

Cláudio Wolff Harger

**Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia: A efetividade
na execução das políticas públicas nos anos de 2014 a
2018**

Tese oferecida ao Curso de Doutorado Interinstitucional, ministrado pela Faculdade Católica de Rondônia e Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para obtenção do título de doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Rychecki Hecktheuer.

**Porto Velho - RONDÔNIA
Faculdade Católica de Rondônia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
2014/2018**

CLÁUDIO WOLFF HARGER

**Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia: A efetividade
na execução das políticas públicas nos anos de 2014 a
2018**

CIP - Catalogação na Publicação

Harger, Cláudio Wolff
Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia e sua
efetividade na execução das políticas públicas nos
anos de 2014 a 2018 / Cláudio Wolff Harger. -- 2019.
140 f.
Orientador: Fábio Rychecki Hecktheuer.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Políticas Públicas. 2. Direitos Sociais. 3.
Controle Social. 4. Subcidadania. 5. Governança. I.
Rychecki Hecktheuer, Fábio, orient. II. Título.

Tese de doutorado apresentada para obtenção
do título de doutor em Ciência Política do
Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política
Área de Concentração: Políticas Públicas na
Amazônia.

DATA: _____

RESULTADO: _____

BANCA EXAMINADORA

PROF. _____

UNIVERSIDADE _____

ASSINATURA _____

PROF. _____

UNIVERSIDADE _____

ASSINATURA _____

PROF. _____

UNIVERSIDADE _____

ASSINATURA _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos Professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que ministraram nossas aulas, nos entusiasmaram a desenvolver nossas pesquisas, nos fizeram conhecer melhor a Ciência Política. Muito nos ensinaram. Agradeço ao orientador Professor Doutor Fábio Rychecki Hecktheuer, Diretor da Faculdade Católica de Rondônia, por seu apoio incansável ao longo do curso. Ao Professor Doutor Alfredo Alejandro Gugliano, co-orientador, pela dedicação, pelo trato paciente que nos dispensou. Muito conhecimento nos passou, despertando em nós o interesse pela conjuntura político-social no contexto democrático. Sou grato ao Professor de Francês e amigo Budiene Martins da Silva, que me iniciou nas aulas do idioma há muitos anos passados, disponibilizando-se a todo tempo para esclarecer dúvidas na literatura comparada. Sou especialmente grato à minha esposa, Cláudia Lagoeiro Dutra Harger, por se privar do meu convívio durante meus estudos quando o momento exigia, me apoiando sempre a atingir meus objetivos. Sou igualmente grato a meu pai, Oswaldo Harger, *in memoriam*, pelo exemplo de caráter digno que me forjou, a minha mãe, Erica Wolff Harger, que, com a mesma firmeza moral, aos 97 anos de idade, com lucidez acompanha o meu crescimento intelectual. Agradeço o apoio dos meus filhos, Arthur Dutra Harger e Victor Dutra Harger, que muito me motivaram nesta empreitada. Igualmente, agradeço à minha irmã, Beatriz Wolff Harger Silveira, pelo incentivo sempre presente nos nossos projetos. Finalmente, agradeço a Deus por ter alcançado a linha de chegada, após vencer todas as dificuldades encontradas na jornada acadêmica.

Dedico este trabalho

Ao Ministério Público do Estado de Rondônia;
Às Ouvidorias dos Ministérios Públicos dos
Estados e da União;

Aos bem qualificados colaboradores da
Ouvidoria do *Parquet* rondoniense; e

À subcidadania que bate às portas da
Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia.

RESUMO

A nossa pesquisa visa demonstrar a efetividade da Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia nas políticas públicas. O objetivo é contribuir para consolidar sua ampla atividade junto a todas as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público do nosso Estado, considerando as discussões ao tempo de seu advento quanto a abrangência de suas demandas, mostrando seu papel no contexto dos direitos sociais. O problema posto é se a Ouvidoria cumpre com efetividade sua função de canal de acesso para a factibilidade das políticas públicas no Estado de Rondônia. Analisados os dados, temos confirmada a hipótese básica no sentido de que a Ouvidoria serve de ferramenta de avaliação das políticas públicas estaduais, reconhecida como importante acesso ao cidadão na efetiva realização dessas políticas, possibilitando maior participação da sociedade, maior eficiência na execução e mais subsídios para a formulação, encontrando-se apta a receber demandas com efetividade, hipóteses variáveis, abrindo espaço conciliatório com resolutividade, ou fazendo os encaminhamentos para os ajuizamentos, quando necessários, conforme as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público.

Palavras-Chave: ouvidoria, atribuições, demandas, políticas públicas, acesso ao cidadão, participação da sociedade, espaço conciliatório, direitos sociais.

ABSTRACT

Our research aims to demonstrate the effectiveness of the Ombudsman's Office of the Public Prosecutor of Rondônia in public policy. It is relevant to consolidate its broad activity in all the attributions of the execution agencies of the Public Prosecution Service of our State, considering the discussions at the time of its advent regarding the scope of its demands. The problem posed is whether the Ombudsman effectively fulfills its role as an access channel for the feasibility of public policies in the state of Rondônia. Analyzing the data we have confirmed the basic hypothesis that the Ombudsman's Office serves as a tool for evaluating state public policies, recognized as important access to citizens in the effective implementation of these policies, enabling greater participation of society, greater efficiency in execution and more subsidies for the formulation, being able to effectively receive demands, varying hypotheses, opening conciliatory space with resolution, or making referrals to the judgments, when necessary, according to the attributions of the Public Prosecution Service.

Keywords: ombudsman, attributions, demands, public policies, citizen access, society participation, conciliatory space.

RÉSUMÉ

Cette recherche scientifique vise montrer l'efficacité de l'ombudsman du Ministère Public de Rondônia dans les politiques publiques. Il est pertinent de consolider son vaste secteur d'activité dans toutes les attentions des agences d'exécution du Ministère Public de l'état, compte tenu des discussions qui ont eu concernant la portée de ses revendications, le problème posé est savoir si le médiateur remplit efficacement son rôle d'accès à la faisabilité des politiques publiques dans l'état de Rondônia, en analysant les données nous avons confirmé l'hypothèse de base selon laquelle le bureau du médiateur est un outil d'évaluation des politiques publiques de l'état, reconnu comme un accès important aux citoyens pour la mise en oeuvre effective ces politiques, en permettant une plus grande participation de la société, une plus grande efficacité dans l'exécution et d'avantage des solutions, pour la formulation du pouvoir recevoir efficacement les demandes, faire varier les hypothèses, ouvrir un espace de conciliation avec résolution, ou faire des renvois aux jugements, les cas échéant, confirme les attributions du Ministère Public.

Mots clés: médiateur, attribution, revendications, politiques publiques, accès des citoyens, participation de la société, espace de conciliation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
2 OUVIDORIA, HISTÓRICO E NATUREZA	20
2.1 Ouvidoria. Diferenças entre o Instituto da Ouvidoria e o Ministério Público	30
2.2 Participação popular e controle social – A ouvidoria como mecanismo indutor de políticas públicas	33
3 OUVIDORIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	37
3.1 Ouvidoria dos Direitos Fundamentais	37
3.2 Participação do cidadão na Administração Pública	42
3.3 Ativismo Judicial. Judicialização de Políticas Públicas.....	50
4 GOVERNANÇA E ACCOUNTABILITY	53
4.1 Governança e Governança Pública	53
4.2 <i>Accountability</i>	62
4.3 <i>Accountability</i> e Governança na Administração Pública Estadual.....	71
5 A OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA	78
5.1 Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia e as Políticas Públicas no Atual Estado de Bem-Estar Social	88
5.2 A Atuação da Ouvidoria do Ministério Público Estadual na Efetividade das Políticas Públicas no Estado de Rondônia.....	91
5.2.1 <i>Análise Quantitativa</i>	93
5.2.2 <i>Análise Qualitativa por Amostragem</i>	109
5.2.3 <i>Resultado da Análise</i>	124
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
7 BIBLIOGRAFIA.....	134

LISTA DE ABREVIATURAS

CGE – Controladoria-Geral do Estado (Rondônia)

CAERD – Companhia de Água e Esgoto de Rondônia

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CNOMP – Conselho Nacional dos Ouvidores do Ministério Público

GUT – Gravidade, Urgência e Tendência

LAI – Lei de Acesso à Informação

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MEDIAR–Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição

NUCON – Núcleo de Resolução de Conflitos Consumeristas

OECD – Organização Europeia de Cooperação do Desenvolvimento

ONU – Organização das Nações Unidas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	<i>Accountability</i> vertical e horizontal	69
Figura 2	Valores da Controladoria-Geral do Estado de Rondônia	75
Figura 3	Diretrizes Estratégicas da Controladoria-Geral do Estado de Rondônia	76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Distribuição de demandas, Promotorias de Justiça e outros órgãos 1º trimestre de 2014	96
Gráfico 2	Distribuição de demandas, Promotorias do Interior 1º trimestre	97
Gráfico 3	Área de atuação mais incidente no 2º trimestre de 2015	10 0
Gráfico 4	Distribuição de demandas, Promotorias do Interior 2º trimestre de 2015	10 1
Gráfico 5	Área de atuação mais incidente no 3º trimestre 2016	10 3
Gráfico 6	Distribuição de demandas, Promotorias do Interior 3º trimestre 2016	10 4
Gráfico 7	Área de atuação mais incidente no 4º trimestre 2017	10 6
Gráfico 8	Distribuição de demandas, Promotorias do Interior 4º trimestre 2017	10 6
Gráfico 9	Área de atuação mais incidente no 4º trimestre 2018	10 8
Gráfico10	Distribuição de demandas, Promotorias do Interior 4º trimestre 2018	10 8

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Comparação 1º trimestre de 2014/2º 2015 - Totalização	99
Quadro 2		10
	Total das demandas registradas de 2010 a 2018	9
Quadro 3		10
	Total das demandas por ano de 2014 a 2018	9

INTRODUÇÃO

A Ouvidoria como instituto tem origem remota em nosso país, desde o Brasil Colônia, com a natureza de órgão representativo do Rei de Portugal. Em tempos modernos, prevalece a noção de Ouvidoria a serviço do cidadão, seja legitimada para defender o povo, seja fazendo encaminhamentos a órgãos competentes no interesse da sociedade.

Como meio de comunicação entre o cidadão e seu governante, a Ouvidoria existe desde as primeiras estruturas organizadas de governo. A ouvidoria foi concebida como meio de acesso do cidadão à administração no sentido de participar diretamente na gestão.

No capítulo dois, discorremos sobre aspectos históricos da ouvidoria, natureza orgânica, sobre as diferenças do instituto com funções afins no Ministério Público, e ainda sobre seu papel no controle e participação social.

No terceiro capítulo, cuidamos da base normativa da Ouvidoria na Constituição Federal abordando sua legitimidade nos direitos fundamentais, passando por temas de democracia participativa e ativismo judicial.

No quarto capítulo, abordamos a relação do instituto da ouvidoria com a gestão pública, transparência, controle e responsabilização dos atos de governo.

E, finalmente no quinto capítulo, apresentamos a Ouvidoria do Ministério do Estado de Rondônia, mostrando sua produtividade em relação às políticas públicas entre os anos de 2014 e 2018, em nosso Estado.

Nosso trabalho pretende mostrar a importância da ouvidoria para as políticas públicas, com enfoque especial na Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Rondônia.

Inicialmente, esse instituto foi implantado pensando-se um órgão para acolher reclamações contra os membros do Ministério Público e seus servidores. Isso aconteceu na maioria dos estados e no âmbito federal.

Ao analisarmos as atribuições constitucionais das curadorias do Ministério Público, a exemplo da educação e saúde, motivamo-nos a sustentar que a atividade de uma ouvidoria de um órgão como o Ministério Público deve ir além da ideia inicial, ligada ao controle sobre membros e servidores, porque a atuação dessas curadorias

é inerente à execução e implementação das políticas públicas, tendo pertinência também com as demais curadorias referentes aos respectivos temas.

Esse entendimento encontra respaldo a partir do próprio conceito de ouvidoria adotado pelo Ministério Público de Rondônia, conforme se vê estampado no seu portal, ou seja: “A Ouvidoria é um canal de comunicação direto e desburocratizado entre o cidadão e o Ministério Público. Com a colaboração do cidadão, a Ouvidoria trabalha para a melhoria dos serviços prestados pelo Ministério Público”¹.

A formulação desse conceito pelo Ministério Público de Rondônia indica a preferência pela Ouvidoria com atribuição plena junto às funções institucionais do *Parquet* na defesa dos direitos sociais.

Essa dissonância nos motivou no sentido de pesquisar o alcance da atividade da ouvidoria, primeiramente, porque como ouvidoria pública no sentido amplo promoveu mudança de paradigma na gestão pública. Em segundo lugar porque enxergamos que isso também ocorreria no âmbito do Ministério Público Nacional, e finalmente porque é importante consolidar esse entendimento no Ministério Público no Estado de Rondônia, acompanhando as demais unidades da federação que já fizeram a mesma opção, acreditando que o aprimoramento levará à adoção por todos os ministérios públicos estaduais.

Dessa forma, torna-se necessário entender a atividade da ouvidoria do Ministério Público com abrangência plena, pois seus membros, apoiados pelo quadro de servidores, exercem atribuições concernentes às políticas públicas, bem assim aos serviços públicos, como órgãos de execução, seja fiscalizando, controlando ou ajuizando ações.

Diante disso, propusemos o seguinte problema: A Ouvidoria do Ministério Público cumpre com efetividade sua função de canal de acesso para a factibilidade das políticas públicas² no Estado de Rondônia?

A partir da questão posta, levantamos a hipótese básica de que a ouvidoria serve de ferramenta de avaliação das políticas públicas, de correção, prevenção e possível intermediação nas demandas sociais com reflexos na desaceleração da judicialização da política, buscando maior participação da população, e assim mais

¹ Disponível em: <<https://www.mpro.mp.br/web/ouvidoria/apresentação>>. Acesso em 8 set. 2019.

² Considerando as funções institucionais do Ministério Público, em relação à defesa dos interesses sociais e à garantia dos serviços de relevância pública assegurados na Constituição Federal e a proteção de interesses difusos e coletivos (CF, artigos 127 e 129 e incisos).

eficiência, rapidez no direcionamento e mais subsídios para formulação de novas políticas com informações objetivas³.

Como hipóteses variáveis, apresentamos:

a) a ouvidoria é reconhecida pelo Ministério Público de Rondônia como importante meio de acesso para o cidadão apresentar suas demandas visando à efetiva realização de públicas com maior participação da sociedade, maior eficiência na execução e com mais subsídios para a formulação;

b) a ouvidoria está apta a receber as demandas do cidadão com efetividade, promovendo esse atendimento, seja por meio conciliatório, a partir de comunicação oficial aos respectivos órgãos executores, ou pelo encaminhamento às respectivas promotorias para a realização de termo de ajustamento de conduta e para o ajuizamento de ação civil pública conforme a pertinência do caso; e

c) a ouvidoria tem papel nas boas práticas de gestão segundo o modelo participativo, que prevê controle, eficiência e transparência.

O objetivo geral do nosso trabalho visa à análise das demandas recebidas na ouvidoria do *Parquet* rondoniense no período de 2014 a 2018, sejam elas reclamações, opiniões ou elogios, identificando a forma e os tipos das comunicações recebidas do cidadão, classificando-as conforme a natureza de cada política pública, com a finalidade de responder ao problema suscitado.

Dentre os objetivos específicos, apontamos três que entendemos pertinentes para argumentar o alcance pleno da ouvidoria:

1) Descrever as políticas públicas efetivamente demandadas por meio da Ouvidoria em cada atribuição especializada do Ministério Público, observando as manifestações ministeriais provocadas pela comunicação do usuário cidadão, quer como reclamação, elogio ou solicitação de serviços, após consulta de dados no cartório extrajudicial de distribuição dos feitos, ou junto às Promotorias e Centros de Apoio;

2) Enfatizar o papel da ouvidoria, como instituição, no contexto da administração pública, segundo as boas práticas de gestão; e

3) Demonstrar a resolutividade de tais demandas.

³ Ouvidoria como acesso ao alcance da população, viabiliza a democracia participativa na execução de políticas públicas, ao demandar a administração, e possibilita a mediação em casos de conflitos.

Portanto, pretendemos com o nosso trabalho, além de mostrar a efetividade da Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia, explicar a importância da Ouvidoria para a implementação das políticas públicas.

Nesse contexto, aliamos-nos à corrente administrativa que busca a valorização da ouvidoria como modelo de mudança de paradigma no serviço público, notadamente no âmbito do Ministério Público, para que seja reconhecida, esperando que ressoe além dos limites da nossa unidade federativa. Isso porque, nos encontros nacionais de que participamos como Ouvidor do Ministério Público de Rondônia no biênio 2013/2014, percebemos a necessidade de expandir esse reconhecimento, pois não raro, no meio do *Parquet* nacional existia, e ainda existe, resistência à aceitação das atribuições amplas das ouvidorias de cada Ministério Público, ao argumento de que elas deveriam cuidar estritamente da atuação e desempenho funcional dos membros e servidores, sem entrar na prestação dos serviços assegurados ao cidadão, inerentes às atribuições de cada Promotoria de Justiça, e sem acolher os casos de direitos da cidadania eventualmente violados.

Alcançando tais objetivos, confirmamos as hipóteses suscitadas, bem assim teremos demonstrado a efetividade da Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia como canal de acesso ao cidadão para reclamar ante a falta de políticas públicas, ou opinar, sobre a qualidade quando presentes, conforme lhe são assegurados os direitos sociais fundamentais, e ainda avaliar quanto à eficácia dessas políticas, como forma de participação direta da democracia, para atingir maior eficiência dos serviços públicos que lhe são (ou deveriam ser) disponibilizados.

O método de pesquisa adotado foi o hipotético dedutivo, segundo Bunge, citado por Marconi e Lakatos (2003, p. 98), pois reconhecendo, por meio de fatos relevantes, que consistiam em lacunas na atividade da ouvidoria, formulamos o problema de sua efetividade nas políticas públicas, trabalhamos as hipóteses, básica e variáveis; analisamos dados levantados; e finalizamos aceitando sugestões, remodelagem ou abrindo caminho para novas pesquisas.

A partir do problema, discutimos nossas conjecturas, desde a abordagem histórica, até modelos atuais, apresentamos proposta coerente à conjuntura da gestão pública moderna, afastando possibilidades de refutação observadas na prática administrativa.

A técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica, com consultas a livros e artigos relativos ao tema, buscando exaustivamente o material já escrito sobre o

assunto para melhor análise e manejo dos dados levantados. Fizemos ainda uma entrevista a respeito do tema com autoridade da área de controle do Estado de Rondônia.

A pesquisa será também descritiva, o que, necessariamente, importa fazer a consulta de dados no cartório de distribuição do Ministério Público, ou junto às Promotorias e Centros de Apoio Operacional da instituição, no sentido de avaliar o retorno das demandas trazidas pela Ouvidoria em conformidade com as boas práticas ministeriais.

A consulta aos relatórios, atualmente elaborados com frequência trimestral, dependeu de acesso manual aos registros nos cartórios do Ministério Público e aos dados relativos às ações civis públicas propostas, uma vez que os relatórios trimestrais para envio à Procuradoria-Geral e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) só passaram a ser obrigatórios a partir de 2014.

Para melhor contextualização da ouvidoria frente à máquina da administração estatal, impende considerar as políticas de governo, o controle social, a governança e a transparência, abordando-se cada uma dessas facetas no grande concerto governamental dentro da ótica participativa, em contraponto aos dados levantados.

Na análise quantitativa, consideramos os resultados dos gráficos que mostram a produtividade da ouvidoria, tendo em vista os encaminhamentos nas respectivas políticas públicas.

Na análise qualitativa, verificamos as anotações e registros nas atuações decorrentes dos encaminhamentos, coletando por amostragem nas respectivas áreas de atuação das curadorias.

Destarte, buscamos confirmar uma nova função da ouvidoria, inicialmente não pensada na sua gênese no contexto do Ministério Público, mas surgida da ousadia de boa parte dos atores que a implantaram, debatida durante sua autocorreção, desencadeando mudanças rápidas no âmbito do *Parquet*, mas lentas na abrangência da administração pública.

A originalidade da pesquisa está na análise da atividade da ouvidoria, cotejando sua finalidade com as funções básicas de boa governança, como avaliar, direcionar e monitorar, passando pelos mecanismos da liderança, da estratégia e do controle, este último considerando a transparência, a prestação de contas e a responsabilização.

Nessa perspectiva, a pesquisa é original ao mostrar a integração da ouvidoria com os demais órgãos da administração, descrevendo o seu papel perante a máquina pública, como agência de recepção de demandas da sociedade.

A partir da análise dessas funções e desses mecanismos, consideramos como eles interagem com a atividade da ouvidoria, a qual, por sua vez, passa a ter importante papel na formação de um sistema integrado de gestão.

Trazendo para a ouvidoria do Ministério Público de Rondônia, mostramos sua importância como espaço de defesa dos direitos sociais e facilitador de acesso para que o cidadão possa ver realizados seus direitos e garantias fundamentais, ressaltando-se que configura atividade auxiliar o Ministério Público no cumprimento de sua destinação, ou seja, desincumbir-se de seus deveres e obrigações que as constituições federal e estadual reservam ao Órgão.

Por outro lado, demonstrada sua efetividade, veremos que a Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia é importante para reduzir o número de conflitos que sobrecarregam o Poder Judiciário em nosso estado. Embora na comparação com os demais estados da federação Rondônia esteja com bom índice de resolutividade, elevaria ainda mais esse nível se o Judiciário fosse acionado apenas nos conflitos em que a mediação ou a conciliação houvesse se mostrada infrutífera, ou incabível, apesar do desempenho da Ouvidoria.

Pensando assim, começamos descrevendo o Instituto da Ouvidoria abordando sua importância no controle social, na democracia participativa como ente comunicador, tratando a participação social em suas dimensões, nela incluindo a Ouvidoria, apontamos também o seu marco constitucional na abrangência ampla e no tocante à Ouvidoria do Ministério Público, especialmente seu marco legal no *Parquet* de Rondônia.

Cumprir entender o alcance do órgão objeto da pesquisa que realizamos, bem assim sua integração com os demais órgãos afins e outros que de algum modo estejam interligados. Assim, vamos discorrer sobre governança, controle social e controle interno, além da *accountability*, instrumento destes e coparticipante da gestão pública.

Governança, como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”, assim disposto no Decreto nº 9.213 de 22 de novembro de 2017.

No tocante ao controle social, como direito subjetivo da cidadania, entendendo a ouvidoria como órgão de acesso ao cidadão para participar das ações do gestor público, e até do planejamento de modo indireto, e para acionar o Ministério Público para atuar nas funções institucionais de garantia de direitos sociais.

Já no controle interno, como sistema que obriga a administração a se pautar dentro da legalidade⁴, pode ser acionado pelo cidadão por intermédio da ouvidoria.

Tratamos a *accountability* no contexto de prestação de contas⁵ e da transparência deduzida dos princípios constitucionais.⁶

Nessa ótica vemos o órgão pesquisado como veículo comunicador ao acesso da sociedade participativa, aperfeiçoando a prática democrática exigida na modernidade, mostrando a efetividade da ouvidoria do Ministério Público de Rondônia nessa complexa engenharia administrativa e na execução de políticas públicas.

Definições conhecidas de democracia, representação popular, cidadania, democracia direta, controle social, políticas públicas serão recorrentes no nosso tema, bem assim o planejamento estratégico será abordado, no que diz respeito ao acesso do cidadão como destinatário das políticas públicas.

O aprimoramento da administração se dá com a mudança da sua cultura, trazendo aos executores das políticas públicas reflexão sobre o papel da ouvidoria, que veio não só para “reclamar”, mas também para colaborar com eles, como veículo de comunicação próprio da democracia participativa.

A aceitação das ouvidorias no serviço público em geral ainda está pendente desta mudança de cultura, pois não raro o próprio gestor não reconhece o valor e a necessidade de sua implantação, sendo necessário maior estímulo à nova ferramenta de acesso ao cidadão desde a formulação das políticas públicas.

⁴ “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das Entidades da Administração Direta e Indireta, quanto a legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno” (Constituição Federal, art. 70 *caput*)

⁵ “Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em seu nome deste, assuma obrigação de natureza pecuniária” (Constituição Federal, art. 70, parágrafo único”).

⁶ “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 e, também, ao seguinte: (...)

(...) § 3º A lei estabelecerá as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...)

(...)

II – acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII” (Constituição Federal, art. 37, § 3º, inciso II).

Salutar será também melhor definir os processos e as práticas que fazem parte da cultura institucional do Estado e de seus servidores, reconhecendo a mudança que o novo instituto traz ao Estado de Rondônia com forte estímulo da Ouvidoria do Ministério Público, que será relevante na medida de sua efetividade.

Como sugestão para a mudança de cultura na administração, pensamos que seria interessante incluir nos cursos de formação de gestores, executores, servidores e colaboradores indiretos temas que conscientizem a importância das ouvidorias nas políticas públicas e que apresentem o papel delas, notadamente no contexto do Ministério Público de Rondônia, no caso da ouvidoria pesquisada.

O resultado de nossa pesquisa, além de mostrar essa efetividade, poderá servir de subsídio à consolidação das ouvidorias como elo de comunicação entre sociedade e a máquina administrativa.

Reconhecer a ouvidoria como chave da porta ao acesso do cidadão para superar os freios da burocracia clássica e livrar-se da subcidadania, quando nessa condição se encontrar, é o novo enfoque que pretendemos dar ao Instituto de Ouvidoria, com a nossa pesquisa, a partir da demonstração da efetividade da Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Rondônia.

2 OUVIDORIA, HISTÓRICO E NATUREZA

Consta que os primeiros canais de acesso disponibilizados à população para reclamar contra as injustiças da administração pública remontam ao Império Chinês (Confúcio – 500 AC), posteriormente, surgiu a figura do *ombudsman*, na Suécia, como explica Aristóteles dos Santos, ex-ouvidor da Anatel, em breve comentário, ao discorrer sobre o papel das ouvidorias, em 21 de agosto de 2013, em artigo muito elucidativo publicado por aquela Agência⁷.

Poucos são os registros históricos acerca da origem do instituto da ouvidoria. Inicialmente, nos referimos a ouvidoria como espaço de cidadania no sentido amplo, não abordando ainda a Ouvidoria do Ministério Público propriamente dita.

O instituto do *ombudsman* surge na Suécia por criação do ofício de Supremo Representante do Rei (*Högsta ombudsmännen*) pelo Rei Carlos XII, em outubro de 1713, para fiscalizar os funcionários do governo na execução de suas ordens e o cumprimento das leis (*De Mario*, 2011, p. 36), vindo a ser consolidado na Europa somente no século XX, e na América Latina nas duas últimas décadas, embora não recepcionado no Brasil exatamente no formato de ouvidoria, como veremos adiante.

A despeito de sua história remota, entendemos que só recentemente a Ouvidoria passou a ganhar força como instituto dentro do conceito moderno da democracia no qual a cidadania sobressai por sua própria condição de se referir à pessoa humana, não apenas determinada pelos elementos considerados nas democracias clássicas, que são estranhos a essa natureza humana, como local de nascimento ou origem social que davam o contorno ao conceito de cidadania concepção de Hannah Arendt⁸, filósofa alemã de origem judaica, ao definir como “o direito de ter direitos” na sua obra *As origens do totalitarismo*⁹ (1979), conforme explica que “significa viver numa estrutura onde se é julgado pelas ações e opiniões” (p. 317), comentado por Paulo Abrão e Tarso Genro (2012 p. 27) ao tratarem dos fundamentos da crise atual dos direitos humanos e os caminhos éticos para sua

⁷ DOS SANTOS, Aristóteles. O Papel das Ouvidorias. Disponível em <www.ouvidoria.df.gov.br/clipping.../doc.../203-o-papel-das-ouvidorias-publicas.html>. Acesso em 15 de ago. 2017.

⁸ ARENDT, Hannah. História e Historicidade" in *Só Filosofia*. Virtuoso Tecnologia da Informação, 2008-2019. Disponível em <http://filosofia.com.br/bio_popup.php>. Acesso em 8 set. 2019.

⁹ ARENDT, Hannah. Origens do Totalitarismo. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_arendt_origens_totalitarismo.pdf>. Acesso em 2 set. 2019.

superação. Os autores não se referem apenas à qualificação pessoal para ter direito de ter direito legítimo dos direitos humanos. Para eles, a alteridade é importante para equacionar questões postas pelo pluralismo, multiculturalismo ou fenômenos de fragmentação.

Apesar dessa retórica ir além das fronteiras da abrangência das ouvidorias, fica claro que a ouvidoria leva à participação do indivíduo no coletivo, como órgão facilitador da inclusão social, como ferramenta de comunicação na democracia participativa, que se consolida na forma direta da vontade do cidadão. A ouvidoria abre espaço de diálogo, ou abre caminho.

Até mesmo o diálogo que se descortina nas audiências públicas pode ser iniciado na recepção desse órgão que acolhe o demandante.

Historicamente, há referência ao cargo de ouvidor-geral no Brasil Colônia, diferente do modelo sueco, pois não representava o povo. O ouvidor-geral era encarregado de aplicar a lei da metrópole; auscultava para dar conhecimento dos fatos da Colônia ao rei em Portugal; servia ao poder, e não ao cidadão, segundo De Mario (2011, p. 24).

Inspirada na figura do *ombudsman* sueco, anota De Mario (2011, p. 36/37), surge em 1823 a ouvidoria como “Juiz do Povo”, as demandas do cidadão eram encaminhadas à Corte pelo Juiz. Note-se que já não era mais o Brasil Colônia e sim o começo do Brasil Império, a partir da independência de Portugal em 1822.

Segundo a autora, só a partir dos anos 1960 são encontradas outras referências a esse órgão, a exemplo do Decreto nº 50.533, revogado antes de sua prática, mas que pretendia instalar nas capitais representações da Presidência da República, estruturadas em gabinetes auxiliares para acolher reclamações do cidadão a serem encaminhadas aos órgãos competentes ao tema demandado. De Mario explica ainda que, em reação ao autoritarismo da época, tem início nos anos 1970 o debate sobre o *ombudsman*, em resposta à ausência de canais acessíveis à sociedade para exercer o controle de suas ações sob a denominação tecnocrata, quando a menor aspiração do cidadão podia ser recebida como "subversão à ordem". A cidadania, então destituída dos direitos civis e políticos, deu ensejo aos chamados "novos movimentos sociais", os quais foram capazes de promover nova relação da sociedade civil, que na ocasião se reorganizava, com o Estado.

Surge naquele momento a discussão sobre a escolha de qual modelo de ouvidoria adotar no nosso ordenamento. A autora registra que, nesse debate, a

sociedade buscando participar da gestão pública, traz à tona a ideia de instituir a figura do *ombudsman* na avaliação dos prós e os contras, aprofundando o assunto sobre a criação das Ouvidorias Públicas, como entidades capazes de atuarem no controle social.

Foi criada então a Ouvidoria Municipal de Curitiba, anteriormente mencionada, implantada em 8 de março de 1986, como a primeira experiência do tipo na administração pública brasileira, seu idealizador, o Prefeito de Curitiba à época, Roberto Requião, quando senador no ano de 2015 afirmou, referindo-se a Ouvidoria: “Ela abriu um canal direto com o cidadão, que às vezes não sabe a quem procurar para resolver um problema. E a Ouvidoria servia para ouvir denúncias, sugestões, reclamações e elogios. Era uma forma de estarmos presentes em cada bairro”¹⁰.

Foi o momento em que o Brasil vivia o período da redemocratização, a participação popular no gerenciamento da administração pública ganhava cor, a cidadania conquistava espaço para se fazer presente na nova formatação do estado democrático, optando pelo que supunha o melhor modelo de administração na emergente democracia.

Com o advento da nova ordem democrática, surgida com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, desponta a ideia de ouvidoria como ferramenta de participação direta do cidadão na administração, especialmente como coadjuvante no controle social.

Embora a primeira ouvidoria pública tenha sido criada antes da nova Carta de 1988, com a implementação, em 1986, da antes mencionada Ouvidoria da Prefeitura de Curitiba, e outros arremedos históricos já terem sido registrados, tais institutos não tinham a performance esperada pela matriz que foi criada na redemocratização, ou seja, a expectativa era a ideia do *ombudsman* como defensor do povo.

Por outro lado, no nível constitucional, a ouvidoria só vem a surgir com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, dispondo em artigo próprio a criação das ouvidorias dos Tribunais de Justiça e dos Ministérios Públicos.

Aqui entramos na natureza da ouvidoria que se pretendia: a ouvidoria como entidade defensora do povo, com legitimidade para representar os interesses do cidadão em todas as esferas, inclusive judiciais, ou simplesmente como órgão de

¹⁰ Câmara Municipal de Curitiba, Notícias de 23/03/2015. Disponível em <https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=24407#&panel1-1>. Acesso em 2 de set. 2019.

autonomia restrita, com função de encaminhamento de reclamações aos setores competentes para atender as respectivas demandas.

Eis a razão do comentário feito antes, no sentido de que o modelo sueco do *ombudsman* não foi recepcionado no Brasil, ainda que tenha servido de inspiração, como se viu. É que o modelo sueco, adotado em toda a América Latina, exceto no Brasil, dá plena autonomia para a ouvidoria defender os interesses do povo.

Ou seja, na essência, o modelo de ouvidoria pública adotado pelo Brasil é completamente diferente do *ombudsman* sueco. O nosso não representa o povo, está ligado à alta cúpula da administração pública, com autonomia limitada ao encaminhamento de demandas. O ouvidor público é indicado pelo titular da pasta à qual está vinculado, ou escolhido por meio de votação entre os membros da administração superior.

Nessa configuração, a ouvidoria pública não tem legitimidade para propor ações judiciais em favor da população, apenas faz chegar aos órgãos decisórios o conhecimento das demandas que implicam providências da administração para implementar ou corrigir programas de ação ou mesmo resolver questões de interesses difusos ou não, podendo ser individual quando violado algum direito fundamental a ser protegido pelo Estado, ou pelo destinatário de políticas públicas.

Na inércia da administração, diante das demandas encaminhadas pelas ouvidorias públicas, resta a via judicial que se dá sob os auspícios de órgãos que detêm legitimidade processual, como o Ministério Público, inclusive as procuradorias autárquicas que representam os gestores, dependendo do caso. Em se tratando do Ministério Público, normalmente o ajuizamento das demandas se dá pelo encaminhamento da própria ouvidoria. Em se tratando de demandas contra servidores, seja da administração pública ou do Ministério Público, as ouvidorias as encaminham aos setores competentes de cada órgão. Mas, sempre limitadas ao direcionamento respectivo, sem poder decisório.

Assim também se apresenta a Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Rondônia, a considerar o marco legal, princípios, atribuições e sua organização, tomando por base também, sua efetividade.

Portanto, a semelhança entre o modelo sueco de ouvidoria e o brasileiro está apenas no sentido etimológico do termo, que serviu de inspiração quanto à finalidade de atender o cidadão, mas diferente quanto à natureza jurídica e orgânica, como vimos.

A partir da abordagem da história do instituto da ouvidoria, de sua evolução no contexto político constitucional, podemos analisar a relação institucional da ouvidoria com o Ministério Público, inclusive a diferença entre ambos quanto à natureza de cada órgão, abordando autonomia, poderes e competências.

Tratamos com ênfase do papel da ouvidoria no contexto democrático ainda em construção, como espaço de conciliação entre cidadão e administração pública, na busca dos direitos fundamentais sociais ainda não alcançados, ainda que por um conjunto de cidadãos na base da pirâmide social, repercutindo no ativismo judicial e na judicialização da política dependendo do grau de harmonização realizada pela ouvidoria nos conflitos entre a sociedade e o Estado, reconhecendo na alteridade a compreensão para chegar ao equilíbrio social, como democracia direta.

