

SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPOS TÉCNICO
TRANSPARÊNCIA, INTEGRIDADE E CONTROLE**

NOTA 02

Articulação entre ouvidorias e demandas sociais

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

Articulação entre ouvidorias e demandas sociais

Daniel Pitanguieira de Avelino¹

1. Contextualização e Diagnóstico

Esta nota técnica pretende contribuir para os debates sobre a participação social, no âmbito da transição de governo. Para isso, de forma sintética, propõe três mudanças de foco na organização das ouvidorias e cinco medidas para concretizar essas ideias.

A Ouvidoria-Geral da República foi criada em 1995, vinculada ao Ministério da Justiça. Em 2003, foi transferida para a estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU) e teve seu nome alterado para Ouvidoria-Geral da União. O Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SISOuv) foi criado pelo Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, articulando a atuação da CGU e das ouvidorias setoriais. Em 2019 foi instituída a Rede Nacional de Ouvidorias, para integrar as ações de unidades federais, estaduais e municipais. Segundo dados da CGU², atualmente o Poder Executivo Federal conta com mais de 300 ouvidorias dispersas entre seus vários órgãos e entidades.

Atualmente a Ouvidoria-Geral da União desenvolve várias iniciativas de expansão do seu alcance e do tipo de serviços prestados. Uma delas é o sistema e-Ouv, que consiste no sistema informatizado integrado em que as manifestações são inseridas de forma padronizada e tratadas tanto de forma individualizada quanto agregada. Esse sistema está disponível para acesso público por meio da plataforma Fala.br. Também foi desenvolvido o procedimento Me-Ouv, para integração do sistema com aplicativos desenvolvidos por terceiros. Além disso, desenvolve também práticas de ouvidoria ativa, buscando estimular a participação de grupos menos integrados. Isso parte da constatação de que as ouvidorias têm uma presença muito marcante no ambiente digital, mas ainda não dialogam bem com grupos pouco conectados:

As dificuldades de alcance são ainda mais visíveis em relação a comunidades não incluídas digitalmente e outros grupos mais vulneráveis. Iniciativas como o Me-Ouv e a ouvidoria ativa, assim como a digitalização de pleitos físicos, são tentativas de diversificar os canais de acesso para tentar alcançar um público que vive um processo cotidiano de descolamento do Estado. (AVELINO; POMPEU; FONSECA, 2021, p. 32)

As organizações da sociedade civil, por sua vez, conseguem fazer bem esse diálogo com os segmentos mais vulneráveis da população. Tradicionalmente, além do ativismo em suas bases de apoio, essas entidades ocupam os espaços de participação social criados pelo governo, em especial os conselhos e conferências nacionais, por meio dos quais apresentam suas demandas de ação pública. Esses espaços de participação social, contudo, são objeto de críticas frequentes em decorrência de sua baixa efetividade. Isso significa, na prática, que as demandas sociais apresentadas por meio dessas instâncias não

¹ Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

² <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>

são acolhidas da maneira como as organizações da sociedade civil gostariam e, muitas vezes, não são sequer respondidas.

Algumas iniciativas foram adotadas pelo governo federal para tentar garantir um tratamento adequado às demandas sociais. Exemplos disso foram as instâncias de mediação, como os Compromissos Nacionais, e as estratégias de acompanhamento, como a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, que foi “formalizada como prática continuada de gestão” (AVELINO, 2015, p. 19). A Mesa, formalizada em 2014, incluía o desenvolvimento de um sistema informatizado para registro e tramitação das demandas provenientes das organizações da sociedade civil, além de reuniões periódicas para articulação com os ministérios demandados. Não há informações, contudo, sobre a continuidade dessa iniciativa após 2016.

Mesmo os espaços tradicionais de participação social enfrentaram dificuldades para seu funcionamento desde então. Em um primeiro momento, foi observada uma redução dos recursos e perda de autonomia (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017, p. 31-32). A partir de 2019, o cenário se agravou com as tentativas de extinção indiscriminada promovidas pelo governo federal (AVELINO; FONSECA; POMPEU, 2020). As ouvidorias, por sua vez, continuam sua expansão. É razoável, então, considerar que possam contribuir para superar as limitações dos espaços de participação social – e vice-versa.

