

ANÁLISE DAS OUVIDORIAS GERAIS DOS MUNICÍPIOS DO NORTE FLUMINENSE: OS CASOS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E MACAÉ

Nilo Lima de Azevedo

Luciano de Castro Silva

Resumo

A pesquisa analisa o papel das ouvidorias gerais municipais da região do Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro, em especial de Campos dos Goytacazes e Macaé, que devem atuar como instrumentos de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública. A pesquisa se justifica pela ouvidoria, se caracterizar como uma Instituição Participativa de com um forte caráter unipessoal, que diferente de outras, como os conselhos de políticas públicas focam na representação coletiva da sociedade. O desenho institucional das ouvidorias é moldado principalmente para as demandas individuais. Campos dos Goytacazes e Macaé são cidades-polo de uma região caracterizada pela economia da produção e exploração do petróleo e gás, o que transformou profundamente as características urbanas desses territórios, nesse cenário a escuta dos cidadãos se torna fundamental para pensar e agir na cidade. Foi realizado levantamento e análise de dados quantitativos disponibilizados pela Controladoria-Geral da União (CGU), e pela Prefeitura de Macaé em relação ao recebimento e resposta de manifestações, assim como da estrutura das ouvidorias dos municípios. Existe uma grande diferença entre as ouvidorias de Campos e Macaé que se dá pelo desenho e posição institucional, pela forma de gestão e quadro administrativo, mostrando que a política pública de implementação importa.

Palavras-chave: Ouvidorias Gerais. Participação. Controle Social.

Abstract

The research analyzes the role of the general municipal ombudsman offices in the North Fluminense region of the state of Rio de Janeiro, especially in Campos dos Goytacazes and Macaé, which must act as instruments of dialogue between the citizen and the Public Administration. The research is justified by the fact that the ombudsman is characterized as a Participatory Institution of a unipersonal nature, which, unlike others, such as public policy councils, focus on the collective representation of society. The institutional design of the ombudsmen is shaped mainly for individual demands. Campos dos Goytacazes and Macaé are hub cities in a region characterized by the economy of oil and gas production and exploration, which profoundly transformed the urban characteristics of these territories, in this scenario listening to citizens becomes fundamental to thinking and acting in the city. A survey and analysis of quantitative data made available by the Comptroller General of the Union (CGU) and by the Municipality of Macaé were carried out in relation to the receipt and response of manifestations, as well as the structure of the ombudsman offices in the municipalities. There is a big difference between the ombudsman offices in Campos and Macaé due to their institutional design and position, the form of management and administrative staff, showing that the public policy of implementation matters.

Keywords: Ombudsman. Participation. Social Control.

1 INTRODUÇÃO

A participação cidadã, em sua dimensão institucional, engloba o desenvolvimento de diversas instituições, tais como ouvidorias, audiências públicas, conselhos municipais, conferências de políticas públicas e orçamentos participativos, entre outras. Além disso, requer uma gestão administrativa comprometida em escutar e atender os cidadãos, em busca de respostas às suas demandas manifestadas.

No contexto do desenvolvimento por parte do Estado das Instituições Participativas (IPs), surgem as ouvidorias públicas que devem desempenhar um papel de conexão e interlocução entre os cidadãos e a Administração Pública, que possui uma estrutura para tratar de demandas de caráter individual, seja na esfera municipal, estadual ou federal.

As ouvidorias públicas são convocadas a serem instrumentos de conexão, permitindo que as vozes dos cidadãos alcancem o poder público. Sua relevância está na capacidade de estabelecer um canal direto e transparente de comunicação, facilitando não apenas a apresentação de questões e preocupações, mas também servindo como veículo para o exercício da accountability por parte da Administração Pública.

Portanto, é crucial compreender as ouvidorias como mecanismos de engajamento cívico e participação ampliada. Elas não se limitam à catalogação de queixas, mas coletam informações valiosas para aprimorar a eficácia dos serviços públicos. Isso ocorre pela identificação de tendências e lacunas recorrentes nas manifestações dos cidadãos, contribuindo para a reformulação contínua e informada das práticas administrativas.

Sendo compreendida como

(...) agente promotor de mudanças, favorecendo uma gestão flexível e voltada para a satisfação das necessidades do cidadão, garantindo uma prestação de serviços públicos de qualidade, de forma a garantir direitos. Em resumo, é um instrumento a serviço da democracia, pois só nos países democráticos é que o cidadão pode se manifestar das mais variadas formas, seja elogiando, criticando ou sugerindo medidas que venham ao encontro dos interesses públicos e coletivos. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012 p. 7)

Com a redemocratização do Brasil na segunda metade da década de 1980, e a promulgação do seu principal instrumento jurídico político a Constituição Federal de 1988 estabeleceu princípios e mecanismos de participação, incluindo o direito de acesso à informação, como previsto no artigo 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 (...)" (BRASIL, 1988). Esse princípio foi posteriormente regulamentado pela Lei nº 12.527 em 2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI). Embora as ouvidorias não tenham sido mencionadas no texto constitucional original, o aumento da legislação relacionada à transparência e ao direito de acesso à informação conferiu relevância a essas instâncias, que passaram a desempenhar um papel fundamental na responsividade do Estado, na garantia dos direitos de cidadania, no livre exercício do controle social e, conseqüentemente, na efetivação dos preceitos constitucionais, como o princípio da publicidade.

Este artigo tem como propósito investigar o funcionamento das ouvidorias gerais no âmbito municipal, na região do Norte Fluminense, que é fortemente influenciada pela

economia da produção e exploração do petróleo e gás. O estudo focará especialmente nos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, que são cidades-pólo regionais. A análise abordará as particularidades de cada uma das ouvidorias em relação ao tratamento das demandas de seus munícipes, suas estruturas, formas de gestão e o quadro administrativo.

Os resultados obtidos apontam que as variáveis de implementação e gestão das ouvidorias têm um impacto significativo no bom funcionamento e nos resultados dessas instituições enquanto instrumentos de participação e controle social.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Do Ombudsman sueco à primeira Ouvidoria Brasileira

As primeiras ouvidorias públicas tiveram seu surgimento, conforme Constela (2011), datado em 1809 na Suécia. Inicialmente conhecidas como "ombudsman", essas entidades referiam-se a órgãos responsáveis pelo controle e supervisão da Administração Pública. No entanto, até meados do século XX, não despertaram grande interesse, estando restritas a países escandinavos, como a Finlândia e a Dinamarca. Foi somente em um momento posterior que essa ideia alcançou a Península Ibérica, primeiro em 1975, após o término da ditadura de António de Oliveira Salazar em Portugal, e depois em 1978, na Espanha, após o término da ditadura de Francisco Franco.

