

CONTRIBUIÇÃO DAS OUVIDORIAS FEDERAIS PARA A ACCOUNTABILITY PÚBLICA EM TEMPO DE PANDEMIA

Claudio Henrique Fontenelle Santos¹

Marco Antonio Carvalho Teixeira²

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a contribuição da atuação das Ouvidorias públicas federais para promover a *accountability* pública no Brasil, por meio da comparação entre as quantidades de manifestações enviadas pelos cidadãos nos anos 2019 e 2020 e pela análise dos relatórios emitidos nesse período pela Ouvidoria do Ministério da Cidadania. A metodologia utilizada foi a abordagem qualitativa, utilizando a análise documental, estatística descritiva e o acesso a dados públicos via internet. Inicialmente, foi acessado o Painel Resolveu, da Controladoria-Geral da União, gerenciado pela Ouvidoria-Geral da União, para levantar a quantidade de manifestações enviadas para os órgãos do Poder Executivo Federal. Após terem sido feitas as comparações entre os anos pesquisados, usando como variáveis os órgãos e os assuntos mais demandados, o Ministério da Cidadania foi selecionado para que os relatórios de Ouvidoria do citado ministério fossem analisados. Os resultados indicaram inicialmente a relevância das Ouvidorias públicas como mecanismos de promoção da *accountability* pública, apontaram o crescimento do número de manifestações destinadas a ministérios relacionados ao combate à pandemia da Covid-19 e revelaram a participação das Ouvidorias públicas no encaminhamento de recomendações que contribuíram para a tomada de decisão pela gestão pública.

Palavras-chave: Ouvidoria pública. *Accountability* pública. Participação Social. Covid-19.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p109-125

1 Mestre em Administração Pública – Universidade Federal da Bahia. Doutorando em Administração Pública. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal. (chfsantos@gmail.com)

2 Doutor em Ciências Sociais – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor-adjunto e pesquisador do Departamento de Gestão Pública. Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV), São Paulo, Brasil. (marco.teixeira@fgv.br)

1 INTRODUÇÃO

No início do ano de 2020, surgiu na China uma doença provocada por um novo coronavírus, denominada Covid-19 de acordo com as normas da Organização Mundial de Saúde – (OMS) (CRODA e GARCIA, 2020). A Covid-19 rapidamente se disseminou no mundo, levando a OMS a elevar, em 11 de março de 2020, o estado de contaminação para pandemia, termo usado para descrever uma situação em que uma doença infecciosa ameaça muitas pessoas ao redor do mundo simultaneamente (MORENS, FOLKERS e FAUCI, 2009). No mesmo momento, a OMS alertou os países-membros a tomarem medidas preventivas de proteção contra a infecção que se alastrava rapidamente. No Brasil, a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, é a referência inicial sobre o enfrentamento da pandemia. Em 28 de maio de 2021, o número de mortos no mundo chegou a 3.527.135, sendo 456.753 (12,94%) no Brasil, país que tem 2,7% da população mundial.

Ouvidorias públicas apresentam diversas contribuições para a democracia, tais como: proteção dos direitos individuais; rapidez e eficiência na investigação e na resolução de queixas individuais; revisão justa e objetiva dos problemas dos cidadãos; e funcionamento como canal de comunicação entre os cidadãos e o governo (CAIDEN, 1983; SALGADO e ANTERO, 2003; REIF, 2004; MARQUES e TAUCHEN, 2014; COMPARATO, 2016). Rowat, em 1967, usou o termo *ombudsmania* para destacar a onda de criação de Ouvidorias nos Estados Unidos (TÁCITO, 1988). Esse crescimento vem acontecendo no Brasil desde o início do século XXI (BEZERRA, 2010). Somente no Poder Executivo Federal, o número de Ouvidorias saltou de 40 em 2002 para 285 em 2014 (MENEZES e CARDOSO, 2016), ou seja, um acréscimo de 712,5%. Em junho de 2021, eram 318 Ouvidorias no Poder Executivo Federal, conforme dados do Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

Diante do contexto da pandemia da Covid-19, diversas Ouvidorias públicas criaram, no ano de 2020, canais específicos para recebimento de manifestações relacionadas à Covid-19. A Ouvidoria-Geral da União (OGU), por exemplo, responsável pela gestão do Fala.Br, lançou um canal dedicado aos assuntos da Covid-19 e realizou o monitoramento e a análise estratégica das informações segmentadas por tipologias de manifestações e recorrência de assuntos por unidades demandadas, com vistas a contribuir com a tomada de decisão governamental (CALDEIRA, SABENÇA e BRAGA, 2020).

Neste artigo, busca-se analisar a contribuição da atuação das Ouvidorias públicas federais para a *accountability* pública no Brasil, por meio da investigação dos quantitativos das manifestações submetidas nos anos de 2019 e 2020, dos temas mais abordados nesse mesmo período e das recomendações levadas à gestão, fazendo uso dos relatórios de gestão e técnico-gerenciais emitidos pela Ouvidoria do Ministério da Cidadania referentes ao ano de 2020.