Assim, podemos nos referir à mudança de paradigma, e para tanto é necessário demonstrar a efetividade do Instituto da Ouvidoria, especialmente, no nosso caso, demonstrar a efetividade da Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia como canal de acesso ao cidadão para reclamar, quando ausentes, ou opinar quando presentes, pela falta, ou pela qualidade de políticas públicas asseguradas pelos direitos sociais fundamentais, e ainda avaliar quanto à eficácia dessas políticas, como forma de participação direta da democracia, para atingir maior eficiência dos serviços públicos que lhe são disponibilizados ou que devem ser a ele assegurados.

Para se ver consolidada, a ouvidoria vai depender do reconhecimento da sociedade que será demonstrado na medida em que aumente sua procura e essa procura resulte em atendimentos resolutivos. Vai depender também da administração em sentido amplo igualmente assim considerar, e, de modo especial, a do Ministério Público.

Isso para compreender a mudança de paradigma em relação à participação do cidadão, identificando as políticas públicas efetivamente demandadas por intermédio da ouvidoria nas diversas atribuições ministeriais especializadas, apontado o correspondente resultado das atuações judiciais ou extrajudiciais de cada demanda originada da comunicação da cidadania, quer como reclamação, elogio ou solicitação de serviços.

O reconhecimento virá com o retorno à sociedade da solução das demandas, seja pelas publicações nos relatórios internos enviados aos órgãos de controle e de amplo acesso a qualquer do povo, seja pelo benefício refletido pela melhoria de um serviço público, ou por sua efetivação, colaborando nossa exposição neste trabalho,

ao mostrar a efetividade da Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia entre os anos de 2014 a 2018.

Se bem reconhecida, pretendemos que a atuação da ouvidoria possa ser empregada como ferramenta de avaliação das políticas públicas na correção, prevenção e possível intermediação das demandas sociais, com reflexos na desaceleração da judicialização da política, na mediação e na conciliação, buscando maior participação da população, mais eficiência, rapidez no direcionamento e mais subsídios para formulação de novas políticas com informações objetivas.

A Ouvidoria do Ministério Público é um importante acesso ao cidadão para trazer suas demandas na efetivação de políticas públicas, viabilizando maior participação da sociedade, maior eficiência na execução dos serviços públicos, e mais subsídios para o controle ou para a formulação das políticas sociais. É um órgão que auxilia na Justiça Social, por intermédio das curadorias do Ministério Público, seja pela função judicial ou extrajudicial, promovendo acordos de condutas ou ajuizando ações civis públicas, realizando o anseio da cidadania¹¹.

Tratando da natureza da ouvidoria, Lyra, organizador da obra *A Ouvidoria Pública no Brasil, Modelos em Disputa* (2014), ao relacionar o sistema de ouvidorias autônomas e democráticas e o instituto do *ombudsman*, referido por ele como *Defensor del Pueblo*, por nós grifado em razão da importância do termo, afirmou: "O Brasil é o único país de expressão da América Latina que não recepcionou, no seu ordenamento jurídico, o instituto do *Ombudsman*, nesse continente denominado de *Defensor del Pueblo* (Defensor do Povo)". Observando as peculiaridades brasileiras sobre o tema, na Declaração da Cidade do México, de 14 de novembro de 2013, com ênfase ao reconhecimento da Ouvidoria pública como *Defensora del Pueblo*, Lyra faz alusão ao Instituto Latinoamericano do *Ombudsman* (ILO):

"Insta a los poderes constituídos em la República Federativa de Brasil a establecer um sistema de ouvidorias públicas, autónomas y democráticas, con Ouvidor General dotado de prerrogativas propias al Defensor del Pueblo latinoamericano, por fuera del Ministerio Público. (ILO, 2013)".

¹¹ Referindo-se à Ouvidoria Pública, outro não é o entendimento de José Antônio Callegari: a Ouvidoria e os demais canais de comunicação e controle social das instituições ingressam na vida das organizações com a promessa de satisfazer o anseio popular de participação nos eventos políticos dos quais nascem políticas públicas que afetam suas vidas. (CALLEGARI, José Antonio, *Ouvidoria de Justiça – Cidadania Participativa no Sistema Judiciário*, Ed. Juruá, Curitiba PR, 2014 p. 27.

Lyra sugere que, para aprimorar a qualidade na ouvidoria pública, é necessária a constante mobilização focada na construção de um sistema de ouvidorias, autônomas e democráticas, a fim de se aproximar da performance do *ombudsman*, ou conforme disse: “voltadas para criar condições que ensejem a transformação das ouvidorias subordinadas em independentes”.

Também entende Gallegari (2014, p. 43/44) que, ao discorrer sobre a ouvidoria na linha do tempo na sua obra *Ouvidoria de Justiça, Cidadania Participativa no Sistema Judiciário* tratou do assunto em cinco tópicos: no primeiro, referiu-se ao Brasil Colonial; no segundo, cuidou do estudo das constituições para melhor compreender a emergência das ouvidorias; no terceiro, trouxe reflexões sobre a instituição do defensor do povo; no quarto ponto, referiu-se às reformas constitucionais que introduziram o modelo gerencial na administração pública brasileira; e, ao final, no quinto, apresentou o ouvidor republicano como novo gestor da ouvidoria brasileira, no qual o cidadão passa a exercer controle sobre a gestão da coisa pública, enfatizando o papel do cidadão no controle da gestão pública na visão de Habermas na análise das democracias representativas. Considerou no seu estudo que a distância entre a ouvidoria colonial e a republicana não foi só temporal, mas foi também entre suas essências, a primeira sob o regramento das Ordenações Portuguesas, e a segunda sob a égide do enquadramento constitucional da EC 45/04, que inseriu a instalação da Ouvidoria no Poder Judiciário e no Ministério Público.

Apenas o terceiro ponto, o da reflexão sobre a instituição do defensor do povo interessa comentar neste tópico por corroborar o entendimento de Pinto Lyra (*op. cit.*) e por pertinência ao nosso tema da pesquisa, justamente porque repisa a institucionalização da figura do Defensor do Povo, o quinto ponto de igual importância será contextualizado adiante.

Gallegari se reporta à Assembleia Constituinte de 1987, na parte da rejeição parcial do Anteprojeto de Constituição de 1986, sob aprovação. Cita a abertura política que se iniciava na América Latina, a qual fizera adotar nas suas Constituições nacionais o modelo do Defensor do Povo, enquanto o Brasil fez opção pelo caminho inverso, rejeitando a proposta, segundo o autor, democratizante. Ainda no seu entender, deu-se preferência por fortalecer o Ministério Público, para o qual foram transferidas atribuições que seriam do defensor do povo, restando a Ouvidoria brasileira enfraquecida, por ter atribuições equivalentes ao modelo hispânico.

Mostrando-se como preferido pelas democracias representativas, o modelo do *ombudsman*¹², considerando na América Latina como o defensor do povo, encontrando-se como preferido no auge da formulação de um instituto de ouvidoria no Brasil, chegando muito perto de ser escolhido, é visto com olhar crítico por Arthur Virmond de Lacerda, (2008, p. 182), por outras razões. Dá a entender que seja muito pela natureza semântica do termo, por ter sido importado e adotada a tradução literal do termo hispânico "*Defensor del Pueblo*", para "Defensor do Povo", que pela natureza institucional, também importada, diante da inspiração sueca ou dos países latino americanos, deixando claro que foi prestigiada uma inspiração estrangeira como novidade, esquecendo-se das origens da nossa ouvidoria, segundo ele, coincidente com o marco histórico da nossa nacionalidade.

Chega a afirmar Arthur Virmond:

"Com o "ombudsman" preferiu-se o estranho ao próprio, o estrangeiro ao nacional, resultado nada louvável de um escasso conhecimento de nossas raízes ou de sua desestima, ou de ambos os motivos" (Virmond, 2008, p.182).

Justa ou não a crítica de Virmond, talvez tenha influenciado na retórica para convencer a opção por modelo diferente do adotado pela América espanhola, entre outras razões, ou forças de persuasão nos debates do tema na época.

Tal crítica não faz diferença quanto à proteção dos direitos de cidadania, embora todas as atribuições para realizar esses direitos não façam parte das funções da Ouvidoria, estão entre as atribuições do Ministério Público desde a Constituição Cidadã de 1988, como vimos antes. O povo não ficou sem seu defensor, que está na figura do Ministério Público e também com alguma parcela, tendente a se ampliar na Defensoria Pública, que ainda está se consolidando.

Lembra Lyra (2014, p. 100) que o art. 129, inciso II, da Constituição melhor caracteriza a função do Ministério Público como *ombudsman*, diz o inciso:

"- zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia."

¹² De origem sueca, termo equivalente a Defensor do povo, referido por Lyra como instituto adotado pelos países hispânicos.

Portanto, a figura do defensor do povo está justamente no Ministério Público consoante sua vocação bem clara na Carta Maior vigente, a Constituição Federal que confere ao órgão legitimidade para assim agir na defesa dos direitos sociais do cidadão. Se no modelo sueco é o ombudsman o responsável pelo espaço democrático na defesa do cidadão, na Constituição Cidadã de 1988, este espaço é viabilizado pelo Ministério Público.

Destarte, é da natureza da ouvidoria como órgão de acesso ao povo, receber e encaminhar com efetividade as demandas e os anseios do público em geral, podendo empregar o meio conciliatório, a partir de comunicação oficial aos respectivos órgãos executores, resultando em acordos extrajudiciais, ou termos de ajustamento conforme a atuação do órgão de execução, caso em que ajuda a diminuir a litigiosidade já exausta.

Quando esgotada essa via, fica a cargo de um órgão de execução do Ministério Público, ou seja, a Promotoria de Justiça com atribuições na respectiva matéria, novamente, depois de exaurir todas as possibilidades de conciliação, obrigando os órgãos demandados a executarem as políticas públicas precárias ou ausentes, por meio de ação civil pública, com o devido retorno social por interveniência da presteza que incumbe ao Ministério Público na defesa dos direitos sociais.

Demonstrada sua efetividade, veremos que a Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia é importante para reduzir o número de conflitos que sobrecarregam o Poder Judiciário em nosso estado. Embora, na comparação com os demais estados da federação, Rondônia esteja com bom índice de resolutividade, elevaria ainda mais esse nível na escala de produtividade, se o Judiciário fosse acionado apenas nos conflitos em que a mediação ou conciliação tiverem se mostrado infrutíferas, ou incabíveis, apesar do desempenho da Ouvidoria. Não menos importante será demonstrar a efetividade para valorizar a Ouvidoria como ente de comunicação a serviço da democracia participativa.

Aqui também é necessária a mudança de mais um paradigma, o de judicializar todos os anseios da cidadania como único meio para atingir a justiça social. Devemos mudar a cultura da litigiosidade para uma nova cultura, que busque a conciliação para reduzir conflitos sociais. Seria uma nova cultura de pacificação, não pela autoridade do Estado, mas pela homologação de acordos que levem à efetivação do bem-estar social.

Para reconhecer a efetividade da Ouvidoria no contexto das políticas públicas, como uma das portas das demandas levadas ao Ministério Público, é preciso entender que, para ser pública, a política deve atender os interesses públicos, ou seja, de toda a sociedade, não só a partir de sua justificação de existir, mas como mecanismo público ao acesso de todos os interessados, indistintamente, sejam próximos ou distantes, com regras claras que permitam a manifestação ampla de todos os atores interessados.

Em resumo, a Ouvidoria passa a ter papel significativo para governança pública, na medida em que seja reconhecida como instrumento de comunicação entre cidadão e máquina pública, sob o foco da transparência e responsabilização, segundo o conceito moderno da *accountability*.

Assim, então teremos menos litigiosidade e mais paz, esta – A PAZ – como direito fundamental de quinta geração, nas relações entre o cidadão e o Estado.

Já iniciamos esta mudança de paradigma. A litigiosidade tem sobrecarregado o Poder Judiciário, que não consegue atender a todas as demandas de conflitos de interesse entre cidadão e Estado, portanto sem trazer resolutividade às grandes questões sociais. Ganham força as ideias de justiça consensual, conjugando alguns dispositivos legais esparsos, nos quais a lei prevê solução de acordo a ser homologado judicialmente, ou não. Algumas normas nesse sentido já fazem parte do sistema processual brasileiro, em constante evolução. É possível criar espaço de conciliação no âmbito da ouvidoria.

A ouvidoria do Ministério Público de Rondônia se junta a outros mecanismos de participação popular e controle social, no contexto da democracia participativa insculpida na Constituição cidadã de 1988, servindo de órgão mediador nas mais variadas demandas da população e agindo como agente pacificador.

Como agente pacificador, a ouvidoria contribui para desafogar o poder judiciário, que registra elevado número de conflitos de interesses solucionáveis pela conciliação.

2.1 Ouvidoria. Diferenças entre o Instituto da Ouvidoria e o Ministério Público

Acreditamos que para melhor entender a Ouvidoria seja interessante compreender as diferenças existentes entre ela e o Ministério Público, no nosso caso, o órgão no qual ela está inserida, considerando ser o nosso tema de estudo, a Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia.

Cabe ao Ministério Público a defesa dos direitos difusos e coletivos. Para tanto, é inerente à sua atuação o exercício da capacidade postulatória, estando legitimado para agir judicialmente e extrajudicialmente. O Ministério Público é autônomo por disposição constitucional, seus membros têm independência funcional, enquanto que a Ouvidoria é órgão de poderes limitados, não tem autonomia, como lembra Callegari (2014, p. 35): "Entre nós, prevalece o modelo de Ouvidoria obediente, com autonomia reduzida em razão daqueles que têm poderes para nomear, dar posse e exonerar o Ouvidor".

Explica ainda o autor que a atuação da Ouvidoria é mais informal, podendo ser acionada pela oralidade, enquanto o Ministério Público está vinculado a procedimentos formais, quais sejam: a legitimidade para agir, interesse processual, a competência funcional conforme as atribuições constitucionais e legais.

Temos aqui uma diferença funcional muito clara: o Ministério Público depende do devido processo legal para fiscalizar a administração em geral, enquanto que a Ouvidoria, para atuar como canal de acesso ao cidadão para se socorrer do Ministério Público, independe de procedimentos formais, por ser a conexão dessa comunicação. A propósito da informalidade na comunicação de acesso do cidadão pode ser por intermédio do mais simples meio, seja escrito de forma básica ou rebuscada (desnecessária), seja em papel ofício, carta ou qualquer papelucho, a exemplo do que prega a doutrina do direito ao tratar do *habeas corpus*, ou até mesmo papel de embrulho de padaria se for esse que o demandante tiver a seu dispor. Por mais estranho que possa parecer essa observação, faz sentido numa administração pública sujeita a burocracia de rua, aquela que coloca no atendimento ao público servidor sem a qualificação necessária para orientar o cidadão, dizer seus direitos e não o recebe ou não lhe dá ouvidos porque desconhece ou não sabe como levar ao seu alcance a solução assegurada no direito que lhe é legítimo ou o serviço que a política pública coloca a seu dispor, tema que veremos em outro tópico.

Lyra (2013, p. 95), tratando da figura do “*ombudsman*”, genericamente, e não exatamente do modelo brasileiro de ouvidoria, porque inicialmente citou o Provedor de Justiça de Portugal, afirma que lá seus membros não têm legitimidade ativa como os do Ministério Público para ajuizarem ações que assegurem a prestação de serviços públicos com qualidade. Aponta o autor duas diferenças significativas: ação corretiva do Ministério Público e a forma de acesso e à legitimidade do Ministério Público. Quanto à primeira diferença, a ação corretiva, afirmou: “*A primeira delas diz respeito à natureza das competências que permitem a correção das políticas públicas, de injustiças e da “má administração”.*”

Com ênfase no modelo brasileiro, explica que o Ministério Público expandiu suas competências - tecnicamente preferimos dizer atribuições -, que se tornam efetivas mediante a propositura de ações civis públicas, instaurações de inquérito civil e os Termos de Ajustamento de Conduta, a nosso ver capazes de obter melhores índices de resolutividade.

A segunda diferença, a forma de acesso, explica que a legitimidade está ligada aos conhecimentos *técnico-científicos*, enquanto no caso do modelo clássico de *ombudsman*, seria de ordem política, por delegação do Parlamento. No caso das ouvidorias públicas, o modelo pátrio também é o de delegação, na maioria das vezes, do titular da pasta à qual está afeta, noutros por escolha da direção superior por votação, mas sem autonomia plena. Os conhecimentos *técnico-científicos* antes citados são aferidos pelos membros do Ministério Público mediante concurso de provas e títulos, o que não acontece nas ouvidorias.

Esclarece que a ação corretiva do Ministério Público está voltada ao cumprimento da lei pelos poderes públicos, fiscalizando as políticas públicas e os seus atos administrativos, conforme previstos na carta constitucional, tornando-as efetivas por meio da ação civil pública, inquérito civil, termos de ajustamento de conduta (TAC), conferindo ao Ministério Público atuação importante de natureza correccional, além de observador de sua efetividade.

O Ministério Público é o ator principal na garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos. Paulo Bonavides afirma:

“Ainda não temos a guarda eficaz da Constituição por um tribunal de juízes constitucionais; temos, porém, a guarda da Sociedade por um corpo de membros do Ministério Público. São aqueles que, nos termos de sua presente atuação, se comportam como soldados da Lei

Fundamental, sacerdotes do Estado de Direito, órgãos da democracia participativa, que eles fazem passar da região teórica às esferas da práxis e da sociedade". (2000. p. 43)

As ouvidorias dos Ministérios Públicos, embora deles façam parte, com eles não se confundem, tanto é que elas têm autonomia funcional reduzida, pois se afiguram coadjuvantes. Isso porque, na maioria dos Estados, a ouvidoria está inserida na estrutura ministerial como órgão auxiliar, e nesse desenho está encarregada de fazer os encaminhamentos das demandas, podendo optar por se dirigir ao gestor dos serviços públicos reclamados, comunicando sobre sua omissão ou defeito de qualidade do serviço prestado. Ou, o que é mais comum, repassar a demanda à Promotoria com a atribuição respectiva daquele serviço, que decidirá pelas medidas cabíveis conforme seu poder fiscalizatório, podendo instaurar inquérito civil público, convocar audiência pública, promover TAC (termo de ajustamento de conduta) ou ajuizar ação civil pública, entre outras, quando pertinentes, enquanto órgão de execução com autonomia funcional, fazendo seu papel na garantia dos direitos difusos e coletivos.

Rubens Pinto Lyra (2014) enfatiza essa diferença. Para ele, enquanto o Ministério Público garante, mediante suas prerrogativas, o respeito ao direito violado, ou a reparação, conforme o caso, advertindo das sanções aplicáveis, o Ouvidor atua fazendo uso da persuasão e do convencimento, ao que chamou de "magistratura da persuasão". Por isso afirmou que, para exercer sua função, o ouvidor precisa ter credibilidade e um currículo marcado pelo compromisso com os valores democráticos e o exercício da cidadania.

Curiosamente, o autor cita que no Brasil o Ministério Público e as Ouvidorias compartilham as prerrogativas do *Ombudsman*, entretanto segundo ele se tornou tradição associar o ofício das Ouvidorias ao *Ombudsman*. Inclusive na literatura, segundo ele é mais frequente a referência ao ouvidor público como o *ombudsman* brasileiro, enquanto os membros ministeriais são aqueles que intervêm de modo mais acentuado nas políticas públicas, uma vez que as ouvidorias não atuam judicialmente.

Não sem razão a crítica de Virmond (2008), ao conceito de *ombudsman*, pois como vimos agora até a literatura pátria se deixou seduzir pela expressão estrangeira.

2.2 Participação popular e controle social – A ouvidoria como mecanismo indutor de políticas públicas

O controle social é exercido pelo cidadão mediante o acompanhamento da execução das políticas públicas, a prestação de serviços públicos, a contratação pela administração pública e demais atos relacionados a orçamentos e gastos públicos, que se sujeitam, além dos controles internos e externos, ao controle da população.

Muito precisa a definição de controle social mostrada por Callegari (2014, p. 105) no seu livro *Ouvidoria de Justiça*, encontrada por ele na página eletrônica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, qual seja:

“O controle social se dá pela participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania.

O controle social¹³, como expressão da participação do cidadão na gestão pública, está amparado na Constituição da República que assegura a todo indivíduo o direito ao acesso à informação, resguardado o sigilo da fonte, sempre que necessário ao sigilo profissional. A todos é assegurado obter da administração pública informações de interesse particular, coletivo ou geral, que devem ser prestadas no prazo legal, sob pena de responsabilidade, exceto nas situações em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, de acordo com o art. 5º, incisos XIV e XXXII. Vejamos:

“Artigo 5º

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

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

¹³ Entendido no sentido de fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública, como mecanismo de prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania (Controladoria Geral da União – CGU, cartilha Controle Social – 2012). Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em 8 set. 2019.

Logo, o direito de acesso à informação está inserido entre os direitos e garantias fundamentais, condição que o qualifica como mandamento constitucional que obriga toda a administração pública. Pelo acesso à informação o cidadão está participando da administração de modo consultivo quando pesquisa dados sobre prestação ou contratação de serviços, pagamentos a fornecedores ou a servidores, orçamentos ou qualquer empenho de despesa pública.

A administração pública, por sua vez, há de ser regida sob o império da Constituição, que prescreve os princípios a que ela está sujeita, a exemplo do princípio da legalidade, por meio do qual impõe a obediência à lei como regra geral. Importante frisar também o princípio da impessoalidade, que veda a promoção pessoal do gestor, e o da moralidade, que diz respeito à ética dos valores no exercício da atividade pública. O princípio da publicidade também deve ser seguido como regra geral, e, finalmente, o princípio da eficiência, que orienta a qualidade na prestação dos serviços públicos, a ser medida com a satisfação dos administrados.

Conforme mencionamos nas notas introdutórias, referindo-nos a controle e transparência, repetimos como dispõe a Carta Maior no art. 37, inciso XXII, § 3º e seus incisos:

Art. 37. 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 e, também o seguinte: (...)

I - (...)

II - (...)

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integradas, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

§1º (...)

§2º (...)

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

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimentos 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, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

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

O inciso XXII está orientado por esses princípios ao estabelecer que os servidores que exercem atividades essenciais ao funcionamento do Estado, mediante prioridade de recursos financeiros, atuarão de forma integrada e compartilhada no tocante a cadastros e informações fiscais, segundo a previsão legal ou estipulado em convênios.

O primeiro parágrafo deste inciso cuida da publicidade dos atos públicos e da impessoalidade no emprego de símbolos. O segundo parágrafo prevê a nulidade de ato no preenchimento irregular de cargo público, emprego público e funções públicas, conforme os incisos I e II do mesmo artigo.

Encontramos no terceiro parágrafo, com todas as letras, a base para o exercício do controle social pelo cidadão, que, para fazê-lo, contará com a Ouvidoria como canal de acesso para levar suas demandas, cobrar qualidade na prestação do serviço público, além de cobrar a própria oferta do serviço que fizer parte de seus direitos sociais.

Lembra Lyra que a redação do parágrafo 3º, acima transcrito, foi extraída da Emenda Constitucional nº 19/1998, tornando necessário, segundo ele, a criação de espaços na Administração Pública, não definidos à época, mas que possibilitem ao indivíduo exercer a cidadania, independentemente de estarem ou não no gozo de seus direitos políticos.

A criação das Ouvidorias só veio a ser determinada expressamente na Constituição Federal com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, referindo-se apenas ao âmbito da Justiça Federal (art.103-B, § 7º) e do Ministério Público como instituição nacional (art.130-A, § 5º).

Acrescenta ainda o autor em comentário que as Ouvidorias, independentemente de previsão expressa no texto constitucional, se prestam a construir espaço democrático em que qualquer cidadão possa se manifestar quanto à prestação dos serviços dos órgãos públicos e dele receber uma resposta por intermédio do ouvidor (Lyra 2014).

Na visão de Camila De Mário (2011, p. 51), as Ouvidorias promovem a mediação e interlocução entre cidadão e Estado, enaltecendo que mais comumente as demandas se referem a um indivíduo e ao Estado e raramente são trazidas pelo coletivo. Portanto, as ouvidorias abrem o diálogo entre o cidadão que demanda e a administração, ou gestor obrigado à prestação de um serviço ou uma política pública.

Referindo-se às informações registradas nas Ouvidorias Públicas, a autora esclarece que devem ser de fácil acesso, pois servem de prestação de contas, cujos dados podem apontar as fragilidades da administração, bem assim mostrar quais medidas estão sendo tomadas para a solução.

Com essa performance, segundo a autora, a Ouvidoria coloca-se como instrumento de *accountability*, termo de origem inglesa, que diz respeito a prestação de contas, responsabilização e transparência e que pressupõe a aproximação entre representantes e representados na cobrança daqueles quanto aos interesses dos que representa.

Comenta a autora que *accountability* e prestação de contas estão ligadas à ideia de combate à corrupção, mau emprego ou desvio de verbas públicas, atos de improbidade administrativa sempre frequentes no processo de redemocratização.

Pela importância do papel da *accountability* na democracia participativa, como coadjuvante na avaliação das políticas públicas do Estado, e por ser auxiliada pela ouvidoria como canal de comunicação com o cidadão, cuidaremos especialmente desse tema no tópico 4, Governança e *Accountability*.

A efetividade de uma política ou serviço público fica visível e constatada pelo cidadão que, por meio da Ouvidoria, acessa o andamento dos processos em que solicitou algum tipo de serviço, acessa informando alguma reclamação ou conduta ímproba de agentes públicos e também acessa para ter resposta de sua demanda. O cidadão passa também a ter conhecimento sobre a elaboração e implementação de determinada política ou serviço, no entender da autora.

Como podemos ver, o controle social é instrumento da democracia participativa, pois fiscaliza, monitora e controla as ações dos gestores públicos, aproximando o cidadão de seus governantes. A Ouvidoria é atuante nesse controle, coloca-se como um dos canais de aproximação entre representados e representantes da população, como meio de acesso da cidadania ao poder público para acompanhar ações de governo e avaliar a gestão pública, cobrando quando se apresenta deficitária.

O Controle social age sobre a governança e é exercido pela sociedade, que tem a ouvidoria como a porta de acesso. Em tempos de transparência muito debatida, a *accountability* agrega ao sistema de controle meio para a sociedade participativa avaliar seus representantes.

3 OUVIDORIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Ouvidoria encontra na Constituição Federal legitimidade como instrumento de participação e controle social, junto a outros organismos de participação social, como audiências públicas, conferências de políticas públicas e conselhos de políticas públicas.

O marco principal da ouvidoria na Constituição Federal está previsto no capítulo reservado à Administração Pública:

“Art. 37 – [...] § 3º - As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei”.

Cuidaremos deste dispositivo na abordagem da participação popular, adiante. A Emenda Constitucional nº 45 inaugurou a transcrição de dispositivo sobre ouvidorias no texto constitucional, ao criar as ouvidorias no Ministério Público e Poder Judiciário, como mencionamos anteriormente, no tópico Ouvidoria e Controle Social. Conjugando o artigo e a emenda acima, junto aos demais dispositivos que fundamentam a legitimação participativa ao cidadão, chegamos à ouvidoria no formato constitucional.

3.1 Ouvidoria dos Direitos Fundamentais

Na Constituição Federal, no título Dos Princípios Fundamentais, o artigo 1º arrola cinco fundamentos, dentre os quais a cidadania, figurando em segundo lugar, na sequência da soberania. Logo, a cidadania é um princípio fundamental, que se refere a um dos fundamentos do Estado e ao cidadão como destinatário dos direitos e das garantias previstas no texto maior. A cidadania, inerente ao cidadão, o legitima a buscar seus direitos fundamentais por intermédio da Ouvidoria, independentemente de quem os esteja suprimindo.

*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
(...) II - a cidadania;*

Beatriz Renck (2014, p. 213), autora do artigo *Princípios Constitucionais, Normas e Procedimentos Relacionados à Atividade da Ouvidoria*, que integra a obra *A Ouvidoria Pública no Brasil, Modelos em Disputa*, organizada por Rubens Pinto Lyra, citando o caso das ouvidorias judiciárias, vê a importância do princípio da cidadania, junto aos demais princípios constantes no mesmo art. 1º, por funcionarem como fundamentos dos demais artigos da Carta Maior e, como tal, são considerados cláusulas pétreas. Do ponto de vista conceitual, diz a coautora que cidadania é o direito de participar dos destinos do Estado.

No regime democrático, na sua essência, temos certa a democracia no topo da pirâmide do estatuto constitucional, na regência máxima dos princípios fundamentais que estão na base. Dentre estes, o direito de cidadania legitima a Ouvidoria como órgão facilitador da concretização de todos os direitos que são decorrentes, ferramenta importante para consolidação da democracia com o objetivo de garantir igualdade e justiça social a todos. A Ouvidoria se coloca como incentivo ao cidadão na participação social das políticas públicas, simplesmente porque é através dela que o povo pode falar, pedir, reclamar ou elogiar.

Podemos mesclar a evolução histórica do instituto da Ouvidoria com a evolução histórica dos direitos fundamentais bastante claros na Constituição de 1988, nela inaugurados pelos de primeira geração, referentes aos direitos civis e políticos, que tem por titular o indivíduo, portanto, inerentes à pessoa, e como tal são invocados em oposição contra o Estado, separando a Sociedade do Estado, são direitos que valorizam primeiramente o "homem singular", segundo o constitucionalista Paulo Bonavides (p. 578), que explica se tratar do homem das liberdades abstratas, o homem que compõe a sociedade civil.

Já os direitos fundamentais de segunda geração, emergentes juntos com os de primeira geração, no século XX, são os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, nasceram, segundo o autor, abraçados ao princípio da igualdade e dominaram inteiramente as Constituições do segundo pós-guerra.

Os direitos fundamentais de terceira geração são direitos que se assentam sobre a fraternidade, conforme Paulo Bonavides (p. 583), *apud* Karel Vasak, entrando em cena no final do século XX, deixam de ter como foco os interesses de um indivíduo, ou de um grupo, ou ainda de um Estado em tese, passam a ter como destinatário o "gênero humano mesmo", como dito pelo autor, acrescentando, "como valor supremo", abrindo espaço aos debates sobre questões referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade, todas estas, atualmente, áreas de abrangência da atuação de uma eficiente Ouvidoria do Ministério Público, seja de qual âmbito for.

Vale-se o autor das anotações de Mbaya, para quem o direito ao desenvolvimento diz respeito tanto a Estados como a indivíduos, quanto a estes como pretensão ao trabalho, à saúde e à alimentação adequada.¹⁴

Na sequência, temos a quarta geração de direitos fundamentais, fruto da globalização política que completa a institucionalização do Estado social. Nesta geração vicejam o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo, apontados por Paulo Bonavides (p. 586). Conjugados entre si, estes três direitos clamam por uma Ouvidoria atuante como ferramenta facilitadora da efetivação de tais direitos fundamentais, neles a maior justificação do instituto da Ouvidoria. Tratando-se de direitos sustentados pela Constituição, é nela que deve estar a base do novo instituto, ainda mais que são direitos inerentes à cidadania e como os direitos de quarta geração não excluem os das gerações anteriores, os quais, arremata o autor, são absorvidos sem serem removidos, sobrevivem, não se interpretam, concretizam-se, são a base da democracia.

Quinta geração de direitos fundamentais: Paulo Bonavides (p. 584; 585) se refere a "trasladação" da terceira geração, que abrange a fraternidade, para a quinta geração de direitos fundamentais que trata do direito à paz, reconhece em Karel Vasak, quem inseriu a paz no "rol dos direitos da fraternidade", ou seja, a terceira geração. Paulo Bonavides cita Vasak, especialista em direito público da UNESCO que fez alusão à Declaração das Nações Unidas, sobre o preparo da sociedade para viver em paz, a Resolução nº 33/1973, aprovada na 85ª reunião plenária da Assembleia Geral de 15/12/1978, que declara *"toda nação e todo ser humano, independente de raça, convicções ou sexo, tem o direito imanente de viver em paz, ao mesmo passo*

¹⁴ Etiene-R Mbaya, manuscrito cedido ao autor Paulo Bonavides.

que propugna o respeito a esse direito no interesse de toda a Humanidade”. A resolução fundamenta o direito à paz na *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, de 10/12/1948, e o *Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos*, de 16/12/1966¹⁵.

Outro documento referido por Vasak, citado por Bonavides, como precursor da declaração do direito à paz foi a proclamação da OPANAL – Organização para a Proscrição às Armas Nucleares na América Latina, sobre a paz como direito do homem, constante da Resolução 128 (VI), de 27/4/1979.

O constitucionalista Paulo Bonavides explica que quando essa resolução foi aprovada pela OPANAL, na Conferência Geral realizada em Quito, no Equador, declarou que adotava também o critério da Resolução 33/1973 da Assembleia Geral das Nações Unidas, 18/12/1978, para reconhecer que “todas as pessoas, os Estados e a Humanidade têm o direito a viver em paz”, solicitando que a resolução por ela aprovada chegasse ao conhecimento do Secretário-Geral das Nações Unidas e do Diretor-Geral da UNESCO “como expressão da vontade dos Estados que firmaram o Tratado de Trateloico de reconhecer, afirmar e garantir o direito à paz de seus países e de todas as pessoas que habitam em seus territórios”. Finaliza referindo-se à Declaração do Direito dos Povos à Paz, constante da Resolução 39, da ONU, de 12/11/1984, que em seu teor “proclama solenemente que os povos de nosso Planeta têm o direito sagrado à paz”, transcrições feitas pelo autor.

Para Fernanda Priscila Ferreira Dantas, na sua obra *Direitos Sociais no Brasil, Desafios e Mecanismos para a sua Concretização*, os direitos fundamentais equivalem a “normas positivadas com grande teor principiológico” porque possuem proteção especial e prioritária, por opção do constituinte originário (p. 25).

A autora, ao discorrer sobre direitos fundamentais sociais, faz menção a José Afonso da Silva, que os trata como “dimensão dos direitos fundamentais do homem, assim equivalendo a prestações positivas que devem ser proporcionadas, diretamente ou indiretamente, pelo Estado”.

Para demandar estas prestações positivas o cidadão pode se socorrer das ouvidorias, legitimados pelo direito de peticionar no sentido amplo, ou seja, não apenas ao Poder Judiciário, mas também perante a Administração. Salomão Abdo Ismail Filho, referindo-se ao acesso à Justiça Social considera o direito de acesso à

¹⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 2 de set. 2019.

justiça um direito fundamental completo (2013, p.36), explicando porque "possui uma dimensão de direito individual" que o ampara a peticionar no âmbito judicial ou administrativo buscando seus interesses. Aqui, também a Ouvidoria é ferramenta útil acessível ao cidadão legitimada num direito individual da classe dos direitos fundamentais.

Assim, a consolidação do regime democrático se concretiza na Constituição de 1988, criando um arcabouço de direitos a partir de sucessivas mobilizações sociais e políticas conquistadas durante as duas décadas que antecederam a sua promulgação, abrindo espaço à "participação social na Administração Pública em resposta a demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro", segundo Frederico Barbosa da Silva, Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin, coautores, entre outros, do livro *Questão Social no Brasil*, no capítulo *Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias*.¹⁶

Para esses autores, a participação social prevista na Carta Magna de 1988, passou a ser importante na formulação organizada das políticas públicas, bem assim, tanto no controle do Estado, como no processo de decisão das políticas sociais, complementando a ação estatal.