Em Portugal, essa instituição recebeu o nome de Provedor da Justiça, enquanto na Espanha adotou o título de *Defensor del Pueblo*. A novidade residia no fato de que, além de desempenhar o papel do ombudsman escandinavo, qual seja, a do controle da Administração Pública, essas instituições também passaram a ser defensoras dos direitos humanos fundamentais. Tal evolução tinha o intuito de contribuir para evitar a repetição de tais eventos históricos e a instalação de novas ditaduras.

Dessa forma, percebe-se que o surgimento das ouvidorias públicas, com seus nomes variados, reflete um movimento histórico em direção à responsabilidade e proteção dos direitos humanos e à supervisão transparente da Administração Pública (CONSTELA, 2011).

Conforme Constela (2011), na Península Ibérica já existiam órgãos de controle que atuavam sob a Administração Pública. Contudo, tais países agregaram ao *ombudsman* clássico dimensões de uma instituição com possibilidade de atuar com autonomia em relação ao poder político, assim como imparcialidade quanto às suas ações.

A partir da metade do século XX, o *ombudsman* passou a se desenvolver em diversas partes do mundo. De acordo com Comparato (2016), esse avanço ocorreu devido à notável expansão da atividade governamental após o término da Segunda Guerra Mundial. Esse período trouxe consigo preocupações crescentes com a proteção dos direitos humanos, assim como expressivo aumento do interesse popular em relação à vida pública e ao incentivo à participação social no âmbito público-político.

Dessa maneira, o ouvidor assumiu uma relevância fundamental como instrumento necessário para enfrentar o desafio crescente da burocracia em contínua expansão no contexto do *welfare state*. Essa situação deu origem a um aumento acentuado da presença governamental, o qual, segundo as observações de Comparato (2016), culminou na ampliação do tamanho e da complexidade do aparelho estatal. Como resultado direto desse processo, verifica-se uma intensificação do poder discricionário conferido aos agentes públicos, despertando assim uma demanda adicional por mecanismos de salvaguarda contra possíveis atos arbitrários e abusivos em relação ao interesse público.

Durante os anos 1960 a 1970, diversos países da América Latina passaram por processos de redemocratização após períodos de regimes ditatoriais. Isso levou a uma reavaliação das maneiras de garantir os direitos humanos e restaurar a democracia representativa. Inspirados pelo que ocorreu na Península Ibérica, muitos desses países adotaram a figura do *ombudsman* (COMPARATO, 2016). Na América Latina, essa figura foi denominada de "Defensor del Pueblo" e no Brasil de Ouvidorias.

Os agentes centrais dessas instituições eram, geralmente, designados pelo corpo legislativo e tinham legitimidade processual para atuar em defesa dos interesses da população. Isso lhes conferia o poder de solicitar intervenção judicial quando necessário, buscando ação ou restrição por parte do Estado (CONSTELA, 2011).

A primeira ouvidoria brasileira surgiu em 1986, após o período de regime militar. Ela foi estabelecida através do Decreto nº 215 e recebeu o nome de "Projeto Piloto de Implantação de Ouvidoria Municipal de Curitiba" (OLIVEIRA; GOMES; VISOMA, 2002). O objetivo principal desse projeto era avaliar as possibilidades e vantagens de adaptar a instituição do *ombudsman* da Suécia à realidade do município de Curitiba. Segundo Lyra (2011), essa iniciativa representou uma verdadeira revolução nas décadas de 80 e 90, ao posicionar o cidadão como protagonista do processo político.

No entanto, também argumenta

(...) o que distingue o efetivo protagonismo do cidadão da situação em que 'todos participam, mas nada decidem' é a garantia da atuação autônoma da sociedade – ou, no caso em espécie, do seu porta-voz, o ouvidor – nos órgãos governamentais. Essa não é, decerto, a característica da imensa

maioria das ouvidorias públicas existentes no país, cujos titulares são escolhidos pelo chefe do órgão fiscalizado. (LYRA, 2011 p. 161)

O processo de institucionalização das ouvidorias no Brasil foi gradual e teve seu início na década de 1990 surgindo da

(...) necessidade de adotar mecanismos de participação social voltados à melhoria da gestão pública. Com o passar do tempo tais órgãos ganharam notoriedade e novas responsabilidades, multiplicando, reinventando-se e chegando ao modelo de Ouvidoria Democrática que existe atualmente. (SILVA, 2020 p. 2)

Embora as ouvidorias não houvessem sido contempladas no texto original da Constituição de 1988, surgem a partir da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, que estabeleceu a criação das ouvidorias do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). A partir dessa emenda constitucional, a instituição ouvidoria passou a possuir *status* e reconhecimento de natureza constitucional, conferindo-lhe legitimidade oficial no âmbito das normas fundamentais da República (SILVA, 2020).

Contudo, já existia estímulo constitucional para participação cidadã na Administração Pública, com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que complementou a redação do artigo 37º:

§ 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.

Diante de uma crescente demanda popular que incentivaram a expansão dos mecanismos de participação e controle social, a nova Constituição de 1988 revelou-se atenta ao incorporar não somente os direitos humanos e sociais fundamentais, mas também os direitos ligados à participação da sociedade civil em assuntos públicos. A Assembleia Constituinte viabilizou o estabelecimento de instituições pelas quais os cidadãos não apenas teriam a oportunidade de serem escutados, mas também seriam integrados à Gestão Pública, como é o caso da dos órgãos colegiadas de políticas públicas, que em sua grande maioria tomou a forma de Conselhos. Segundo Lyra (2003), a Constituição de 1988 ao estabelecer o princípio da participação juntamente com os mecanismos de representação direta, resultou na criação de vários órgãos de gestão e supervisão de políticas públicas.