O artigo divide-se em três partes, sendo a primeira esta introdução, a segunda o desenvolvimento, subdividida em referencial teórico baseado em instâncias participativas, participação social, *accountability* pública, Ouvidoria-Geral da União, metodologia e resultados; a terceira e última traz as considerações finais.

Abstract

This paper aims to analyze the contribution of federal Ombudsman offices to promote public accountability in Brazil, by comparing the quantity of complaints submitted in 2019 and 2020, and by analyzing reports issued in that period by the Ombudsman office of the Ministry of Citizenship. Methodology used was qualitative approach, using document analysis and public data accessed through internet. Initially, the “Painel Resolveu” of the Office of the Comptroller General, managed by the Office of the General Ombudsman, was accessed to collect the number of complaints sent to the bodies of the Federal Executive Branch. After, comparisons were made between surveyed years, using as variables the most demanded bodies and matters. Ministry of Citizenship was selected so that Ombudsman office reports from the aforementioned ministry could be studied. The results initially indicated the relevance of the public Ombudsman offices as mechanisms for promoting public accountability, pointed the increase in number of complaints aimed at the ministries related to the fight against the Covid-19 pandemic and revealed the participation of the public Ombudsman office in forwarding recommendations that contributed to decision-making by public management.

Keywords: Public Ombudsman office. Public accountability. Social participation. Covid-19.

2 DESENVOLVIMENTO

Por suas características de mecanismos de participação popular, as Ouvidorias públicas decodificam os anseios populares, levando-os para dentro do Estado e permitindo que os cidadãos, por intermédio de suas demandas, sejam incorporados aos processos de decisão governamental (MARGUES e TAUCHEN, 2014). Para REIF (2004), instituições como o Ombudsman são consideradas mecanismos que contribuem para a boa governança. Já UGGLA (2004) entende que a forte relação entre Ombudsman e o tema de direitos humanos confere particular importância a esse órgão.

É importante tomar o conceito de Ouvidoria pública originário do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que define Ouvidoria pública como

[...] instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública. (BRASIL, 2014, p. 6)

Este conceito se assemelha às conceituações atribuídas ao instituto do Ombudsman pela literatura internacional, como é o caso da definição feita por REIF (2004), na qual o órgão deve ser, preferencialmente, criado no âmbito do Poder Legislativo, para supervisionar as atividades do Poder Executivo, buscando investigar situações advindas de manifestações dos cidadãos e aprimorar a *performance* da Administração Pública, como, por exemplo, a *accountability* pública. No Brasil, essa preferência sugerida por Reif não prosperou, considerando as Ouvidorias públicas criadas até o ano de 2021, pois a maioria delas foi criada pelo chefe do Poder Executivo, sendo o Ouvidor ou a Ouvidora de livre nomeação e exoneração.

2.1 INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ACCOUNTABILITY PÚBLICA

A partir de 1988, emergiram no Brasil diversas instâncias participativas (IP), fortalecendo a democracia e criando condições para a efetivação da cidadania e o aperfeiçoamento da Administração Pública (MENEZES, 2015). IP são instrumentos de participação popular que ajudam na vocalização das demandas da sociedade e, segundo AVRITZER (2008), são modos de incorporar os cidadãos no processo de deliberação de políticas públicas.

Tendo a Ouvidoria pública municipal da cidade de Curitiba como primeiro exemplo de Ouvidoria pública instalada no Brasil, em 1986, as Ouvidorias públicas se estabelecem como *locus* de participação dos cidadãos, assumindo papel relevante de viabilização do controle social, ao mediar as relações entre cidadãos e administração. Isso possibilita o aperfeiçoamento da gestão pública, com a participação dos cidadãos, ao criar canais diretos de comunicação entre o público e os burocratas tomadores de decisão, permitindo que haja diálogo, mesmo que assíncrono, entre as duas partes (CREIGHTON, 2005; MENEZES, 2017). Do ponto de vista dos cidadãos, esse contato amplia a possibilidade de influência nas decisões que afetam suas vidas (CREIGHTON, 2005).

SMULOVITZ e PERUZZOTTI (2000) conceituaram como *accountability* pública a participação da sociedade no processo de *accountability*, apresentando manifestações ao Estado, que, por sua vez, a partir da análise dessas manifestações, ativa o mecanismo de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998), fazendo chegar aos tomadores de decisão os anseios dos cidadãos. *Accountability*, segundo BOVENS (2010), pode ser vista, de modo amplo, como uma virtude organizacional ou pessoal, e, de modo mais estrito, como um mecanismo, sendo, de fato, um instrumental para contribuição e alcance da governança.

2.2 A Ouvidoria-Geral da União (OGU)

A OGU integra a estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU) e exerce as competências de órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, ao receber, analisar e encaminhar as manifestações dos cidadãos referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2020b).

