**AS OUVIDORIAS MUNICIPAIS: um novo enfoque na gestão de conflitos públicos**

**Marcio Wada[[1]](#footnote-2)**

**Augusto Martinez Perez Filho[[2]](#footnote-3)**

**INTRODUÇÃO**

Falar em governança e gestão pública municipal significa, nos dias atuais, estudar, refletir e discutir meios para melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos mais variados programas, projetos e atividades desenvolvidas pelos agentes públicos e seus colaboradores.

Ao lado dos controles internos, as ouvidorias têm despertado a atenção dos gestores municipais por serem instrumentos efetivos de transparência e de controle social, uma vez que viabiliza, segundo a teoria da agência, a aproximação entre o principal (cidadão) e o agente (agente público), promovendo a instituição de fóruns de discussão racional centrados nas reais necessidades da população.

O problema que se vivencia atualmente diz respeito ao agir, ainda incipiente, das ouvidorias municipais na prevenção e solução de conflitos envolvendo o Poder Executivo Municipal. Verifica-se, de uma forma geral, que as ouvidorias municipais não são estruturadas para contribuir com a gestão de conflitos envolvendo os cidadãos e o município. Este déficit de ação das ouvidorias conduz aos seguintes questionamentos: (i) é possível aperfeiçoar as ouvidorias públicas para contribuirem com a gestão de conflitos dos municípios? Se a resposta a essa indagação for positiva, quais elementos são imprescindíveis para que as ouvidorias possam de fato se tornar instrumentos efetivos de gestão de conflitos e de discussão e avaliação de políticas públicas municipais?

Este trabalho pretende formular as respostas para essas duas perguntas, a partir de um referencial teórico centrado no processo administrativo municipal, na caracterização de arenas públicas de Habermas e na concepção pragmatista desenvolvida pelos sociólogos da Escola de Chicago, a partir da visão de Daniel Cefaï.

Essa pesquisa é relevante para os dias atuais, uma vez que a participação e o controle social na administração pública é uma realidade nacional e dos países democráticos, principalmente para garantir a boa governança pública, tendo como substrato a transparência, a integridade e a eficiência. As ouvidorias municipais se afiguram, assim, como uma das principais ferramentas para a instrumentalização de institutos de controle na gestão pública, porque permite a aproximação dos agentes públicos e os cidadãos e o reavivamento do debate sobre os problemas locais e o interesse coletivo.

**OBJETIVOS**

O objetivo geral deste trabalho é verificar os pressupostos jurídicos, operacionais e político-sociais para que as ouvidorias públicas se tornem instrumentos efetivos de gestão de conflitos envolvendo a administração pública municipal.

No tocante aos objetivos específicos, o trabalho irá analisar o cenário atual das ouvidorias do Poder Executivo no Brasil no aspecto da gestão de conflitos; abordará a juridicidade das ouvidorias como mediadora de conflitos; analisará a efetividade operacional das ouvidorias e relação político-social com os cidadãos.

**MATERIAIS E MÉTODOS**

Este trabalho se baseará na pesquisa qualitativa exploratória, a partir da análise bibliográfica e de estudos públicos, com foco na hipótese de as ouvidorias públicas municipais constituírem uma estrutura da gestão pública capaz de gerenciar conflitos envolvendo os cidadãos, tendo como bases teóricas a juridicidade dos processos administrativos municipais, a teoria das arenas públicas de Habermas e a concepção pragmatista de Daniel Cefaï, e utilizando-se o método hipotético-dedutivo.

**RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Os países democráticos convivem com a circulação abundante de informações em tempo real e com um constante monitoramento das mídias digitais. O cientista político John Keane denomina essa nova era pós-democracia representativa de democracia monitória, ), em que se avolumam os questionamentos da sociedade sobre a integridade das autoridades públicas e a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas implantadas (KEANE, 2010).