2.2 Ouvidorias como Instrumento de Transparência e Participação Social

A importância crescente da participação social e o papel desempenhado pelas ouvidorias estão se tornando cada vez mais evidentes. Essa relevância é fundamentada na maneira como contribuem para fomentar um Estado mais transparente, construído sobre os alicerces da democracia participativa. Conforme destacado por Zuccolotto (2019), a participação social assume um papel de extrema importância ao aprimorar o desempenho do Estado em suas diversas atribuições, que englobam desde a garantia de direitos até a prestação eficiente de serviços públicos, bem como a promoção do desenvolvimento econômico e social. Tais funções desempenham um papel importante para a preservação e o funcionamento pleno do Estado Democrático de Direito.

A *accountability* horizontal engloba um conjunto de instituições estatais com a autoridade legal para supervisionar, fiscalizar, controlar, corrigir e, em alguns casos, punir os agentes públicos. O'Donnell (1998) ressalta que a eficácia da *accountability* horizontal depende da existência de autoridade legal para cumprir suas funções, bem como autonomia para desempenhar suas atribuições. A efetividade da *accountability* não se origina de instituições isoladas, mas de uma rede interconectada delas, o que daria a resposta de quem controla o controlador. Nesse contexto, destacam-se diversas agências de supervisão, como o ombudsman clássico, assim como instâncias que fiscalizam prestações de contas, como tribunais de contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Essas entidades precisam monitorar umas às outras, assim como outras instituições que compõem a Administração Pública.

Já *accountability* vertical, é dividida em eleitoral e societal. A *accountability* eleitoral representa o mecanismo em que os cidadãos têm o poder de recompensar ou punir seus representantes por meio do voto, responsabilizando candidatos e partidos.

Smulovitz e Peruzzotti (2000) estabelecem que a *accountability* societal representa um mecanismo de controle, distinto do tradicional processo eleitoral, porém, mantendo uma abordagem vertical em relação às autoridades políticas. Este conceito capitaliza na participação ativa de uma variedade de associações, movimentos cidadãos e veículos de comunicação. Essas entidades desempenham um papel fundamental ao monitorar de perto as ações dos agentes públicos.

As atividades desses grupos ganham importância como um contrapeso ao poder, garantindo que os detentores de cargos públicos atuem de acordo com o interesse público. Além disso, essa abordagem pode, quando necessário, acionar o funcionamento das agências horizontais, entidades governamentais responsáveis por supervisionar e fiscalizar o aparato estatal.

O que torna a *accountability* societal ainda mais significativa é a sua flexibilidade quanto aos instrumentos empregados. Ela abraça tanto instrumentos institucionais quanto não institucionais. Entre os instrumentos institucionais, destacam-se as audiências públicas, os conselhos, as instituições participativas em geral. Já as abordagens não institucionais incluem ações como protestos, campanhas de conscientização e investigações independentes conduzidas por organizações da sociedade civil. Ao monitorar as atividades dos agentes públicos, esses atores desempenham um papel crucial na promoção da transparência, integridade e eficácia do governo.

A ação cidadã voltada para o controle das autoridades políticas está se tornando uma realidade e está redefinindo o conceito tradicional de relacionamento entre os cidadãos e seus representantes eleitos. A emergência de discursos e políticas orientadas para os direitos, denúncias de escândalos governamentais pela mídia e movimentos sociais organizados em torno de demandas por processos justos são apenas alguns dos exemplos dessa nova política de *accountability* societal. (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000, p. 147)

Nesse contexto, Smulovitz e Peruzzotti (2000), sustentam a necessidade de uma dimensão de *accountability societal* que não se pautar apenas no processo eleitoral como forma de exercer responsabilização sobre as ações governamentais. Essa abordagem propõe a incorporação dos cidadãos e entidades de representação civil nos processos de tomada de decisões, a fim de fortalecer a interação entre Estado e sociedade, e, garantir uma governança mais participativa e responsável do Estado.

Desse pensamento, a transparência e a possibilidade de acesso à informação contribuem para a *accountability* societal, assim como para o fortalecimento e atuação das instituições que compõem a *accountability* horizontal, visto que "(...) quando seus integrantes acionam as agências de *accountability* horizontal, ou quando essas agências monitoram e responsabilizam os gestores públicos pelos seus malfeitos" (SOUSA et al., 2022).

O direito de acesso à informação é amplamente reconhecido em âmbito internacional como um direito humano inerente às sociedades democráticas, estando previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 19 que prevê a

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

O direito e a garantia de acesso à informação, assim como a transparência são dimensões essenciais que constituem o conjunto de instrumentos necessários ao

funcionamento da democracia participativa. Sendo fundamentado no princípio de que o Estado se compromete em assegurar que os cidadãos possam ter acesso a informações que fomentem e norteiam suas escolhas com base em uma ampla base de informações. O direito de acesso à informação se apresenta, com um mecanismo necessário para restringir o uso arbitrário do poder estatal e para estabelecer uma prestação de contas dos agentes públicos perante a sociedade.

Nascimento (2020) destaca que a consolidação do direito de acesso à informação representa significativo avanço na governança democrática, pois municia o cidadão com conhecimento para participar e contribuir nos processos de tomada de decisões políticas. A transparência governamental possibilita que os indivíduos compreendam melhor as ações do Estado, que poderá melhor alocar recursos públicos e definir políticas públicas, promovendo assim maior responsabilização dos órgãos e agentes públicos perante a sociedade.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) emerge como um instrumento relevante para o fortalecimento da democracia participativa e a promoção da transparência nos contextos democráticos, onde a essência da governança está enraizada na ideia de um governo que opera com transparência, e em responsividade com a vontade da sociedade que o elegeu. A disseminação global da LAI, embora tenha suas primeiras raízes na Suécia em 1766, evidencia sua efetiva aderência por países democráticos, especialmente a partir da década de 1950, com destaque para a Finlândia (NASCIMENTO, 2020).

De acordo com as considerações de Nascimento (2021), a implementação da LAI em diversas partes do mundo marca um rompimento decisivo com práticas e paradigmas obsoletos de governança. Esses paradigmas, baseados na premissa de que as informações geradas ou mantidas pelo Estado eram de exclusiva propriedade deste, são suplantados por uma abordagem que enfatiza o direito do cidadão à informação pública.

O Brasil, inserido nesse contexto de busca por maior transparência governamental, promulga sua própria Lei de Acesso à Informação em 18 de novembro de 2011, por meio da Lei nº 12.527. Essa lei substituiu a Lei 11.111 de 2005, cujo cerne residia no sigilo, mudando o paradigma para o princípio da máxima divulgação, no qual a regra é o acesso e o sigilo a exceção. Por conseguinte, a LAI brasileira estabelece-se como um instrumento normativo de delineando dos parâmetros legais para a disseminação proativa, ou legal, de informações de interesse público (transparência ativa), bem como para a sua disponibilização mediante solicitações específicas de parte da sociedade civil para os órgãos públicos (transparência passiva).