Em 2012, a OGU lançou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), com o objetivo de gerenciar as solicitações realizadas ao Poder Executivo Federal no âmbito da Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Em 2014, a OGU implantou o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv) para permitir que essas Ouvidorias recebessem denúncias, reclamações, solicitações, sugestões e elogios (BRASIL, 2017).

Lançado em agosto de 2019, o Fala.BR resultou na integração entre o e-Ouv e o e-SIC. Segundo a OGU, essa integração veio para facilitar a vida dos cidadãos, ao reunir pedidos de acesso à informação e manifestações para Ouvidorias (BRASIL, 2020a), tendo, entre outras funcionalidades, a possibilidade de uma delas encaminhar para outra Ouvidoria uma manifestação que não lhe coubesse (BRASIL, 2021).

Ao tomar conhecimento da existência da pandemia da Covid-19, a OGU, de modo tempestivo, incluiu um canal exclusivo, dentro do Fala.BR, para receber manifestações relacionadas ao coronavírus.

2.3 Procedimentos Metodológicos

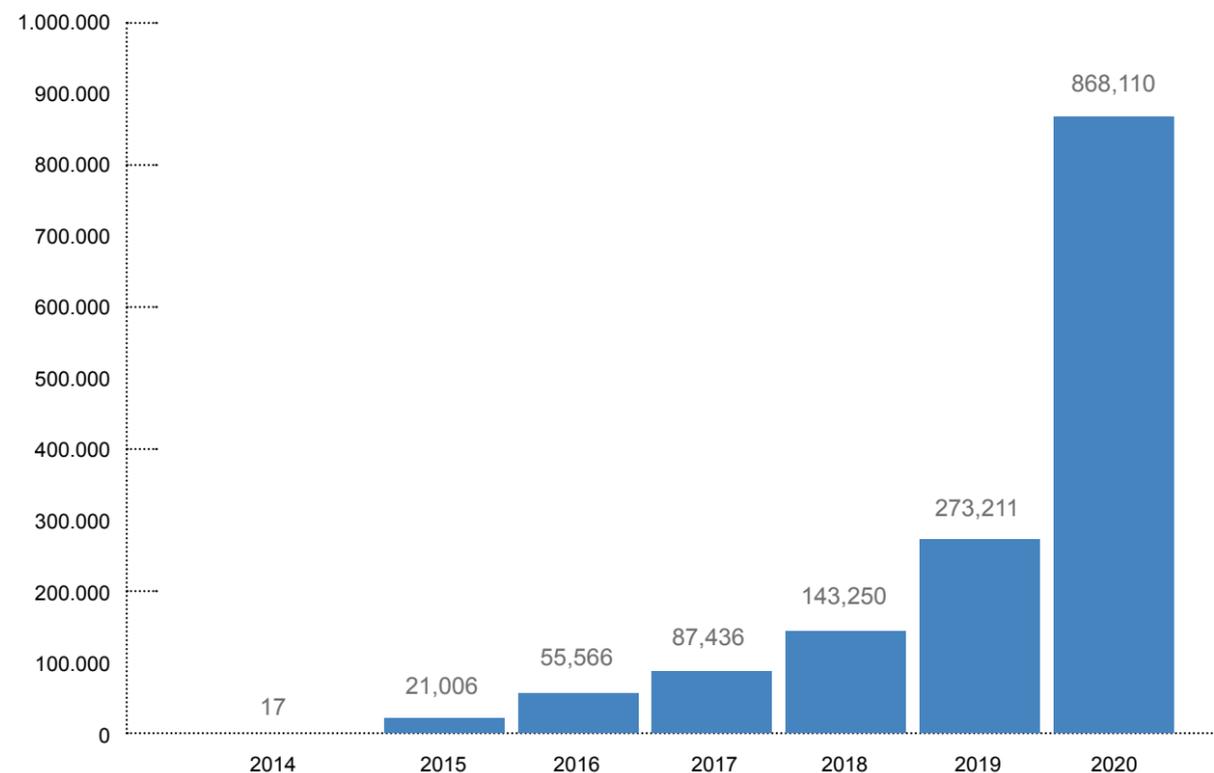
Este artigo, cujo objetivo principal é analisar a contribuição da atuação das Ouvidorias públicas federais para a *accountability* pública no Brasil, usou a abordagem qualitativa, utilizando a análise documental, estatística descritiva e o acesso a dados públicos via internet. Inicialmente, foi acessado o Painel Resolvido, da Controladoria-Geral da União, gerenciado pela OGU, para levantar os quantitativos de manifestações enviadas para os órgãos do Poder Executivo Federal nos anos de 2019 e 2020. Após feitas as comparações no período mencionado, usando como variáveis os órgãos mais demandados e os assuntos mais demandados, foi selecionado, por ter sido o órgão mais demandado de 2020, o Ministério da Cidadania, para serem analisados, para melhor compreensão de sua atuação, os relatórios emitidos pela Ouvidoria que buscaram fazer chegar aos gestores o conteúdo mais relevante das manifestações recebidas. Foram acessados os relatórios de gestão dos anos de 2019 e 2020, disponíveis na internet por transparência ativa, e foram feitos pedidos de acesso à informação para obtenção dos relatórios técnico-gerenciais emitidos no ano de 2020.