Essa abundância comunicativa pode ser aproveitada tanto para fortalecer um regime democrático e participativo, como para criar um campo de exploração para regimes totalitários e populistas, como adverte Rosanvallon, que cunhou a expressão “contrademocracia” para o estado político atual que fornece condições para gerar cidadãos “apolíticos” e “não-políticos, marcados pela instituciona­lização do desencanto, da desconfiança e da “contra-política” (Rosanvallon, 2008).

As ouvidorias municipais se desenvolvem como um *ombusdman* público, por meio das quais qualquer cidadão pode apresentar suas críticas, sugestões, solicitações, avaliações, denúncias e elogios em relação à atuação de qualquer Poder da República, integrando cidadão ao agente público. Para Siqueira Melo, a ouvidoria é um advento moderno que possibilita a abertura de “caminhos” de restauração em situações de conflitos, dentro de limites legais, e pode contribuir para um melhor ambiente de trabalho e controle social dentro de uma perspectiva totalmente pública (MELO, 2016).

A mediação e a conciliação, em sentido amplo, surgem quando há a necessidade de um terceiro interferir num conflito, cuja iniciativa de pacificação pode vir do próprio Estado. Nesse sentido, é possível dizer que a ouvidoria, enquanto órgão estatal, adota também uma forma *sui generis* de conciliação por meio do ouvidor, que nada mais é que o responsável pela intermediação das demandas do cidadão com o aparelho administrativo do Estado, com o dever de encaminhar uma resposta, normalmente conclusiva, acerca da demanda formulada (CORRALO e CARDOSO, 2018).

No aspecto da juridicidade, a lei local pode conferir atribuições de gestão de conflitos às ouvidorias municipais, face à existência de princípios inerentes ao direito administrativo, como o da legalidade, oficialidade, gratuidade e atipicidade (DI PIETRO, 2019, p. 802). A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seus artigos 26 e 27, autoriza a autoridade administrativa a compor conflitos envolvendo os administrados, desde que haja motivação e sejam garantidos o interesse público, a eficiência e a segurança jurídica.

Todavia, a utilização das ouvidorias municipais na gestão de conflitos públicos ainda não é valorizada e reconhecida. Em recente enquete nacional realizada, em outubro de 2020, pelo Grupo de Trabalho – Articulação Legislativa da Rede Nacional de Ouvidorias, foram coletadas manifestações de 385 (trezentos e oitenta e cinco) representantes de ouvidorias públicas do país respeitante aos mais variados temas. Em 82% (oitenta e dois por cento) das ouvidorias pesquisadas, não havia norma interna prevendo a função de mediação de conflitos entre os usuários e a instituição; e 85% (oitenta e cinco por cento) das ouvidorias não possuíam normas prevendo a participação delas nos processos de avaliação dos serviços públicos prestados pela instituição (RNO, 2020).

Esse cenário revela que há muito que avançar em relação às ouvidorias do Poder Executivo no Brasil. O fator de descrença deve-se muito mais ao déficit democrático citado por Rosanvallon, pois não há estímulo para boas práticas de governança no país na instituição e permanência de instrumentos efetivos da participação social na administração pública.

Até mesmo no aspecto operacional e político-social as ouvidorias municipais poderão contribuir com a participação política e cidadã da sociedade. O agir comunicativo entre o principal (cidadão) e o agente (agente público) é medida que se impõe atualmente. Habermas, ao escrever sobre ação comunicativa em arenas públicas adotou uma abordagem procedimental baseada em um critério social e deliberativo, em que todos os cidadãos deviam ter oportunidade de expressar seus argumentos e participação política efetiva, em um exercício de prática intersubjetiva de entendimento (HABERMAS, 2003).

Na linha da perspectiva pragmatista desenvolvida pelos sociólogos da Escola de Chicago, no início século XX, Daniel Cefaï pontua que a arena pública se organiza também em torno de terrenos de indagação e laboratórios de experimentação (DEWEY, 2010, p. 21).