Através dessa legislação, assegura-se o acesso a registros públicos, documentos, dados e informações que se encontram sob a guarda do Estado¹, limitado apenas às exceções legalmente previstas. A LAI, desse modo, encarna não apenas uma transformação normativa, mas também um passo decisivo em direção à construção de uma esfera pública mais informada, engajada e responsável.

Observa-se, assim, um significativo aumento no número de ouvidorias após a LAI em 2011, visto que muitas passaram a assumir, adicionalmente, a responsabilidade pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Pois ao assumirem essa nova atribuição, mas mantendo seu papel inicial de receptores de manifestações (denúncia, reclamação, comunicação, elogio e sugestão) as ouvidorias se tornaram fundamentais como ferramentas para garantir que questões individuais sejam apreciadas pelo Poder Público e agências fiscalizadoras.

As ouvidorias públicas desempenham um papel fundamental na consolidação da transparência e participação social, juntamente a outras instituições, uma vez que permite aos cidadãos a oportunidade de terem suas demandas recepcionadas e atendidas, através de um representante, o ouvidor, que atua como mediador das dificuldades apresentadas pelos cidadãos que a procuram. Desta maneira, as demandas manifestadas pelos cidadãos e canalizadas pela ouvidoria, configuram-se como mecanismos de controle, não somente relacionadas à qualidade dos serviços públicos prestados, mas também à realidade vivenciada pelo cidadão ao qual a política pública se destina (PINHO, 2017).

3 METODOLOGIA

A pesquisa adotou como metodologia um levantamento das ouvidorias gerais das prefeituras localizadas na região norte-fluminense, especificamente nas cidades de Campos dos Goytacazes, Macaé, Carapebus, Conceição de Macabu, Cardoso Moreira, Quissamã, São Francisco de Itabapoana, São Fidélis e São João da Barra. O objetivo principal foi investigar a presença de uma ouvidoria pública municipal geral em cada uma dessas localidades, bem como analisar as características disponibilizadas no site oficial das respectivas prefeituras.

Foram examinadas as seguintes características em relação a cada ouvidoria pública municipal geral: formas de contato disponíveis para os cidadãos (telefone e/ou e-mail); identificação do ouvidor responsável; tipo de sistema utilizado para o registro de

¹ Destaque que apesar da publicidade ser a regra e o sigilo a exceção, o Decreto 7.7724/12 que regulamenta a Lei 12.527/11, determina quais seriam as restrições de acesso à informação, mas permitiu que informações em um mesmo documento com graus de sigilo diferentes fossem disponibilizados mediante técnicas específicas para sua divulgação (BRASIL, 2012).

manifestações; e a divulgação de relatórios de resolução de tais manifestações. A avaliação abrangeu tanto o sistema Fala-BR CGU (2022), como sistemas próprios adotados pelas prefeituras para esse propósito. Dessa maneira, a pesquisa focou na análise comparativa das ouvidorias gerais municipais dessas cidades da região norte-fluminense, visando identificar semelhanças e diferenças em suas estruturas e práticas.

Em relação ao estudo das ouvidorias de Campos e Macaé, foram analisados de forma mais detalhada não só a divulgação, mas também os resultados quantitativos dos relatórios de resolução de manifestações. Foi estabelecido o recorte temporal de 2018 a 2022, uma vez que a Ouvidoria de Campos aderiu ao sistema Fala-BR, em outubro de 2017, dessa forma é possível a comparação com a ouvidoria de Macaé que possui relatórios desde 2011.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Foi possível constatar (Quadro 1), por meio desta pesquisa, que no contexto das estruturas dos municípios pertencentes à região norte-fluminense, somente as administrações municipais de Cardoso Moreira e São Fidélis não disponibilizam em seus respectivos sítios eletrônicos ícones de redirecionamento para as ouvidorias gerais. Além disso, foi observado que no caso do município de São Francisco de Itabapoana, que embora apresente ícone de ouvidoria na página inicial do site municipal, não encaminha o usuário para a área na qual possa realizar suas manifestações, pelo contrário, ao selecionar o referido ícone, o cidadão é redirecionado para a página inicial da prefeitura, o que configura uma ausência funcional da ouvidoria em quesito de presença virtual neste município.

Quadro 1: Estrutura das ouvidorias do norte-fluminense

Municípios	Campos dos Goytacazes	Macaé	Carapebus	Conceição de Macabu	Cardoso Moreira	Quissamã	São Francisco	São Fidélis	São João da Barra
Quesitos									
O município possui ouvidoria?	SIM	SIM	SIM	SIM	N/E	SIM	N/E	N/E	SIM
Possui link na página da prefeitura?	SIM	SIM	SIM	SIM	N/E	SIM	N/E	N/E	SIM
É possível realizar manifestações pela internet?	SIM	SIM	SIM	SIM	N/E	SIM	N/E	N/E	SIM

Sistema próprio ou Fala-BR?	FALA-BR	PRÓPRIO	AMBOS	PRÓPRIO	N/E	FALA-BR	N/E	N/E	PRÓPRIO
É possível realizar análise de relatórios?	SIM	SIM	SIM	SIM	N/E	SIM	N/E	N/E	SIM
O site da prefeitura disponibiliza o endereço da ouvidoria?	SIM	SIM	SIM	SIM	N/E	NÃO	N/E	N/E	SIM
Divulga telefone e/ou e-mail?	SIM	SIM	SIM	SIM	N/E	NÃO	N/E	N/E	SIM
O nome do ouvidor esta disponível?	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	N/E	NÃO	N/E	N/E	NÃO

Fonte: Elaboração própria através dos sítios eletrônicos oficiais dos municípios. N/E – não encontrado.

No tocante à utilização de plataformas para o recebimento de manifestações, destaca-se o município de Carapebus, que emprega um sistema próprio em conjunto com a plataforma integrada Fala-BR, fornecendo ao usuário possibilidades de acesso eletrônico à Gestão Municipal. Por outro lado, os municípios de Macaé, Conceição de Macabu e São João da Barra empregam apenas sistemas próprios para o recebimento de demandas dos munícipes, enquanto os demais municípios utilizam exclusivamente o sistema Fala-BR.