2.4 Resultados

2.4.1 Análise das manifestações recebidas em 2019 e em 2020

A OGU recebeu, no ano de 2020, 868.110 manifestações por via do sistema Fala.Br (<https://falabr.cgu.gov.br/>). Esse número representa 52,72% do total de manifestações recebidas desde o início de funcionamento do Fala.Br (1.646.624), em 9 de dezembro de 2014, conforme a Figura 1, a seguir.

Figura 1 – Evolução das manifestações para Ouvidorias federais no sistema Fala.Br



Fonte: Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

No ano de 2020, os dez órgãos mais demandados foram os constantes da Tabela 1.

Tabela 1 – Órgãos mais demandados em 2020

| Órgão | Manifestações | % |
|---|---------------|-------|
| MCIDADANIA – Ministério da Cidadania (Desenvolvimento Social e Esporte) | 310.850 | 35,81 |
| ME – Ministério da Economia | 175.794 | 20,25 |
| INSS – Instituto Nacional do Seguro Social | 39.150 | 4,51 |
| ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil | 29.533 | 3,40 |
| DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência | 13.481 | 1,55 |
| DPF – Departamento de Polícia Federal | 12.232 | 1,41 |
| INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia | 12.161 | 1,40 |
| MEC – Ministério da Educação | 11.399 | 1,31 |
| MS – Ministério da Saúde | 10.772 | 1,24 |
| MINFRA – Ministério da Infraestrutura | 8.993 | 1,04 |

Fonte: Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

Observando a lista de órgãos mais demandados, vê-se que o Ministério da Cidadania, responsável pela gestão do auxílio emergencial fornecido à população por conta da pandemia da Covid-19, representa 35,81% das manifestações recebidas. O segundo órgão mais demandado, o Ministério da Economia, responsável por 20,25% das manifestações recebidas, também teve atuação preponderante no combate à pandemia.

O assunto da manifestação poderia ser escolhido pelo manifestante no momento do preenchimento do formulário, entretanto esse preenchimento não é obrigatório. Sendo assim, os dados a serem apresentados não representam a totalidade das manifestações. Os dez assuntos mais selecionados pelos manifestantes foram os constantes da Tabela 2, apresentada a seguir.

Tabela 2 – Assuntos mais demandados em 2020

| Assunto | Manifestações | % |
|---|---------------|-------|
| Auxílio* | 144.527 | 19,25 |
| Fraude em auxílio emergencial – coronavírus** | 77.847 | 10,37 |
| Outros em Administração | 60.219 | 8,02 |
| Coronavírus (Covid-19)** | 49.053 | 6,54 |
| Atendimento | 29.551 | 3,94 |
| Seguro | 21.032 | 2,80 |
| Abono salarial | 18.836 | 2,51 |
| Cadastro | 16.451 | 2,19 |
| Serviços e Sistemas | 16.029 | 2,14 |
| Transporte Aéreo | 15.808 | 2,11 |

* Assunto possivelmente relacionado à pandemia da COVID-19. ** Assunto relacionado diretamente à pandemia da COVID-19.

Fonte: Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

Com relação aos assuntos mais demandados, dois estão diretamente relacionados à pandemia da Covid-19, são eles: “Fraude em auxílio emergencial – coronavírus” e “Coronavírus (Covid-19)”. Já o assunto “Auxílio” pode ser relacionado à pandemia, mas, como não é específico a ela, pode ter sido marcado em manifestações relacionadas a outros auxílios que diferem do auxílio emergencial. Esses três assuntos totalizaram 36,16% das manifestações recebidas.

2.4.2 Manifestações – comparação entre os anos de 2019 e 2020

Comparando o número de manifestações recebidas entre 2019 e 2020 pelas Ouvidorias do Poder Executivo Federal, observa-se o aumento de 317,7% (868.110 manifestações em 2020 e 273.211 manifestações em 2019). A Tabela 3 mostra os dez órgãos que mais receberam manifestações em 2019.

Tabela 3 – Órgãos mais demandados em 2019

| Órgão | Manifestações | % |
|--|---------------|------|
| ME – Ministério da Economia | 20.126 | 7,88 |
| INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia | 13.244 | 5,19 |
| FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação | 10.971 | 4,30 |
| DPF – Departamento de Polícia Federal | 10.958 | 4,29 |
| MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento | 9.745 | 3,82 |
| MEC – Ministério da Educação | 8.813 | 3,45 |
| MPS – Ministério da Previdência Social | 8.378 | 3,28 |
| CGU – Controladoria-Geral da União | 6.559 | 2,57 |
| IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis | 5.946 | 2,33 |
| ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil | 5.789 | 2,27 |

Fonte: Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

A Tabela 4, a seguir, reproduz os dados da Tabela 2 (órgãos mais demandados em 2020) e compara as quantidades de demandas de 2020 e 2019.