Um conflito público só começa verdadeiramente a existir quando se torna um processo de experiência coletiva, a qual, ao formular críticas, denúncias e reinvindicações, ele supera uma etapa, buscando a aprovação de responsáveis institucionais e de públicos mais amplos. Essa fase em que o distúrbio se torna problema ao combinar esse conjunto de elementos instituídos e instituintes chama-se indagação, que faz de um distúrbio um problema e, do problema, um problema público, no sentido de que este não é assumido por uma instância privada como um mercado, nem tratado de modo técnico sem o conhecimento de todos, nem abafado por manobras de bastidores. Publicizar é comprometer os poderes públicos (CEFAÏ, 2017, p. 13).

Essas fases de indagação, problematização e publicização são inerentes a um processo constitutivo de uma arena pública para a solução de conflitos, as quais podem ocorrer no âmbito das ouvidorias públicas municipais, demonstrando, assim, as condições jurídicas, operacionais e político-sociais para a sua implementação e efetivação.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho estudou as ouvidorias públicas municiais em relação à sua capacidade de gestão de conflitos envolvendo os cidadãos e a administração pública. É notório que muitos conflitos municipais levados ao Judiciário, como indenização por responsabilidade objetiva, direitos estatutários de servidores previstos em lei, obrigações de fazer e prestação positiva de direitos sociais, poderiam ser evitados se houvesse um regular processo administrativo municipal com atuação das ouvidorias públicas.

Considerou-se que há meios jurídicos, operacionais e político-sociais para atribuir funções de gestão de conflitos ao ouvidor municipal. Entretanto, é preciso pontuar procedimentos claros e objetivos e limites de atuação do ouvidor por meios de normas municipais, as quais deverão conter dotação orçamentária para o cumprimento de obrigações pecuniárias em cada exercício financeiro, além da responsabilização sobre eventual abuso de poder, pessoalidade ou ilicitude cometida também deve ser regulamentada.

Além disso, integrar as ouvidorias públicas aos sistemas ou núcleos de controle interno municipal daria um norte mais eficiente à atuação, na medida em que os processos seriam mais rápidos e eficientes, além de controlados e monitorados, por meio de uma estrutura funcional mais competente e organizada. Com isso, os riscos de ineficiência na atuação das ouvidorias seriam expressivamente minorados, garantido um eficaz instrumento de governança pública, transparência e controle social.

**REFERÊNCIAS**

CEFAÏ, Daniel. **Mondes sociaux: enquêtesurunhéritage de l’écologiehumaine à Chicago.***SociologieS*, 23 fev. 2017. Disponível em: https://sociologies.revues.org/4921. Acesso em 24 de fevereiro de 2021.

CORRALO, Giovani da Silva, CARDOSO, Bruna Lacerda. **Ouvidorias: uma nova forma de resolução de conflitos e boa governança,** Revista de Direitos Culturais, Santo Ângelo, v. 13, n. 29, p. 157-164, jan/abr 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/>. Acesso em 24 de fevereiro de 2021.

DEWEY, John. *Le Public etsesproblèmes*. Tradução do inglês de JoëlleZask. Paris: Gallimard, 2010 [1927].

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo,** 32ª ed.. São Paulo: editora ForenseL 2019.

HABERMAS, Jürgen. *“Era das Transições”.* Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

KEANE, John. **A vida e a morte da democracia.** Tradução de Clara Colloto. São Paulo: Edições 70, 2010.

MELO, I. V. de. (2016). **Ouvidoria: o Desafio de Educar para a Cidadania, en Biagini, L. (Org.). O Papel da Ouvidoria no Contexto Acadêmico Universitário**, Recife, editora UFPE.

Rede Nacional de Ouvidorias – RNO. **Relatório de Enquete Nacional Normatização Interna das Ouvidorias Públicas.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ouvidoria/dados> Acesso em 16 de março de 2021.

ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust**. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

1. Pós-graduando do mestrado profissional em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Araraquara – UNIARA, email: mwada@uniara.edu.br [↑](#footnote-ref-2)
2. Orientador do mestrado profissional em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Araraquara – UNIARA, email: amperezfilho@uniara.edu.br [↑](#footnote-ref-3)