2. Mudanças de foco

a. Tratamento de demandas sociais pelo e-Ouv

A experiência da Mesa de Monitoramento mostrou que é importante a adoção de um sistema eletrônico de tratamento das demandas sociais, que garanta pelo menos o seu registro e a resposta em prazo previamente determinado. Diferente do que ocorreu em 2014, contudo, não há necessidade de criação de um novo sistema, quando as ouvidorias já operam de forma integrada e efetiva. Assim, a utilização do e-Ouv para registro e tramitação das demandas sociais responde às necessidades de tratamento e resposta a essas manifestações, assim como integra esses atores ao universo já bem estruturado das ouvidorias. As reuniões interministeriais, como eram organizadas pela Mesa, também podem ajudar a gerar visibilidade a essas demandas e evitar respostas desarticuladas.

Para isso, é necessário um esforço considerável para padronização das demandas aos formatos exigidos pelo sistema. Geralmente bastante diversas e heterogêneas em relação à forma de apresentação, essas manifestações precisariam ser adaptadas aos parâmetros do e-Ouv. As recomendações provenientes de conferências nacionais, por exemplo, poderiam ser muito beneficiadas por uma tramitação formal com garantia de resposta, mas não poderiam ser inseridas no sistema da maneira como são produzidas hoje. Uma alternativa é a elaboração de manuais, notas técnicas, ações de formação e campanhas para estimular a apresentação de demandas sociais em formatos compatíveis com o e-Ouv. Como outra possibilidade, as instâncias permanentes de participação social, como os conselhos, como atuar como mediadores técnicos, realizando a adaptação e tradução das demandas a esses parâmetros formais.

b. Produção de dados para a participação social

Outra contribuição importante das ouvidorias é a produção de dados estruturados, com base nas demandas recebidas, para o aperfeiçoamento da gestão pública. Assim, os relatórios de ouvidorias constituem um insumo importante, não apenas para os gestores públicos, mas também para os espaços de participação social. A participação de representantes das ouvidorias nas reuniões de conselhos setoriais (ou mesmo um assento

permanente nesses colegiados) ajuda a qualificar as deliberações colegiadas. O mesmo vale também para as discussões realizadas no âmbito das conferências nacionais.

c. Organização de consultas direcionadas a grupos vulneráveis

Por fim, a atuação das ouvidorias também pode ser impulsionada a partir do diálogo com os espaços de participação social. As iniciativas de ouvidoria ativa, envolvendo a mobilização e a escuta de grupos que não acessam normalmente o e-Ouv, podem ser realizadas com o apoio de organizações da sociedade civil, que possuem mais experiência e familiaridade junto a essas pessoas. Isso pode envolver momentos presenciais de mobilização e escuta, em relação a comunidades com pouco acesso aos meios digitais, ou mesmo o desenho de processos participativos específicos que respeitem as linguagens, a cultura, os hábitos e os interesses desses segmentos da população. Os espaços de participação social já possuem uma boa experiência nesse tipo de prática. A novidade seria, com o apoio das ouvidorias, o tratamento das demandas sociais pelo sistema e-Ouv.

3. Propostas

- a. Adoção do sistema e-Ouv para tratamento das demandas sociais, incluindo recomendações de conselhos e conferências;
- b. Organização de reuniões interministeriais para resposta articulada às demandas sociais;
- c. Produção de material e ações de apoio à padronização das demandas sociais segundo os parâmetros do e-Ouv;
- d. Participação das ouvidorias em espaços de participação social para compartilhamento de dados estruturados sobre manifestações recebidas;
- e. Realização conjunta de ações de ouvidoria ativa para escuta de segmentos populacionais vulneráveis, adaptadas às suas realidades.

Referências

AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, 2340).

AVELINO, Daniel Pitangueira de; FONSECA, Igor Ferraz da; POMPEU, João Cláudio Basso. Conselhos nacionais de direitos humanos: uma análise da agenda política. Brasília: Ipea, 2020.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; POMPEU, João Cláudio Basso; FONSECA, Igor Ferraz da. Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas. Brasília: Ipea, janeiro de 2021. (Texto para Discussão, 2624).

AVELINO, Daniel Pitangueira de. Difusão e concentração: notas sobre a gestão da participação social no governo federal. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 8, jul.-dez. 2015, p. 17-23.