Tabela 4 – Órgãos mais demandados em 2020 e comparação entre as demandas de 2020 e 2019 dos órgãos mais demandados em 2020

| Órgão | 2020 | | 2019 | |
|---|---------|-------|--------|------|
| | Manif. | % | Manif. | % |
| MCIDADANIA – Ministério da Cidadania (Desenvolvimento Social e Esporte) | 310.850 | 35,81 | 1.560 | 0,61 |
| ME – Ministério da Economia | 175.794 | 20,25 | 20.126 | 7,88 |
| INSS – Instituto Nacional do Seguro Social | 39.150 | 4,51 | 2.014 | 0,79 |
| ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil | 29.533 | 3,40 | 5.789 | 2,27 |
| DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência | 13.481 | 1,55 | 1.086 | 0,43 |
| DPF – Departamento de Polícia Federal | 12.232 | 1,41 | 10.958 | 4,29 |
| INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia | 12.161 | 1,40 | 13.244 | 5,19 |
| MEC – Ministério da Educação | 11.399 | 1,31 | 8.813 | 3,45 |
| MS – Ministério da Saúde | 10.772 | 1,24 | 3.088 | 1,21 |
| MINFRA – Ministério da Infraestrutura | 8.993 | 1,04 | 2.939 | 1,15 |

Fonte: Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

Pode-se, portanto, verificar o crescimento, absoluto e relativo, do número de manifestações destinadas aos seguintes ministérios: MCIDADANIA – de 1.560 a 310.850; ME – de 20.126 para 175.794; INSS – de 2.014 para 39.150; e DATAPREV – de 1.086 para 13.481. Os dois primeiros têm relação com o principal benefício concedido durante a pandemia da Covid-19, o auxílio emergencial, e os dois últimos relacionados historicamente a benefícios sociais. Também houve aumento significativo do número de manifestações dos órgãos INSS, ANAC e MINFRA, mas esses não foram considerados.

Com relação ao assunto da manifestação, os dez assuntos mais selecionados em 2019 pelos manifestantes foram os constantes da Tabela 5. Os cinco assuntos mais selecionados foram: “outros em administração”, “outros em educação”, “atendimento”, “outros em saúde”, e “MEI – Microempreendedor Individual”, totalizando 29,86% das manifestações.

Tabela 5 – Assuntos mais selecionados em 2019

| Assunto | Manifestações | % |
|--|---------------|-------|
| Outros em administração | 22.714 | 9,71% |
| Outros em educação | 12.960 | 5,54% |
| Atendimento | 11.480 | 4,91% |
| Outros em saúde | 11.448 | 4,89% |
| MEI – Microempreendedor Individual | 11.267 | 4,81% |
| Educação Superior | 8.214 | 3,51% |
| Assistência hospitalar e ambulatorial | 7.142 | 3,05% |
| Avaliação da conformidade | 4.671 | 2,00% |
| Agente público | 4.325 | 1,85% |
| Acreditação de organismos e laboratórios | 4.147 | 1,77% |

Fonte: Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

No ano de 2020, foram inseridos como opção de escolha pelo manifestante os assuntos “Fraude em auxílio emergencial – coronavírus” e “Coronavírus (Covid-19)”, ou seja, esses assuntos não têm registro em 2019.

A Tabela 6, a seguir, apresenta os assuntos mais selecionados em 2020 e compara as quantidades e os respectivos percentuais nos anos de 2019 e 2020.

Tabela 6 – Comparação entre as escolhas em 2020 e 2019 dos assuntos mais selecionados em 2020

| Assunto | 2020 | | 2019 | |
|---|---------|-------|--------|------|
| | Manif. | % | Manif. | % |
| Auxílio | 144.527 | 19,25 | 1.826 | 0,78 |
| Fraude em auxílio emergencial – coronavírus | 77.847 | 10,37 | - | - |
| Outros em administração* | 60.219 | 8,02 | 22.714 | 9,71 |
| Coronavírus (Covid-19) | 49.053 | 6,54 | - | - |
| Atendimento* | 29.551 | 3,94 | 11.480 | 4,91 |
| Seguro | 21.032 | 2,80 | 213 | 0,09 |
| Abono salarial | 18.836 | 2,51 | 24 | 0,01 |
| Cadastro | 16.451 | 2,19 | 1.331 | 0,57 |
| Serviços e sistemas | 16.029 | 2,14 | 3.601 | 1,54 |
| Transporte aéreo | 15.808 | 2,11 | 4.055 | 1,73 |

* Únicos assuntos que constaram entre os dez mais mencionados em 2019.