Sugerem os autores três enunciados que explicam como deve ser entendida a participação social, seja quanto aos direitos sociais ou à proteção social, bem assim quanto à prevalência de modelos democráticos nas instituições a que estão afetos, são eles:

- a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;*
- b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e*
- c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.*

A cada orientação desses enunciados, embora tenham a formulação voltada para o estudo dos conselhos, são pertinentes também ao instituto da ouvidoria porque

¹⁶ Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo (IPEA – 2009). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Livro_Questao_Social.pdf, p.373. Acesso em 7 de ago 2018.

ela funciona como mecanismo auxiliar de participação social, sob a forma de canal de comunicação aberto a qualquer tempo, a qualquer cidadão, sem prévia inscrição e sem rigor formal para acolher as demandas relacionadas à transparência, visibilidade, observância dos princípios democráticos que orientam o sistema decisório, que ser considerados, principalmente, tendo em vista o interesse público. Não deixando de fora a *accountability* quando impõe transparência nas deliberações e visibilidade nas ações, e ainda quando reconhece que as demandas, pela participação passam a legitimar os interesses públicos, significando soerguimento da igualdade e equidade nas políticas públicas.

3.2 Participação do cidadão na Administração Pública

A democracia¹⁷ como poder do povo exige uma aproximação direta do cidadão com a administração pública, isso porque o Estado se coloca distante do povo depois de escolhidos e empossados seus gestores, configurando-se, por si só, um ente sem comunicação com sua gente. Para não chegar às raias da inércia, há de ter lugar a participação na via direta para realizar o sentido democrático da forma de governo.

A participação do cidadão vem ganhando espaço entre os constitucionalistas modernos. Muito oportuno o que entende J. J. Canotilho (1993, p. 409), constitucionalista português, sobre o tema, quando trata da Democracia como participação.

A teoria da *democracia participativa* considera-se como teoria crítica da teoria pluralista e como alternativa para o impasse do sistema representativo. O seu ponto de partida fundamental é o interesse básico dos indivíduos na autodeterminação política e na abolição do domínio dos homens sobre os homens. Contra uma teoria democrática representativa, totalmente *abosortiva* (isto é, que exclui os direitos e participação direta democrática) e contra um *mandato livre*, totalmente desvinculado dos cidadãos, a teoria da participação aspira à realização da ideia de democracia como poder do povo, juntando todas as suas componentes: individualistas, colectivistas, ideal radical democrático, autodeterminação individual e domínio do povo.

¹⁷ “A democracia é a forma constitucional de governo da maioria, que sobre a base da liberdade e igualdade, assegura às minorias no parlamento o direito de representação, fiscalização e crítica” cf. Pinto Ferreira, Princípios Gerais do direito constitucional moderno.

O autor refere-se a uma "longa tradição" citando como marco inicial a "Comuna de Paris", até o anarquismo surgido do sistema de conselhos como oposição não parlamentar, dando ensejo à formação da vontade política de "baixo para cima", criando estrutura decisória com a participação popular.

A participação popular na Administração Pública, como resultados dos avanços democráticos, portanto, entra no desenho constitucional brasileiro, está amparada na Constituição Federal, na forma do artigo 37, § 3º, conforme a redação atualizada pela Emenda Constitucional nº 19/98, antes transcrito, ficando assim disposto:

Art. 37 (...)

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

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços 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, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;)

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

Beatriz Renck (2014, p. 215) enfatiza que a EC nº 19/1998 deu impulso à criação de espaços na Administração Pública para o exercício da cidadania, ainda que na época esses espaços não tenham sido enumerados. Lembra que no texto maior, expressamente, foi determinada a criação de ouvidorias no plano do Judiciário Federal (art.103-B) e do Ministério Público (art. 130-A, § 5º), pela redação da EC nº 45, tão somente, porém, segundo ela, tais espaços democráticos não dependem de previsão textual na Constituição.

Juntam-se ao artigo 37, § 3º, o inciso XXXIII do artigo 5º e o parágrafo 2º do artigo 216, também da Magna Carta, que se completam:

Art. 5º (...) XXXIII – 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.

Art. 216 (...) § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

No conjunto, estes dispositivos constitucionais fundamentam a lei de acesso à informação e o direito de petição no âmbito administrativo. Desse modo, a ouvidoria como acesso do cidadão para essas finalidades tem seu alicerce na Constituição Federal, obedecendo a princípios de isonomia e de proteção dos direitos fundamentais da cidadania, especialmente, contra abuso do Estado por seus agentes públicos.

Este é o marco constitucional do Instituto da Ouvidoria, a combinação destes artigos nos incisos e parágrafos citados asseguram a participação dos cidadãos na gestão pública, permitindo o acesso à informação, notadamente em relação aos serviços públicos, avaliando a qualidade dos efetivamente prestados, ou reclamando dos não prestados, auxiliando na concretização dos direitos sociais.

Isso se dá porque a Constituição tem como norte princípios de democracia participativa, num aspecto de modo indireto pelo voto e noutro de modo direto, ou seja, a participação direta, na regência da administração pública, além de que adotou o princípio da impessoalidade e da publicidade dos seus atos.

Lembremos que, a despeito de debates acirrados, vivemos a "democratização da democracia" quanto ao sentido do princípio democrático, expressão cunhada e explicada por J. J. Gomes Canotilho (1993, p. 410) há mais de duas décadas. O renomado constitucionalista lusitano faz um esclarecimento terminológico ao discorrer sobre o problema da democratização: *Participação ou democracia participativa em sentido amplo* abrange a participação através do voto, de acordo com os processos e formas da democracia representativa; *participação em sentido restrito* é uma forma mais alargada do concurso dos cidadãos para a tomada de decisões, muitas vezes de "forma directa e não convencional". A este conceito convém trazer o entendimento de autores de que se notabilizaram em Ciência Política ou Sociologia que definem a participação popular com enfoque em fortes bases empíricas, pois o regime político de um Estado está disposto na Constituição depois de atravessar intensas discussões em assembleia constituintes, representando a ideia, embora prevalecida da maioria, mas discutida por todas as minorias, todos se sujeitando ao texto final.

Então, apesar de nos referirmos à participação do cidadão na administração, estamos tratando da ouvidoria na Constituição, em seu aspecto formal voltado aos constitucionalistas, para o contexto da nossa pesquisa dependemos das definições dos cientistas políticos, como Dahl, citado por Jawdat, ao comentarmos sobre a

poliarquia, agora citado por Rogério Luiz Nery da Silva¹⁸, que se referiu à noção de “multiplicidade” segundo Dahl (1967, p. 14-24), em alusão ao momento da idealização de poliarquia, olhando a dinâmica política distribuída em vários centros de poder que vieram a substituir a concentração de poder, ao editar “Poliarquia” em 1972 provocando mudança de paradigma na ciência política, suprimindo a “vontade central” e incluindo as “categorias de análise” no dizer Nery da Silva, em seu artigo Políticas Públicas e administração democrática, do qual transcrevemos o seguinte parágrafo:

A concepção dahliana de democracia sugere a existência de um governo que estabeleça relação de caráter "responsivo" (DAHL, 2005, p. 25-27) com os governados, a partir da noção de igualdade política dos cidadãos. Segundo essa delimitação teórica avaliativa da democracia, os cidadãos devem ter acesso a plenas oportunidades de manifestação de suas preferências, à expressão individual ou coletiva das mesmas e à garantia de que o governo irá, ao menos, considerar suas expectativas, na tomada das decisões. A operatividade desse modelo está necessariamente associada à existência de outras liberdades públicas, relacionadas com a expressão do pensamento, o direito ao sufrágio e ao voto, a elegibilidade, a constituição e adesão às organizações e associações, o acesso à informação, além de instituições livres, que viabilizem esses e outros desdobramentos com idoneidade.

O articulista Nery da Silva ressalta que é importante disponibilizar aos cidadãos espaços para exporem seus “argumentos, vontades e expectativas (DAHL, 1967)”, entendendo que há situações propensas a difícil consenso, porém surge ambiente para negociações que trazem à discussão as ideias conflitantes, que chegam à “solução alternativa” às sugestões opostas. Em reforço ao argumento, repisamos transcrição de Dahl feita por Nery:

“Em razão de um centro de poder ser colocado contra outro, o poder por si próprio será limitado, civilizado, controlado e direcionado aos propósitos humanos decentes, enquanto a coerção, a mais odiável forma de poder, será reduzida ao mínimo [...] Em razão das constantes negociações entre diferentes centros de poder serem necessários a fim de formar decisões, cidadãos e líderes irão aperfeiçoar a preciosa arte de solucionar pacificamente seus conflitos, e não meramente visar o benefício de uma das partes, mas o benefício mútuo de todas as partes em conflito. (DAHL, 1967, p. 14-24)”

¹⁸ NERY DA SILVA, Rogério Luiz da Silva – Políticas públicas e administração democrática *Online version* ISSN 2177-7055 Sequência (Florianópolis) nº 64 Florianópolis, julho 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000100004. Acesso em 23 out. 2018.

Embora clássico, podemos entender a pertinência do que os franceses chamam: *le pouvoir arrête le pouvoir*, o poder freia o poder, expressão cunhada por Montesquieu (1689-1755) no *L'Esprit des Lois* (1748). Ou, igualmente na divisão clássica dos poderes, o *checks and balances*, de Madison:

“This policy of supplying, by opposite and rival interests, the defect of better motives, might be traced through the whole system of human affairs, private as well as public. We see it particularly displayed in all the subordinate distributions of power, where the constant aim is to divide and arrange the several offices in such a manner as that each may be a check on the other – that the private interest of every individual may be a sentinel over the public rights. These inventions of prudence cannot be less requisite in the distribution of the supreme powers of the state” (1996, p. 356).

Entendemos, a partir da citação de Madison, que a política distributiva de poder aos interesses conflitantes, faltando melhor razão, pode ser planejada conforme todo o sistema de assuntos pessoais, privados ou públicos. A seu ver pessoal, está arranjada em toda a descentralização subordinada de poder, em que o objetivo permanente é distribuir e organizar os diversos departamentos, ou setores, de maneira que cada um deles possa controlar o outro – que o interesse particular de cada indivíduo possa demandar vigilância sobre os direitos públicos. Essa prudência estabelecida não deve ser menos exigida na distribuição dos poderes supremos do Estado. Daí se pode deduzir o *empoderamento* da sociedade, visando aumentar a participação popular.

Podemos entender a participação como expressão dos anseios e vontades de cada ente participante que se manifestam na forma de poder, por essa razão limita a desproporcionalidade que leva ao abuso dos interesses em jogo. A propósito, vem a calhar o termo “empoderamento”, empregado por Pedro Costa (2014, p. 133), depois de comentar a dificuldade de criar espaços de participação que efetivamente, desenvolvam o exercício da cidadania, mencionado no capítulo de sua autoria, *Participação Social e Alta Vulnerabilidade Social, Estudo de Caso em Porto Alegre – RS*, entre outros da obra *Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território*, organizada por Vanessa Marx. Segundo ele, a questão está colocada como paradigma, citando Santos (2003), no sentido de a administração pública anunciar, repetidamente, frases de efeito a propor a participação popular nas políticas públicas,

visando à efetividade da proposta, se alcançada, presente a condição de assumir o papel democrático. Assim, lembra que a noção de *empoderamento* avança enquanto “causa e consequência dos processos participativos”, citando (ROMANO, 2002).

Pedro Costa propõe na parte que lhe coube na obra, como problema a questão da participação em uma comunidade de alta vulnerabilidade, o *empoderamento* numa relação de “causa e efeito” como a participação popular e a democracia são resultados da cultura moderna ocidental. Para ele, a explicação está na racionalidade *weberiana*. Ao que levantou no caso pesquisado, afirma que referida racionalidade não termina o ciclo plenamente nos sujeitos, nem proporcionalmente entre cada um. Entendeu que os processos de organização econômica e política mostraram uma “pré-racionalidade”, o que Souza (2018, p. 218) define como *subcidadania*.

Os dados empíricos que levantou fazem ver características próprias de uma “modernidade periférica” na qual ser repete uma imposição de agir na sociedade como aparentando ser “inclusivo e politizante, acaba por “excluir e despolitizá-la, conseguindo qualquer dinâmica de mudança conferindo autonomia e modo duradouro.

A comunidade pesquisada situa-se na região central de Porto Alegre (RS). Os dados empíricos levantados tiveram o objetivo de identificar as práticas políticas e oportunidades de trabalhos nela existentes. No capítulo, o autor trabalha o embasamento teórico fazendo a revisão do que passa a chamar de *subcidadania*, a partir do que propõe Jessé de Souza (2018, p. 237). Depois de expor os dados empíricos da pesquisa, o autor indica os espaços de participação e como acontece na comunidade que vivenciou, para compreender as causas do fenômeno e poder contribuir na proposta de alternativas políticas e acadêmicas para “a superação autônoma e não tutelada da condição de pobreza extrema em meios urbanos, a partir das mudanças nas condições políticas de vida nesses mesmos espaços”.

Portanto, espera o autor que sua pesquisa sirva de meio para promover uma transformação na configuração política da comunidade, que só acontecerá se o gestor conseguir oferecer os espaços de participação popular previstos no modelo democrático. Para se valer desses espaços, será importante para a comunidade contar com uma ouvidoria instalada próxima dos moradores, ou ao menos com canais facilitados para o acesso do cidadão, que servirá, nas diversas formas de atendimento, inclusive para avaliar as condições políticas daquele universo de pessoas.

Assim, os interesses da cidadania, diretamente ou representados por atores que os defendem, são encaminhados aos espaços públicos, que podem ocupar uma ouvidoria, ou outro por ela construído, com a finalidade dar ensejo à deliberação entre cidadão e Estado, ou entes coletivos representando núcleos de poder e o Estado, seja para escolher soluções, ou para demandar com perspectivas de resultado justo quando entra em cena a negociação articulada com responsabilidade, travando discussões que cheguem a soluções voltadas a promover o equilíbrio nas relações entre o indivíduo e o Estado.

Portanto, a Ouvidoria exerce papel fundamental na democracia participativa em sentido estrito, pois é órgão de comunicação entre o cidadão e a administração. Oportuno enfatizar que essa comunicação é própria da democracia direta, ou seja, é da essência da democracia participativa.

Ainda que a Ouvidoria não seja solução para as mazelas do poder público, pode, agindo dentro da organização, facilitar questões meramente simples, mas de grande valia para o cidadão. “Tais questões poderiam ser ignoradas pela imensidão burocrática, perante a qual o cidadão sente-se impotente” (VISMONA, *apud* ALVES JR, 2002, p. 57).

Realmente questões mínimas poderiam ser facilitadas diante da imensa burocracia, no entanto, infelizmente nos deparamos com o burocrata de nível de rua, que, agindo com discricionariedade, transforma pequena questão do cidadão comum em solução superdimensionada, a ponto de provocar compreensível irresignação naquele cidadão da mais baixa camada social que suplica uma demanda, mitigando sua garantia de participação por uma discricionariedade injustificável.

O cientista político americano Michel Lipsky trata do problema da burocracia de nível de rua na sua obra *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, resumindo no primeiro capítulo *The Critical Role of Street-Level Bureaucrats*:

“Public service workers currently occupy a critical position in American society. Although they are normally regarded as low-level employees, the actions of most public service workers actually constitute the services “delivered” by government. Moreover, when taken together the individual decisions of these workers become, or add up to, agency policy. Whether government policy is to deliver “goods” – such as welfare or public housing – or to confer status – such as “criminal” or “mentally ill” – the discretionary actions of public employees are the

benefits and sanctions of government programs or determine access to government rights and benefits”.

Tradução segundo nossa leitura, ou nosso entendimento:

“Os trabalhadores do serviço público ocupam atualmente uma posição crítica na sociedade americana. Embora sejam normalmente considerados funcionários de baixo escalão, as ações da maioria dos funcionários públicos constituem efetivamente os serviços “entregues” pelo governo. Além disso, quando tomadas em conjunto, as decisões individuais desses trabalhadores se tornam, ou se somam, à política da agência. Seja a política do governo fornecer “bens” - como assistência social ou habitação pública - ou conferir status – como de “criminosos” ou de “doentes mentais” - as ações discricionárias dos funcionários públicos são os benefícios e as sanções dos programas do governo ou determinam o acesso aos direitos e benefícios do governo.”

Luciana Leite Lima e Luciano D’Ascenzi, no artigo *O papel da burocracia de nível de rua e (re) formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS)*, que publicaram na *Revista de Administração Pública*¹⁹, citam Michel Lipsky ao se referirem à burocracia de nível de rua como “agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com cidadãos no curso de suas tarefas, tendo substancial discricionariedade na execução do serviço”. Também apontam algumas causas dessa discricionariedade, que primeiramente seria decorrente do conhecimento profissional, depois pela constante mudança de regras o que dificulta a supervisão e estimula o uso seletivo. Segundo Lipsky (2010), “os burocratas de nível de rua operam em ambientes altamente regrados, que paradoxalmente, incentivam a discricionariedade e constroem o controle hierárquico”. A terceira causa estaria relacionada à autonomia do gestor organizacional. Lima e D’Ascenzi enfatizam que a multiplicidade de regras dificulta a supervisão e a prática do conhecimento profissional em interação direta com o usuário limita o gestor no acesso de informações na atividade do executor.

Talvez esses componentes expliquem ou até justifiquem o fenômeno da burocracia de rua, mas talvez também, no conjunto, sejam a causa da subcidadania no Brasil, certamente não exclusiva, porque fatores como estratificação social ou

¹⁹LIMA, Luciana Leite e D’ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre. *Revista de Administração Pública* – Rio de Janeiro 51(1):46-53, jan. – fev 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00046.pdf>. Acesso em 25 out 2018.

desinvisibilidade são determinantes. Na inoperância da burocracia, dessa de nível de rua, que repele a subcidadania, o cidadão irá encontrar acolhimento nas ouvidorias, e seguramente uma ouvidoria de Ministério Público irá encaminhar sua demanda, dando um passo para modificar essa realidade.

Portanto, na ouvidoria pode ser dado o primeiro passo a uma questão a ser judicializada, depois de esgotadas as possibilidades de autocomposição entre cidadão e o gestor, independentemente das causas da falta de uma política pública ou de um serviço que deveria ser garantido a qualquer do povo, dando ensejo ao ativismo judicial, como derradeiro recurso a ser buscado pela sociedade a fim de obter um mínimo de bem estar social.

3.3 Ativismo Judicial. Judicialização de Políticas Públicas

O ativismo judicial tem início após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que preconizou o efetivo controle de constitucionalidade, alargando os poderes dos juízes, chegando, sem a ideia crítica, a fundamentar suas decisões nas próprias convicções, conforme o caso concreto, para garantir um direito violado ou omitido pela administração pública.

A Judicialização da Política pode ser entendida a partir do ativismo judicial como a substituição da administração pública em atos omissivos ou comissivos, ou substituição da competência legislativa na omissão ou por meio de decisões de anticonstitucionalidade de leis em pleno vigor.

Na visão de Manoel Ferreira Filho (1994, p. 1-17), a transformação do Poder Judiciário convencional em poder político se dá a partir das mudanças trazidas pela Constituição de 1988, que rompem como o modelo tradicional de atuação jurisdicional, citado por Amandino Teixeira Nunes Júnior (2016) em estudo sobre a judicialização da política no Brasil a partir das decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal numa pesquisa no curso de pós-doutorado pela Universidade de Coimbra, fazendo menção às principais alterações na Carta de 1988, apontadas por Ferreira Filho:

- *Instituição da ação de inconstitucionalidade por omissão;*
- *Ampliação dos legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade;*

- Instituição do mandado de injunção;
- Alargamento do objeto da ação popular; e
- Ampliação das funções institucionais do Ministério Público.

Em seguida, o estudo de Nunes Jr. registra a profética observação do Constitucionalista Ferreira Filho, abaixo transcrita:

Tire-se desta análise o primeiro registro de algo que se repetirá, o papel do Judiciário torna-se acentuadamente de caráter político. No caso do controle de constitucionalidade, a ação direta de inconstitucionalidade, que se generaliza, e a ação direta de constitucionalidade fazem dele um legislador negativo, enquanto a ação de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção o impelem de tornar-se um legislador ativo. (FERREIRA FILHO, 1994, p. 11)

É certo que a função jurisdicional, a partir do ativismo judicial, com a judicialização passa a ser relevante do ponto de vista social, afetando a divisão clássica dos poderes. Por outro lado é reservada ao Poder Judiciário a última palavra por meio decisório, para assegurar a proteção de direitos não resolvidos nas demais alçadas de poder, a ele é reservado também a garantia da efetividade constitucional.

José de Ribamar Barreiros Soares²⁰, na sua tese de doutorado perante a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, publicada pela editora Câmara Federal, acessível na Biblioteca Digital, cita os conceitos de judicialização da política e ativismo judicial de Luís Roberto Barroso²¹.

Cumprе esclarecer que judicialização da política e ativismo judicial não são expressões equivalentes, embora esses conceitos sejam muitas vezes empregados com o mesmo sentido, de modo equivocado.

As diferenças ficam claras a partir das definições de Luís Roberto Barroso (2010, p. 6), que discorre com bases científicas e históricas sobre o tema, vejamos:

“Judicialização significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo.”

²⁰ BARREIROS SOARES, José de Ribamar, Edições Câmara, Biblioteca Digital, Brasília 2010.

²¹ BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/constituicao_democracia_e_supremacia_judicial.pdf>. Acesso em 22 de abr. 2019.

Luís Roberto Barroso (2010; p. 9) faz uma abordagem histórica acerca do ativismo judicial com a seguinte definição para esse alargamento do Judiciário:

“Ativismo judicial é uma expressão cunhada nos Estados Unidos e que foi empregada, sobretudo, como rótulo para qualificar atuação da Suprema Corte durante os anos em que foi presidida por Earl Warren, entre 1954 e 1969. Ao longo desse período, ocorreu uma revolução profunda e silenciosa em relação a inúmeras práticas políticas nos Estados Unidos, conduzida por uma jurisprudência progressista em matéria de direitos fundamentais (...) Todavia, depurada dessa crítica ideológica – até porque pode ser progressista ou conservadora – a idéia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes.”

Podemos resumir, no foco do nosso tema, que ativismo judicial seja no sentido de maior participação do Judiciário nas demandas sociais e judicialização da política seja no sentido de substituição do gestor público, ou o legislador, nas decisões judiciais.

Não cabem maiores elucubrações sobre esses conceitos por fugirem ao nosso tema, entretanto torna-se pertinente comentá-los, ainda que resumidamente. Das muitas demandas levadas às ouvidorias, parte delas é resolvida nos primeiros encaminhamentos, mas nem todas têm a mesma sorte.

A porta inicial da participação do cidadão é a ouvidoria, vamos mostrar a estrutura e a dinâmica da Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia, analisando os casos recepcionados.

Seguramente, teremos situações em que o diálogo aberto não foi exitoso, e o passo seguinte foi a demanda judicial no contexto do ativismo ou da judicialização da política. Casos mais comuns ocorrem nas políticas públicas da saúde e da educação.

A ouvidoria está pronta a receber o cidadão numa expectativa de rápida solução, contudo aquele atendimento, embora possa parecer simples, pode chegar às mais elevadas instâncias judiciais, abrindo diálogos em audiências públicas, que se repetirão tantas vezes quantas necessárias para fundamentar uma decisão justa dentro dos anseios sociais.

4 GOVERNANÇA E ACCOUNTABILITY

Governança e *Accountability* têm definições correlatas à administração pública moderna, sob a regência dos princípios da publicidade, impessoalidade e transparência. A convergência desses princípios leva à participação do cidadão no controle social e no acesso à deliberação no processo decisório visando aos interesses da coletividade.

A administração pública tem o compromisso de atender as necessidades da sociedade com eficiência, voltada para o desenvolvimento sustentável, obrigando-se a regular os direitos e deveres da sociedade previstos na constituição e com o objetivo de atender o cidadão, a coletividade e partes com interesse legítimo. A governança está ligada à capacidade gerencial do governo na implementação de políticas públicas, e a *accountability* está ligada à prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos, bem assim os eleitos, por atos de má gestão ou improbidade administrativa.

4.1 Governança e Governança Pública

O Estado, como responsável pela execução das políticas públicas e prestador de serviços à sociedade, precisa ser gerido com competência qualificada apta a vencer as demandas do crescimento econômico sem prejuízo do bem-estar social, com transparência, observando a correta alocação de seus recursos financeiros, na medida certa e assegurando-se do controle necessário a evitar desvios decorrentes da improbidade dos maus gestores.

A palavra governança vem do idioma grego, significando direção, segundo Brainard Guy Peters, Professor Adjunto na *Graduate School of Public and International Affairs* da Universidade de Pittsburgh.

Por óbvio, governança tem o sentido de dirigir os negócios públicos com vistas a atingir metas visando objetivos coletivos ou sociais. Depende de identificar quais metas e quais os meios para atingi-las.

Guy Peters no artigo *O que é Governança?*, publicado pela Revista do Tribunal de Contas da União (2013), propõe um conceito genérico de “*governança focada nas*

funções básicas que devem ser realizadas para que se governe”, em vez de se basear num respectivo conjunto de agentes. Partindo das funções, o conceito pode então alargar a ponto de considerar *“misturas possíveis de agentes que podem governar de maneira mais eficiente”*. Portanto, embora esteja tratando da governança em sentido geral, está se referindo a governança pública.

Uma vez que o articulista concentra a definição de governança num conjunto de funções, ele aponta quatro funções fundamentais que devem ser executadas para solução de sucesso, quais sejam: estabelecimento das metas, coordenação com coerência, implementação e responsabilização mediante avaliação.

No tocante ao estabelecimento de metas, elas devem ser escolhidas por meios democráticos, mas independente desses meios elas devem ser consideradas dentro dos objetivos para os quais os governos e seus parceiros na sociedade tentarão movimentá-la, bem assim a economia, afirma o Prof. Brainard. Lembra que há objetivos políticos que são muito amplos e que nem sempre há consenso na escolha das metas e nem sempre funcionam na realização do dia a dia. Explica:

“Enquanto a maioria dos cidadãos defende a paz, crescimento econômico e qualidade ambiental, os meios para alcançar tais objetivos e as metas subsidiárias necessárias para alcançar os objetivos mais amplos são menos consensuais. Além disso, a maioria das áreas de políticas públicas tem metas que talvez não sejam compatíveis com aquelas de outras áreas políticas e haverá conflitos não só políticos ou de bases ideológicas, mas também em termos organizacionais dentro do próprio setor público.”

Uma vez escolhidas as metas, elas devem se tornar coerentes por meio de coordenação, a segunda etapa da governança. Situações que para o autor devem ser evitadas:

“Os governos podem promover várias metas e usar vários programas para atingi-las e a história do governo mostra dificuldades substanciais dos governos de falar em uma única voz. Organizações individuais podem realizar maravilhas quando desenvolvem seus próprios programas especiais a serviço de seus eleitorados. Mas esses programas individuais talvez não sejam compatíveis entre eles, ou talvez não incluam todos os clientes ou serviços necessários.”

Na terceira fase, implementação, a administração passa a desenvolver os programas para colocar em prática as metas já escolhidas para o setor público.

Nessa fase são considerados os instrumentos de que os governos dispõem para essa efetivação. Tem sido comum o processo de delegação para fazer o programa funcionar. Ocorre que ela tem aumentado a ponto de ser tornar cada vez mais complexa quando passa fazer uso crescente de agências públicas quase autônomas, a ponto de comprometer essa etapa da governança, ilustra o articulista:

“E, o que é mais importante nesse contexto, houve um afastamento dos instrumentos de comando e controle para a implementação de programas em direção ao uso de instrumentos “mais suaves” envolvendo a negociação. Enquanto esses instrumentos mais suaves podem aparentar reduzir a capacidade de governança do setor público, eles podem ser capazes de gerar uma conformidade maior, sem a alienação associada aos instrumentos de comando e controle.”

Infere-se que é possível, sem abrir mão dos instrumentos de comando e controle, implementar governança abrindo espaço a instrumentos mais suaves como a negociação, para atingir mais conformidade, não significando que tenha havido perda da capacidade de governança.

Na última fase da governança pública vem a responsabilização mediante avaliação das ações do Estado. A responsabilização das ações do Estado por meio de seus agentes faz parte dos regimes democráticos, enquanto a avaliação, por si só, vai aferir a capacidade dos governos de aprender com suas realizações e aperfeiçoar o desempenho dessas ações. A elaboração de políticas públicas deve ser entendida como um processo contínuo obrigando os governos sucessivos, todavia mudanças políticas acontecem quando um partido político se torna dominante, implicando mudanças de rumo com reflexos nas políticas públicas.

Ao concluir, o Prof. Brainard encerra com a seguinte afirmação:

“Governar não é uma tarefa fácil e falhas são comuns. Mas é crucial compreender as fontes dos fracassos. Esse exercício de articulação das dimensões da governança e a demonstração de algumas das tarefas exigidas para cada uma ajudará a identificar as fontes dos problemas de governo e, portanto, também ajudará no aperfeiçoamento da governança. A busca de uma boa governança permanece um desafio constante para todos os governos e cidadãos.”
(p. 32)

Logo, os governos devem colocar em prática seus programas políticos, determinando metas mediante coordenação e coerência, submetendo à avaliação de

suas ações, ao final de cada ciclo, ou de cada exercício, seja para corrigir, seja para responsabilizar, também ao final, ou a qualquer tempo, como imperativo do regime democrático e para atingir a governança ideal, esperada ansiosamente pelo cidadão.

Leo Kissler, professor da Universidade Philipps de Marburg, Alemanha, e Francisco Heidemann, professor do Curso de Graduação em Administração e Serviços Públicos da Esag/Udesc (SC), são pesquisadores que tratam do conceito de governança pública no artigo *Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?*²². Em seu estudo buscam respostas ao problema que propõem no título. Para tanto pesquisam fundamentos na história, analisando a modernização do setor público na Alemanha nos últimos dez anos, período em que, segundo eles, o método moderno prometia responder “de que modo podem ser conduzidas politicamente as sociedades desenvolvidas, diante dos imperativos de uma economia internacionalizada? Como superar a crise orçamentária das organizações públicas?” e, como suportar o custo emergente das novas demandas que exigem a eficiência do Estado, considerando a participação popular? Questões aqui expostas, parcialmente transcritas do texto dos autores, ou reduzidas, pois limitadas à compreensão da presente tese. A solução formulará o conceito de governança pública frente a um imperativo da democracia representativa em sentido estrito, a democracia participativa, na qual o cidadão, chamado à arena decisória, participa e delibera junto dos demais entes interessados. Nesse concerto de atores, a decisão será determinada por uma equação balanceada entre desenvolvimento econômico, gestão, orçamento, execução das políticas públicas e bem-estar social. Referindo-se os autores à expectativa de respostas, cientificamente demonstradas, ter-se-á o grau de sustentação do conceito, definindo *o que é governança pública*. Trazendo ao contexto do tema, fazem a seguinte citação:

“No debate atual sobre a continuidade da modernização do setor público alemão, a governança tornou-se um conceito-chave, que todos utilizam sem saber exatamente o que é. Seu significado original continha um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista, no qual o termo era usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais como — gestão,

²² KISSLER, Leo e HEIDEMANN, Francisco, Revista de Administração Pública, vol. 40, nº 3, Rio de Janeiro 2006. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>>. Acesso em 3 mai 2019.

responsabilidades, transparência e legalidade do setor público — considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades (pelo menos de acordo com os modelos idealizados por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas [ONU] ou a Organization for European Cooperation and Development [OECD])”.

A partir deste contexto sugerem o entendimento de *governança*, citando a forma posta por Löffler, abaixo transcrita:

“Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes. (Löffler, 2001)”

A proposição conceitual de governança e, especificamente, governança pública, como vimos nos estudos dos autores Braynard, antes citado, e aqui, Kissler e Heidmann, será entendida na resposta ao problema proposto, ainda não consolidada, mas que está sempre em construção. Virá na medida da modernização das sociedades, conforme crescem as demandas da cidadania multicultural e participativa, tendo em vista o estado social. Nessa escala evolutiva o conceito será sempre atualizado por imposição da sociedade.

O Tribunal de Contas da União publicou em 2014 um documento apresentado aos gestores do país como roteiro prático para desempenhar boa governança do setor público, chama-se “*Dez Passos para a Boa Governança*”²³. É dirigido a todos os gestores do Brasil, para servir como referência básica de governança.

A cartilha propõe três funções de governança que devem ser executadas de modo satisfatório: avaliar, direcionar e monitorar. Para tanto, sugere a adoção de liderança, estratégia e controle. A liderança será exercida por ações humanas ou comportamentais que assegurem condições mínimas ao desempenho de boa governança. A estratégia diz respeito às partes interessadas, à definição e ao monitoramento de objetivos, indicadores e metas, bem assim, a compatibilização

²³ Brasil. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança/Tribunal de Contas da União – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 28p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>>. Acesso em 18 nov. 2018.

entre planos e operações dos entes envolvidos na sua execução. E o controle é inerente à transparência, prestação de contas e responsabilização.

A nossa pesquisa, como já dito, visa demonstrar a efetividade do Ministério Público do Estado de Rondônia. Todos os itens articulados são, diretamente, ou indiretamente, inerentes ao instituto da ouvidoria, seja a partir da construção de suas bases, seja pelas referências diretas ao exercício de suas funções. A ouvidoria também exerce papel junto à boa governança como veículo de comunicação entre cidadão e a administração pública. Neste contexto é oportuna a citação do roteiro de boas práticas para melhoria da governança, abordando cada passo, porque a ouvidoria poderá ser demandada pelo cidadão trazendo questão relacionada a qualquer um deles, ou mais. Igualmente o item seguinte a ser abordado, a *Accountability*, tem relação, ainda que indireta, com o modelo proposto pelo Tribunal de Contas da União em vários desses passos, ficando evidente em múltiplas situações. A leitura de todos os passos, somada ao que foi antes citado dos estudos dos pesquisadores Braynard, Kissler e Heidmann, inclusive suas transcrições, apesar de não formularem um conceito acabado de governança, formulam a noção acadêmica de seu sentido. Assim, vejamos os passos da cartilha:

1. *Escolha líderes competentes e avalie seus desempenhos.*
2. *Lidere com ética e combata os desvios.*
3. *Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas. Estabeleça modelo de gestão de estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação.*
4. *Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação.*
5. *Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas.*
6. *Estabeleça metas e delegue poder e recurso para alcançá-las.*
7. *Estabeleça mecanismo de coordenação de ações com outras organizações*
8. *Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários.*
9. *Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização.*
10. *Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.*

A alta administração das organizações deve se cercar de profissionais da mais elevada qualificação, a fim de que mostrem competência à frente de seus cargos. São importantes: “Idoneidade moral, reputação, conhecimentos, habilidades, experiências

em funções semelhantes, possíveis impedimentos e conflitos de interesses devem ser considerados nas escolhas de equipe de governo”.

As quatro primeiras qualidades indicadas pela cartilha dizem respeito à qualificação que deve ser compatível ao grau de exigência do cargo, pode ser aferida objetivamente. Possíveis impedimentos e conflitos de interesse, que transitam por relações pessoais de poder, são fundamentais, e devem ser considerados dentro de rigorosos padrões éticos como condição de transparência, que será importante desde os processos de seleção, seguindo-se a capacitação, avaliação de desempenho e garantia adequada de benefícios aos membros da alta administração.

O comportamento ético é fundamental para passar credibilidade à população no tocante à aplicação dos recursos públicos. Exclusivamente aos interesses igualmente públicos, é importante que as organizações criem instrumentos que reforcem ética como padrão de comportamento de suas lideranças e colaboradores, coerentes ao interesse da sociedade. É no segundo passo, liderar com ética e combater os desvios, que deve ser adotado código de ética e conduta para os membros da administração superior, nela incluindo-se os colegiados ou conselhos. Também é importante criar instrumentos de controle sobre toda a cúpula da administração para que suas ações e decisões estejam isentas de preconceitos ou conflitos de interesses, antes mencionados.