De modo geral, constatou-se que a maioria dos municípios do norte-fluminense analisados apresentam em suas estruturas os atributos considerados como minimamente necessários para o funcionamento de uma ouvidoria municipal geral (Quadro 1), a saber: formas de contato com o órgão (e-mail e/ou telefone); indicação de endereço físico para atendimento presencial; e divulgação de relatórios eletrônicos relacionados a atuação da ouvidoria.

Dos atributos de contato necessários ao funcionamento de uma ouvidoria, os únicos municípios que não disponibilizam formas de contato como e-mail ou número de telefone, assim como endereço físico para que seja realizados manifestações ou pedidos de informações, são os municípios de Cardoso Moreira, Quissamã, São Francisco de Itabapoana e São Fidélis, que não disponibilizaram em seus sítios eletrônicos oficiais informações para que se realize contato alternativo as plataformas eletrônicas para recebimento de manifestações.

A variedade de opções à disposição do cidadão para estabelecer contato com a Gestão Pública, a fim de relatar e resolver questões relacionadas à prestação de serviços públicos confere ao órgão de ouvidoria municipal uma ferramenta que aproxima os cidadãos

e impulsiona a Administração Pública na obtenção de informações qualificadas daqueles que utilizam e são afetados pelas políticas públicas. A disponibilidade de meios como telefone, e-mail e endereço físico para as ouvidorias municipais possibilita aos cidadãos expressarem suas opiniões de maneira mais acessível e imediata. Tais mecanismos revelam-se particularmente relevantes quando se tratam de questões que demandam pronta ação por parte da ouvidoria e da Administração Pública municipal.

A disponibilidade desses mecanismos de contato viabiliza uma comunicação aberta e mais eficiente entre a ouvidoria e o público, desempenhando um papel fundamental na construção de uma Administração Pública responsável, dedicada ao bem-estar social e orientada para a eficiência dos serviços prestados.

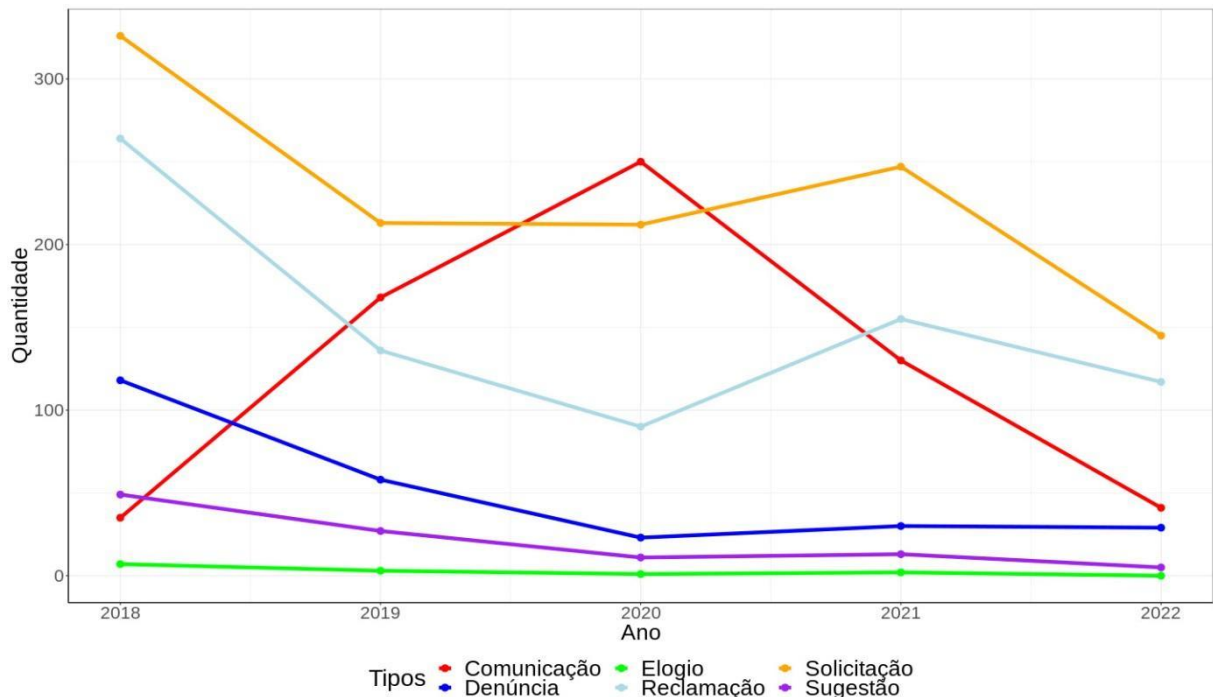
Nesse contexto, observa-se que os mecanismos de contato e interação com as ouvidorias municipais podem variar significativamente entre os municípios da região norte-fluminense, com algumas administrações demonstrando uma efetiva disponibilidade e acessibilidade em suas plataformas eletrônicas, enquanto outras evidenciam lacunas e limitações em sua implementação e funcionamento.

4.1. Análise Comparativa de Campos do Goytacazes e Macaé

Sobre a análise comparativa entre as ouvidorias gerais dos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, esta seção possui o intuito de elencar as principais diferenças e peculiaridades quanto às suas características de seus funcionamento. Ao empreender esse exame, diversos contrastes foram identificados, permitindo uma compreensão mais abrangente sobre os distintos mecanismos e abordagens adotados por cada município. As diferenças identificadas entre as duas cidades destacam a importância de uma estrutura bem organizada e a efetividade da transparência na divulgação de informações capazes de promover uma maior capacidade de participação da sociedade em questões de interesse, bem como uma interação mais próxima entre os munícipes e o Poder Público dos municípios.

O Gráfico 1 abaixo demonstra o recebimento de manifestações categorizadas e quantificadas por tipo, encaminhadas por meio da plataforma Fala-BR ao município de Campos dos Goytacazes entre os anos de 2018 a 2022.