Fonte: Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

Observa-se inicialmente, pela comparação dos dez assuntos mais demandados em 2020, que somente dois constaram da lista dos dez mais demandados em 2019: “Outros em administração” e “Atendimento”, conforme dados das tabelas 5 e 6. Destaca-se o crescimento do assunto “Auxílio”, que passou a ser o mais demandado em 2020, enquanto nem constou entre “os dez mais” de 2019. Levando em consideração o “auxílio” como assunto relacionado à pandemia da Covid-19, somado aos dois assuntos diretamente associados à catástrofe, tem-se o total de 36,16% das manifestações referentes ao assunto.

2.4.3 Recomendações feitas pela Ouvidoria do Ministério da Cidadania

Considerando os órgãos mais demandados, selecionou-se o Ministério da Cidadania, que recebeu 310.850 manifestações (35,81%) no ano de 2020, para que fosse feita a análise referente ao encaminhamento dado às manifestações recebidas durante o referido ano. Preliminarmente, foi feita consulta na internet para a localização do relatório de gestão da Ouvidoria do órgão referente ao ano de 2020, que foi encontrado no endereço <https://v8s.short.gy/mcidadania> (BRASIL, 2020c). Pela leitura do relatório, foi identificado que a Ouvidoria-Geral do Ministério da Cidadania emite relatórios técnico-gerenciais com o objetivo de apresentar à gestão do órgão os questionamentos recebidos por meio das manifestações recebidas e de recomendar eventuais mudanças, em busca de melhoria dos serviços públicos ofertados. Conforme consta do Relatório de Gestão – Exercício 2020, foram emitidos os seguintes relatórios técnico-gerenciais:

- a) em 18/03/2020: trata sobre manifestações de Ouvidoria recepcionadas no contexto de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19 e suas eventuais consequências aos(as) beneficiários(as) de programas sociais;
- b) em 22/04/2020: versa sobre a análise técnica das reclamações relacionadas ao auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020;
- c) em 11/05/2020: discorre sobre as denúncias e comunicações de irregularidades recepcionadas, via plataforma Fala.BR, pela Ouvidoria-Geral;
- d) em 12/05/2020: aborda manifestações recepcionadas pela Ouvidoria-Geral, via plataforma Fala.BR, acerca de tema recorrente relacionado ao auxílio emergencial;
- e) em 25/05/2020: apresenta os temas de maior incidência vinculados à concessão do Auxílio Emergencial, a partir da análise dos dados coletados no sistema Fala.BR e dos relatórios Coronavírus/Fala.BR de 11/05/2020 e Coronavírus/Fala.BR de 18/05/2020, da Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão/OGU/CGU. (BRASIL, 2020c)

Foi feito pedido de acesso à informação, por via do sistema Fala.BR, solicitando cópia dos relatórios técnico-gerenciais emitidos nos anos de 2019 e 2020. Em resposta, foram enviados oito relatórios técnico-gerenciais, sendo cinco os relatórios supramencionados e três referentes a manifestações recebidas no ano de 2019 (os três últimos não foram considerados para análise no presente artigo).

2.4.4 Análise das recomendações feitas ao Ministério da Cidadania

Com relação às recomendações feitas nos relatórios técnico-gerenciais, destacam-se as seguintes:

- a) no tocante às manifestações recepcionadas no contexto da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19, a Ouvidoria do Ministério da Cidadania sugeriu, inicialmente, no relatório técnico-gerencial de 18/03/2020, que fosse avaliada a possibilidade de suspensão temporária dos prazos dos procedimentos de averiguação ou revisão cadastral e das demais ações que pudessem comprometer as famílias beneficiárias, e, caso isso já estivesse sendo feito, que a Ouvidoria fosse informada, para

ajustar os conteúdos de orientação a fim de melhor informar os cidadãos. Foi sugerido também que as informações fossem organizadas em FAQs (perguntas frequentes), RPs (respostas-padrão) e IT (instrução de trabalho);

b) com relação às manifestações relativas ao auxílio emergencial, o relatório técnico-gerencial de 22/04/2020 abordou, inicialmente, a necessidade de cientificar a alta gestão ministerial sobre os principais objetos de reclamação, ou seja, as principais dificuldades enfrentadas pelos cidadãos. A Ouvidoria ressaltou também os temas dos conteúdos das manifestações, que, em razão do lançamento das ferramentas digitais, em 07/04/2020, diversificaram bastante, prioritariamente partindo de cidadãos em busca de acesso aos benefícios financeiros a serem oferecidos pelo Governo Federal durante o período de isolamento. A maioria das manifestações (59,66%) tratou de questionamentos referentes a como realizar ou atualizar o cadastro e sobre atendimento do Centro de Referência de Assistência Social. Outro grande percentual tinha como tema o auxílio emergencial, como não recebimento, dificuldade para solicitar ou recebimento indevido (30,7%). Diante do grande número de aspectos mencionados recorrentemente nas manifestações, a Ouvidoria do Ministério da Cidadania apresentou uma lista das principais e recomendou, de modo amplo, que fosse aprimorada a coordenação entre todas as unidades técnicas do órgão envolvidas na gestão do auxílio, bem como com os órgãos externos – Caixa, DataPrev e Ministério da Economia, para a efetiva execução da ação emergencial;