Isso implica a implementação de um sistema de forte consistência, dotado de poderes proporcionais com razoabilidade e com avaliações isoladas para cada caso ou situação. Devem ser estabelecidas instâncias internas de governança, cada uma também com poderes proporcionais, no limite de suas competências, com isolamento das funções de análise avaliativa. Esse sistema de governança deve ser divulgado às partes interessadas.

É importante expandir na organização, sistematicamente, de modo integrado, o “bem-estar social e as oportunidades ao cidadão”. É fundamental criar estratégias, planificar e acompanhar seu desempenho, disponibilizar os meios necessários tendo em vista “objetivos institucionais” e a otimização de resultados. De igual importância é também monitorar e avaliar os “principais indicadores, a execução e desempenho”.

Não se pode prescindir de adotar um modelo de governança que ofereça uma equação equilibrada entre as justas demandas dos diferentes atores interessados, a despeito dos compromissos políticos de natureza social e econômica. O modelo ideal de governança depende de prestação de serviços com qualidade, compatibilizando

ações conforme a demanda dos usuários e suas expectativas. Para a melhora de resultados é preciso criar canais de comunicação com os múltiplos atores envolvidos (prestadores e usuários), garantindo efetividade. Para isso é necessário fomentar a participação social, convidando todos esses atores envolvidos a tomar parte na seara da governança da organização. Mídia e órgãos de controle devem entrar nesse concerto democrático que envolve a dinâmica da gestão. Todas as decisões, sejam estratégicas, políticas e relacionadas a produtos, devem alcançar o maior número dos entes interessados possíveis.

O modelo de liderança organizacional deve contemplar escolha de metas, coordenação e delegação de competências. A delegação é conferida aos gestores de escalão abaixo da administração, com mandato e poder sobre os recursos alocados para a execução das ações planejadas, cuja responsabilidade pelo resultado permanece com a autoridade delegante. Depende de avaliação, direção e monitoração da gestão; de responsabilização por instituir políticas e instruções para a gestão e para o alcance dos resultados; capacitar as instâncias internas de governança para avaliar, direcionar e monitorar a organização; responsabilizar-se pela gestão de riscos; avaliar os resultados das atividades de controle, de auditoria e, conforme o caso, determinar a adoção de providências.

A eficácia da governança para a sociedade depende da integração dos “múltiplos atores políticos, econômicos e sociais”, de forma participativa visando alcançar “metas, objetivos e propósitos coletivos”. Para tanto, depende da criação de instrumentos que atuem conjuntamente visando à “formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas transversais, multidisciplinares e/ou descentralizadas”, portanto dependem de ações integradas e avaliadas, observadas as características multifacetárias das políticas públicas. Como exemplo, podemos citar Sílvia Yannoulas e Kelma Soares²⁴, no artigo Políticas Transversais (gênero, raça/etnia e deficiência) e educação, qualificação para o trabalho, publicada na Revista da Unisinos, Rio Grande do Sul, quando afirma que as políticas transversais estão ausentes das principais propostas dos vários organismos governamentais que

²⁴ YANNOULAS, Sílvia e SOARES, Kelma. Políticas transversais (gênero, raça/etnia e deficiência) e educação para o trabalho. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/4926>>. Acesso em 24 nov. 2018.

tratam de educação e trabalho, contrastando com a importância destas duas abrangências.

Nesses múltiplos temas de políticas transversais, entendemos que as ouvidorias do Ministério Público, ou mesmo as ouvidorias públicas, são o acesso que o cidadão deve encontrar na busca de seu direito violado ou para protestar diante de uma política pública precária.

No passo do gerenciamento de riscos da boa governança, para superar incertezas com eficiência é preciso saber aproveitar oportunidades, reduzindo possibilidades de ocorrências de eventos negativos, ou ser preparar para eles, aperfeiçoando a capacidade de gerar valor à organização e assegurar o cumprimento dos objetivos de modo razoável. Importa em criar sistema de gestão de risco, monitorando e avaliando sua efetividade de modo a contribuir com o desempenho da organização. Podemos exemplificar essa questão com uma política de prevenção de acidentes climáticos, desmoronamento de barragens, outros acidentes provocados pela ação humana no fluxo de transporte coletivo, nos ambientes de aglomeração de pessoas, ou ainda no exercício de atividade exploratória de mineração e industrial de risco, como as recentes rupturas de barragens com elevado número de vítimas, além dos graves danos ambientais, talvez insanáveis.

A função de auditoria interna adiciona valor à organização, auxilia a atingir metas, avaliando e aprimorando a eficácia do gerenciamento de risco, do controle e da governança. Implica a adoção de uma rede de informações e mecanismos que auxiliem a tomada de decisão. A auditoria interna eficiente evita desvios que podem comprometer a organização ou sujeitar seus agentes à responsabilização. Para tanto, é preciso criar auditoria interna que seja independente e competente. Aqui, exemplificando, transparência, ouvidoria e *accountability*, convergem para a boa governança.

A transparência facilita a participação ativa do cidadão no planejamento governamental e na vigilância das políticas públicas. É pressuposto da democracia participativa, e é própria da *accountability*, exigir do gestor responsabilidade fiscal, gerencial e de planejamento. A organização depende da transparência no agir, cultivar relação segura com os entes envolvidos, lembrando tratamento diferenciado quando se trata de sigilo legal, nos casos previstos em lei.

A Organização está obrigada a manter ao acesso dos interessados a documentação estatal para consulta, conforme art. 216 da Constituição Federal, § 2º:

"Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação para franquear sua consulta", garantindo a participação do cidadão no controle da gestão pública.

Nessa relação, a prestação de contas, inclusive as da gestão e da governança, legalmente prevista, conforme o princípio da *accountability*, é modo de assegurar que irregularidades sejam investigadas por iniciativa do gestor, e se comprovadas deve ser responsabilizado quem deu causa.

Essas considerações, deduzidas dos dez passos para atingir boa governança, no formato do Tribunal de Contas da União, mostram a abrangência do conceito de governança pública sem prescindir do instrumento da *accountability* para alcançar o ideal proposto, seguido pelos tribunais de contas estaduais, e servindo de referência a todos os órgãos da administração pública em todos os níveis.

4.2 Accountability

Como vimos, os modelos de governança propostos pela Organização das Nações Unidas - ONU e Organização Europeia de Cooperação de Desenvolvimento - OECD, eram orientados em pressupostos sobre quatro componentes estruturais: gestão, responsabilidade, transparência e legalidade, tendo em vista a administração pública. O conjunto desses elementos forma o objetivo da *accountability*, sobre o qual vamos discorrer, apenas quanto a sua pertinência para a ouvidoria. Na relação inversa, a seu turno, a ouvidoria passa a ser o objetivo da *accountability*, possivelmente, de maior relevância ou abrangência, mas não necessariamente, porque tanto a ouvidoria como a *accountability* são comunicação e controle, ambas fundamentais à participação popular.

A *accountability*, termo de origem inglesa, sem tradução literal para o português, tem relação ao controle social, porque está afeta, entre outros aspectos, à prestação de contas dos gestores e também dos representantes escolhidos pelo cidadão para condução dos destinos dos negócios públicos. Poderíamos partir da disposição constitucional prevista no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, conforme a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, se não fosse o aspecto documental ao qual se limita nesta disposição, referindo-se a um

balanço financeiro, que se formaliza na apresentação das contas dos administradores e responsáveis por entidades públicas seja direta, indireta ou fundacional. Vejamos:

Art. 70...

Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A *accountability* vai mais longe: A obrigação de prestar contas carrega um forte sentido ético, remetendo à transparência dos negócios públicos exigida pela democracia. Ao prestarem contas, os gestores se sujeitam aos entes de controle ou aos seus representantes e também ao cidadão, pois a administração pública é regida, entre outros princípios, pelo princípio da publicidade. Assim, é obrigada a publicar todos os seus atos, orçamentos e balanços dos gastos Além da publicação oficial, a administração está obrigada a prestar informações toda vez que o cidadão desejar acessar qualquer dado não classificado como sigiloso, assegurado esse direito pela lei de acesso à informação – LAI.

Trata-se, portanto, de um conjunto de múltiplas ações que promovem inflexão à democracia participativa, dando credibilidade às instituições públicas. João Gaspar Rodrigues, na sua obra *Atividade Policial, Direitos Fundamentais e Controle Externo* (2016, p. 206), refere-se ao instituto da *accountability* como próprio da governança participativa que não se limita ao âmbito político, mas estende-se igualmente às instituições jurídicas, exemplificando o Ministério Público, realçando deste sua dimensão política. Cita o autor que a *accountability* “remete à ideia de prestação de contas, transparência, responsabilização e ajuste de conduta de uma instituição, organização ou órgão, perante instâncias de controle”. Realmente, como instâncias de controle, temos o Ministério Público, as Controladorias, os Tribunais de Contas, etc., em todos os níveis da administração. Conclui, fazendo citação estrangeira, que a *accountability* é “em termos práticos, a capacidade objetiva de prestar contas daquilo que se faz dentro de certos padrões de comportamento (*standards of behavior* – GRANT/KEOHANE, 2005, p. 30)²⁵”, ou seja, segundo um código de conduta, ou de

²⁵ GRANT, Ruth. KEOHANE, Robert O. - *Accountability and Abuses of Power in World Politics*.

Disponível em:

<https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/rkeohane/files/apsr_abuses.pdf>. Acesso em 2 set. 2019.

ética, baseado em princípios de ordem moral, para esses autores citados, o conceito de “*accountability*” implica na responsabilização dos gestores por abuso do poder na execução dos seus atos, conforme os padrões de comportamento que estão obrigados na execução de seus planos de governo.

Esclarece João Gaspar que a *accountability* pode ser administrativa, política ou social, e reforça a necessidade de a instituição pública manter canais permanentes de comunicação com a sociedade, tanto para facilitar o fluxo de informações relacionadas à atividade prestada, como para reduzir os gastos decorrentes das demandas. O autor menciona a ouvidoria como facilitadora ao acesso do cidadão, sendo um canal de comunicação que auxilia na prestação da *accountability*. Podemos, a nosso ver, usar o verbo “prestar” como seu verbo regente, seria – *prestar accountability* – porque é relativo à prestação de contas, à responsabilização das contas que não foram aprovadas ou à responsabilização de desvios de comportamentos, conforme a ética esperada nos padrões da democracia representativa e participativa em sentido estrito.

A *accountability* ‘permite à sociedade avaliar seus representantes eleitos, os gestores por eles nomeados, exigir transparência nas contas, o que é um direito do cidadão que vota e que junto delibera nos espaços que a democracia participativa oferece. Esse direito encontra base nos princípios constitucionais que regem a administração pública, conforme disposição na Constituição de 1988 e suas emendas.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão²⁶, da Assembleia Nacional da França, em 1879, previu o direito da sociedade em exigir a prestação de contas dos administradores públicos, assim transcrito: “Artigo 15. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”.

Nos fundamentos da declaração, a Assembleia Nacional francesa consignou: “A ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos governos”, nas razões da necessidade da promulgação do documento, para servir de meio a legitimar a comparação dos direitos naturais e sagrados do homem com a finalidade dos órgãos políticos, preconizando o controle de finalidade dos atos da administração pública.

²⁶ Biblioteca virtual de Direitos Humanos - Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em 17 nov. 2018.

Tais considerações dão azo à *accountability* na França, que igualmente emprega esse termo anglo-saxônico, ao lado do conceito de *Reddition de compte*, conforme o Prof. Yannis Papadopoulos, Titular da Universidade de Lousanne e colaborador do *Dictionnaire Critique et Interdisciplinaire de la Participation*, que dá a seguinte definição:

*Le concept et le terme de la reddition des comptes (accountability) sont intimement liés à ceux de la responsabilité politique de celles et ceux qui exercent des fonctions d'autorité publique, en d'autres termes celles et ceux qui prennent des décisions contraignantes pour une collectivité donnée.*²⁷

Referindo-se à *reddition des comptes* como *accountability*, por nossa tradução, afirma o Prof. Yannis que o conceito e o termo são intimamente ligados a outros de responsabilidade política relativa aos que exercem funções públicas, aqueles que tomam decisões por uma determinada comunidade. Embora tenha sentido de documento, a tradução literal de *terme* dá início à responsabilização. Aliás, exatamente o que também afirmou Camila Gonçalves De Mario na obra *Ouvidorias Públicas em Debate, Possibilidades e Desafio*, organizada por ela, citada no item anterior, com mais ênfase a autora diz que *accountability* e prestação de contas estão ligadas no combate à corrupção, e valoriza a Ouvidoria ao classificá-la como um instrumento de *accountability*.

Bem antes da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, encontramos nos sermões de Padre Antônio Vieira Ravasco²⁸ os primeiros passos que fizeram nascer a ideia de exigir a prestação de contas dos administradores da Coroa, especialmente no Sermão do Bom Ladrão, pregação na qual afirmava a obrigação de restituir para obter o perdão, comparando o ladrão aos administradores públicos que enriqueciam aproveitando-se dos cargos que ocupavam na Coroa Portuguesa.

“Se o alheio, que se tomou ou retém, se pode restituir, e não se restitui, a penitência deste e dos outros pecados não é verdadeira penitência, senão simulada e fingida, porque se não perdoa o pecado sem se restituir o roubado, quando quem o roubou tem possibilidade de o restituir”.

²⁷ PAPAPOULOS, Yannis. Disponível em: <<http://www.participation-et-democratie.fr/es/dico/presentation-dico>>. Acesso em 17 nov. 2018.

²⁸ RAVASCO, Pe. Antônio Vieira – Literatura Brasileira, textos literários em meio eletrônico – Sermão do Bom Ladrão (1655), Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/fs000025pdf.pdf>>. Acesso em 18 nov. 2018.

Além da condição de restituir para obter a salvação, a depender do acervo material em poder do ladrão, o Pe. Vieira apontou quais eram os verdadeiros ladrões, conceituando os pequenos e os grandes ladrões, estes se referindo aos detentores de elevados postos que detinham, inclusive os reis. Sem receio, com ousadia Antônio Vieira aponta as mazelas do poder dos nobres e seus comandados ocupantes de cargos na administração da coroa, agindo por si, com o assentimento ou não dos mais elevados detentores do poder. Vejamos:

“Não são só ladrões, diz o santo, os que cortam bolsas ou espreitam os que se vão banhar, para lhes colher a roupa: os ladrões que mais própria e dignamente merecem este título são aqueles a quem os reis encomendam os exércitos e legiões, ou o governo das províncias, ou a administração das cidades, os quais já com manha, já com força, roubam e despojam os povos. – Os outros ladrões roubam um homem: estes roubam cidades e reinos; os outros furtam debaixo do seu risco: estes sem temor, nem perigo; os outros, se furtam, são enforcados: estes furtam e enforcam”.

Com esse discurso, o Pe. Vieira atacou os poderosos, mirando nos que usavam a máquina pública para se locupletarem. Foi um meio de criticar e combater a corrupção, seja ativa ou permissiva por omissão, pelo silêncio ou pela cumplicidade dos que ocupavam cargos de comando. Ao se referir à restituição, tendo em mente os agentes públicos, já naquela época estava se referindo a prestar contas, que apesar de sua força de retórica, não repercutia além de sua irresignação, exigindo que fosse feita. Ainda quanto à restituição, o sentido da penitência a que se refere, além da salvação no campo religioso, alcançava a responsabilização dos atos de rapinagem que se tornariam visíveis se prestação de contas houvesse. O discurso denunciava a corrupção, os desvios de finalidade, a mistura entre interesses privados e públicos, mostrando as mazelas da máquina pública sob os auspícios do reinado, inclusive as colônias. Portanto, muito mais que um alerta ou advertência aos poderosos, a retórica do Pe. Vieira profetizou os desmandos que vivemos hoje, ficando claro que a malversação pública se arrasta no Brasil desde o período colonial. O Sermão do Bom Ladrão pode ser visto como um manifesto contra a corrupção, isolado diante das circunstâncias da época, mas corajoso porque nasceu de um religioso sujeito ao rigor das inquisições canônicas e ao poder absoluto do rei. Foi, por certo, o primeiro manifesto que exigia a criação de meios para combater a improbidade

administrativa, não deixou de ser uma das formas de combate, o discurso, o uso da tribuna de modo eloquente, dando início à longa discussão para instituir mecanismos legais de controle da atividade político-administrativa, incluindo a *accountability*, acompanhando nossa história.

Podemos entender que na época do Brasil Colônia, em Portugal no reinado de D. João IV, Rei de Portugal e Algarve entre 1640 a 1656²⁹, o Pe. Vieira já clamava pela *accountability*, termo inimaginável para uma era tão remota, período em que a natureza humana já se revelava ávida para se locupletar dos oprimidos, bem assim da fazenda pública, na época, a fazenda Real, embora esta qualidade negativa não se tenha iniciado nesse estágio político, tanto que presente em todo regime despótico e desde os primeiros arremedos de organização do homem em sociedade, continua de modo intenso nos dias atuais. Tampouco imaginaria o tribuno religioso que seu protesto contra os poderosos seria a semente de valioso instrumento de controle, pois se então acolhido e bem empregado possibilitaria a responsabilização dos detentores do poder sob o domínio da Coroa.

Ressalta-se que a ouvidoria daquele regime de governo, período em que o Rei João IV buscava auxílio militar e financeiro, pois pretendia justificar a restauração do trono usurpado pela dinastia filipina da Espanha, mostrando-se como legítimo herdeiro³⁰.

O órgão ouvidor da corte tinha natureza completamente diferente da de hoje como abordamos inicialmente ao tratarmos da história, aquela que escutava os vassalos no interesse do rei para saber dos negócios da Coroa, mas não ouvia os súditos como fonte de conhecimento da realidade que viviam ou de suas angústias, que poderia ajudar a abrandar tensões sociais.

O modelo de ouvidoria que escutasse os súditos seria desejado na retórica dos discursos de protestos do Pe. António Vieira. Seria instrumento auxiliar no combate a toda iniquidade da administração real e seria ferramenta a serviço do controle real sobre administração.

Óbvio que a *accountability* e as ouvidorias na concepção moderna não nasceram na monarquia, só depois de muita evolução é que a sociedade consegue estruturar mecanismos de participação popular, na medida em que surgem as

²⁹ D. João IV *in* Artigos de apoio Infopédia [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2019. Disponível em: <[https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/\\$d.-joao-iv](https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/$d.-joao-iv)>. Acesso em 8 de set. 2019.

³⁰ Idem.

democracias, espaços de diálogos são conquistados formando arenas de acalorados debates que resultaram em vitórias dos movimentos sociais, as quais vão consolidar novos instrumentos de participação moldados nas modernas cartas constitucionais de hoje, que nos levam a uma perspectiva de ouvidoria dos direitos fundamentais, como veremos adiante.

Portanto, é de toda pertinência que a atuação da ouvidoria tenha relação com: gestão, responsabilidade, transparência e legalidade, elementos presentes na estrutura do conceito da *accountability*, assuntos que versam sobre as demandas trazidas pelo cidadão, na democracia participativa.

Assim, a sociedade se transforma a cada conquista da cidadania, constrói um sistema de controle e responsabilização da administração pública em todos os níveis de gestão, chegando ao formato da “*accountability*” que pode ser entendida em três dimensões: horizontal, vertical e social.

A *accountability* horizontal, antes referida na classificação das *accountability*, diz respeito à estrutura estatal voltada à supervisão, ao controle e a responsabilização de seus agentes e ou representantes, por atos ilícitos.

Guillermo O'Donnell, cientista político argentino, no artigo *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias* (1998, p. 27-54), explica que na América Latina, sem excluir outras regiões, muitos países se tornaram democracias políticas, ou poliarquias. Embora obedientes ao regime democrático, não se encaixam plenamente nas garantias desse regime, pois segundo ele, há casos de sujeição a “mandatos autoritários”, resultado de eleições fora dos critérios estabelecidos pela definição de poliarquia, conforme Robert Dahl, citado por Jawdat Abu-El-Haj (Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará)³¹, no artigo (Robert Dahl, poder político, liberalização e contestação nas democracias), publicado pela Revista Brasileira de Ciência Política, nº 26.

Robert Dahl estabeleceu três princípios, para os quais condicionou oito procedimentos como pressupostos para configurar o tipo ideal de poliarquia:

1. A igualdade política (inclusão):

- 1) transformar as preferências políticas dos cidadãos em votos;*
- 2) assegurar a contagem de votos atribuindo a eles pesos iguais;*

³¹ ABU-EL-HAJ, Jawdat. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 26 (2018). Instituto de Ciência Política – UnB. Disponível em <<http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/10503/7664>>. Acesso em 19 nov. 2018.

- 3) declarar vencedora a alternativa que receber o maior número de votos;
- 4) permitir a inserção, a qualquer instância, de alternativas políticas além das postas em votação; e
- 5) garantir acesso à informação antes da votação.

II. A competitividade eleitoral (contestação) existe sob duas condições:

- 6) as alternativas mais votadas em eleições periódicas implicam no deslocamento de todas as outras da agenda; e
- 7) os eleitos têm o direito de implementar suas alternativas.

III. A responsabilidade pública implica que:

- 8) os vencedores serão obrigados a implementar seus programas, ou qualquer ajustamento dos programas vencedores demanda uma repetição dos sete procedimentos anteriores.

O'Donnel (1999), citado por Andreas P. Kyriacou no artigo *Defining Accountability*³², entende que tem sido feita distinção entre a *accountability* vertical e a horizontal num estado em bom funcionamento, afirmando na pág. 4, versão original:

“In a well functioning state, the government is subjected to accountability that is both imposed upon it from outside by citizens (vertical), and accountability that it imposes upon itself through public institutions empowered to restrain the political executive (horizontal). Vertical accountability may include citizens acting through the electoral process or indirectly via civic organizations (“civil society”) or the news media. Horizontal accountability covers the range of public entities created by the state to check its own abuses and inefficiencies (for example, the judiciary, auditors general, anti-corruption units and Ombudsmen)”.

A nosso ver, Kyriacou entendeu que o sentido da *accountability* vertical se refere à prestação de contas externa imposta pelos cidadãos, e a horizontal se refere à *accountability* que se impõe por si, por intermédio das instituições públicas para conter o político à frente do executivo. A *accountability* vertical inclui os cidadãos participando do processo eleitoral, ou indiretamente, através de organizações cívicas – sociedade civil – ou pela mídia. A *accountability* horizontal abrange a gama de entidades públicas criadas pelo estado para controlar seus próprios abusos ou deficiências – sistema judiciário, os auditores gerais, as unidades anticorrupção e os Provedores de Justiça, se traduzida literalmente a acepção de ouvidoria – *ombudsmen*.

³² KYRIACOU, P. Andreas. “*Defining Accountability*”. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242283510_Defining_Accountability. Acesso em 30 nov. 2018.

No quadro a seguir, Kyriacou demonstrou a integração das duas formas de *accountability*, partindo dos atores da elevada administração, que chamou de *Government*, sujeito à *accountability* horizontal, por intermédio do poder judiciário, auditores gerais, estafe de combate à corrupção e a ouvidoria – *ombudsmen*, sendo indiferente se considerado o modelo de concepção sueca, ou o modelo adotado na nossa Constituição, pois podemos entender como provedores de justiça, neste caso, o Ministério Público, nas hipóteses consideradas de uma ouvidoria sem legitimidade judicial, mas, sendo órgão de comunicação, conduz a demanda à entidade indicada para promover justiça.

Por outro lado, essa elevada administração que representa o Poder Executivo, escolhido pelo voto popular, sujeita-se à *accountability* vertical, que aprova ou não, um governo escolhido, e que se manifesta pelas eleições, por intermédio da sociedade civil e das ONGs – Organizações não governamentais, além da mídia, interagindo, de modo reflexo, as duas *accountability*, vejamos:

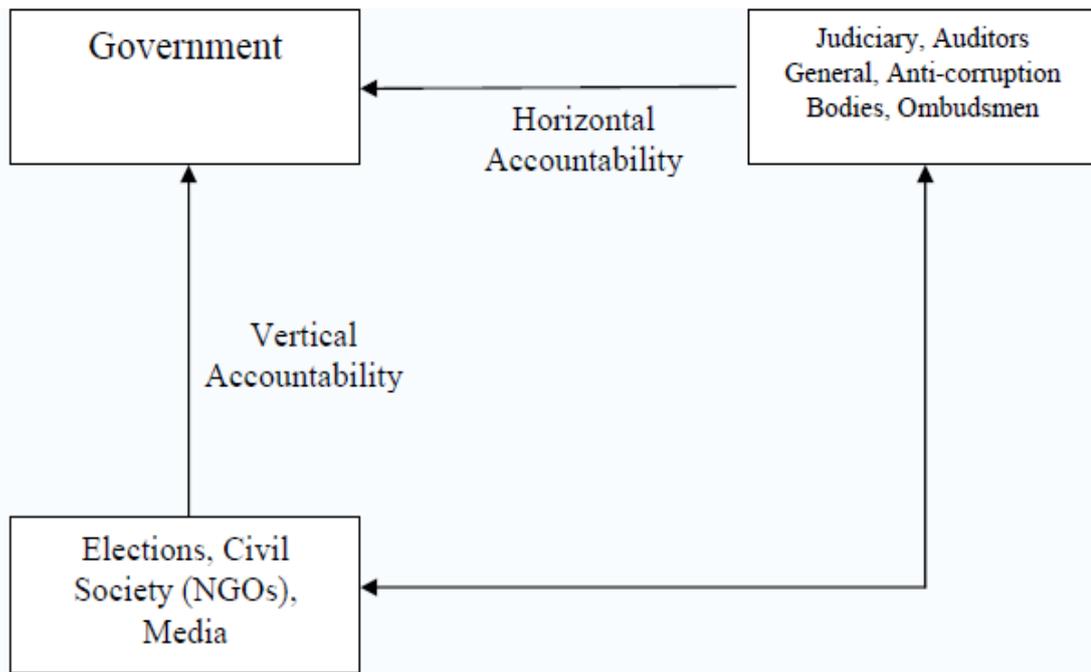


Figura 1 – *Accountability* vertical e horizontal
 Fonte: KYRIACOU, P. Andreas. “DefiningAccountability”

O’Donnel, quando classifica as *accountability* vertical e horizontal, citado no artigo *Accountability social e o problema da corrupção em Índia, Brasil e África do Sul*,

do *Brics Policy Center – Policy Brief*, por José Maria Gómez e Ana Carolina Delgado³³, se refere ao sistema de freios e contrapesos, após explicarem que a *accountability* social alcança o “papel da ação coletiva de organizações da sociedade civil na ampliação e fortalecimento da democracia”. Para os autores, acionada a *accountability*, não estaria relacionada apenas à implementação de um modelo democrático de forte contexto participativo, mas também ao contexto crítico às práticas de políticas convencionais, à governabilidade, “além da própria construção e qualidade dos regimes democráticos”.

4.3 *Accountability* e Governança na Administração Pública Estadual

Pensando no contexto da Administração do Estado de Rondônia, solicitamos ao Controlador Geral do Estado, Francisco Lopes Netto, o Relatório de Atividades CGE/RO - Triênio 2016 a 2018, da Controladoria Geral do Estado de Rondônia, o qual recebemos por *e-mail*, encaminhado pelo Diretor Executivo da Controladoria, Rodrigo César Silva. Nesse relatório podem-se ver os conceitos antes comentados de governança, transparência, *accountability* e controle – interno e social, colocados em prática no âmbito da administração, no caso, a administração pública do Estado de Rondônia.

Começamos pela missão da Controladoria Geral do Estado: "Zelar pela adequada aplicação dos recursos públicos com transparência, publicidade e participação social, fortalecendo o combate à corrupção"; e por sua visão: "Ser reconhecida como órgão efetivo de controle dos recursos públicos e defesa dos interesses da Sociedade".

O relatório da Controladoria Geral do Estado inicia descrevendo um diagnóstico da situação dos Controles Internos, realizado no primeiro trimestre de 2016, como primeiro passo daquela atividade de controle, visando levantar informações estratégicas para a tomada de decisões relativas ao Programa de Prevenção e Gestão

³³GÓMEZ, José Maria e DELGADO, Ana Carolina, BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisa BRICAS – Núcleo de Análises de Economia e Política dos Países BRICS, acessível em: <http://www.bricspolicycenter.org/publicacoes/accountability-social-e-o-problema-da-corrupcao-em-india-brasil-e-africa-do-sul/>, aos 30/11/2018.

de Risco (PPGR) da Administração Pública do Governo do Estado de Rondônia, conforme a Portaria 053/2016.

Para esse efeito foram realizadas reuniões entre representantes da Controladoria com representantes dos Controles Internos das Unidades Gestoras do Governo Estadual, de janeiro a março de 2016, em execução da primeira etapa do referido programa.

Levantou-se a conjuntura dos controles internos e procedeu-se a revisão das normas e procedimentos em atividades de treinamento, capacitação conforme a situação encontrada, criando espaço de "comunicação entre Controladoria Geral e os controles internos, na troca de informações, conhecimentos e tecnologias visando um controle mais efetivo, eficaz da despesa pública".

Embora o relatório mostre sua finalidade de controle de despesa pública, entendemos que alcança também, por via indireta, o controle na efetividade da execução de políticas públicas por parte do gestor, haja vista que essas despesas estarão discriminadas. E mais, ao rever as normas e procedimentos em atividades de treinamento, a Controladoria mostra que está preocupada com a qualificação, ainda que alcance só os servidores no exercício do controle, estará se livrando da burocracia que emperra a Administração, que limita o gestor, mais por medo do controle que por senso de responsabilidade.

Esse receio e apego à burocracia levam o servidor público a agir com discricionariedade, mais em atitude de defesa de seus atos, menos pelo próprio exercício de poder, com reflexos na burocracia de nível de rua, que ainda vamos expor, por vezes só percebida e superada por meio de uma Ouvidoria Pública, se não a própria Ouvidoria do Ministério Público, último socorro do cidadão.

A conclusão do diagnóstico recomendou as seguintes providências, que transcrevemos:

- Melhoria na comunicação e troca de informação entre os colaboradores dos Controles Internos;
- Realização de reuniões periódicas entre representantes da CGE e representantes dos Controles Internos, recomenda-se que elas tenham periodicidade quadrimestral;
- Elaboração de um Manual de Controle Interno que apresente a legislação dos diferentes procedimentos e orientações técnicas para que todos possam falar a mesma linguagem;

- Contratação de profissionais de áreas com afinidade com a função de controle como contabilidade, direito, economia e administração para compor o quadro de colaboradores dos Controles Internos. A quantidade de profissionais dessas áreas deve respeitar o tamanho e a complexidade da Unidade Gestora.
- Melhor estruturação dos setores de planejamento, o que se reflete diretamente no trabalho dos Controles Internos e na eficiência, eficácia e efetividade do gasto público.
- Adoção de uma gestão que tenha como parâmetro indicadores de qualidade.

O relatório da Controladoria do Estado faz menção ao Ranqueamento Nacional de Transparência do Ministério Público Federal, que classificou o Estado de Rondônia com a nota 10, no ano de 2016, mostrando evolução em relação ao ano anterior, motivo de comemoração pelo índice alcançado na gestão estadual.³⁴

Diante da orientação do Ministério Público Federal em relação ao Projeto de Transparência do Estado de Rondônia, a gestão estadual adotou medidas voltadas a manter a transparência de seus atos, como, entre outras, a participação do cidadão no respectivo portal. A ação teve ótima participação do cidadão, que contribuiu indagando, criticando e sugerindo, fato que levou o Estado a alcançar as posições mais elevadas na classificação do Ministério Público Federal. Ressalte-se que a ação do Portal de Transparência é correlata à atividade da ouvidoria, podendo-se mesmo afirmar que é idêntica à atividade da Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia.

O Portal de Transparência foi criado pela Lei Complementar Federal nº 131 de 27 de maio de 2009, que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) quanto à transparência da gestão fiscal, obrigando a disponibilização em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No que diz respeito ao estado de Rondônia, a Controladoria Geral esclarece no relatório do triênio que foi necessário atender algumas exigências técnicas a fim de validar as informações do portal perante as fiscalizações do ministério público, as quais exemplificou e descreveu como devem estar disponibilizadas na rede, conforme transcrito abaixo:

³⁴ Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/arquivos-pdf/ranking-da-transparencia-2a-avaliacao-nacional.pdf>. Acesso em 1º mai 2019.

I. Quanto às despesas:

- O valor do empenho, liquidação e pagamento;
- O número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- A classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- A pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- O procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo;
- O bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.

II. Quanto à receita

- Deve-se publicar os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a previsão;
- lançamento, quando for o caso;
- arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

Esses itens estão de acordo com o Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, nos termos do inciso III, parágrafo único do art. 48 da LRF.

Interessante lembrar as diferenças entre a lei da transparência e a LAI - Lei de Acesso à Informação. A lei que criou o portal da transparência é uma Lei Complementar Federal que modificou a Lei de Responsabilidade fiscal, obrigando que sejam disponibilizadas as informações detalhadas relativas à execução orçamentária e financeira dos entes federados.

Já a lei de acesso à informação, além de norma de regulatória, dispõe sobre os procedimentos a que estão sujeitos os entes federados para viabilizar o direito do cidadão de peticionar os documentos que tiver interesse, sem a necessidade de expor suas razões. É, portanto, uma forma de controle social, legitimada no direito de petição, no direito de acesso à gestão pública, e uma forma de democracia participativa. Mais um exemplo em que a atividade da Ouvidoria do Ministério Público

pode vir a servir de meio a garantir esse controle ao cidadão, caso não obtenha os dados de seu interesse pelos canais regulares que devem estar a seu dispor.

O relatório da Controladoria-Geral trata do Observatório de Despesa Pública, sua competência, em capítulo que detalha essa atividade de controle, no entanto, deixaremos de comentar, para não desviar do nosso tema.

Já o capítulo seguinte do relatório (o Planejamento Estratégico da CGE - 2016/2018) esclarece que o planejamento foi construído conforme preconiza a cartilha, comentada por nós anteriormente, *Dez Passos para a Boa Governança*, do Tribunal de Contas da União³⁵, principalmente quanto aos valores éticos a serem observados.

Pensando na construção de um futuro sustentável e em benefício da sociedade para o Estado de Rondônia, em 2016 a Controladoria-Geral do Estado de Rondônia – CGE resolveu criar seu Planejamento Estratégico.

Primeiramente, a Controladoria convocou todos os colaboradores para participarem de uma oficina visando analisar o ambiente interno e externo por meio da Matriz SWOT (FORTALEZAS – *Strengths*; OPORTUNIDADES – *Opportunities*; FRAQUEZAS – *Weaknesses*; AMEAÇAS – *Threats*).

Em seguida, com o levantamento de dados, ficou claro qual o foco de atuação, também foram definidas a Missão e a Visão, transcritas no início deste item, e ainda os valores, descritos no quadro seguinte, transcrito do relatório do órgão controlador do Estado, todos instrumentos básicos para a escolha dos objetivos e estratégias de atuação.

³⁵ Brasil. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança/Tribunal de Contas da União – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 28p. Acessível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>>. Acesso em 18 nov. 2018.



Era necessário ajustar o planejamento estratégico da Controladoria ao do Estado de Rondônia, o que foi feito em abril do ano passado, com a participação dos principais atores, culminando com a revisão do diagnóstico estratégico (análise do ambiente interno e externo apresentado na matriz SWOT), do foco de atuação, Missão, Visão e Valores, que levou a uma hierarquização dos problemas conforme a metodologia GUT - gravidade, urgência e tendência.

Da matriz SWOT, foram escolhidas as Fraquezas e as Ameaças para estabelecer prioridades visando à classificação e à hierarquia dos problemas para atingir a solução. Nessa ordem, os objetivos estratégicos ficaram claros, diante da análise do nível de impacto: elevado, médio ou fraco, e análise do nível de tendência: melhorar, manter ou piorar, em relação a cada problema.