GRÁFICO 1: Manifestações por tipo realizadas no município de Campos dos Goytacazes nos de 2018 a 2022

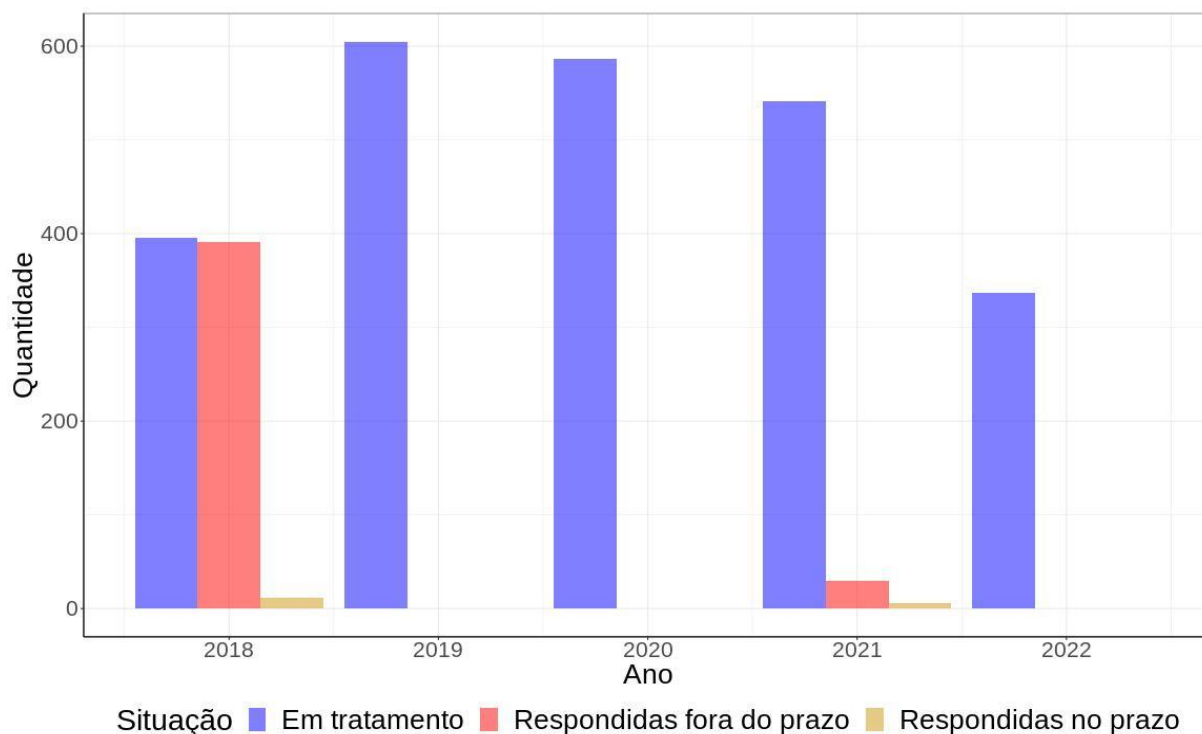


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Controladoria-Geral da União (2022a).

O município de Campos dos Goytacazes aderiu ao sistema integrado de ouvidorias da Controladoria-Geral da União, no mês de outubro de 2017 (CGU, 2022b). A partir desse marco, a Gestão Pública do município passou a receber manifestações de cidadãos envolvendo denúncias e comunicações de irregularidades, reclamações, elogios e sugestões relacionadas à prestação de serviços públicos, bem como solicitações de acesso à informação. A dinâmica dos encaminhamentos dessas manifestações pode ser observada no Gráfico 1 o qual apresenta de maneira categorizada e quantificada por tipos de manifestações recebidas pelo município de Campos dos Goytacazes durante o período dos anos de 2018 a 2022.

Apesar de ter implementado um sistema de ouvidoria em 2017, o município de Campos dos Goytacazes tem enfrentado desafios para lidar com as manifestações recebidas por meio da plataforma Fala-BR, conforme evidenciado no Gráfico 2.

GRÁFICO 2: Manifestações respondidas no município de Campos dos Goytacazes entre 2018 a 2022



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Controladoria-Geral da União (2022a). Em tratamento – ainda não respondida.

A análise dos dados revela que no ano de 2018, aproximadamente 50% das manifestações realizadas obtiveram resposta fora do prazo estipulado por Lei². Entretanto, apenas um percentual de 3% das manifestações foi respondido dentro do prazo, e uma grande parcela das manifestações ainda se encontra em processo de tratamento, aguardando resposta. Ao examinar os anos subsequentes, 2019 e 2020, verifica-se uma situação ainda mais problemática, onde nenhuma manifestação foi respondida durante esse período. Quando observado os anos de 2021 e 2023 constata-se a mesma situação em que a taxa de resposta às manifestações é praticamente inexistente.

Essa situação no município de Campos pode ser atribuída a algumas limitações que a ouvidoria possui, como a composição da equipe responsável sendo formada apenas pelo ouvidor geral e uma servidora não concursada; a falta de uma rede setorial estabelecida, resultando em alto custo operacional e uma baixa eficiência na resolução das demandas recebidas. Constata-se também que no município de Campos existe certo conflito entre as atribuições da ouvidoria, pois o mesmo município possui uma Secretaria de Transparência e

² A Lei 13.460/17 dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos usuários dos serviços públicos, e regulamenta a atuação das ouvidorias públicas, determina que as respostas às manifestações terão o prazo de 30 dias prorrogável uma única vez por igual período desde que devidamente justificado (BRASIL, 2017).

Controle, que aparentemente incorpora as funções da ouvidoria através do e-SIC, por dispor de mais recursos financeiros, de pessoal e tecnológicos.

No que tange à instituição da Ouvidoria Geral no âmbito do município de Macaé, sua formalização se deu por intermédio do Decreto nº 46 de 2004, o qual delineou a estrutura administrativa do governo municipal. Inicialmente subordinada à esfera de supervisão da Secretaria Geral de Governo, e atualmente a Ouvidoria encontra-se inserida no organograma da Controladoria-Geral do Município.

O desenho institucional da de Macaé se amolda a um modelo de atuação descentralizada, incorporando uma malha de redes setoriais compreendendo outras quinze ouvidorias setoriais, as quais se disseminam de maneira abrangente pelas distintas pastas e órgãos municipais. Por meio desse arranjo, a Ouvidoria Geral opera como núcleo centralizador, coordenando as diversas orientações por meio das instâncias das ouvidorias setoriais, cada qual encabeçada por um servidor designado para essa função.