c) ainda sobre manifestações relacionadas ao auxílio emergencial, o relatório de 11/05/2020 enfatizou aquelas recebidas como denúncia, apresentou alguns exemplos do teor dessas manifestações e os principais pontos levantados, que foram: suposta solicitação indevida ou suposto recebimento indevido do auxílio emergencial; e denunciante não conseguiu receber o auxílio por suposta fraude com seus dados no CadÚnico, ensejando recebimento indevido a outra pessoa. A recomendação dada foi que, ante a natureza emergencial do auxílio, a apuração de eventuais fraudes fosse rápida, podendo alcançar a suspensão do pagamento das demais parcelas do auxílio;

d) o relatório técnico-gerencial de 12/05/2020 tratou do auxílio emergencial, com foco nas manifestações enviadas por mulheres. A Ouvidoria sugeriu que as manifestações fossem respondidas no menor prazo possível, com respostas diretas e objetivas, usando respostas padronizadas e disponibilizadas pelas unidades técnicas do Ministério da Cidadania;

e) o relatório de 25/05/2020 apresentou os temas de maior incidência vinculados à concessão do auxílio emergencial, a partir da análise dos dados coletados no sistema Fala.BR e dos relatórios Coronavírus/Fala.BR de 11/05/2020 e Coronavírus/Fala.BR de 18/05/2020, emitidos pela Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão/OGU/CGU, da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2020c). Foram identificadas pela equipe da Ouvidoria do Ministério da Cidadania, nos informes, quatro sugestões relevantes que podiam contribuir para a melhoria dos serviços relacionados ao auxílio emergencial que ainda não haviam sido implementadas, são elas: 1) adoção de medidas para que o sistema em que é feita a solicitação do auxílio emergencial indique especificamente o erro e possibilite a correção da informação por parte do cidadão, nos casos em que for indicada a resposta “dados inconclusivos”; 2) criação de uma lista única referente às reclamações dos/as usuários/as, tanto da CAIXA como da Receita Federal, que apresente soluções para os problemas relatados; 3) atualização dos sistemas de solicitação do auxílio emergencial, de modo que sejam disponibilizadas outras opções para receber o código de acesso, como *e-mail* etc.; 4) criação de uma aba no aplicativo “CAIXA Tem” ou no “Auxílio Emergencial”, para que os erros de cadastro possam ser corrigidos, como, por exemplo, o cadastro de número de telefone móvel errado;

f) como contribuições apresentadas pela equipe de técnicos da Ouvidoria do Ministério da Cidadania, sugeriu-se melhor comunicação social pelos canais tradicionais de mídia ou pelas redes sociais, maior transparência e revisão de regras para inclusão ou exclusão de pessoas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Ouvidorias públicas federais do Brasil estão, a cada ano, crescendo em relevância para o governo e para a sociedade. Elas são mais que meros canais de comunicação entre os dois. O recebimento das manifestações enviadas pelos cidadãos, a análise dos seus conteúdos e o tempestivo encaminhamento para os gestores, com recomendações para saneamento dos problemas relatados, demonstram a relevância que esses órgãos possuem para a gestão pública.

A existência das Ouvidorias em época de pandemia foi essencial para que chegassem aos gestores, com tempestividade e clareza, as demandas dos cidadãos brasileiros.

O crescimento do número de manifestações recebidas pelas Ouvidorias federais destinadas aos órgãos do Poder Executivo Federal, quando comparado aos anos anteriores, conforme os dados obtidos no Painel Resolveu – ver Figura 1, demonstra que a sociedade precisa e tem feito uso dos mecanismos historicamente essenciais para que a participação social seja praticada.

O Ministério da Cidadania recebeu apenas 1.560 manifestações em 2019 e outras 310.850 em 2020. Um crescimento de 19.926%. O Ministério da Economia recebeu 20.126 em 2019 e 175.794 em 2020, tendo crescido 874%. Outro destaque na análise feita foi o crescimento de manifestações cujo assunto foi “auxílio”, que passou de 1.826 em 2019 para 144.527 em 2020, o que representa aumento de 7.915%.

Com a análise das recomendações feitas, tem-se que elas foram essenciais para que a gestão do Ministério da Cidadania tomasse conhecimento da realidade dos casos, nos mais variados temas, para que fosse possível tomar medidas resolutivas desses casos. Como exemplo, resgatamos relatório técnico-gerencial de 18/03/2020, onde foi sugerida a suspensão temporária dos prazos dos procedimentos de averiguação ou revisão cadastral e das demais ações que possam comprometer as famílias beneficiárias. O relatório técnico-gerencial de 22/04/2020, por sua vez, destacou o alto percentual (59,66%) de questionamentos referentes a como realizar ou atualizar o cadastro. Outro percentual relevante (30,70%) tinha como tema o auxílio emergencial, como não recebimento, dificuldade para solicitar ou recebimento indevido. No mês seguinte, o relatório de 25/05/2020 apresentou sugestões de aprimoramento, como a criação de uma lista única referente às reclamações dos usuários, tanto da CAIXA como da Receita Federal, que apresentasse soluções para os problemas relatados, e criação de uma aba no aplicativo “CAIXA Tem” ou no “Auxílio Emergencial”, para que os erros de cadastro pudessem ser corrigidos imediatamente.