Na sequência, utilizou-se por analogia a metodologia CANVAS, ferramenta de gerenciamento estratégico baseado no compartilhamento de ideias, de modo intuitivo, visando auxiliar os atores da CGE a idealizar seu modelo de gestão. As *brainstorming*, tempestades de ideias facilitaram construção das Diretrizes Estratégicas e seus desdobramentos, conforme o quadro abaixo:



O relatório ressalta: "as Premissas, Diretrizes e Áreas de Resultados estão em consonância com o Governo do Estado, contemplados nos documentos, **Rondônia de Oportunidades 2016 – 2020 e Rondônia 2030: Plano de Desenvolvimento Estadual Sustentável (PDES 2015 – 2030)**, relatório triênio 2016/2018.

Feita essa exposição do relatório do triênio 2016/2018 da Controladoria Geral do Estado de Rondônia, fica demonstrado que a administração estadual adota referências de controle que qualificam sua governança dentro de padrões que viabilizam o controle social e a participação do cidadão, além do efetivo controle interno e do controle externo na gestão dos negócios públicos e na execução das políticas públicas, prestigiando a transparência, na perspectiva da *accountability*.
 Sejam negócios públicos ou políticas públicas, o mecanismo de controle exposto é correlato à órbita da atuação da Ouvidoria do Ministério Público, focada na lisura dos negócios e na efetividade das políticas, quando acionada por qualquer cidadão. Até porque a atividade da Ouvidoria é auscultar qualquer pessoa do povo sobre qualquer demanda relacionada à administração do Estado de Rondônia, inclusive algum fato pontual sobre a governança, no âmbito *da accountability*.

5 A OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA

Neste tópico, o foco da nossa pesquisa é a Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Rondônia, porém fazemos menção a ouvidorias de outros Ministérios Públicos, quando cabível a comparação para melhor compreensão, ou para reforço de retórica argumentativa com base nos exemplos de outros estados da federação.

As ouvidorias do Ministério Público, em todos os seus ramos, incluídos as dos Estados, foram inseridas na Constituição Federal pela EC 19/1998, ao criar o Conselho Nacional do Ministério Público (Art. 130-A), dispondo que a União e os Estados estavam obrigados a criar ouvidorias do Ministério Público competentes para receber reclamações contra seus membros, órgãos ou seus serviços auxiliares, representando ao Conselho Nacional do Ministério Público, com a seguinte redação:

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: (EC n° 45/2004)

I - o Procurador-Geral da República, que o preside;

II - quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;

III - três membros do Ministério Público dos Estados;

IV - dois juízes, indicados pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça;

V - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI - dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

§ 1º (...)

§ 5º Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representado diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Portanto, a Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia tem respaldo na disposição constitucional acima, como as demais ouvidorias de todos os ministérios públicos, inclusive na parte referente aos direitos e garantias fundamentais e também no que diz respeito ao regime constitucional da administração pública. A partir do fundamento constitucional acima transcrito, passamos à base jurídica que legitima a

atuação da ouvidoria em estudo, enfocando-a como ente participante da execução das políticas públicas e sua importância para a gestão pública no Estado.

No Ministério Público do Estado de Rondônia, a Ouvidoria foi criada pela Lei Estadual nº 1.636, de 6/6/2006, e regulada pela Resolução nº 7/2006 do Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado, que trata da eleição do Ouvidor. Temos também a Resolução nº 95 do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, de 22/5/2013.

A Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia faz parte do Conselho Nacional das Ouvidorias dos Ministérios Públicos - CNOMP, entidade de âmbito nacional e sem fins lucrativos, integrada pelos Ouvidores do Ministério Público dos Estados e da União, instituída em 12 de março de 2009 na cidade de Ouro Preto, Estado de Minas Gerais. A esse Conselho compete a valorização das ouvidorias e o permanente acompanhamento legislativo, cuidando da política institucional, seja contribuindo para a defesa dos princípios, prerrogativas e funções institucionais do Ministério Público, incentivando a integração das Ouvidorias do Ministério Público dos Estados e da União, seja promovendo o intercâmbio de experiências funcionais e administrativas e de informações sobre os métodos de registros, trâmites e levantamentos estatísticos das manifestações recebidas pelas Ouvidorias.

Sob essa ótica, o Conselho dos Ouvidores se propõe a realizar estudos visando identificar os temas recorrentes, a eleger as metas e estabelecer as diretrizes relacionadas ao aperfeiçoamento das atividades das Ouvidorias, além de buscar os fundamentos para a formulação de sugestões e recomendações aos órgãos da Administração Superior do Ministério Público.

O Conselho de Ouvidores trabalha a análise dos dados estatísticos e sociais levantados nos diversos pontos do país, a fim de criar políticas e planejar estrategicamente uma atuação uniforme ou integrada, respeitando a realidade institucional de cada unidade federada, sempre observado o princípio da autonomia.

A valorização da Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia depende, primeiramente, do entendimento do conceito de ouvidoria no âmbito ministerial, inclusive sua natureza administrativa. Além desse aspecto, a valorização se revela com o conhecimento de sua dinâmica.

Então, temos que ouvidoria ministerial é órgão de integração e de comunicação entre o cidadão e a administração do Estado, entre os servidores e a administração

da instituição, como o é no caso no âmbito de outras ouvidorias e seus próprios servidores.

A Ouvidoria do Ministério Público serve para solucionar os conflitos existentes, ou iminentes, contribuindo para diminuir as tensões entre seus oponentes. Buscando a conciliação objetiva, evita o desgaste de enfileiramentos de processos administrativos ou judiciais, aprimorando as relações funcionais e sociais.

A lei estadual, antes mencionada, é clara quanto aos princípios da Ouvidoria do Ministério Público. Vejamos:

*Lei n° 1636, de 06 de Junho de 2006. DOE n° 529, de 07/6/06
Art. 1º Fica criada, na forma desta Lei, a Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Rondônia, em consonância com as disposições do art. 130-A, § 5º da Constituição da República, criadas pela Emenda Constitucional n° 45, de 30 de dezembro 2004, órgão que tem por objetivo contribuir para elevar continuamente os padrões de transparência, prestação e segurança das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares da Instituição.*

A nova lei estadual, ao se referir a padrões de transparência, prestação e segurança das atividades, se ajusta aos princípios regentes da administração pública, previstos no art. 37 da CF, anteriormente transcrito: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Os parágrafos do art. 1º, acima disposto, mostram que a lei atendeu ao comando constitucional da EC N° 19/98, mencionada quando discorreremos sobre a Criação do Conselho Nacional do Ministério Público e a criação das ouvidorias ministeriais, fazendo constar a obrigação de criar junto ao órgão máximo de controle do Ministério Público brasileiro, de criar também as ouvidorias ministeriais.

Assim dispõem os parágrafos da lei estadual de Rondônia que atendeu a esse preceito:

*§ 1º A Ouvidoria deves criar canais permanentes de comunicação e interlocução que permitam o recebimento de denúncias, reclamações, críticas, sugestões e elogios de cidadãos, entidades representativas, órgãos públicos e autoridades, bem como a obtenção, por parte destes, de informações sobre as ações desenvolvidas pela Instituição.
§ 2º As notícias de irregularidades, representação, reclamações e críticas deverão ser minimamente fundamentadas, e, quando possível, acompanhadas de elementos de provas.
§ 3º Não serão admitidas notícias de irregularidades, representações e críticas anônimas.*

§ 4º A Ouvidoria do Ministério Público manterá sigilo sobre a identidade do representante ou reclamante, quando for expressamente solicitado por este.

Nesses parágrafos, enxergamos o espaço democrático disponível ao cidadão para exercer o controle social sobre os atos dos gestores públicos, inclusive sobre a instituição Ministério Público em relação a seus membros e servidores.

A comunicação não exige formalidade. Prevê apenas um mínimo de fundamentação que seja suficiente a mostrar que não se trata de mera emulação, que seja minimamente apta a provocar o encaminhamento necessário da demanda aos setores competentes.

A princípio, a denúncia anônima não é permitida, entretanto, em circunstâncias excepcionais, se a reclamação ou denúncia indicar fatos e nomes que sirvam de elementos de prova suficientes à instauração de procedimento investigatório, será acolhida e encaminhada ao órgão de execução com a respectiva atribuição.

O Conselho Nacional dos Ouvidores do Ministério Público - CNOMP, que cuida da sistematização e integração de todas as ouvidorias ministeriais, ao expedir a primeira resolução, decidiu incluir esta exceção depois de discutir com todas as ouvidorias, tendo em vista que na prática aconteciam situações em que a garantia do sigilo, por si, não estimulava o cidadão a procurar a ouvidoria quando temia represálias. Essa medida resguardava a segurança de eventual reclamante em condição de risco de sofrer sérias represálias ante a busca que pretendia.

Consta da Resolução nº 1, de 26 de novembro de 2009, do CNOMP:

Art. 6º As manifestações anônimas poderão ser admitidas quando forem dotadas de razoabilidade mínima e estiverem acompanhadas de informações ou documentos que as apresentem verossímeis.

Na página eletrônica do Ministério Público de Rondônia, que dá acesso ao *link* da Ouvidoria, nos esclarecimentos das dúvidas frequentes³⁶, encontramos a seguinte redação:

Denúncia Anônima, em princípio, a Ouvidoria do Ministério Público não admite notícia anônima, conforme disposição expressa no art. 5º

³⁶ OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA. Dúvidas frequentes. Disponível em: <<https://www.mpro.mp.br/web/ouvidoria/duvidas-frequentes>>. Acesso em 23 ago 2017.

da Constituição Federal de 1988, além de posições expostas pelo Supremo Tribunal Federal - STF E Superior Tribunal de Justiça - STJ. No entanto, em hipóteses excepcionais, se a denúncia/reclamação, mesmo anônima, apontar elementos de prova (fatos e nomes), que viabilizem a instauração de procedimento investigatório, será recebida e encaminhada ao respectivo órgão de execução que a apreciará. Contudo, não serão prestadas informações acerca de denúncias anônimas.

De fato, a exceção se justifica, pois, atualmente, nos encontramos numa época em que os escândalos atormentam a vida dos cidadãos, e que até nos mais altos escalões da República não são raras as notícias de ameaças e retaliações, seja contra quem se defende de versões acusatórias informais, seja contra o cidadão comum que leva um fato irregular, criminoso ou não, ao conhecimento das autoridades.

A Lei nº 1.636/2006, no art. 2º e seus parágrafos, define a competência da ouvidoria, dispondo que a ela caberá acolher, analisar e encaminhar representações, reclamações, críticas, apreciações, comentários, elogios, pedidos de informações e sugestões sobre as atividades desenvolvidas pelo Ministério Público.

Conforme o caso, a ouvidoria pode solicitar informações e esclarecimentos aos demais órgãos do Ministério Público, comunicando o fato ao Procurador-Geral de Justiça ou ao Corregedor-Geral quando couber instauração de qualquer procedimento investigatório. Na hipótese de notícia de fato grave, pode o Ouvidor representar diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, ou aos órgãos da administração do Ministério Público, de acordo com a respectiva atribuição.

Cabe ainda à ouvidoria determinar o arquivamento das peças que formalizaram a demanda, que narraram fatos de conteúdo precário, ou que não tratavam de irregularidades.

Deve a ouvidoria expor à sociedade seu papel, de modo permanente. Está obrigada a elaborar relatório trimestral de todas as demandas, nas suas variadas espécies, ao Procurador-Geral de Justiça e ao Corregedor-Geral do Ministério Público, informando todos os encaminhamentos e resultados, pautando-se pelo princípio da transparência.

Para atingir seus objetivos, compete ainda à ouvidoria manter intercâmbio com entidades afins, mediante a celebração de convênios.

Todos os expedientes protocolizados na Ouvidoria devem ser registrados, dando-se ciência ao interessado sobre as providências adotadas e os seus

respectivos resultados, exceto nos casos de sigilo legal, aqui também se respeitando o princípio da transparência.

Finalmente, deve a Ouvidoria levar ao conhecimento do Procurador-Geral de Justiça, ao Corregedor-Geral do Ministério Público, ou ainda ao Conselho Nacional do Ministério Público, as demandas, quando solicitado. É de 30 dias o prazo das respostas a serem dadas aos interessados, salvo motivo justificado. Fica claro que a Ouvidoria não tem competência correcional.

O Art. 4º da Lei cuida da forma como se dá a comunicação entre cidadão e Ouvidoria, ou seja, como se viabiliza o acesso a esse espaço para o exercício de sua cidadania. Pode ser pessoal, ou por meio de correspondência escrita, comunicação por telefone, hipótese em que quem a recebe deve reduzir a termo seu teor; e comunicação via internet, acessando-se a página do Ministério Público, campo da Ouvidoria.

Já o Art. 4º da Lei trata da escolha do Ouvidor. A importância deste artigo diz respeito ao princípio da autonomia da Ouvidoria e de seu ouvidor. Segundo seu teor o órgão deixa de ser obediente à Administração Superior, aproximando-se da autonomia da figura do *ombudsman*, ou do defensor do povo, porque não se sujeita à vontade pessoal de quem quer que seja, só ao princípio da legalidade, quer dizer, não se submete a interferências subjetivas. É claro que não se equipara a tais figuras porque não detém atribuições correcionais, ou as específicas do Ministério Público. Estas sim equiparam os órgãos de execução do Ministério Público ao *ombudsman*.

Sem prejuízo da autonomia, o Art. 6º prevê a destituição do Ouvidor nos casos de abuso de poder ou grave omissão de suas obrigações no desempenho de suas funções no exercício do cargo, que se dará, conforme dita o artigo por: representação fundamentada de cidadão, entidade representativa, autoridade ou membro do Ministério Público, que será submetida a julgamento pelo Colégio de Procuradores, sendo necessária a maioria de votos de seus integrantes para a destituição, ou seja, observado o devido processo legal.

A Ouvidoria não é órgão de execução, e sim órgão auxiliar do Ministério Público, como deixa claro o Art. 7º da lei, e como tal integra a estrutura da Procuradoria-Geral de Justiça. A lei entrou em vigor na data de sua publicação, mas estipulou o prazo de 90 dias para a implantação da Ouvidoria. Confirmando o princípio da autonomia da Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia, o Procurador-Geral de Justiça, tão logo aprovada a lei que a criou, regulamentou a eleição para o cargo de

Ouvidor através da Resolução nº7/2006, de 29 de junho de 2006, no mesmo mês da promulgação da lei.

Assim, autonomia, eficiência, ética, garantia de resposta, imparcialidade, impessoalidade, legalidade, presteza e transparência, todos preceitos constitucionais que regem a administração pública, estão previstos na lei estadual de Rondônia que a criou a Ouvidoria do Ministério Público.

Como órgão auxiliar, deve a Ouvidoria colaborar no aprimoramento dos serviços prestados pelos servidores e membros do Ministério Público (Procuradores e Promotores de Justiça) no que concerne às suas atribuições e tem o dever também de estimular a participação do cidadão na execução das políticas públicas, valorizando o exercício da cidadania.

Para enfatizar a importância da Ouvidoria do Ministério Público, segundo o ponto de vista conceitual, como entidade mediadora dos conflitos entre os cidadãos e o Poder Público, que deve orientar também a do Estado de Rondônia, interessante são as conclusões referentes à atuação do Ministério Público, em tema de políticas públicas, a que chegou Luíza Cristina Fonseca Frischeisen, na obra *Políticas Públicas: A responsabilidade do administrador e o Ministério Público* (2000, p. 145), prefaciada por Ela Wiecko V. de Castilho; das 32 referidas em sentido lato, citamos três, neste tópico pela pertinência com as políticas públicas:

(...)

23) *O Ministério Público está constitucionalmente e legalmente legitimado para a defesa dos direitos sociais, podendo agir em Juízo ou extrajudicialmente;*

(...)

27) *Relativamente à implantação das políticas públicas, deve o Ministério Público atuar junto à administração, que seja através das ações civis públicas que seja através da atuação extrajudicial pelos inquéritos civis públicos e outros procedimentos administrativos de monitoramento, atas compromissárias, recomendações e compromissos de ajuste; e*

(...)

30) *A atuação extrajudicial e, em especial, a negociação no âmbito da discricionariedade da Administração e conciliação de interesses dos diversos entes envolvidos na implantação das políticas públicas da ordem social constitucional.*

Antes das conclusões, afirma a autora nas considerações finais que, para ela: “Uma das grandes funções do Ministério Público, como instituição de acesso à justiça e promotora dos direitos sociais, é atuar para a efetiva implantação das políticas públicas necessárias ao efetivo exercício de tais direitos” (pág. 143).

A nosso sentir, se a atuação voltada à efetiva implementação das políticas públicas necessárias ao exercício dos direitos sociais é uma das grandes funções do Ministério Público, é de se considerar então que a implementação das políticas públicas esteja entre as principais funções.

Assim, para delas se desincumbir, o Órgão depende de uma ouvidoria de fácil acesso ao cidadão, que se reveste de importância significativa para identificar atos comissivos ou omissivos da administração estadual que limitam ou impedem o bem-estar e a justiça social.

Essa importância será reconhecida pela própria administração do Ministério Público de Rondônia pelo grau de atuação de sua ouvidoria, porque estando integrado por um órgão que ausculta o cidadão vigilante e que pode ser acionado a qualquer momento, estimula outros órgãos ministeriais com atribuições correlatas no controle social a comporem conselhos deliberativos para execução das variadas políticas públicas, tais como: a participação das Promotorias com atribuição na saúde, meio ambiente, execução penal, segurança pública, etc. nos conselhos afins.

Logo, nesta análise conceitual, a importância da Ouvidoria do Ministério Público já se vê afirmada como hipótese. Espera-se que os dados a serem levantados confirmem sua efetividade. Todavia, o reconhecimento do cidadão se dará na medida em que a ouvidoria se mostrar útil, não só com resultados quantitativos, mas com a oferta de seu espaço como instrumento de conciliação, em tempos que pululam conflitos de interesses de toda ordem, que acontecem pela intolerância e pela falta de diálogo, indiretamente, motivado pela ausência ou pelo atendimento precário dos serviços públicos básicos, e ainda, por vezes, pela falta de diálogo nas relações interpessoais da sociedade.

A Ouvidora do Ministério Público do Distrito Federal, Promotora de Justiça Rose Meire Cyrillo³⁷, aborda em artigo publicado na página eletrônica do Conselho Nacional de Ouvidores - CNOMP o diálogo como sugestão de melhor caminho para a

³⁷ CYRILLO, Rose Meire. **Ouvidoria**: Uma Proposta de Diálogo e de Manejo de Conflitos. Disponível em <<http://www.cnomp.com.br/noticia/ouvidoria-uma-proposta-de-dialogo-e-de-manejo-de-conflitos/132>>. Acesso em: 21 ago 2017.

negociação e solução de conflitos, conforme tendência apontada na atuação das Ouvidorias das áreas pública e privada. Afirma a Ouvidora Rose Meire:

“O fato de a Ouvidoria atuar como mecanismo de integração e de comunicação entre o cidadão e o Estado, e entre os servidores da Instituição e a Administração Superior, favorece o manejo de conflitos existentes e potenciais, contribuindo para a efetiva resolução dos mesmos, reduzindo o custo social e emocional da demanda, processos administrativos e judiciais, atuando, também, para a melhoria das relações sociais e funcionais.”

Para a Ouvidora, com a criação do espaço conciliatório, a Ouvidoria deixa de ser vista como mero balcão de queixas para ser compreendida como ambiente conciliatório em que seus protagonistas cheguem ao diálogo, expondo suas ideias visando à solução pacífica dos conflitos. Enfatiza que o trabalho que as Ouvidorias realizam, seja ouvindo servidores, seja ouvindo o cidadão comum, abre o caminho para a tomada de decisões em que os envolvidos são chamados a auxiliar na busca de possíveis soluções que harmonizem o interesses de todos, trazendo a satisfação que reafirma o resultado alcançado e aprimora, segundo ela, a qualidade das relações interpessoais, profissionais e organizacionais, como um todo.

Esse espaço de mediação é democrático porque garante a participação de todos, deve garantir a livre manifestação dos interesses do todo cidadão, busca o diálogo, num segundo momento propõe a conciliação em instância de justiça consensual, independente de classe social ou nível cultural, respeitando a diversidade plena. É instrumento da democracia participativa porque o cidadão comum se faz ouvir, suas demandas são recebidas como colaboração para superar as irregularidades e melhorar a qualidade dos serviços públicos disponibilizados ao usuário.

A integração, não só entre a Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia e entidades afins, mas, principalmente, entre as demais Ouvidorias dos demais Ministérios Públicos, da União e dos Estados, pela identidade funcional que lhes é própria, é necessária para se chegar às melhores práticas com base na troca de experiências de cada uma. É fundamental também para a autoafirmação do instituto da Ouvidoria no contexto da administração pública e na participação da sociedade na gestão dos órgãos do Estado.

Lyra (2014, p.128) enfatiza bastante a necessidade de criação de um sistema nacional de ouvidorias públicas, autônomas e democráticas, contudo ressalta que as ouvidorias do Ministério Público e do Poder Judiciário sujeitam-se a regime próprio, aquele instituído quando criados o Conselho Nacional do Ministério Público e Conselho Nacional de Justiça, mas lembra que essas ouvidorias, por suas funções, constituem significativos passos na direção de um sistema nacional de ouvidorias, autônomas e democráticas.

Interessante que Lyra cita o regime próprio das ouvidorias do Poder Judiciário e Ministério Público no seu trabalho sobre a Ouvidoria no Brasil, modelos de ouvidoria em disputa, embora defenda a necessidade um sistema nacional de ouvidorias públicas. Ao discorrer sobre a criação de ouvidorias no Ministério Público, depois de análise profunda da relação entre os dois institutos: Ouvidoria e Ministério Público, valoriza as ideias sugeridas pelo então Ouvidor do Ministério Público de Minas Gerais, Mauro Brandão:

(...) difusão da cultura de ouvidorias e sua institucionalização em todos os níveis federativos e em todos os serviços públicos (que) permitirão, através da integração das ouvidorias com o Ministério Público, a criação de uma rede de proteção dos interesses do cidadão, quer nos direitos individuais, quer nos direitos coletivos. Quando uma ouvidoria de determinado ente público não atingir, na esfera administrativa e interna que lhe é peculiar, o atendimento da necessidade a ela apresentada, a demanda poderá ser levada ao Ministério Público, através de seus Promotores de Justiça ou de sua Ouvidoria, para encaminhamento aos órgãos de execução dotados de atribuições específicas para conhecimento dos fatos e eventual postulação judicial (2014, p.129).

Adiante, coerente à sua ideia de sistema, Lyra faz menção à fundamentação do Ouvidor Brandão, Procurador de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais, ao ajustar um Termo de Cooperação Técnica, celebrado entre aquele Ministério Público e a Ouvidoria Geral do mesmo Estado, extraindo o seguinte trecho, referindo-se às demandas trazidas à Ouvidoria do Estado:

"(...) por suas áreas específicas de atuação - não por coincidência, todas afetas ao Ministério Público - meio ambiente, patrimônio, saúde, educação, sistema penitenciário e polícia - repasse ao conhecimento da Ouvidoria do Ministério Público os fatos que mereçam a sua intervenção (2010, p. 174)"

O espaço democrático conciliatório que acolhe o diálogo e está aberto à integração entre as Ouvidorias dos Ministérios Públicos e entre estas e as demais Ouvidorias Públicas assegura à sociedade o exercício da cidadania para fazer valer seus direitos sociais.

Por meio dele o gestor passa a enxergar as políticas públicas sob a ótica do usuário, e pode compreender as demandas como colaboração à gerência na medida em que entender que elas serão úteis para identificar imperfeições do sistema público ou erros pendentes de correções.

Entendendo assim, e trabalhando com ênfase na integração e na mediação que abre caminho ao diálogo conciliatório, vamos fazer parte de uma grande rede nacional de Ouvidorias, e mesmo que não cheguemos exatamente ao modelo idealizado por Lyra como sistema de nacional de ouvidorias, autônomas e democráticas na essência absoluta destes conceitos, não deixaremos de ter um sistema que embora diferenciado quanto a sua estrutura orgânica, razão que neste aspecto afeta sobremaneira a autonomia, chegaremos a um sistema que fará a defesa dos interesses da sociedade, com a parcela de participação do Ministério Público, que, exercendo suas atribuições com autonomia, já vem fazendo a defesa dos direitos sociais.

Demonstrada até aqui a ouvidoria como instituto que emerge da experiência democrática moderna, apontando a relevância como instrumento para um modelo ideal de poliarquia, principalmente seu papel integrador nesse grande concerto político de gestão, bem assim, apresentada a Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia, passamos agora a mostrar sua efetividade.

5.1 Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia e as Políticas Públicas no Atual Estado de Bem-Estar Social

A Constituição Federal, como já dito, enumera no art. 37 os princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais o da eficiência, inserido pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Ressalte-se que referida emenda, em seu artigo 3º, trata da comunicação entre cidadão e administração, para o encaminhamento das reclamações quanto à qualidade da execução ou inexecução de serviços públicos, como forma do exercício da cidadania, tornando possível a participação do cidadão

na administração. Já ao Ministério Público destinou, além da defesa da ordem jurídica e regime democrático, também a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, na forma do art. 127.

Na medida em que demonstramos a eficiência de um plano de governo, com resultados, ou de uma gestão pública no tocante à execução de políticas públicas, indicando a participação do cidadão na formulação e também no controle dessas políticas, sobressaindo a satisfação de seu destinatário, teremos um estado de bem-estar social, a despeito de nosso Estado de Rondônia se encontrar ainda na condição de uma unidade nova da federação.

O princípio da eficiência é levado em consideração na organização dos serviços públicos oferecidos à população e na sua prestação, cumprindo o Estado o papel que lhe é reservado na construção do estado do bem-estar social. A Ouvidoria, na qualidade de órgão auxiliar da administração do Ministério Público, pondo-se como meio de comunicação disponibilizado ao cidadão que poderá trazer uma demanda pela falta do serviço, ou pela sua ineficiência, bem assim poderá fazer sugestões ou manifestar sua satisfação pela qualidade do que lhe é servido, consignando um elogio, será um indicador desse estado do bem-estar social, pelo volume de acesso e seu resultado, se uma crítica, seu efeito poderá refletir numa melhora, se um pleito, certamente resultará numa melhora da condição de bem-estar social.

Os interesses sociais se harmonizam por meio de entes democráticos representativos da sociedade para construir o estado do bem-estar social – proteção social. Tendo surgido a Ouvidoria do Ministério Público, preconizada junto com as ouvidorias do Poder Judiciário, instituídas pela Emenda Constitucional nº 45, com as atribuições entre outras, de receber demandas relacionadas às políticas públicas, formuladas por qualquer meio de comunicação, sem formalidade, passa a colaborar para a construção do estado de bem-estar social, ou no mínimo auxilia a manter a conjuntura social já estabelecida.

Ela Wiecko V. de Castilho, ao prefaciá-la obra *Políticas Públicas, A responsabilidade do administrador e o Ministério Público*, de autoria de Luíza Cristina Fonseca Frischeisen (*op. cit.* p. 14), comentou a opção da autora por um lado pela utilização da ação civil pública para o suprimento das ações de governo, por outro, pela viabilidade extrajudicial, como oportunidade de construir um espaço de negociação em que podem ser "contempladas as grandes questões atinentes à

implementação de políticas públicas, como as temporais, orçamentárias e de conciliação entre as várias demandas existentes na sociedade".

Pela pertinência ao bem-estar social, citamos a nona conclusão da autora:

(...)

9) *As normas constitucionais da ordem social constitucional delimitam políticas públicas, vinculantes para o administrador, que visam o efetivo exercício dos direitos sociais para a realização dos objetivos daquela: o bem-estar e a justiça social*(p. 143).

Reconhecida, primeiramente pelo gestor, a importância da ouvidoria como coadjuvante na administração dos serviços públicos e valioso instrumento de verificação da efetividade pela qualidade das políticas públicas, e em segundo momento pelo próprio usuário, como canal que leva o seu pleito, seja pela inexecução, seja referente à qualidade de um serviço, reafirmando os deveres sociais do Estado, pois auxilia o gestor viabilizando a participação do cidadão, diretamente, na formulação dessas políticas, construindo o estado do bem-estar social.

Ouvidoria é ferramenta também na formulação das políticas públicas como elo entre os atores sociais e a administração. Atores sociais entendidos como participantes das forças sociais citadas por Heidemann³⁸, Francisco G. Heidemann, da Universidade Estadual de Santa Catarina, ao enfatizar no seu artigo *Do Sonho do progresso às políticas de desenvolvimento* que o desenvolvimento de uma sociedade resulta das decisões dos governos em conjunto com as demais forças vivas que nela interagem, entre elas com maior preponderância as forças de mercado, estas no sentido lato, segundo afirma o autor ao discorrer o tópico da política às políticas públicas. Uma ouvidoria proativa não só escuta a sociedade, ela ausculta, vai ao encontro da sociedade, sai do gabinete e procura ouvir o cidadão no sítio da demanda. Com tal performance, pavimenta o caminho dos pleitos da sociedade às arenas de discussão desde as audiências públicas, conselhos municipais, e outros deliberativos até as instâncias legislativas, a fim de desenhar o bem-estar social.

Lembramos Sônia M. Draibe e Manuel Riesco, que, no artigo *Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina*, se referem às políticas sociais e à democracia como novas bases para o desenvolvimento na

³⁸ Heidemann, artigo do Sonho do Progresso, indicado em sala de aula para estudo.

América Latina, e no preâmbulo sugerem que a decadência do neoliberalismo e a retomada do desenvolvimentismo reabriram espaço para análises integradas da economia e das políticas sociais, na trajetória histórica e comparada, alertando ser fator decisivo para o *Welfare State* na região da América Latina ³⁹.

Sim, por certo, esse fenômeno teve tal efeito, mas isso não significa que eventual mudança de rumo venha a interferir no estágio já consolidado, pois, qualquer que seja a opção sistêmica, o novo, para se mostrar eficiente estará obrigado a manter o bem-estar já construído, e no mínimo deverá atingir melhores resultados, sob pena de sucumbir à frustração de sua competência, frustrando também o cidadão que num primeiro momento acionará a ouvidoria para manifestar seu inconformismo. No segundo passo, fará outras escolhas no tempo certo, sucedendo-se um novo ciclo.

Nessa perspectiva, a ouvidoria do Ministério Público estadual surge como peça importante de aferição das políticas públicas, pois sua metodologia torna útil sua execução, acionando seu prestador a executá-la quando omitida pelo poder público, constituindo-se veículo de cobrança.

Assim, considerando o desenvolvimento econômico do Estado de Rondônia, balizado por um zoneamento socioeconômico, imposto por políticas de proteção também ao meio ambiente, sem perder a perspectiva social, com a participação da cidadania pela ouvidoria, entre outras modalidades de participação cidadã, podemos dizer que há integração entre desenvolvimento e bem-estar social na condução de políticas públicas sociais, como veremos na análise quantitativa e qualitativa da atuação da Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia.

Podemos afirmar que o volume de demandas da ouvidoria com efetividade nas políticas públicas repercute na aferição do bem-estar social.

5.2 A Atuação da Ouvidoria do Ministério Público Estadual na Efetividade das Políticas Públicas no Estado de Rondônia

³⁹Sônia M. Draibe e Manoel Riesco. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n27/a09v13n27.pdf>. Acesso em 17 mai 2018.

Em breve contextualização do Estado de Rondônia, podemos considerar a população em torno de 1,6 milhão, distribuída em 52 municípios, tornando-o o terceiro Estado mais populoso da região Norte, atrás dos estados do Amazonas e do Pará. Responsável por 11,7 % do PIB da região, igualmente, possui o terceiro melhor índice de Desenvolvimento Humano e o segundo maior PIB *per capita*, a segunda menor taxa de mortalidade infantil e a terceira menor taxa de analfabetismo entre todos os estados das regiões Norte e Nordeste do país, índices que refletem seu desenvolvimento econômico⁴⁰.

Nesse contexto de conjuntura econômica e social, o Ministério Público do Estado atua nas curadorias da cidadania, saúde, educação, infância e juventude, meio ambiente, na área criminal, na defesa do patrimônio público e da probidade, política penitenciária e execução penal, distribuídas nas diversas promotorias de justiça das 22 comarcas, incluídas as da Capital.

A Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia está aberta ao cidadão na abrangência territorial do Estado, no cumprimento da missão institucional, nos assuntos referentes às políticas públicas dentro de cada atribuição das especialidades citadas, bem assim para recepcionar as reclamações inerentes a desvios de finalidade ou omissões do poder público.

Dessa atuação, a ouvidoria presta conta ao CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público por meio de relatórios quantitativos, trimestrais e anuais. Os relatórios mensais são empregados para a contabilização dos feitos. Todos são aproveitados no âmbito da Instituição para efeitos de planejamento estratégico.

Aqui está um fator relevante para confirmar a atividade da ouvidoria do Ministério Público nas políticas públicas, não só com em relação ao desempenho funcional de membros e servidores, pois se os dados referentes aos diversos atendimentos são encaminhados ao órgão máximo de controle do *Parquet*, que os registra e mantém para efeito de produtividade, portanto os acata, é porque está legitimando a atuação dessa ouvidoria de modo amplo, para receber todo tipo de demanda, sejam políticas públicas, serviços públicos, atos de gestão e além dos atos funcionais.

⁴⁰ Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Rond%C3%B4nia>>. Acesso em 17 out 2016.

5.2.1 *Análise Quantitativa*

Em análise, comentaremos os relatórios da ouvidoria do Ministério Público nos anos de 2014 a 2018 para demonstrar a efetividade das políticas públicas em Rondônia. Por razões de ordem prática, visando à compreensão dos dados, a guisa de ilustração dos relatórios, incluiremos os gráficos das demandas, apenas num trimestre do ano, para não tornar extensa, desnecessariamente, a análise desviando o contexto argumentativo, e ao final mostraremos a totalização das demandas a cada ano. Certo é que os relatórios são elaborados a cada período de três meses, como dito nos limitaremos aos gráficos de um trimestre por ano, que mostram os percentuais das modalidades de acesso, das classes de demandas e dos encaminhamentos por atribuição e competências, além da distribuição territorial.

Para não sofrer efeito de sazonalidade na análise, escolhemos o primeiro trimestre de 2014; no ano seguinte, o segundo trimestre e assim, sucedendo-se o terceiro trimestre em 2016 e o quarto em 2017. Em 2018 voltamos ao primeiro trimestre. Como o nosso foco são as políticas públicas, sobre elas faremos menção, mostrando os encaminhamentos da espécie. Deixaremos de comentar as modalidades zeradas, exceto quando essa pertinência se justificar para melhor contextualizar.

Menor ênfase daremos às demandas referentes a temas não incluídos na efetividade de políticas públicas. Se o fizermos será para mostrar a atuação da ouvidoria do *Parquet* em segundo plano, na nossa esteira de entendimento, ao contrário da corrente que entende que a Ouvidoria do *Parquet* seja apenas para receber demandas da atuação funcional dos membros ou atividade dos servidores. Portanto não trataremos de assuntos sigilosos, ou de demandas relacionadas ao exercício funcional dos membros do Ministério Público, porque não são objeto da nossa pesquisa, mas que podem ser obtidos com base na Lei de Acesso à Informação, a menos que eventual apuração esteja sob sigilo.

Lembramos que a Ouvidoria não acompanha o tramite das demandas após repassar aos órgãos de execução conforme as respectivas atribuições, ou competências, dependendo a área de atuação, cumprindo sua efetividade a partir dos encaminhamentos.

Então vejamos: as demandas recebidas na Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia são classificadas por modalidade e por meio de comunicação.

No primeiro trimestre de 2014 (janeiro, fevereiro e março), a Ouvidoria foi acionada em 733 (setecentos e trinta e três) oportunidades, nas seguintes modalidades:

- **Denúncia:** Foi enviada à Secretaria Geral denúncia que versava sobre uso indevido de veículo oficial da Promotoria de Justiça de Alta Floresta do Oeste para fins particulares por um servidor não identificado.