Em um contraste marcante em relação a outras experiências como a de Campos, ressalta-se que o município de Macaé ostenta um sistema autônomo denominado "Ouvisy", um destinado à recepção e canalização das manifestações provenientes dos municípios. Nesse compasso, o Ouvisy assume uma relevante incumbência ao promover a sinergia entre a ouvidoria de caráter geral, as ouvidorias de natureza setorial e um adicional de trinta e oito órgãos cadastrados que se interligam nesse sistema, todos almejando conferir o devido acolhimento às manifestações que lhes são endereçadas.

No espectro desta configuração, destaca-se que Macaé se destoa em relação a outras ouvidorias da região norte-fluminense, e do próprio país mediante sua estrutura técnico-administrativa. Esta abarca a nomeação de um ouvidor geral, bem como o recrutamento de ouvidores e servidores devidamente aprovados por concurso público, fator que aporta uma substancial independência à instituição e propicia um incremento de recursos humanos, corroborando, assim, para a potencialização da efetividade ao serviço prestado.

Atualmente o corpo técnico-administrativo da ouvidoria de Macaé conta com 10 funcionários efetivos alocados da seguinte maneira: 4 ouvidores, 5 assistentes de administração e logística e 1 servidor de relações públicas que atua como ouvidor geral comissionado.

Em Macaé, observa-se que a operacionalização da Ouvidoria Municipal se realiza de maneira integrada com diversas secretarias do município. Esta abordagem envolve a alocação de servidores públicos para atuarem como ouvidores setoriais em áreas específicas. Tal estratégia tem por escopo aprimorar a transparência e a celeridade no

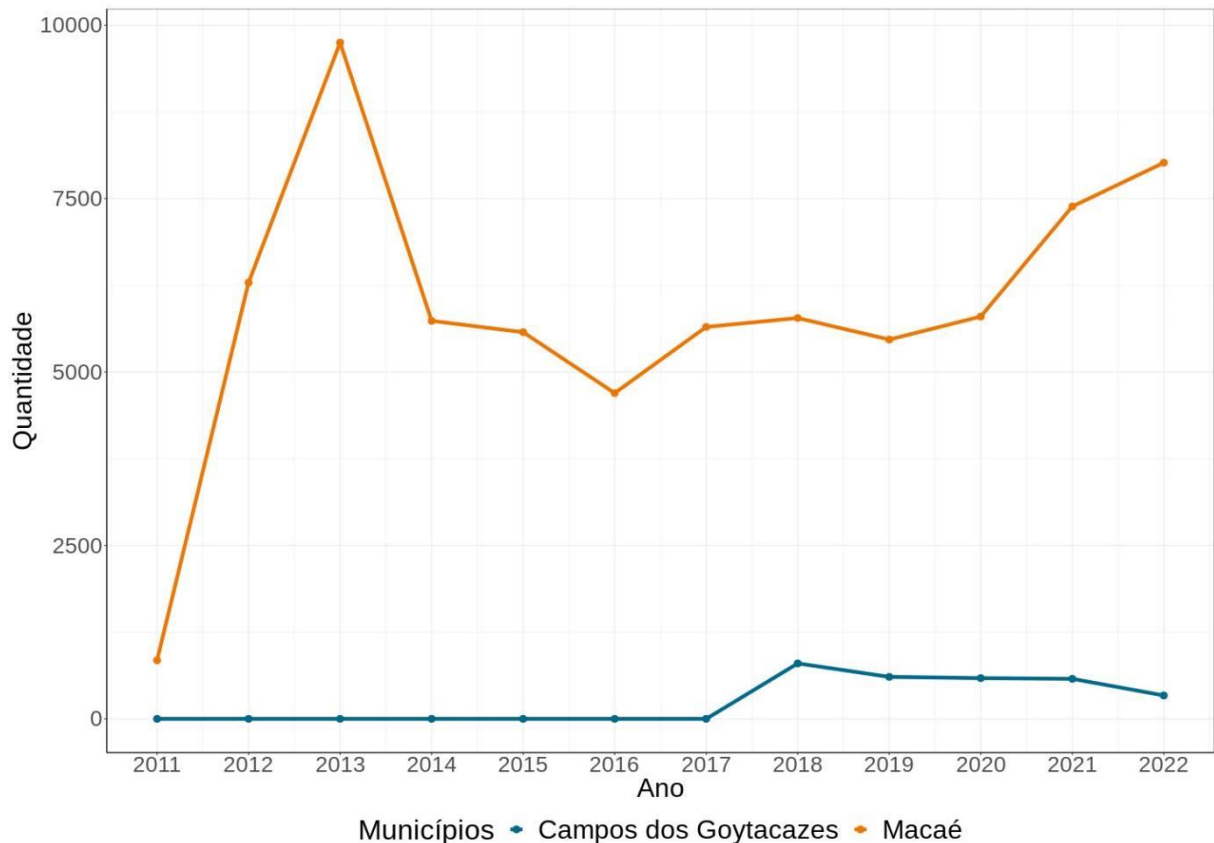
tratamento das demandas apresentadas. Vale ressaltar que o delineamento e o funcionamento da ouvidoria no município de Macaé podem ser compreendidos sob o prisma de uma política pública, visto que a instituição do cargo de ouvidor como função a ser desempenhada por servidor público concursado, um quadro administrativo próprio, toda uma legislação municipal que trata sobre o tema denota a relevância de caráter institucional que a administração municipal atribui à ouvidoria em sua dimensão geral.

Todavia, é válido observar que a posição de ouvidor geral ainda é ocupada por um indivíduo de nomeação comissionada, o que resulta, em certa medida, na subordinação ao Poder Executivo e, conseqüentemente, na diminuição da autonomia dessa figura, o que poderia ser minimizado com um mandato fixo. No contexto da ouvidoria concebida como instrumento de política pública voltado à promoção da participação cidadã em pautas de interesse coletivo e individual, a trajetória da Ouvidoria Geral Municipal de Macaé evidenciou conquistas notáveis ao longo do período compreendido entre 2011 e 2022.

Nesse intervalo, foi possível registrar um quantitativo total de 70.986 demandas recebidas, demonstrando a relevância e o engajamento que a população tem depositado na atuação desse mecanismo.

No Gráfico 3 a seguir, é possível notar que o volume de manifestações ao longo dos anos apresenta variações entre um ano e outro, alcançando seu valor máximo em 2013 com 9.748 manifestações registradas, e um mínimo de 844 manifestações registradas em 2011, quando Macaé passou a fazer uso de um sistema próprio para registro de manifestações.