Este artigo encontrou limitações causadas pela dificuldade de acesso ao texto das manifestações, pois a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados impõem essa restrição, embora os relatórios técnico-gerenciais tenham exemplos com supressão de dados pessoais, e pela dificuldade de acesso aos desdobramentos dados pela gestão superior do Ministério da Cidadania às sugestões feitas.

Por fim, como sugestão de estudos futuros, sugere-se que a análise seja estendida a outro ministério do Poder Executivo Federal, para que outras vertentes sejam visitadas. Além disso, também seria importante a análise de outras esferas federativas, como estados e municípios, pois a pandemia da Covid-19 atingiu a todos.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YmVrRgM-zN/>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- BEZERRA, H. M. S. Defensor do povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 36, p. 46-73, jan./jun. 2010. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.36.207>. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/207/642>. Acesso em: 3 jun. 2021.
- BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, London, v. 33, n. 5, p. 946-967, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2010.486119>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Fala.BR*. Brasília: CGU, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/Ouvidorias/pt-br/Ouvidorias/sistema-falabr>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Ouvidoria*. Brasília: CGU, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/Ouvidoria>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Painel Resolveu*. Brasília: CGU, 2021. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 98, p. 6-8, 26 maio 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/05/2014&jornal=1&pagina=6>. Acesso em: 4 jun. 2021.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 8 jun. 2021.
- BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13982.htm. Acesso em: 8 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Relatório de gestão: Lei nº 13.460/2017: Exercício 2020. Brasília: Ouvidoria-Geral do Ministério da Cidadania, 2020c. Disponível em: <https://v8s.short.gy/mcidania>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Manual e-Ouv Federal*: sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal. Brasília: e-Ouv Federal, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/Ouvidorias/pt-br/arquivos/manual_eouv-federal-diagramado-2018.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.
- CAIDEN, G. E. *International Handbook of Ombudsman*: evolution and present function. Westport, CT: Greenwood Press, 1983.
- CALDEIRA, D. M.; SABENÇA, S. Z.; BRAGA, M. V. A. Inovação em *accountability* no combate à Covid-19 no Brasil: uma análise empírica do Controle Interno. *Revista da CGU*, Brasília, v. 12, n. 22, p. 298-312, jul./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.325>. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/325. Acesso em: 10 jun. 2021.
- COMPARATO, B. K. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, R. A.; CARDOSO, A. S. R. (Orgs.). *Ouvidoria pública brasileira*: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016. p. 43-53.
- CREIGHTON, J. L. *The public participation handbook*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2005.
- CRODA, J. H. R.; GARCIA, L. P. Resposta imediata da vigilância em saúde à epidemia da Covid-19. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 29, n. 1, e2020002, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742020000100021>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ress/a/zMMJJZ86vnrBdqpKtfsPL5w/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- MARQUES, P. M. F.; TAUCHEN, G. Ouvidorias públicas: cidadania e participação na perspectiva da ação comunicativa. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, v. 30, n. 3, p. 497-511, 2014. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol30n32014.57611>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/57611/34576>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- MENEZES, R. A. *A atuação das Ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2017. (Texto para Discussão n. 2286) Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7715/1/td_2286.pdf. Acesso em: 3 jun. 2021.
- MENEZES, R. A. *Ouvidorias públicas federais*: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão n. 2088) Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/TDs/td_2088.pdf. Acesso em: 3 jun. 2021.
- MENEZES, R. A.; CARDOSO, A. S. R. *Ouvidoria pública brasileira*: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria.pdf. Acesso em: 14 jun. 2021.
- MORENS, D. M.; FOLKERS, G. K.; FAUCI, A. S. What is a pandemic? *The Journal of Infectious Diseases*, Chicago, IL, v. 200, n. 7, p. 1018-1021, oct. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1086/644537>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jid/article/200/7/1018/903237>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88Qggqc-dVW6vXP8j/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- REIF, L. C. *The Ombudsman, good governance, and the international human rights system*. Boston, MA: Martinus Nijhoff Publishers, 2004. v. 79.
- SALGADO, V. A. B.; ANTERO, S. A. *Ouvidorias do poder executivo federal*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/Ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto3_Ouvidorias_executivo.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.
- SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, Washington, DC, v. 11, n. 4, p. 156-158, Oct. 2000. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2000.0087>. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/17084>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- TÁCITO, C. Ombudsman – o defensor do povo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 171, p. 15-26, 1988. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v171.1988.45696>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45696/44035>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- UGGLA, F. The Ombudsman in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, Chicago, v. 36, n. 3, p. 423-450, aug. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022216X04007746>. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3875987>. Acesso em: 15 jun. 2021.