Demais denúncias recebidas na Ouvidoria foram encaminhadas para as Promotorias com atribuições nos feitos relativos ao Meio Ambiente, Urbanismo, Promotoria da Cidadania, Consumidor, Infância, Saúde, Defesa da Probidade Administrativa, Execuções Penais, 20ª Promotoria de Justiça, Promotorias do Interior, Procuradoria Geral de Justiça, Corregedoria Geral, Secretaria Geral e Outros Órgãos externos (Prefeitura Municipal, Polícia Militar, Ministério Público Federal, Secretarias de Estado entre outros). O Relatório explica que o alto índice de denúncias não se refere às atividades desenvolvidas pelo Ministério Público de Rondônia, logo, é de se concluir que estariam afetas às atribuições das curadorias, caso em que as relativas à saúde, seguramente, são relacionadas às políticas públicas.

- **Informação:** o relatório também esclarece que são recorrentes os pedidos de informações, em sua maioria feitos por telefone ou e-mail e, raramente, pessoalmente. Trata-se, comumente, de questionamentos sobre os meios para formalizar denúncia ou reclamação; a qual órgão recorrer para resolver seu problema, bem como simples esclarecimentos. Não seria equivocado afirmar que a maioria dessas informações está relacionada às políticas públicas de saúde e educação.

Há registros de pedidos de informações dos candidatos que concorreram ao concurso para preenchimento de cargos de nível médio e superior do Quadro de Servidores do Ministério Público do Estado de Rondônia (Edital de Concurso Público nº 047/2011/MP/RO, de 07/12/2011), os quais foram distribuídos à Secretaria-Geral para as providências cabíveis à espécie.

Anotou-se pedido de informação referente às despesas realizadas pelo Ministério Público do Estado de Rondônia no ano de 2013 e qual a previsão para o ano de 2014 com o auxílio odontológico. A demanda foi distribuída à Secretaria Geral para adoção das medidas pertinentes ao caso.

Fica claro no relatório o interesse do cidadão em participar diretamente da

administração do Ministério Público de Rondônia, seja buscando informações de qualquer modalidade, quando as solicita, ou comunicando quando dá notícia de uma atividade irregular.

- **Reclamação:** a Ouvidoria recebeu uma reclamação de que o Ministério Público do Estado de Rondônia era inoperante na Promotoria de Justiça de Buritis, sendo que os fatos foram levados ao conhecimento da Corregedoria-Geral para conhecimento e adoção das medidas pertinentes. Não significa que a mera reclamação retrate a inoperância questionada, mas se confirmada pela Corregedoria, certamente a efetividade das políticas públicas estaria afetada.

Reclamações relativas ao acesso ao Portal da Transparência e ao fato de que os veículos pertencentes ao acervo desta Instituição estariam ao relento, embora estacionados no pátio, foram encaminhadas à Secretaria-Geral. Vemos aqui a preocupação do cidadão com a transparência e o zelo pelo patrimônio público, não importando se se trata de situação temporária ou não, mas passível de análise e correção se for o caso.

Embora muitas reclamações anotadas, os expressivos números não dizem respeito, necessariamente, aos serviços prestados pelo Ministério Público de Rondônia, mas sim a eventuais falhas ou omissões de outros órgãos externos ao Ministério Público, exemplificando o relatório, o Município de Porto Velho, o próprio Estado, entre outros órgãos.

- **Sugestão:** sugeriu-se, anonimamente, que o salário dos estagiários administrativos fosse reajustado, pois a quantia de R\$ 300,00 (trezentos reais) não estava sendo suficiente para as despesas mínimas. A demanda foi enviada ao Procurador-Geral de Justiça para conhecimento e providências eventualmente cabíveis. Nesse caso também o relatório mostra a participação direta do cidadão por meio da Ouvidoria.

Apenas para contextualizar, lembramos as demais modalidades de acesso: **comentário, crítica e elogio**, sempre com menor incidência, não verificadas nesse trimestre.

Quanto à forma de contato, o telefone prevalece como mais utilizado o telefone: 0800 647 3700 ou (69) 3216 3770, na sequência o formulário eletrônico acessível na página do Ministério Público, com 435 acessos. Também e-mail é recorrente, somando-se 29 ocorrências, e por último as cartas recebidas, no total de 11.

Adiante, veremos o gráfico que mostra o percentual quantitativo das demandas levadas à Ouvidoria no primeiro trimestre de 2014, e o correspondente encaminhamento conforme as atribuições e competências de cada órgão, que são detalhadas a cada trimestre, esclarecendo que esses dados, inclusive em formato de quadros totalizadores, são analisados periodicamente pelo Ouvidor Geral, pela Procuradoria-Geral de Justiça para efeito de planejamento e controle, e supletivamente, esses relatórios são enviados ao Conselho Nacional do Ministério Público. O maior percentual representa a Ouvidoria, e refere-se demandas que são encaminhadas aos órgãos gestores da administração pública, no caso 69,764%.

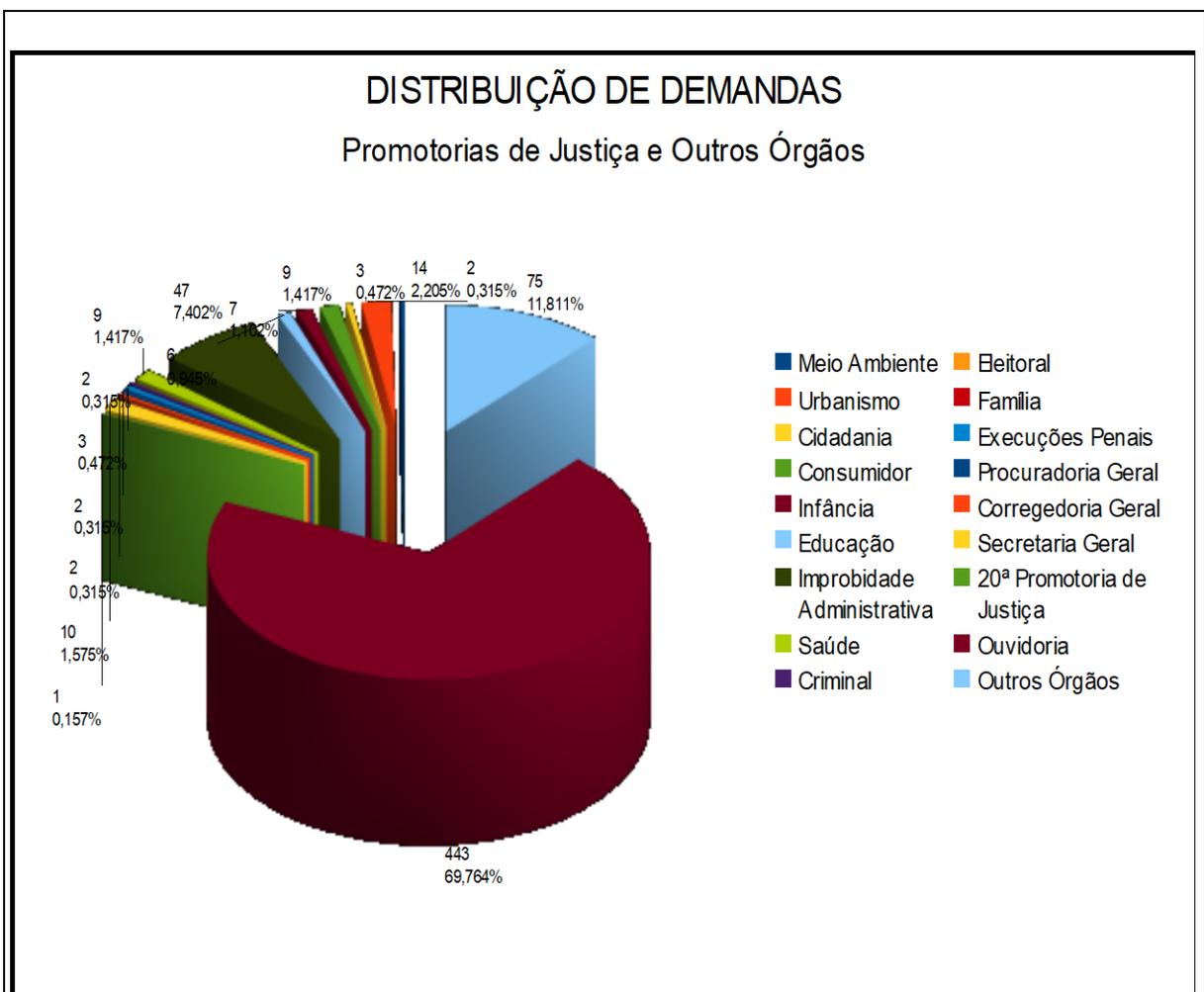


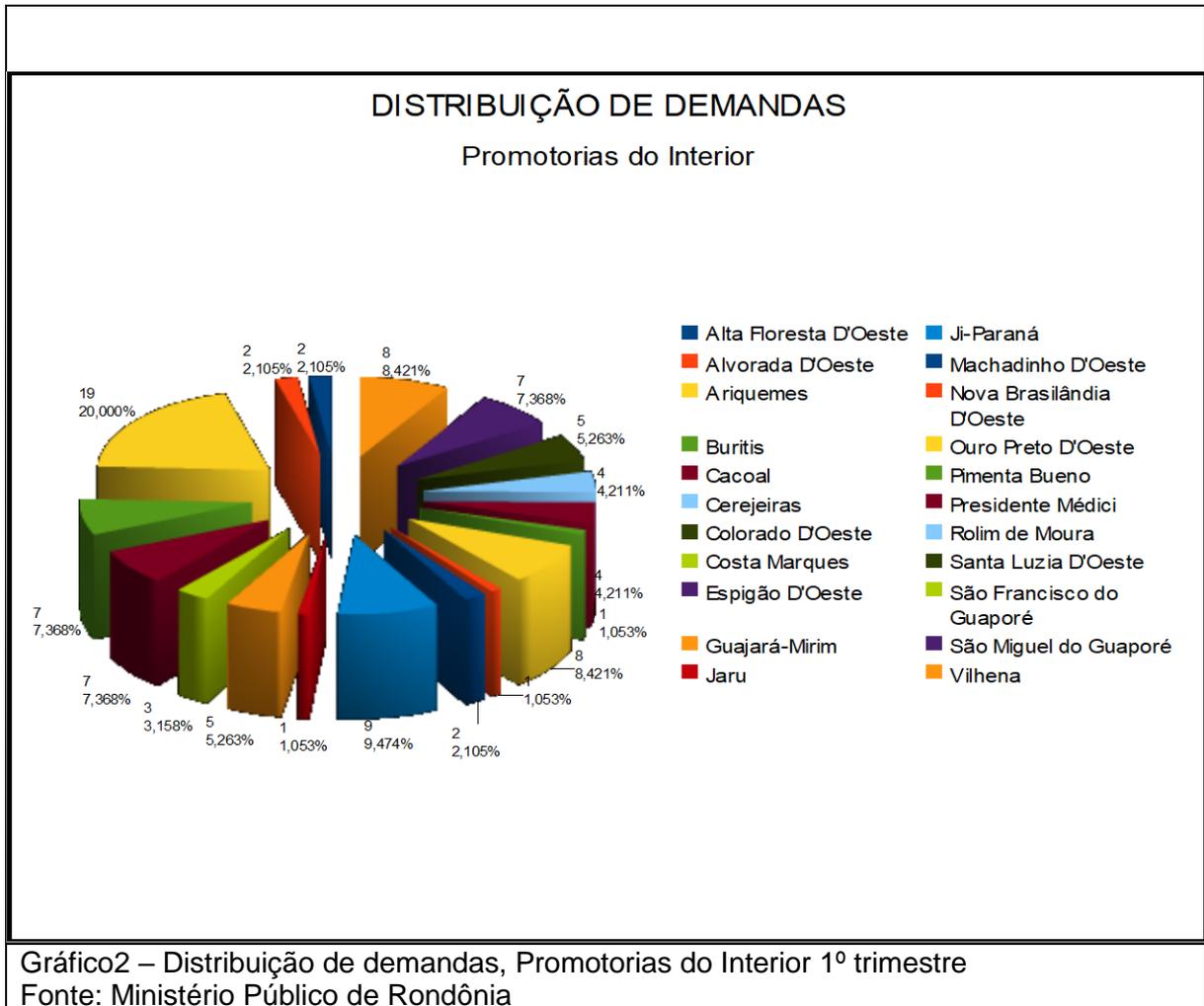
Gráfico 1 – Distribuição de demandas, Promotorias de Justiça e outros órgãos 1º trimestre de 2014

Fonte: Ministério Público de Rondônia

Seguramente podemos afirmar que as demandas encaminhadas às Promotorias de Justiça, distribuídas pela matéria, que são relativas à educação e a saúde, dizem respeito às respectivas políticas públicas.

Portanto, prestam-se ao controle e ao conhecimento da atuação do ministério público estadual na relação institucional com a conjuntura social, pertinentes aqui o conceito de *accountability* e transparência do Ministério Público.

O segundo gráfico mostra a distribuição das demandas da Ouvidoria nas Promotorias de Justiça do interior do Estado de Rondônia no 1º trimestre de 2014.



Lembramos que no gráfico da distribuição de demandas às Promotorias de Justiça, referindo-se às da capital e a outros órgãos, temos em maior representação o percentual da Ouvidoria, pois se refere às demandas encaminhadas aos órgãos da administração pública municipal e estadual, para adotarem as providências que lhes são devidas aos cidadãos, as quais não dependem da intervenção do Ministério Público, exceto se os gestores permanecerem silentes ou forem omissos.

Em relação às Promotorias de Justiça do interior do Estado, são encaminhadas as demandas referentes às atribuições locais, incluídas as pertinentes aos serviços e demandas locais, incluídas as pertinentes aos serviços públicos municipais.

O início das atividades da Ouvidoria foi marcado no primeiro trimestre de 2014, pela inserção das demandas ao *Parquetweb* - Sistema de Controle Automático de feitos.

Este programa tem como suporte a Diretoria de Tecnologia e Informação do Ministério Público do Estado de Rondônia e o mecanismo permitiu maior agilidade e efetividade do órgão em favor da sociedade.

Todas as 733 demandas foram encaminhadas aos órgãos de execução e a resposta da providência adotada foi repassada ao demandante.

O objetivo mais incidente registrado foram as solicitações de informações (451), seguidas das denúncias (203) e reclamações (78).

Cumprindo a determinação do inciso VI do artigo 2º Lei Estadual nº 1.636/2006, a Ouvidoria encaminhou as demandas recebidas às Promotorias de Justiça e aos respectivos órgãos competentes, os quais têm, na medida do possível, apresentados soluções satisfatórias à comunidade, ou ainda retorno com esclarecimentos.

A exemplo dos anos anteriores, a maioria das demandas pertence aos órgãos da Estrutura Administrativa Governamental (municipal/estadual) e é menor o índice acerca das atividades desenvolvidas pelo Ministério Público de Rondônia.

As informações contidas nesse relatório demonstram que a população não dispõe de acesso direto a outro órgão a se socorrer, mostrando insatisfação com os serviços prestados pelos órgãos públicos, bem como informam o quanto a comunidade participa com interesse na vindicação de melhorias e de seus direitos.

Passamos agora ao segundo trimestre do ano seguinte, 2015 (abril, maio e junho), período em que a Ouvidoria do Ministério Público recebeu 988 (novecentos e oitenta e oito) informações, nas seguintes modalidades:

- **Denúncia:** aportaram na Ouvidoria 321 denúncias, que foram devidamente distribuídas para as Promotorias com atribuições especializadas conforme a matéria demandada; para as Promotorias de Justiça do interior ou aos órgãos da administração superior do Ministério Público; e para outros Órgãos externos (Polícia Militar, Ministério Público Federal, Secretarias de Estado, etc.). Importa esclarecer que grande parte das denúncias diz respeito às atividades desenvolvidas por outros setores da administração pública, como exemplo, os responsáveis pelas políticas públicas.

- **Elogio:** foi encaminhada à Procuradoria-Geral de Justiça a informação de elogio relativo aos trabalhos desenvolvidos pela Promotoria de Justiça de Guajará-

Mirim, referente às atribuições na área da Saúde.

- **Informação:** foram recebidos 602 pedidos de informações, na maioria formulados dos candidatos que concorreram ao concurso para preenchimento de cargos de nível médio e superior do Quadro de Servidores do Ministério Público do Estado de Rondônia (Edital de Concurso Público nº 047/2011/MP/RO, de 07/12/2011), os quais foram distribuídos à Secretaria-Geral e à Procuradoria-Geral de Justiça, repetindo-se ao longo ano, diante de não ter esgotado prazo para a convocação de todos os candidatos aprovados.

Também foram encaminhadas à Procuradoria-Geral de Justiça, com fundamento na Lei nº 12.527/2011, diversas solicitações de informações, como: com que frequência o Ministério Público de Rondônia requisitou força policial para proteção de mulheres em situação de violência doméstica e familiar nos anos de 2013 e 2014; indagaram se existe promotoria exclusiva de atuação extrajudicial para fiscalizar os serviços públicos de atendimento à violência doméstica, entre outras solicitações.

- **Reclamação:** no total de 64, foram referentes a eventuais falhas ou omissões de órgãos externos ao Ministério Público, como da administração municipal, estadual, entre outros.

Comparando o 1º trimestre de 2014 com o 2º de 2015, temos o quadro abaixo:

DEMANDAS	COMENTÁRIO	CRÍTICA	DENÚNCIA	ELOGIO	INFORMAÇÃO	RECLAMAÇÃO	SUGESTÃO	TOTAL
1º TRIMESTRE 2014	00000	00000	00203	0000	00451	00078	00001	733
2º TRIMESTRE 2015	00000	00000	00321	0001	00602	00064	00000	988

Quadro 1 – Comparação 1º trimestre de 2014/2º 2015 - Totalização

Fonte: Ministério Público de Rondônia

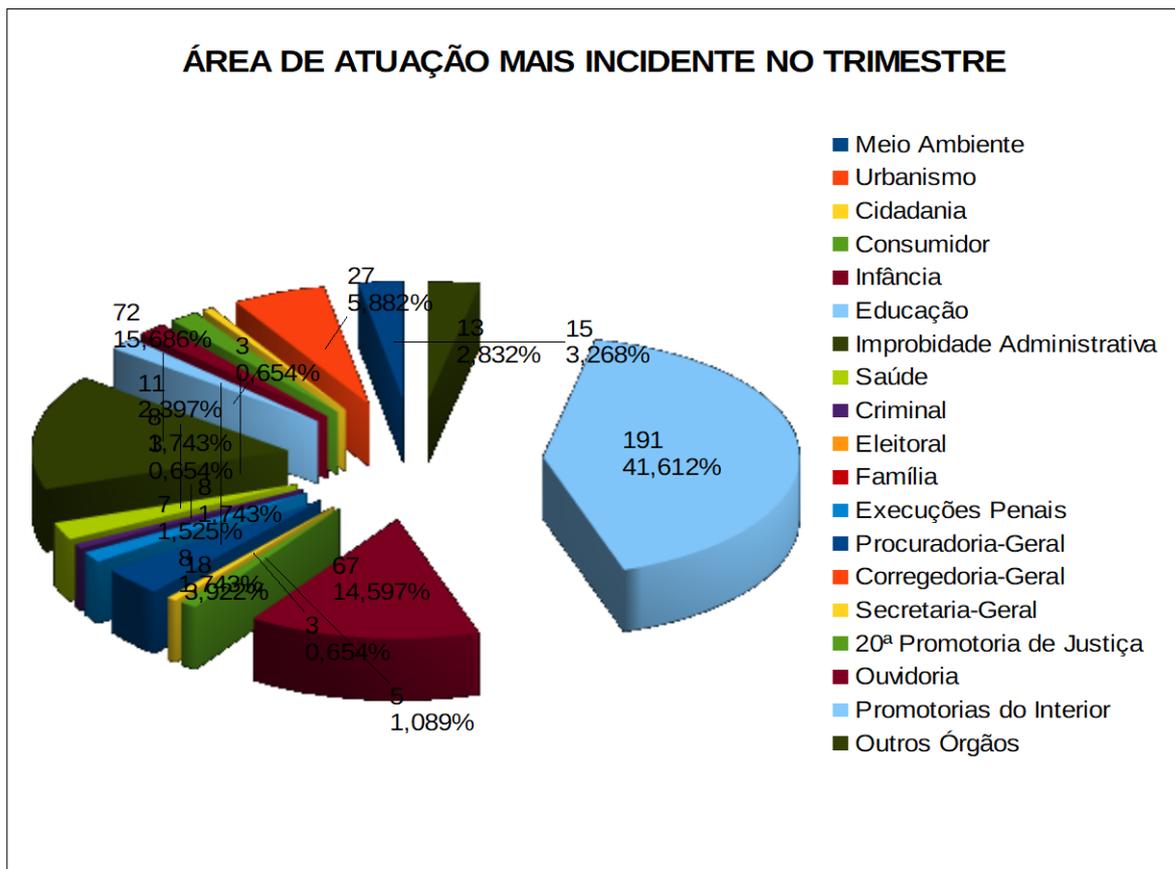


Gráfico 3 – Área de atuação mais incidente no 2º trimestre de 2015
 Fonte: Ministério Público de Rondônia

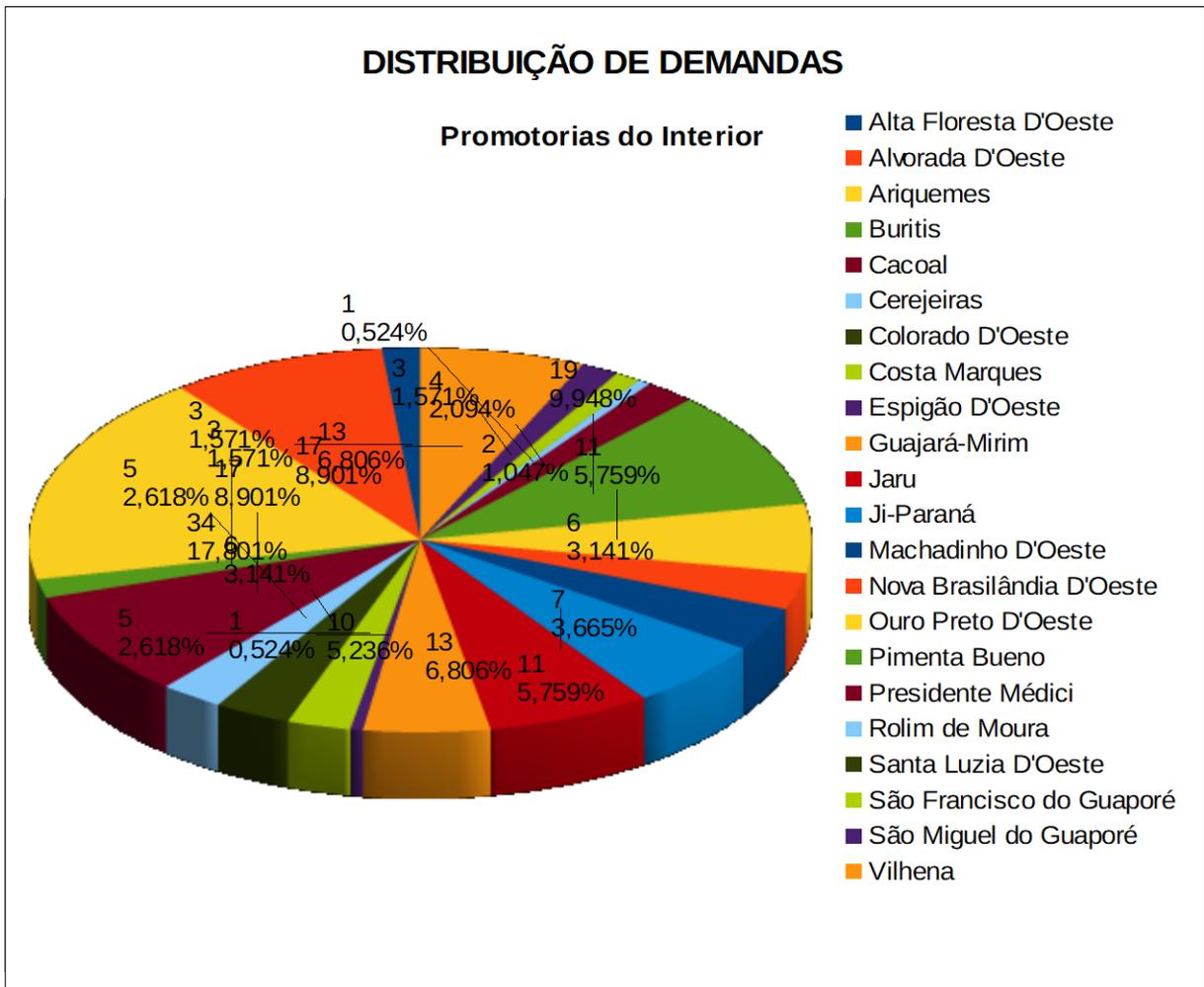


Gráfico 4 – Distribuição de demandas, Promotorias do Interior 2º trimestre 2015
 Fonte: Ministério Público de Rondônia

No 3º trimestre de 2016, a Ouvidoria foi acionada em 1255 (mil duzentos e cinquenta e cinco) oportunidades, nas seguintes modalidades:

- **Crítica:** registrou-se uma crítica relacionada aos serviços prestados por empresa fornecedora de material de consumo para a Promotoria de Justiça de Cacoal. A demanda foi enviada para a Secretaria Geral, a qual apresentou as justificativas necessárias ao demandante.

- **Denúncia:** aportou na Ouvidoria denúncia referente a possível acúmulo de cargos, envolvendo servidor do Ministério Público do Estado de Rondônia, cujos fatos foram enviados para a Secretaria Geral para conhecimento e providências.

Outras denúncias que aportaram na Ouvidoria foram devidamente distribuídas para as Promotorias com atribuições nos feitos relativos ao Meio Ambiente, Urbanismo, Promotoria da Cidadania, Consumidor, Infância, Saúde, Defesa da Probidade Administrativa, Execuções Penais, 20ª Promotoria de Justiça, Promotorias do Interior,

Procuradoria-Geral de Justiça, Corregedoria-Geral, Secretaria Geral e outros Órgãos externos (Prefeitura Municipal, Polícia Militar, Ministério Público Federal, Secretarias de Estado entre outros). Vale salientar que as denúncias não se referem às atividades desenvolvidas pelo Ministério Público de Rondônia, mas sim às atribuições previstas em lei.

- **Informação:** foram registrados pedidos de informações dos candidatos que concorreram ao concurso para preenchimento de cargos de nível médio e superior do Quadro de Servidores do Ministério Público do Estado de Rondônia (Edital de Concurso Público nº 047/2011/MP/RO, de 07/12/2011), os quais foram distribuídos à Secretaria-Geral e à Procuradoria-Geral de Justiça para as providências cabíveis à espécie.

- **Reclamação:** à Corregedoria-Geral encaminhou reclamação de suposta demora no andamento de procedimentos administrativos que tramitam na Promotoria de Justiça de Ji-Paraná. Outras reclamações referem-se eventuais falhas e omissões de outros órgãos externos ao Ministério Público, como a administração pública municipal e estadual.

- **Sugestão:** encaminhou-se à Secretaria Geral sugestão para ampliar o número de vagas do estacionamento do Ministério Público de Rondônia destinadas aos idosos e deficientes físicos, tendo sido acatada a ideia e adotadas as providências para execução do projeto.

O quadro a seguir retrata as demandas que chegaram ao conhecimento da Ouvidoria e que foram distribuídas conforme as atribuições e competências de cada órgão.

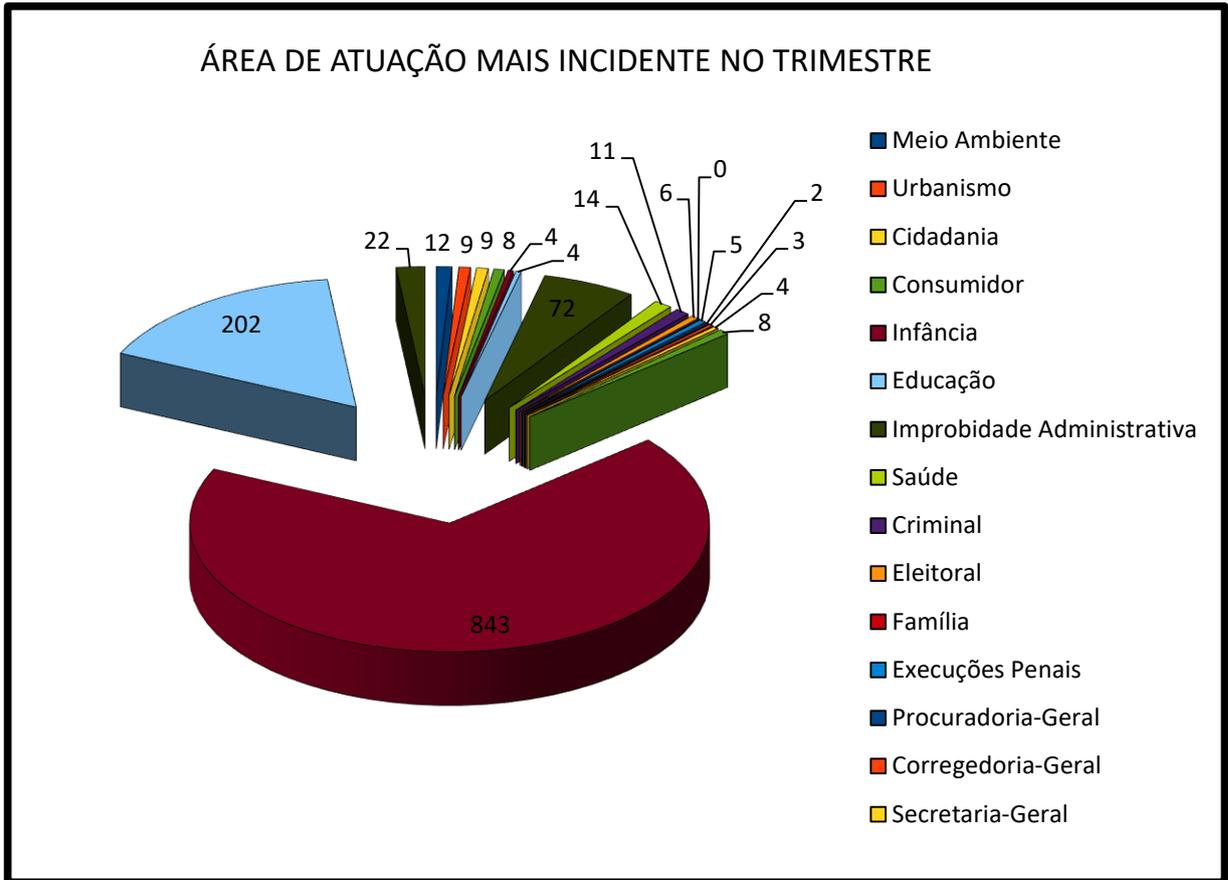


Gráfico 5 – Área de atuação mais incidente no 3º trimestre 2016
 Fonte: Ministério Público de Rondônia

O quadro abaixo demonstra as promotorias/órgãos que mais receberam demandas no trimestre. É necessário esclarecer que o total de demandas por Promotoria não é equivalente ao total das demandas recebidas pela Ouvidoria, porque uma única manifestação pode abranger dois ou mais casos distintos. Nessas hipóteses, a mesma mensagem segue para mais de uma promotoria/órgão, por força de suas respectivas atribuições/competência.

Assim, tem-se o seguinte quadro de distribuição de demandas por Promotorias de Justiça, Procuradoria-Geral de Justiça, Corregedoria-Geral, Secretária-Geral e outros Órgãos da administração municipal e estadual, inclusive Polícia Militar.

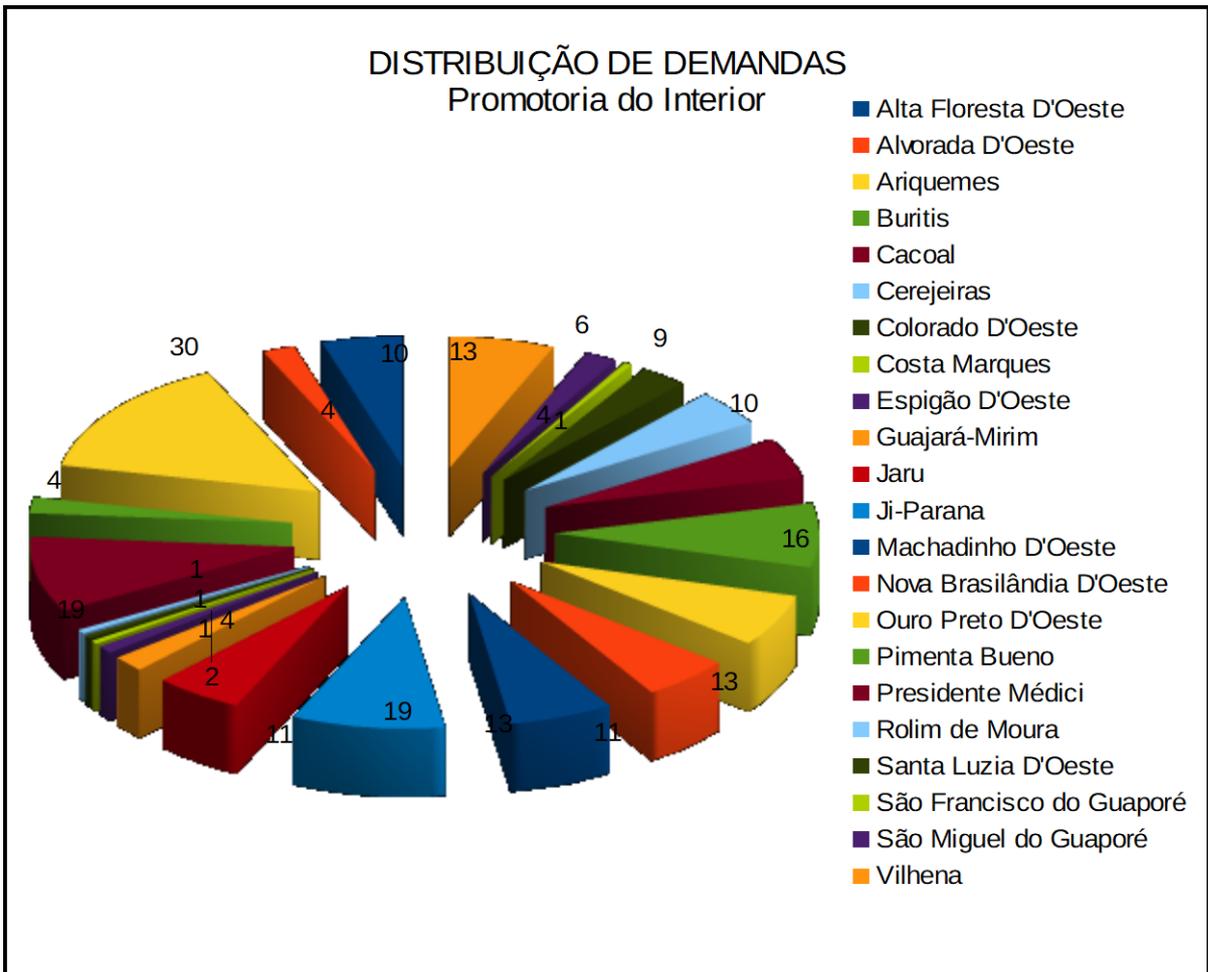


Gráfico 6 – Distribuição de demandas, Promotorias do Interior 3º trimestre 2016
Fonte: Ministério Público de Rondônia

As demandas recebidas foram distribuídas para os respectivos órgãos de execução, com a resposta das providências adotadas direcionada ao demandante.