GRÁFICO 3: Total de manifestações por ano recebido pelos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé



Fonte: Elaboração própria.

Pelo Gráfico 3 é possível realizar uma comparação entre os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé quanto ao número de manifestações recebidas por ambos. Desse modo, constata-se que Campos comparada a Macaé não possui registro de manifestações tão expressivos. Isso pode ser atribuído devido à Macaé possuir uma rede integrada e institucionalizada com outros órgãos, e tratar a ouvidoria como uma política pública se consolidando como um importante instrumento de participação social local.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das ouvidorias públicas evidencia a sua importante função como ponte de ligação entre a sociedade e as questões de ordem pública. Elas desempenham um papel fundamental no aprimoramento dos serviços e políticas governamentais, ao oferecerem espaços inclusivos e mediadores para atender às demandas dos cidadãos. Essas plataformas proporcionam informações, avaliações e críticas, promovendo, assim, uma participação democrática mais robusta e fomentando transparência, prestação de contas e responsividade por parte do setor público.

No contexto específico do município de Campos, desafios relevantes relacionados às estruturas e operações da ouvidoria se destacam. Uma equipe restrita encarrega-se da

ouvidoria, sem uma rede setorial de secretarias para respaldar suas operações. Isso resulta em altos custos operacionais, centralização de tarefas e demoras nas respostas, minando a efetividade e eficiência do sistema. A coexistência de funções entre a ouvidoria e a Secretaria de Transparência e Controle suscita a possibilidade de sobreposição de atividades, agravada pela disparidade de recursos disponíveis.

Em contrapartida, o município de Macaé evidencia uma compreensão mais profunda da importância da ouvidoria como um veículo de inclusão e interação entre os cidadãos e a administração local. A iniciativa de estabelecer uma rede setorial integrando diversos órgãos e secretarias e de realizar concursos públicos para os cargos de ouvidoria e a formulação de um arcabouço legal para a implementação e execução do serviço demonstra um compromisso com a consolidação dessa estrutura como política pública. A abordagem adotada não apenas fortalece a dimensão técnica da Ouvidoria Geral de Macaé, mas também cultiva uma cultura organizacional embasada na técnica, especialização e legitimidade.

A trajetória da Ouvidoria Geral de Macaé se destaca como um exemplo de busca constante por um sistema de participação cidadã eficaz e alinhado aos princípios democráticos. A contínua adaptação ao contexto político e administrativo volátil, juntamente com a incorporação de inovações organizacionais como o Ouvisys, ressalta o comprometimento de Macaé em estabelecer canais de comunicação transparentes e eficazes entre o governo e a comunidade.

É digno de nota que tanto Macaé quanto Campos são polos urbanos na região norte-fluminense, caracterizados pela sua economia centrada na produção e exploração de petróleo e gás. Essa transformação econômica e a discricionariedade do gasto desses recursos originários da atividade extrativista tornou a escuta dos cidadãos uma necessidade crucial para a gestão dessas cidades. Macaé, ao tornar a ouvidoria uma política pública de longo prazo e uma referência na região, demonstra um empenho em ouvir e atender às manifestações de seus munícipes. Por outro lado, Campos, embora seja um polo urbano, enfrenta desafios significativos para elevar a ouvidoria a um nível que atenda efetivamente às necessidades de seus cidadãos, embora como dito anteriormente, a Secretaria de Transparência acaba por assumir esse papel.

As experiências contrastantes de Macaé e Campos ressaltam a importância de uma abordagem da gestão local comprometida para garantir que as ouvidorias desempenhem um papel essencial na construção de governos mais responsivos e transparentes, especialmente em cenários urbanos moldados por transformações econômicas como as observadas nesses municípios.

6 REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, v. 14, p. 43-64, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. *Diário Oficial da União*, 16 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. *Diário Oficial da União*, 27 jun. 2017.

COMPARATO, K. B. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: R.A. Menezes & A. S. R. Cardoso (.orgs) *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios* Brasília: Ipea, p.43-53, 2016

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo. Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2012.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Painel Resolveu?. Brasil: CGU, 2022a. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/resolveu> Acesso em: 04 jun. 2023.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Buscador Ouvidorias. Brasil: CGU, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/lista-de-ouvidorias/lista-de-ouvidorias> Acesso em: 12 jan. 2023.

CONSTENLA, Carlos R. Del Ombudsman escandinavo al defensor del Pueblo latinoamericano. In: LYRA, Rubens P. (org.). *Do tribuno da plebe ao ouvidor público: estudos sobre os defensores da cidadania*. João Pessoa, Editora UFPB, p. 37-55, 2011.

LYRA, Rubens P. A ouvidoria pública brasileira e a questão da autonomia. *Revista Prim@Facies*, v. 15, p. 161-191, 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacies/article/view/4517>> Acesso em: 18 nov. 2022.

NASCIMENTO, Pedro. Transparência nos Municípios Brasileiros: uma análise do fator desenvolvimento. *Revista da CGU*, v. 12, n. 21, p. 100-112, 2020.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 27–54, 1998.

OLIVEIRA, J. E. de ; GOMES, M. E. A. C. e ; VISMONA, E. L. . Experiências brasileiras com ouvidorias e ombudsman. In: Bruno Wilhelm Speck. (Org.). *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*.

Campinas, SP: Ed. da UNICAMP, p. 73-98. 2002

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 11 jul. 2023.

PINHO, Maria Nazaré Gonçalves; JUNIOR, Antonio Germano Magalhães. A Ouvidoria como Mecanismo de Participação na Administração Pública: Um enfoque no modelo Estadual comparado com o Federal no âmbito do Poder Executivo. Conhecer: debate entre o público e o privado, v. 7, n. 19, p. 111-130, 2017.

SILVA, JOSE IRIVALDO ALVES OLIVEIRA; DE OLIVEIRA, Thiago Francisco Silva. Ouvidoria e gestão pública: uma relação necessária. HOLOS, v. 5, p. 1-32, 2020.

SOUZA, Joseane de et al. O GRAU DE TRANSPARÊNCIA ATIVA, PASSIVA E GLOBAL NOS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO DA BACIA DE CAMPOS/RJ-2021. Gestão & Planejamento-G&P, v. 23, n. 1, p. 165-183. 2022.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability in latin américa. Journal of Democracy, v. 11, n. 4, p. 149-158, oct. 2000.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. 2019.