ouvidor, principalmente quando se considera seu atual papel na administração, enquanto canal entre o cidadão e os órgãos governamentais, no contexto da Lei de Acesso a Informação. Contudo, destaca-se, a partir das entrevistas realizadas, que o trabalho na ouvidoria, sobretudo quando se acumula funções e sem o reconhecimento através do incentivo adequado, tem consumido não apenas grande soma de tempo do trabalho dos ouvidores, como tem causado seu esgotamento físico e psíquico, o que acaba por fazer com que estes se sintam incapazes de dar conta das demandas do trabalho.

Dessa forma, o presente estudo procurou demonstrar que a efetividade do trabalho do ouvidor, depende de ações que visem não apenas a valorização da ética, do perfil e de suas habilidades, mas uma avaliação constante das condições de trabalho que lhes são impostas. A promoção da saúde física e mental do ouvidor deve ser prioridade nas ouvidorias, no sentido de amenizar o sofrimento, ao captar os efeitos do estresse e tornar palpável a realização pessoal dos ouvidores.

## REFERÊNCIAS

- ALVES JUNIOR, Mário Nelson. **Garantindo a efetividade das ouvidorias**. Dissertação. Disponível em: <<http://www.omd.com.br/download/artigo1.pdf>> Acesso em: 03 mar.2006.
- BASTOS, Marco Aurélio. **A ouvidoria pública no Paraná**. 2006. Monografia, Curso de Especialização em Administração Pública, Unibrasil, 2006.
- DEJOURS, Christophe. **O sofrimento no trabalho**. Mai. 2013. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/520004-o-sofrimento-no-trabalho-artigo-de-christophe-dejours>> Acesso em: 25 mai. 2013.
- GIL, Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed.São Paulo, 1999.
- JUNQUEIRA, Vera Marta Silveira de R. O ouvidor e a psicologia. In: Vismona, Edson Luiz; et al. **A ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 2000. p. 59 - 64.
- KLIMASCHEWSK, Joelcirney Santos. **O atendimento no serviço público**. Mato Grosso, mar. 2009. Disponível em: <[jusbrasil.com.br/política/2117222/artigo-o-atendimento-noserviço-Publico](http://jusbrasil.com.br/política/2117222/artigo-o-atendimento-noserviço-Publico)> Acesso em: 10 jul. 2009.
- OLIVEIRA, João Elias de. **Ouvidoria pública brasileira: a evolução de um modelo único**. Texto ABO. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/textos2.asp?vpro=joaoelias2>>. Acesso em: 17 jul. 2010.
- VISMONA, Edson Luiz. A ouvidoria no Brasil e seus princípios. **Revista IMESC**, 1999. Disponível em: <<http://www.imesc.sp.gov.br/rev1d.htm> > Acesso em: 23 mar.2006.