O meio de comunicação mais utilizado pelo usuário foi o telefone com 487 ligações, seguindo-se o formulário eletrônico acessível na página do Ministério Público de Rondônia, com 305 acessos. Por e-mail, a Ouvidoria recebeu 244 demandas; o atendimento pessoal registrou 200 atendimentos, e por carta, 19 ocorrências.

No 4º Trimestre de 2017, a Ouvidoria totalizou 1.461 (mil, quatrocentos e sessenta e uma) demandas nas seguintes modalidades:

- **Denúncia:** as denúncias que aportaram nesta Ouvidoria foram devidamente distribuídas para as Promotorias com atribuições nos feitos relativos ao Meio Ambiente, Urbanismo, Promotoria da Cidadania, Consumidor, Infância, Saúde, Defesa da Probidade Administrativa, Execuções Penais, 20ª Promotoria de Justiça, Promotorias do Interior, Procuradoria-Geral de Justiça, Corregedoria-Geral, Secretaria-Geral e

Outros Órgãos externos (Prefeitura Municipal, Polícia Militar, Ministério Público Federal, Secretarias de Estado entre outros). Vale salientar que as denúncias não se referem somente às atividades desenvolvidas pelo Ministério Público de Rondônia, mas sim às atribuições previstas em lei.

- **Elogio:** anotou-se dois elogios, um encaminhado à Prefeitura do Município de Porto Velho e à Procuradoria-Geral de Justiça, todos elogiando a atuação conjunta desses entes.

- **Informação:** registrou-se pedido de informação referente ao XXII Concurso Público para Provimento de Vagas para o Cargo de Promotor de Justiça Substituto (Edital nº 004/2017-PGJ/RO). De pronto, a Procuradoria-Geral de Justiça atendeu à solicitação. Por outra via, são recorrentes os pedidos de informações, seja por telefone ou e-mail e pessoalmente. Trata-se, comumente, de questionamentos sobre os meios para formalizar denúncia ou reclamação e a qual órgão recorrer para resolver seu problema, bem como simples esclarecimentos, entre outros questionamentos.

- **Reclamação:** aportou uma reclamação anônima, cuja narrativa trata da necessidade de se contratar servidor habilitado em libras, encaminhada à Procuradoria-Geral de Justiça para conhecimento; outra, enviada para a Secretaria Geral para adoção de medidas cabíveis, envolvia colaborador que, supostamente, teria atendido cidadão de forma insatisfatória.

As demais reclamações anotadas não dizem respeito aos serviços prestados pelo Ministério Público de Rondônia, mas contra eventuais faltas, omissões de outros órgãos externos ao Ministério Público, como o Município de Porto Velho, Estado, entre outros.

- **Sugestão:** encaminhou-se uma sugestão à 8ª Promotoria de Justiça (Defesa do Consumidor) para orientar os comerciantes de água mineral, especialmente quanto ao transporte e armazenamento desse produto.

O quadro a seguir retrata as demandas que chegaram ao conhecimento da Ouvidoria e que foram distribuídas conforme as atribuições e competências de cada órgão.

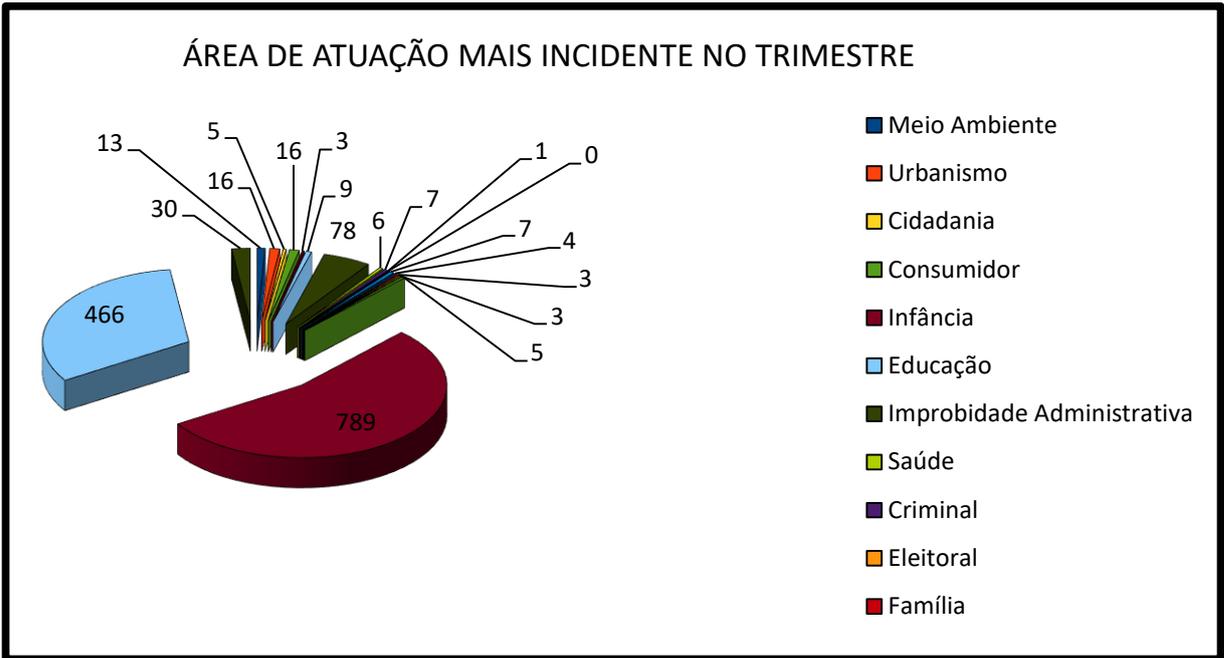


Gráfico 7 – Área de atuação mais incidente no 4º trimestre 2017
 Fonte: Ministério Público de Rondônia

As demandas registradas foram distribuídas para os respectivos órgãos de execução, dando-se ciência ao demandante quanto à providência adotada, conforme se infere do gráfico abaixo colacionado:

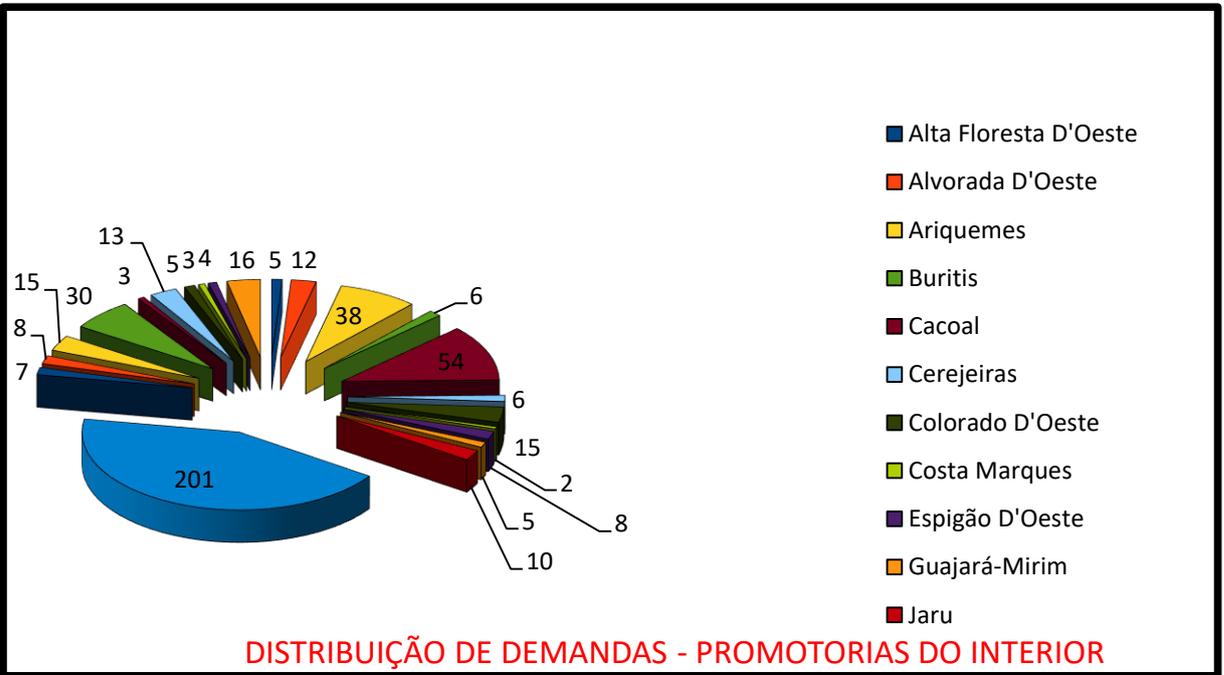


Gráfico 8 – Distribuição de demandas, Promotorias do Interior 4º trimestre 2017
 Fonte: Ministério Público de Rondônia

Nesse trimestre, o meio de comunicação mais utilizado pelo usuário foi o e-mail, com 636 mensagens, seguindo-se do formulário eletrônico acessível na página

do Ministério Público de Rondônia, com 370 acessos. Por telefone foram registradas 336 ligações, com demandas efetivas, o atendimento pessoal registrou 105 atendimentos; a carta, 12 ocorrências, e o aplicativo MPRO Sociedade, 2 registros.

Esses resultados evidenciam a participação direta da Ouvidoria nas questões relacionadas a serviços públicos ou políticas públicas

No 4º Trimestre de 2018, a Ouvidoria foi acionada em 1578 (mil quinhentos e setenta e oito) oportunidades, nas seguintes modalidades:

- **Denúncia:** As denúncias que aportaram na Ouvidoria foram devidamente distribuídas para as Promotorias de Justiça, como órgão de execução nas atribuições relativas a cada demanda na Capital e Promotorias do Interior, houve encaminhamentos também à Procuradoria-Geral de Justiça, à Corregedoria-Geral, à Secretaria Geral e a órgãos da administração municipal e estadual, inclusive Polícia Militar e Ministério Público Federal. Ressalte-se que boa parte dessas denúncias não se refere às atividades desenvolvidas pelo Ministério Público de Rondônia, mas sim à gestão municipal ou a estadual.

- **Informação:** é recorrente os pedidos de informações, seja por telefone ou e-mail e pessoalmente. Trata-se, comumente, de questionamentos sobre os meios para formalizar denúncia ou reclamação; a qual órgão recorrer para resolver seu problema, bem como simples esclarecimentos, entre outras.

- **Reclamação:** uma que chamou a atenção foi o fato de supostamente a sede da Promotoria de Justiça de Santa Luzia do Oeste não possuir licença de habitação (habite-se). A demanda foi encaminhada ao Procurador-Geral de Justiça, para conhecimento e providências.

As demais reclamações anotadas não dizem respeito aos serviços prestados pelo Ministério Público de Rondônia, mas contra eventuais falhas ou omissões da administração pública do Município de Porto Velho e do Estado, entre outros órgãos.

- **Sugestão:** aportaram duas sugestões: uma, encaminhada à 12ª Promotoria de Justiça (Execução Penal), sugeria fiscalizar a Associação Cultural de Desenvolvimento do Apenado e Egresso – ACUDA, cujos funcionários não estariam devidamente assistidos e haveria irregularidades na gestão da entidade. A outra sugeria a aquisição de sistema de “degravação de áudio” do Disque 127. A demanda foi enviada à Secretaria Geral, para análise da viabilidade financeira e tecnológica.

Abaixo, segue o gráfico do referido trimestre e posterior distribuição por Promotoria de Justiça:

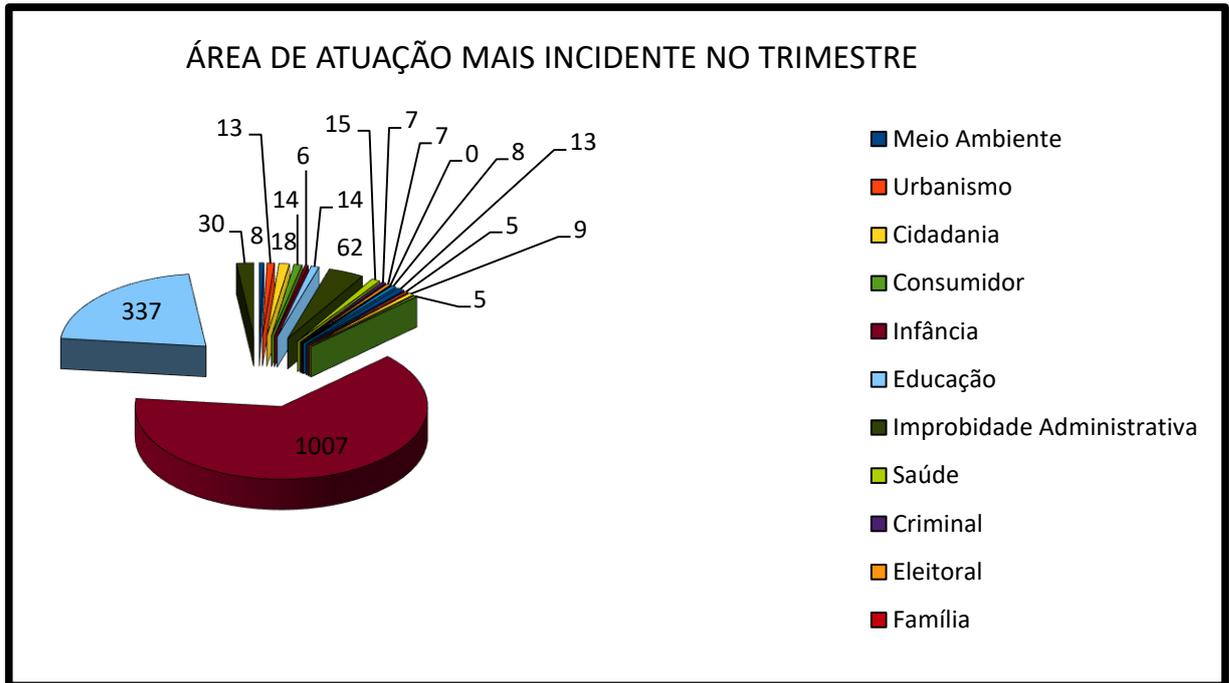


Gráfico 9 – Área de atuação mais incidente no 4º trimestre 2018
 Fonte: Ministério Público de Rondônia

Foram registradas 1.578 demandas que foram distribuídas para as providências e as respectivas respostas adotadas pelo demandante.

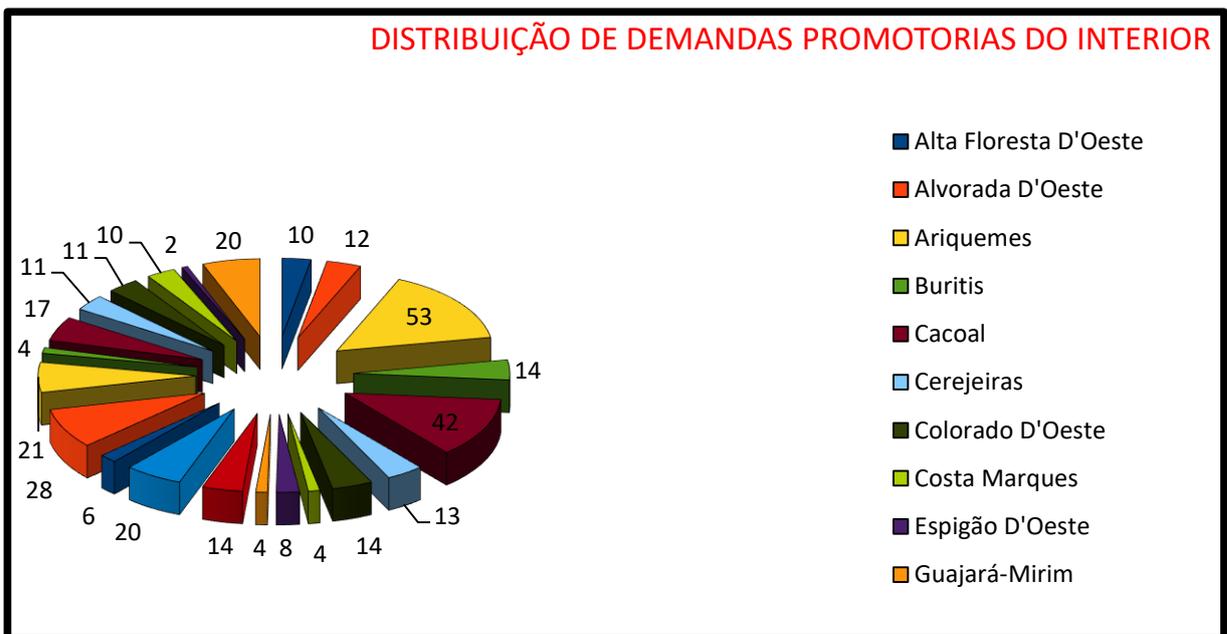
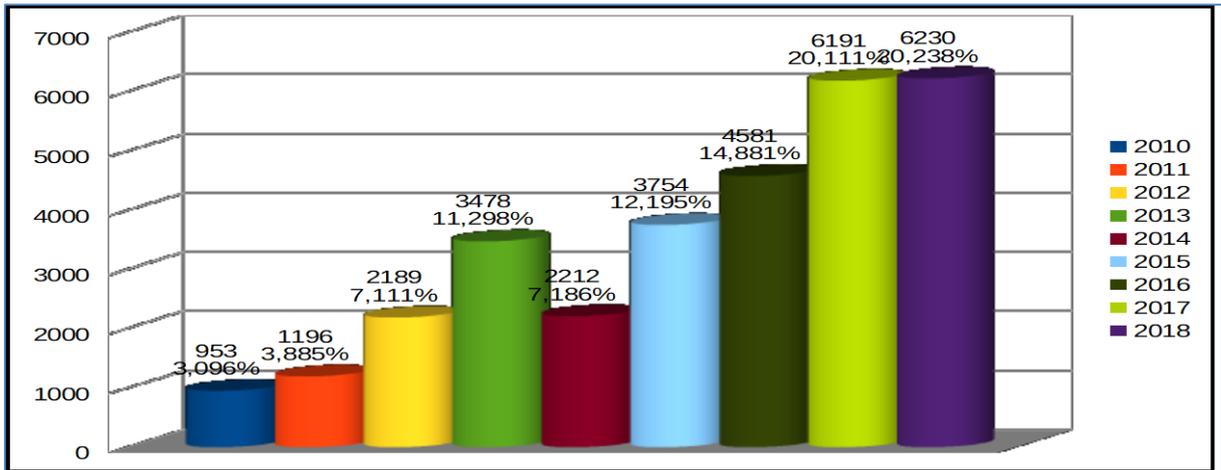


Gráfico 10 – Distribuição de demandas, Promotorias do Interior 4º trimestre 2018
 Fonte: Ministério Público de Rondônia

O meio de comunicação mais utilizado pelo usuário foi o e-mail, com 744

demandas, seguindo-se o formulário eletrônico acessível na página do Ministério Público de Rondônia, com 411 acessos. Por telefone foram recebidas 280 ligações, o atendimento pessoal registrou 96 atendimentos e o aplicativo MPRO Sociedade, 47 registros, conforme se observa do quadro abaixo, com **Total de Demandas Registradas em 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.**



Quadro 2 – Total das demandas registradas de 2010 a 2018

Fonte: Ministério Público de Rondônia

DEMANDA POR ANO	TOTAL
2014	02212
2015	03754
2016	04581
2017	06191
2018	06230
TOTAL	22968

Quadro 3 – Total das demandas por ano de 2014 a 2018

Fonte: Ministério Público de Rondônia

5.2.2 Análise Qualitativa por Amostragem

Na nossa pesquisa buscamos no Cartório Judicial do Ministério Público do Estado de Rondônia, a distribuição de feitos extrajudiciais originados na Ouvidoria, encaminhados às Promotorias de Justiça conforme as atribuições. As demandas com

reflexo direto nas políticas públicas, de resposta rápida, são as da saúde, tendo em vista a urgência na maioria das vezes. As demandas relacionadas ao meio ambiente e urbanismo também são relevantes, parte delas tem relação ao tratamento de água e esgoto, limpeza de imóveis urbanos e qualidade de vida. Há também casos de poluição sonora, desmatamento ou corte de árvores protegidas, queimadas e tratamento cruel a animais, entre outras.

A seguir relacionamos os feitos autuados no Ministério Público, por amostragem. Citando o número de cada um deles, esclareceremos a movimentação e o resultado, e juntaremos em anexos os documentos necessários à compreensão da efetividade da ouvidoria nas políticas públicas.

Feito nº 2014001010014422, de 09/07/2014. Curadoria da Saúde – Anexo 1

O feito originou-se de denúncia anônima feita em formulário próprio da Ouvidoria na página eletrônica do Ministério Público. Relata o emprego dos médicos do projeto Mais Médico do Ministério da Saúde para trabalharem na Estratégia da Saúde da Família (ESF), lembrando que cabe ao Município de Porto Velho arcar com a contratação dos médicos do programa ESF.

Ao entendimento de que a inclusão dos profissionais do Programa Mais Médicos no programa da Estratégia da Saúde da Família visa ao atendimento dos usuários de áreas descobertas pelo Sistema Único de Saúde e diante da escassez de meios idôneos na denúncia que viabilizem a conversão do feito em procedimento preparatório e adoção de imediata de providências, a Promotoria promoveu o arquivamento. Requerimento no anexo.

Feito nº 2014001010007590 - 08/04/2014 - Curadoria da Saúde – Anexo 2

Demanda trazida à Ouvidoria relatando irregularidades no Pronto Socorro João Paulo II, referentes à reforma da UTI, encontrando-se vários pacientes entubados ou em estado grave de saúde.

Em resposta à Promotoria, a direção do hospital alegou que não havia reforma, apenas pintura parcial como manutenção de rotina em algumas áreas para evitar o

mofo devido à umidade, citando PS-II, Recepção, Sala de Emergência e corredores, observando o devido cuidado dos pacientes.

Restando esclarecido não ter havido riscos aos pacientes, a Promotoria requereu o arquivamento.

Nos anexos, juntado relatório técnico realizado pela Assistente Social Promotoria e o histórico do movimento do feito.

Feito nº 2015001010002978 - 11/02/2015 - Curadoria da Saúde – Anexo 3

Denúncia anônima levada à Ouvidoria informando o abandono da unidade de saúde do Distrito de São Carlos, no baixo Rio Madeira, implorando uma providência do Ministério Público, após descrever uma série de irregularidades na gestão daquela unidade administrativa. A denúncia traz um apelo desesperado pedindo solução na saúde daquela localidade. Transcrevemos trecho: “...*Por favor faço este apelo antes que aconteça algo pior em nosso distrito, a desculpa deles é a cheia do rio madeira, pois nós seres humanos não temos culpa deste fenômeno natural que aconteceu, ...peço urgência...*”.

O Secretário de Saúde do município de Porto Velho, em resposta ao ofício da Promotoria, explica que a Unidade de Saúde da Família do Distrito de São Carlos ficou totalmente destruída após a última cheia do Rio Madeira em 2014, e que em dezembro do mesmo ano entregou nova unidade de saúde, devidamente equipada, justificando que os profissionais de saúde que fizeram concurso não residem na localidade, e que o profissional dos Mais Médicos se afastou momentaneamente. O secretário alega estar tomando providências para superar o problema reclamado.

Em audiência de instrução extrajudicial, com a participação do Secretário de Saúde do município e o diretor de atenção básico, ficou demonstrada a superação da situação emergente da cheia, com a tomada de medidas saneadoras satisfatórias. Todos os esclarecimentos levaram ao arquivamento do feito.

Pelas circunstâncias de tempo em relação às cheias e localização distante da cidade de Porto Velho e também pela falta, ainda que passageira, mas sempre precária, aquela população do distrito de São Carlos se encontrava na condição de subcidadania, podendo ainda estar novamente acometida dessa exclusão.

Os documentos do movimento do feito, inclusive a denúncia, fazem parte do anexo.

Esta ocorrência foi um exemplo claro da efetividade da Ouvidoria na política pública de saúde no município, que recebeu a demanda e fez os encaminhamentos corretos ao órgão com legitimidade para acionar o gestor público.

Feito nº 2015001010018948 - 16/07/2015 - Curadoria da Saúde – Anexo 4

Denúncia aportada na Ouvidoria do Ministério Público, originalmente registrada no Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, por intermédio do disque direitos humanos, grupo de Pessoas com deficiência.

Consta que Josué Belze Ferreira, em 1º/10/2013, teria deixado de ser atendido com a devida atenção pelo Diretor da Unidade de Saúde Renato Medeiros em Porto Velho, repetidamente por 20 dias, ficando sem receber os exames nas datas previstas, fato que obrigou Josué a interromper o tratamento, que se torna oneroso na rede particular, não tendo condições de arcar com as despesas (exame de cintilografia). Nas diligências da Promotoria, ficou esclarecido que o denunciante foi atendido, conforme documentos juntados no feito. Nos anexos da nossa pesquisa foram juntados o relatório da movimentação que faz menção a todos os fatos e a denúncia.

A princípio pode parecer uma ocorrência insignificante para o propósito do objetivo da nossa tese, mas esse tipo de reclamação acontece com frequência e somada a inúmeras outras ao longo dos meses, certamente teremos uma saúde pública de baixa qualidade e com padrões de eficiência abaixo do desejado, seja pela forma do atendimento, não raro sem a urbanidade desejada, noutras vezes com a negação de atendimento por parte de servidores que se enquadram na figura do "burocrata no nível de rua" - definição antes abordada. Essas falhas na qualidade muitas vezes ocorrem porque quem está no atendimento da população não foi qualificado para tanto por desleixo do gestor.

Feito nº 2015001010023447 - 19/08/2015 - Curadoria da Saúde – Anexo 5

Denúncia anônima informa que doentes do Hospital João Paulo II são deixados ao sol e junta matérias publicadas em sítios eletrônicos.

A Promotoria determina inspeção no Hospital a fim de verificar as atuais condições de internação dos usuários do Sistema Único de Saúde.

Em 31 de agosto de 2015, o Procurador Geral de Justiça reuniu-se com todos os Promotores da Promotoria da Saúde, tratando do assunto, expondo cada um o conhecimento que tinha sobre os fatos. Deliberaram marcar nova reunião com todos os atores responsáveis pela gestão da saúde.

Em 1º/9/2015, a Promotoria da Saúde baixa recomendação à Secretaria de Estado da Saúde para implementar um Sistema de Regulação para atender exclusivamente o Hospital e Pronto Socorro João Paulo II, na Cidade de Porto Velho para superar a crise enfrentada por referido hospital, causa da superlotação, com base no relatório da inspeção realizada, dando ciência ao Secretário. Após, determinou o arquivamento. Juntados aos anexos o relatório da movimentação e a recomendação. Mais um caso de efetividade da Ouvidoria do Ministério Público nas políticas públicas, abrindo espaço de diálogo entre os atores para a mediação e a solução.

Feito nº 2016001010002893 - 12/02/2016 - Curadoria da Saúde – Anexo 6

Denúncia anônima registrada na Ouvidoria, informando a existência de terreno abandonado há seis anos, com escavação realizada para construção, que encheu de água, além de bichos mortos e lixo jogado por populares, causando mau cheiro e servindo de criadouro de *Aedes Aegypti*. Junta fotos que mostram bem a situação.

A Promotoria da Saúde baixa recomendação à Secretaria Municipal de Saúde para promover a limpeza com a indicação dos imóveis apontados em vários feitos que tramitam na Promotoria, devendo também estender a medida a casos de terrenos baldios não mencionados no documento, por se tratar de ambiente favorável à proliferação de mosquitos transmissores de doenças, estipulando o prazo de 20 dias para responder.

A recomendação e o movimento do feito acompanham os anexos.

Este caso diz respeito à política pública de saúde pela prevenção de endemias, mas está relacionado também à política municipal de urbanismo voltada para a limpeza e coleta do lixo.

Feito nº 2017001010002553 - 03/02/2017 - Curadoria da Saúde – Anexo 7

Denúncia anônima "pedindo socorro" registrada na Ouvidoria narrando falta de materiais como luva dos tamanhos apropriados, lençóis descartáveis e fios 3.0 nylon na unidade de atendimento Ana Adelaide, em Porto Velho. Pede a verificação nos estoques e relata que a situação joga a população contra os servidores chamando-os de vários impropérios.

A Promotoria expediu ordem de missão, nomeando duas assistentes do NAE, Núcleo de Apoio Extrajudicial, a fim de constatarem os fatos.

Realizada inspeção entre os dias 24 de abril e 9 de maio de 2017, o gestor da unidade reconheceu a falta desses itens nos meses de fevereiro e março do mesmo ano.

Este feito foi arquivado, diante de outros anteriormente instaurados para acompanhar o fornecimento de materiais nas unidades de atendimento e exigir dos gestores a reposição quando for o caso. A denúncia e o relatório de movimento foram anexados à pesquisa. Caso claro da efetividade da Ouvidoria nas políticas públicas de saúde.

Feito nº 2017001010020780 - 01/09/2017 - Curadoria da Saúde – Anexo 8

Denúncia registrada na Ouvidoria na data acima, por pessoa que visitou o Hospital João Paulo II e viu pacientes alojados nos corredores aguardando atendimento especializado.

O feito, instaurado como notícia de fato, foi arquivado na Promotoria, vez que esta tem feito inspeções ordinárias no hospital, contudo aguarda os processos em trâmite no Tribunal de Contas do Estado, que versam sobre a construção do novo hospital de urgência e emergência que substituirá o pronto socorro João Paulo II.

Embora tenha havido solução imediata pela Ouvidoria que encaminhou o feito à Promotoria com atribuição para fiscalizar tais fatos, trata-se também de efetividade da política pública da saúde, porque provoca o Ministério Público a acompanhar as melhorias na sua execução.

A denúncia, o despacho de arquivamento e o relatório de movimento do feito acompanham os anexos da pesquisa.

Feito nº 2017001010022635 - 21/09/2017 - Curadoria da Saúde – Anexo 9

Denúncia aportada na Ouvidoria reclamando do quadro de pessoal deficitário, da falta de profissionais nos plantões, da ausência de enfermeiros no ambulatório de risco e falta de remédios básicos como xilocaína.

O feito foi autuado como processo administrativo, visando acompanhar ação civil pública ajuizada pela Promotoria da Saúde, a qual tem como finalidade obrigar o estado a adotar as providências necessárias para adquirir todos os medicamentos e materiais pensos de uso hospitalar nas unidades do Estado em Porto Velho.

Com a finalidade de fazer com que o Estado cumpra suas obrigações constitucionalmente estabelecidas, durante o ano de 2018 foram expedidos vários ofícios às unidades hospitalares Dr. Ary Pinheiro (Hospital de Base de Porto Velho), Pronto Socorro João Paulo II e Hospital Infantil Cosme e Damião.

Nesse sentido, em 17 de setembro de 2018, a Promotora de Justiça oficiante na Ação Civil Pública nº 0205026-62.2007.8.22.001, movida pelo Ministério Público contra o Estado de Rondônia, reiterou nos autos para que a Secretaria de Saúde comprovasse a regularização do estoque de medicamentos e material penso nos hospitais estaduais, informando em listagens atualizadas, indicando os críticos ou zerados, bem como demonstre quais providências tomadas para sanar o problema.

No mesmo rumo, em 31 de janeiro de 2019, foi realizada reunião na Promotoria da Saúde com o diretor e a farmacêutica da UPA Zona Sul, e ainda com a Diretora do Departamento de Assistência Farmacêutica da Secretaria Municipal de Saúde para um balanço do estoque de remédios nessa unidade, quadro que poderia servir para avaliar a situação também no sistema municipal.

Na reunião foram demonstradas providências tomadas na aquisição desses remédios e a repercussão de transferências de pacientes para outras unidades diante da falta de um tipo de medicamento ou outro.

No anexo da pesquisa, juntamos o histórico do movimento do feito, a denúncia e a ata da reunião.

Quer dizer, uma simples denúncia na Ouvidoria culminou com a intervenção do Ministério Público junto à gestão pública municipal e estadual da saúde, seja por meio administrativo, seja por meio judicial na instrução de processo já em andamento, a partir de ação civil pública ajuizada com a mesma finalidade, ou seja, caso típico de encaminhamento para a efetividade de demanda difusa das políticas públicas da saúde no âmbito municipal e estadual.

Feito nº 2018001010033803 - de 31/01/2018 - Curadoria da Saúde – Anexo 10

Denúncia na modalidade de crítica, registrada na Ouvidoria, reportando-se ao programa de tratamento de obesidade na Clínica Oswaldo Cruz. Insurge-se a denunciante contra o atendimento psicológico que não é individual, queixa-se também da indisponibilidade de profissionais especializados como nutricionistas ou médicos endocrinologistas, encontrando-se com agendas esgotadas aqueles que lá atendem.

O feito foi autuado como notícia de fato individual, sendo determinada diligência junto à Policlínica Oswaldo Cruz para constatar como são realizadas as fases do programa de Tratamento da Obesidade.

A diligência constatou a classificação dos pacientes com sobrepeso e obesidade e seus encaminhamentos, esclarecendo que há extensa fila aguardando vaga para o tratamento. Também ficou esclarecido que quando o paciente solicita atendimento individualizado na área de Psicologia é encaminhado para o Centro de Atenção Psicossocial Madeira-Mamoré, conforme determinam as normas do Ministério da Saúde, ressaltando que a equipe encontra dificuldade com pacientes multirresistentes.

Após triagem e avaliação, o paciente é obrigado a participar de atividades individuais sob os cuidados de endocrinologista, nutricionista e profissionais de enfermagem.

O relatório social da diligência foi encaminhado ao Secretário de Saúde do Estado, por ofício em 10 de abril de 2018, informando a alta demanda por atendimento de obesidade mórbida e pedindo análise de produtividade para fins de melhoria do serviço, bem como possível reestruturação para expandir a ação do programa de tratamento da obesidade.

Em 21 de setembro de 2018, o Procedimento Administrativo Extrajudicial instaurado para apurar a crítica com efeito reclamatório foi convertido em Inquérito Civil Público, com a finalidade de fiscalizar o adequado funcionamento e compatibilidade com a demanda do "Programa de Obesidade" disponibilizado pelo Estado de Rondônia, por intermédio da Policlínica Oswaldo Cruz, determinando como providências, entre outras, oficiar ao Centro de Atenção Psicossocial Madeira Mamoré indagando a quantidade de vagas que são destinadas ao referido programa.

O inquérito civil está em trâmite. No dia 1º de abril de 2019, foi determinada a realização de diligência junto à Clínica Oswaldo Cruz a fim de verificar os ajustes necessários à continuidade dos atendimentos aos pacientes pelo Programa de Obesidade, conforme reunião realizada em 18 de fevereiro de 2019, com a Diretora Geral da Policlínica, o Gerente Geral de Saúde e uma psicóloga, ambos do mesmo órgão.

Este caso mostra que uma crítica, embora de natureza reclamatória, pode ensejar o Ministério Público a instaurar um inquérito civil, com vistas à propositura de ação civil pública para dar efetividade a uma política pública de saúde voltada ao tratamento da obesidade, podendo-se afirmar que a porta da Ouvidoria aberta ao cidadão facilitou essa execução.

Seguem no anexo o relatório da movimentação e as peças referidas.

Feito nº 2018001010077042 - 12/09/2018 - Curadoria da Saúde – Anexo 11

Denúncia aportada na Ouvidoria do Ministério Público, originalmente registrada no Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, por intermédio do disque direitos humanos, grupo de violação LGBT.

Pessoa que se identifica como travesti, identificando-se com nome do registro civil e nome social, alega que foi vítima de violência institucional pelo Hospital de Base Dr. Ary Pinheiro, onde afirmou que sofreu agressões psicológicas por médico que não indicou o nome. Alega também que se submeteu a cirurgia de retirada das duas

próteses mamárias e que a do lado direito apresentava sangramento e secreções, e nesse estado foi liberada.

No dia seguinte foi realizada visita técnica social no hospital, sendo informado que a demandante se encontrava em tratamento pós-cirúrgico de peça de silicone mamária, recebendo medicamentos apropriados, estando em leito cirúrgico.

No dia 19 do mesmo mês, por meio de contato telefônico, a paciente informou que seguia internada com melhora significativa, concluindo-se que o atendimento foi prestado, não havendo razão para o prosseguimento do feito.

O relatório da movimentação e denúncia está juntado no anexo da pesquisa.

Feito nº 2014001010010012 - 12/05/2014 - Promotoria da Habitação, Urbanismo e Patrimônio Histórico, Cultural e Artístico – Anexo 12

Denúncia levada à Ouvidoria de morador noticiando que a rua em que mora estava totalmente às escuras.

Foi oficiado à EMDUR, Empresa de Desenvolvimento Urbano de Porto Velho, solicitando providências.

A empresa respondeu, por ofício, que a os serviços de iluminação pública foram restabelecidos.

Diante das informações, considerando o atendimento do pleito, o procedimento foi arquivado.

O relatório da movimentação está juntado no anexo da pesquisa.

Feito nº 2014001010024463 - 12/12/2014 -Curadoria do Meio Ambiente – Anexo 13

Denúncia relacionada ao meio ambiente, formulada na Ouvidoria por cidadão que reclama de poluição sonora e perturbação ao sossego praticadas por vizinho, que faz uso ininterrupto de equipamentos de som em volume elevado. Apesar das solicitações feitas diretamente ao agente perturbador, este em nada colaborou para diminuir as consequências, obrigando o prejudicado a levar ao conhecimento da Polícia Militar Ambiental, que ao visitar o local, encontrou a residência fechada.

A Promotoria, por intermédio da Curadoria do Meio Ambiente, baixou recomendação administrativa ao demandado para abster-se de produzir eventos de quaisquer tipos em desconformidade com o Decreto Estadual nº 7.903/97, que limita em 45 decibéis no período noturno (das 19h às 7h do dia seguinte) e 55 decibéis no período diurno, a produção de ruídos, lembrando que acima desses limites os ruídos podem causar danos à saúde humana e advertindo das sanções administrativas, civis e penais. Após o procedimento foi arquivado. A movimentação do feito segue anexa à pesquisa.

Feito nº 2016001010020423 - 08/09/2016 - Curadoria do Meio Ambiente – Anexo 14

Denúncia relacionada ao meio ambiente, formulada na Ouvidoria por cidadão que relata poluição de nascente de água no Condomínio Bairro Novo na Capital, referindo-se a matéria jornalística e pede a intervenção do Ministério Público Estadual.

A Promotoria, por intermédio da curadoria do meio ambiente instaurou procedimento preparatório para apuração. Foram determinadas diligências e notificação aos interessados. Foi designada reunião como todos os atores envolvidos SEMA, SEMUSB, CAERD e Síndicos dos condomínios que fazem parte do Bairro Novo, para tratar das irregularidades.

No dia 24 de julho de 2018, foram formalizados Termos de Ajustamento de Conduta com nove condomínios: Residencial Girassol, Residencial D'Ália, Residencial Angélica, Residencial Gardênia, Residencial Bromélia, Residencial Margarida, Residencial Alfazema, Residencial Azaleia, e Residencial Hortêncina, obrigando-se a realizarem construções regulares.

No último despacho do citado inquérito civil, datado de 8 de dezembro de 2018, relatou-se que o feito foi instaurado para apurar notícia de contaminação por despejos de resíduos de esgoto no riacho existente na região do complexo residencial Bairro Novo.

Segundo o despacho, a CAERD, empresa concessionária dos serviços de água e esgoto do município de Porto Velho, informou que em conjunto com a empresa Bairro Novo Empreendimento Imobiliário operava o sistema de tratamento de esgoto sanitário daquele bairro, justificando não terem recebido a obra em definitivo, e que

apresentaram relatórios indicando problemas, como lançamento de resíduos em área de preservação permanente.

Por determinação da Promotoria, foi realizada fiscalização pela SEMA na área supostamente contaminada, atuando a CAERD por lançamento de esgoto em curso natural de água. Nesse ato foi elaborado relatório fiscal circunstanciado.

O Condomínio Azaleia, supostamente causador da poluição investigada, informou que a estação de tratamento de esgoto vem apresentando problemas desde 2012.

A empresa construtora foi notificada pela CAERD para solucionar problemas no sistema de esgoto, os quais são apontados como graves. Foi solicitado à SEDAM proceder à análise da água e esclarecer quais amostras analisadas apontam a conformidade ou não em relação ao sistema.

A pedido da empresa construtora realizou-se reunião em que ela explica o funcionamento do sistema de esgoto e possíveis causas que prejudicam a estação de tratamento de esgoto, dentre as quais as ligações clandestinas com despejo direto de água no sistema.

A CAERD pretendia devolver a estação de tratamento de esgoto à empresa construtora, embora esteja sob sua responsabilidade e operação há dois anos, mas diante desse impasse foi expedida recomendação para a CAERD prosseguir nos trabalhos, concordando a empresa.

Determinou-se notificar os condomínios a apresentarem o cumprimento dos termos de ajustamentos e solicitar à SEMA que proceda a fiscalização constante e tome providências no caso de ocorrência de crimes ambientais.

Ao núcleo de apoio técnico do Ministério Público foi solicitado análise do projeto de construção e manutenção e operação da estação de tratamento de esgoto, até novas deliberações.

O relatório de movimentação do inquérito e o despacho encontram-se nos anexos da pesquisa.

Neste caso temos uma atuação importante do Ministério Público decorrente a partir da ação da Ouvidoria, com grande significado em políticas públicas voltadas ao meio ambiente e ao atendimento do direito difuso das presentes e futuras gerações.

Feito nº 2017001010011463 - 19/05/2017 - Curadoria do Meio Ambiente – Anexo 15

Um cidadão procura a Ouvidoria para dizer: "Quero denunciar um lixão a céu aberto que a prefeitura de Candeias do Jamari mantém no distrito de Triunfo...onde vem prejudicando a população e contaminando uma nascente de um córrego próximo ao lixão.... e mais, a área está alugada pela prefeitura de Candeias ...área essa que não tem nenhuma licença...."

Outra pessoa na mesma data, também procura a Ouvidoria com igual texto, acrescentando: "... me admira muito que a Prefeitura está com um Plano Municipal de Saneamento Básico sobre aprovação na Funasa... quando debaixo do pano tem um lixão a céu aberto em Triunfo....camuflado".

A Promotoria, em 28 de junho de 2017, encaminhou o feito ao Núcleo de Apoio Técnico para efeito de verificação da situação relatada, ou seja, despejo de resíduos sólidos no distrito de Triunfo.

Em 2 de março de 2018, a Promotoria notificou o Secretário de Meio Ambiente da Prefeitura de Candeias de Jamari para comparecer à Promotoria para tratar a respeito do assunto investigado.

Com base no parecer do NAT do Ministério Público, a Promotoria instaura Inquérito Civil Público, por portaria do dia 26 de abril de 2018, com a finalidade de responsabilizar os infratores pelo dano ambiental. O feito foi encaminhado também à Delegacia Especializada em Crimes Contra o Meio Ambiente para a responsabilização criminal.

Além da efetividade da Ouvidoria representada nos casos escolhidos para a análise qualitativa, este incidente mostrou a participação de duas pessoas moradores no distrito de Triunfo, no controle da gestão municipal, delatando as irregularidades que devem ser corrigidas eficazmente.

Feito nº 2018001010000487 - 11/01/2018 - Promotoria da Infância e Adolescência – Anexo 16

Denúncia anônima registrada na Ouvidoria informa ocorrência de festas com participação de 90% de menores, aproximadamente. Em festa no dia 24 de dezembro

de 2017, no Hotel Aquarius, em Porto Velho, com farto consumo de bebidas alcoólicas e uso de drogas.

A Promotoria da Infância e Adolescência enviou a notícia para a Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente para apuração, considerando que o fato já tinha ocorrido. A delegacia ficou encarregada de apurar a responsabilidade criminal.

No anexo da pesquisa, juntou-se o histórico do movimento do feito.

Feito nº 201800101010064477, de 15/03/2018. Curadoria da educação.

Denúncia anônima registrada na Ouvidoria informa prática de cobrança irregular de taxa mensal de R\$100,00 (cem reais), no Colégio Estadual Tiradentes da Polícia Militar, recolhidos à creche Pequena Priscila, exigindo quitação para renovação da matrícula no ano seguinte.

A Curadoria, por seu Promotor de Justiça, oficia o Diretor da Escola, solicitando informações.

O feito é arquivado considerando a resposta do Colégio, por ofício, e considerando também que sendo denúncia anônima, fica inviável convidar o demandante para fornecer mais elementos.

No anexo da pesquisa, segue o histórico do movimento do feito.

Feito nº 2018001010066222 - 06/04/2018 - Curadoria da Educação – Anexo 18

Mãe de um aluno procura a Ouvidoria para dizer que seu filho, matriculado na escola Vovó Ginoca, pré II, na Cidade de Candeias de Jamari, não assiste às aulas, ficando fora da sala de aula, em que pese tenha gastado elevada soma para a compra dos materiais didáticos. Ressalta que o filho está sendo prejudicado e a escola não faz nada.

O Promotor oficiante despachou nos autos fazendo referência à Certidão nº 483/2018-22a. PJ-IJ 3a. Tit., que atesta já haver sido solucionado o problema da falta de matrícula do filho da senhora denunciante em outro procedimento administrativo

com a mesma causa e arquivado em seguida, razão que o leva a arquivar essa demanda também.

Consta dos anexos da pesquisa a movimentação do feito.

Aqui temos clara a efetividade da Ouvidoria na concretização do direito ao ensino promovido por uma política pública de educação.

Feito nº 2018001010068829 - 14/05/2018 - Curadoria da Educação – Anexo 19

Por meio de denúncia anônima, chega à Ouvidoria pedido de providências, informando a falta de aulas de Sociologia e de Geografia, por mais de três meses, na Escola Estadual Professora Antônia Vieira Frota, localizada no Distrito de Vista Alegre do Abunã, município de Porto Velho, por falta de professores. Informa ainda o afastamento da Professora de Biologia, por licenças de saúde, sem professor que a substitua.

Foi encaminhado ofício à Secretaria requisitando informações. Diante da resposta da Secretaria, foi requisitado, também por ofício, que informasse o prazo para solucionar o problema de contratação de professores.

Em 26 de julho de 2018, o Promotor oficiante instaurou procedimento de procedimento preparatório, pela Portaria nº 084/2018, para acompanhar as providências que o caso requer.

Por fim, resolvida a questão pela Secretaria de Educação, com a disponibilização de professores habilitados e com o retorno das aulas, o procedimento administrativo foi arquivado.

Juntou-se aos anexos, a movimentação do feito.

Mais um encaminhamento de falha na execução de política pública da educação solucionado, garantido a uma comunidade afastada usufruir de um direito garantido na Constituição Federal. Pelas circunstâncias o que teria de mais próxima seria a subcidadania, caso não fosse atendida.

Feito nº 2016001010018838 - 21/08/2016 - Curadoria da Educação – Anexo 20

Denúncia encaminhada à Curadoria da Educação por acolhimento da Ouvidoria do Ministério Público, por meio da modalidade comentário a respeito da Escola Nossa Senhora de Nazaré da rede municipal, localizada no distrito de Nova Mutum Paraná, narrando a falta de aparelhos de ar-condicionado há mais de quatro anos, a paralisação do transporte escolar e a falta de água. A peça informativa esclarece que pais e alunos fizeram várias reivindicações, todas sem êxito. Pedem um poço artesiano que, segundo o comentário, seria a solução.

De todos os feitos, podemos escolher este último para enfatizar que a comunidade tentou vencer a deficiência de uma política pública deficitária de educação, chegando à condição de subcidadania pela inércia ou má vontade do gestor municipal, que pode muito bem ter priorizado a região urbana mais apta a reclamar da falta de um serviço ou sua precariedade, pois consciente de sua cidadania não se calaria facilmente.

Esse fato mostrou que de nada adianta reclamar, reivindicar ou fazer manifestações se não há quem escutar, no verdadeiro sentido do verbo. Aquela localidade distante clamava por uma solução, lá ninguém ouviu, até os "gritos" chegarem à Ouvidoria do Ministério Público. Vários Promotores de Justiça atuaram na demanda. Da instauração de um procedimento prévio, chegou-se a outro, motivado por fatos correlacionados, até a instauração de um inquérito civil público, tudo isso após várias solicitações de informações junto à Secretaria Municipal de Educação, algumas tendo que ser reiteradas, outras na qualidade de requisições diante de não atendimento no prazo estipulado.

5.2.3 Resultado da Análise

Os gráficos são explicativos no tocante à análise quantitativa, representam as atuações da Ouvidoria do Ministério Público na efetividade de várias políticas públicas na capital e interior do Estado, em alguns casos apontam as providências tomadas pelo Ministério Público por meio da Ouvidoria.

Da análise qualitativa, nos casos escolhidos para nossa pesquisa, mostramos a atuação da Ouvidoria do Ministério Público na efetividade de políticas públicas na capital e seus distritos, além do Município de Candeias de Jamari, nas competências estadual e municipal.

Vimos também que a comunicação oficial em vários estágios substituiu um espaço de mediação em que, quando atendida a solicitação, tratou-se de verdadeira aceitação de uma proposta conciliatória. Tanto é que, mostramos casos em que só diante do último passo da fase extrajudicial, ou seja, a instauração do inquérito civil público, o gestor resolveu sem a necessidade do ajuizamento de ação civil pública, portanto, chegou-se ao consenso e aquela comunidade foi atendida.

Com a nossa análise, acreditamos ter mostrado um novo enfoque da missão da Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Rondônia, qual seja, servir de acesso à subcidadania para usufruir das políticas públicas, inclusive para vencer as barreiras do "burocrata de nível de rua".

Especialmente em relação à subcidadania e à "burocracia de nível de rua", podemos afirmar ser a nossa pesquisa original quando descrevemos esses conceitos, situamos a ouvidoria integrada aos órgãos afetos a esses quadros sociais, inclusive descrevendo seu papel a frente das políticas públicas demandadas em cada caso, conforme apontam os gráficos que colecionamos.

A análise qualitativa realizada nas amostragens, segundo as anotações em cada caso em exame, nos autoriza afirmar que em todos, de um modo ou de outro abriu espaço para a autocomposição, em boa dose de conciliação ou mediação.

Os encaminhamentos das demandas por meio da Ouvidoria, nos casos analisados, abriram espaço para o diálogo entre cidadão e administração, por mais formais que tenham sido, a cada solicitação do órgão ministerial ao gestor um passo de mediação estava sendo dado.

O que se pretende, e que já acontece em alguns estados é que esse espaço aconteça no próprio ambiente da Ouvidoria, como exemplo citamos trecho de uma entrevista da Ouvidora Rose Meire Cyrillo⁴¹, do Ministério Público do Distrito Federal, perguntada, sobre a abrangência da mediação realizada pela Ouvidoria do MPDFT em temas relacionados com a atividade-fim da Instituição, sem entrar confundir com

⁴¹ CYRILLO, Rose Meire – ENTREVISTA. Disponível em: <<http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/eventos/anos-anteriores/2017/Arquivos-da-semana-de-ouvidoria-e-acesso-a-informacao-1osem-2017/respostas-rose-meire-cyrillo.pdf>>. Acesso em 10 abr 2019.

a atividade de execução, a ponto da demanda ficar a cargo da Ouvidoria, respondeu citando a Resolução nº 118 de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público.

Essa resolução permite a atuação conjunta da Ouvidoria com os órgãos de execução conforme a respectiva atribuição, além de atuar com o propósito de aprimorar a comunicação, nos casos não abrangidos pela intervenção ministerial, mas dentro de sua vocação, que é facilitar e promover o diálogo entre cidadão, instituição e servidores, visando à prevenção de conflitos, já instalados ou não, oferecendo opções diferentes da judicialização aos interessados.

Destaca a Ouvidora do Distrito Federal que as Ouvidorias podem contar a qualificação dos servidores que atuam nos Núcleos de Autocomposição, ou nos núcleos de Mediação e Resolução de Conflitos, já disponíveis em muitos Ministérios Públicos, citando o caso da atuação de membros do Grupo de Autocomposição do Ministério Público do Distrito Federal com atribuições na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, o que auxilia nas negociações, de modo a estabelecer sua abrangência e sua formalização dos resultados.

Esclarece a entrevistada que a Ouvidoria não atuará sozinha, nem tampouco implica que todas as demandas tenham esse tratamento, a depender da análise inicial.

A nosso ver, esse projeto se aproxima do modelo sueco do “ombudsman”, pois agem na mediação, junto à atuação da ouvidoria, os membros do Ministério Público, os quais têm legitimidade para ajuizar ações próprias de suas atribuições conforme a especialidade do tema demandado.

A atuação conjunta da Ouvidoria com os órgãos de execução do Ministério Público dá uma nova configuração, na condição de coadjuvante na autocomposição.

Esse papel auxiliar da Ouvidoria na autocomposição a coloca como participante do espaço de conciliação da cidadania, na prática assumindo proatividade nos casos em que ela própria tenha acolhida a demanda, quer dizer, atua desde a recepção até a solução, muitas vezes naquelas situações de “burocracia de nível de rua” ou do flagelo da subcidadania.

Os primeiros passos de configuração de ouvidoria participante dos espaços de autocomposição já foram dados no Ministério Público de Rondônia. Buscou-se o exemplo do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul na adoção da política

de autocomposição. Podemos citar o Núcleo de Resolução de Conflitos Consumeiristas (NUCON), entre outros na estrutura do projeto MEDIAR – Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição.

O NUCON foi instituído pelo Provimento nº 08/2018 MPRS, ao qual caberá tratar dos conflitos de consumo de maior repercussão social ou econômica.

Para conhecer o Projeto MEDIAR, uma comitiva do Ministério Público do Estado de Rondônia foi recebida pelo seu coordenador, o Subprocurador-Geral de Justiça daquele estado, no dia 10 de setembro de 2018. A partir dessa vigem o *Parquet* rondoniense começa a desenhar seu próprio projeto de autocomposição⁴².

A litigiosidade dará lugar a autocomposição, esta é a tendência. Trata-se de mudança de paradigma, de um modelo cansado, que não resolve os conflitos sociais, dando lugar à pacificação, por meio da mediação e da conciliação.

Nossa pesquisa destaca o papel da ouvidoria nesse processo de mudança, sujeito a muitos debates e conflitos de interesses. Possivelmente, muito haverá ainda de ser pesquisado, a depender do tempo para se consolidar.

Esperamos ter contribuído, diretamente, para o aprimoramento da Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia, para fortalecer a prática de que a atividade de ouvidoria no Ministério Público de modo geral, dever ser ampla, para contemplar todas as áreas de atuação; e de modo indireto, esperamos ter trazido subsídios à Instituição Ouvidoria Pública, pensando em diminuir a condição de subcidadania em que boa parte da população vive, simplesmente desassistida, além de chamar a atenção para o fenômeno da burocracia de rua, causa de muitos entraves da implementação e execução das políticas públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instituto da Ouvidoria nos inspirou. Buscamos a história para explicar suas origens, vimos como nasceu, como se consolidou em nosso país e em outros que tiveram papel precursor. Com maior ênfase nos moveu a inspiração da Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Rondônia, primeiro porque é a ele que servimos,

⁴² SEI/MPRO - 0156543 – Requerimento de viagem ao Rio Grande do Sul.

segundo porque a missão dela é ouvir o povo - idoso, criança, trabalhador, estudante, as minorias, qualquer cidadão, e o contribuinte que nos paga.

Para entender a importância de uma Ouvidoria, esclareça-se que sempre tivemos em mente a do Ministério Público de Rondônia, mesmo nas citações genéricas, pois sempre veio a ideia de moldar as nossas balizas que são de uma ouvidoria especial, por fazer parte de um órgão que maneja as ferramentas próprias de suas atribuições constitucionais, correlatas aos mesmos objetivos, às balizas *lato sensu* em termos de Instituto.

Pesquisamos a efetividade da Ouvidoria do Ministério Público nas políticas públicas entre os anos de 2014 a 2018.

De inusitado, para resolver a equação do nosso problema da pesquisa – se a Ouvidoria do Ministério Público cumpre com efetividade sua função de canal de acesso para a factibilidade das políticas públicas no Estado de Rondônia, relacionamos a atividade da ouvidoria aos entes da administração pública, à gestão como gerenciamento, e à governança na ótica de execução de plano de governo, compreendendo a estrutura orgânica e funcional de cada uma delas.

Discutimos a integração da ouvidoria com os demais entes organizados da administração – estados e municípios. Descrevemos em sentido amplo a ouvidoria presente no cenário administrativo em todos os níveis.

A Ouvidoria é instituição recente, pois só veio a fazer parte Carta Magna por meio de emendas decorrentes da evolução democrática, portanto carece de subsídios doutrinários dada a sua novidade na cultura administrativa, propiciando vasto campo de pesquisa. No contexto constitucional, a Ouvidoria passa a ser a garantia da cidadania como destinatária das políticas públicas.

Discorreremos sobre governança, *accountability* e controle social no contexto da democracia participativa para mostrar a participação do cidadão na administração pública como reafirmação dos valores democráticos e seus direitos constitucionais, entre eles os direitos humanos como fundamento de acesso às instâncias deliberativas, por meio da Ouvidoria, no nosso caso, a do Ministério Público de Rondônia.

Em sentido estrito, analisamos qualitativamente e quantitativamente a efetividade da Ouvidoria do Ministério Público por meio dos gráficos e relatórios estampados na nossa pesquisa, mostrando que sua atuação pode atenuar os nichos de subcidadania na busca por políticas públicas mínimas, muitas vezes negadas pelo

gestor inábil ou negligente para geri-las, consequência de um processo deficiente de eleição dos representantes da sociedade.

Respondendo à indagação quanto à efetividade da Ouvidoria do *Parquet* nas políticas públicas do Estado de Rondônia, podemos afirmar que se mostra efetiva porque se apresenta como um órgão que abre espaço de diálogo entre administração e a população na execução dessas políticas, em constante aprimoramento no caminho da eficácia.

Destacamos três pontos principais da nossa tese que nos autorizam a assim afirmar:

- 1) A Ouvidoria é um canal para superar a burocracia de nível de rua;
- 2) É um ator que auxilia na transformação da subcidadania; e
- 3) Cria a abertura de espaço de diálogo que leva ao empoderamento da sociedade na democracia participativa.

Os casos mostrados se aplicam aos obstáculos postos pelo gestor perante a população na busca de atendimento, proteção ou inclusão na execução de políticas públicas, quando a causa é uma questão de “burocracia de nível de rua”, fruto da desqualificação do agente público que a recebe, ou ainda por mero poder discricionário sem causa.

Por essa razão cuidamos de mostrar boas práticas de governança e seus princípios, discorrendo sobre sua organização e controle.

Pela mesma razão expusemos o modelo estadual de controle sobre a gestão no âmbito do Estado, conforme relatório da Controladoria Geral do Estado, no qual se verifica a preocupação com a boa formação de seus servidores.

Da análise, principalmente a qualitativa, fica claro que as demandas por políticas públicas estão relacionadas à condição de subcidadania, tanto é que muitas delas partem de localidades ribeirinhas ou distritos. Ressalta-se que chegam à Ouvidoria do Ministério Público depois não encontrar voz em muitas portas.

Como ouvinte da subcidadania, a ouvidoria serve de rampa a essa categoria social para alcançar, ainda que timidamente, mas com perspectivas otimistas, algum nível do *welfare state* no nosso estado, o bem-estar social a que todo cidadão tem direito de acordo com fundamentos constitucionais, entre eles os direitos humanos, mas só parte da cidadania o faz de modo razoável por se encontrar mais esclarecida, portanto mais exigente e ocupando maior espaço participativo.

Para superar a burocracia de nível de rua e transformar a subcidadania, a Ouvidoria cria o necessário espaço democrático de diálogo, abrindo o caminho para a conciliação entre gestor e cidadão, nos casos analisados se deu pela comunicação oficial sucessiva entre o Ministério Público, ainda que pelos seus órgãos de execução, e o gestor até alcançar a solução desejada pelo demandante.

Os resultados de nossa pesquisa mostram que estamos caminhando segundo a política da autocomposição do Conselho Nacional do Ministério Público, criada pela Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014⁴³ que propõe a utilização de técnicas de mediação na abertura de espaço de diálogos nos casos de conflitos de interesses entre particulares e entre estes e a administração, que depois de recepcionados, quando mediáveis são encaminhados para a mediação que pode ser promovida pelo Ministério Público ou até por outras instituições. Mas no âmbito do Ministério Público podem ser conduzidos pela Ouvidoria do *Parquet*.

Segundo a Resolução nº 118-CNMP, a política de autocomposição importa em valorizar a democratização do acesso aos instrumentos da mediação a todos os membros e servidores do Ministério Público, nas múltiplas áreas de atuação, por nossa análise, nelas incluída a Ouvidoria.

Finalizamos nossa pesquisa com evidências que autorizam formular resposta positiva ao problema posto:

A Ouvidoria do Ministério Público cumpre com efetividade sua função de canal de acesso para a factibilidade das políticas públicas no Estado de Rondônia?

Podemos afirmar que sim, a começar pela confirmação da hipótese básica: “A ouvidoria serve de ferramenta de avaliação das políticas públicas, de correção, prevenção e possível intermediação nas demandas sociais com reflexos na desaceleração da judicialização da política, buscando maior participação da população, mais eficiência, rapidez no direcionamento e mais subsídios para formulação de novas políticas com informações objetivas”. Seguramente as análises quantitativa e qualitativa dos gráficos mostram as políticas públicas mais incidentes na atuação da ouvidoria, além de indicar a resolutividade das demandas.

Nos casos analisados por amostragem percebemos demandas que refletiam ausência de políticas públicas ou má prestação de serviços públicos, dados que

⁴³ Resolução CNMP Nº 118, de 1º de dezembro de 2014. Disponível em <http://www.cnpm.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_118_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 8 mai 2019.

possibilitam avaliar a execução dessas políticas. Dados que indicam a necessidade de correção, e em alguns casos mostraram ter havido uma intermediação entre cidadão e gestor, que abriu espaço de diálogo com possibilidade de acordos, culminando em conciliação. Toda conciliação evita a judicialização, justamente mostrando a eficácia da ouvidoria diante de conflitos sociais. A intermediação põe no mesmo plano o cidadão demandante e o gestor buscando solução pacífica.

Assim, o cidadão participa e controla as políticas públicas. Tal controle ocorre também quando a ouvidoria encaminha a demanda a outros órgãos da administração que promovem controle interno e a responsabilização pelos desvios ou pelas falhas na execução das políticas públicas.

Tomando por base a totalização das demandas, o gestor passa a ter informações objetivas que levam à formulação de novas políticas públicas, também constituem dados objetivos para esse fim, de modo qualificado, a resolutividade das demandas atendidas.

Também as hipóteses variáveis restaram confirmadas:

1) A ouvidoria é reconhecida pelo Ministério Público de Rondônia como importante acesso ao cidadão para trazer suas demandas para a efetiva realização de públicas com maior participação da sociedade, maior eficiência na execução e com mais subsídios para a formulação.

Sim, as amostragens da análise qualitativa evidenciam demandas em que se deu encaminhamento para atender pleitos de pessoas que buscaram soluções relativas a serviços públicos ou execução de políticas públicas.

A análise quantitativa mostra a abrangência das políticas públicas demandadas.

2) A ouvidoria está apta a receber as demandas do cidadão com efetividade, promovendo esse atendimento, seja por meio conciliatório, a partir de comunicação oficial aos respectivos órgãos executores, ou pelo encaminhamento as respectivas promotorias para a realização de termo de ajustamento de conduta e para o ajuizamento de ação civil pública conforme a pertinência do caso.

Sim, na medida em que são enviados relatórios trimestrais da atividade da ouvidoria do Ministério de Rondônia, ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão encarregado do controle e criação da política nacional institucional, e são recepcionados na integralidade, temos evidente que a ouvidoria estudada está apta a exercer suas funções conforme orientam as resoluções e políticas do órgão.

A análise qualitativa, realizada nas amostragens, examinando os encaminhamentos dos feitos e seus comentários, corrobora essa evidência na confirmação das providências tomadas; e

3) A ouvidoria tem papel nas boas práticas de gestão segundo o modelo participativo, que prevê controle, eficiência e transparência.

Sim, toda a análise descritiva mostra o papel na integração gestão da administração pública, pontuando as relações e a integração com os demais órgãos, mostrando resolutividade nessa interação, servindo como ferramenta de acesso do cidadão na gestão pública; de avaliação da eficiência na execução das políticas públicas; e de meio para exigir transparência na aplicação dos recursos públicos.

Consideradas as hipóteses, básicas e variáveis, suficientemente demonstradas, fica afastado o entendimento dos que defendem que a atividade da ouvidoria do Ministério Público deva se limitar a atuação de seus membros e servidores.

Todo o acervo de dados levantados no período de 2014 a 2018, somados ao grande concerto administrativo da máquina pública exposto na nossa pesquisa, podemos afirmar a efetividade da Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia nas políticas públicas.

Dessa premissa, vislumbramos a tendência em nosso Estado, de boas práticas de governança, auxiliadas pela resolutividade da Ouvidoria do *Parquet* rondoniense aptas a transformar a subcidadania sofrida encontrada nas periferias das maiores cidades e na população ribeirinha, superando a burocracia de rua quando impedem a execução de políticas públicas ou a prestação de serviços públicos.

O nosso trabalho lançou ideias, propôs hipóteses que restaram confirmadas, mas seguramente outras pesquisas surgirão com o mesmo objetivo, trazendo mais elementos que, por certo, podem dar sequência ao nosso estudo, conforme a evolução dos debates e discussões sobre o tema.

Portanto, nossa pesquisa atingiu nosso propósito, entretanto nosso estudo continua pensando em contribuir para um formato de Ouvidoria ideal.

Nesta etapa de estudo, embora a pesquisa tenha alcançado seus objetivos, poderá despertar interesse de outros pesquisadores preocupados em formular novas teses em favor do reconhecimento da efetividade de uma ouvidoria pública, aproveitando a nossa tese, confirmando-a, ou não, mas agregando subsídios de

consolidação do instituto da ouvidoria como ente necessário na democracia participativa.

Igual pesquisa poderá ser realizada com a mesma finalidade, podendo chegar ao mesmo resultado em outro estado da federação para demonstrar a efetividade da ouvidoria do Ministério Público nas políticas públicas, ou a efetividade da ouvidoria de outro órgão que tenha atuação preponderante na atividade jurisdicional, como a Defensoria Pública, por exemplo. Entretanto, qualquer que seja a pesquisa que venha a confirmar a nossa tese, principalmente em relação a uma ouvidoria de Ministério Público, não o será visando objetivo geral diferente do nosso trabalho.

7 BIBLIOGRAFIA

ABRÃO, Paulo e GENRO Tarso, **Os direitos da Transição e a democracia no Brasil**, Ed. Forum, Belo Horizonte, 2012.

ALVES JUNIOR, Mário Nélon. **A contribuição estratégica das ouvidorias para melhoria dos serviços prestados pelas organizações**: um estudo de caso na Secretaria de Estado e Saúde de Santa Catarina. Florianópolis: 2002. Dissertação apresentada no curso de Mestrado em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Elementos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª. Edição Malheiros Editores, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, EC 19, de 4 de junho de 1998, EC 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 12 de ago de 2017.

CALLEGARI, José Antônio. **Ouvidoria de Justiça** - Cidadania Participativa no Sistema Judiciário. Ed. Juruá, Curitiba (PR) 2014.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability**: Quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, **Direito Constitucional**, 6a Edição, Livraria Almedina - COIMBRA PORTUGUAL 1993

CYRILLO, Rose Meire. **Ouvidoria**: Uma Proposta de Diálogo e de Manejo de Conflitos. Disponível em <<http://www.cnomp.com.br/noticia/ouvidoria-uma-proposta-de-dialogo-e-de-manejo-de-conflitos/132>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

COSTA, Pedro. **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território** – URGs Ed. Porto Alegre 2014, cap. 6. Acessível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_39.pdf, aos 26/11/2018.

DANTAS, Fernanda Priscila Ferreira, apud SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6a. Ed. São Paulo: Malheiros.

DE LACERDA, Arthur Virmond. **As Ouvidorias do Brasil Colônia**. Ed. Juruá, Curitiba (PR) 2008.

DE MARIO, Camila Gonçalves. **Ouvidorias Públicas em Debate, Possibilidades e Desafios** - Ed. Paco Editorial, Jundiaí (SP) 2011.

DOS SANTOS, Aristóteles. **O Papel das Ouvidorias**. Disponível em <www.ouvidoria.df.gov.br/clipping.../doc.../203-o-papel-das-ouvidorias-publicas.html>. Acesso em 15 de ago. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 198, p. 1-17, out./ dez. 1994.

FERREIRA, Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva. 1983.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James, and JAY John. **The Federalist**, Barnes & Noble Books 1996 US.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo, **Ministério Público e Atendimento à População**. p. 45. Ed. Juruá, ano 2011. Curitiba.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: A responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. Ed. Max Limonad. - São Paulo 2000.

KALIL, Eduardo. **Como Implantar Ouvidoria e Atuar Nessa Área**. 1. ed.: Trevisan, 2012.

LIPSKY, MICHAEL. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. Russell Sage Foundation, 1980. *JSTOR*. Disponível em: www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713. Pp.3-12. Acesso em 13 mai 2019.

LYRA, Rubens Pinto. **A Ouvidoria Pública no Brasil: Modelos em Disputa**, 1ª. Edição, Ed. UFPB, João Pessoa – 2014.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5a. Edição – 2003. Disponível em: https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india, acesso em 22 de ago. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Carta de Serviços ao Cidadão**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/carta-de-servicos-ao-cidadao/carta-de-servicos-ao-cidadao/carta_de_servicos_ao_cidadao.pdf>. Acesso em 2 de ago. 2017.

NUNES JR, Amandino Teixeira. **A Judicialização da Política no Brasil**. Edições Câmara, Brasília 2016.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova* [online]. 1998, n. 44, pp. 27-54. ISSN 0102-6445. Acessível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s010264451998000200003&script=sci_abstract&tlnq=pt, aos 18/11/2018.

OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA. **Dúvidas frequentes**. Disponível em: <<https://www.mpro.mp.br/web/ouvidoria/duvidas-frequentes>>. Acesso em 23 ago. 2017.

OUVIDORIA GERAL DO GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Ouvidoria Pública Passo a Passo**- Manual de criação, aperfeiçoamento e boas práticas. Disponível em:<<http://www.ouvidoriageral.mg.gov.br/images/stories/fruit/segov-ouvidoria-publica-2012pdf.pdf>>. Acesso em 2 de ago. 2017.

OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO. **Quem é quem na Ouvidoria Geral da União**. Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/quem-e-quem/ouvidoria-geral-da-uniao-ogu>>. Acesso em 2 de ago. 2017.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? Revista do Tribunal de Contas da União 127, Maio/Ago 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87/85>. Acesso em 19 nov. 2018.

Resolução Pacífica de Conflitos na Ouvidoria. Disponível em:<<http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/resolucao-pacifica-de-conflitos>>. Acesso em 2 de ago. 2017.

Resolução nº 06, de 29 de setembro de 2011. MINAS GERAIS. Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais.

Resolução nº 7/2006 - Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado, que trata da eleição do Ouvidor.

Resolução nº 95 do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, de 22/5/2013.

RODRIGUES, João Gaspar. Atividade Policial, Direitos Fundamentais e Controle Externo, Ed. Juruá, 2016 Curitiba PR, 2016.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 6ª. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

SOUZA, Jessé de. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: Leya, 2018.