

OUVIDORIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Vitor Zanella Junior¹

Vanessa Fernanda Schmitt²

Resumo

Este artigo científico discorrerá acerca das Ouvidorias Públicas Municipais como instrumento de participação popular na gestão dos serviços de saneamento básico, tendo por principal objetivo demonstrar a capacidade destas em facilitar o acesso e o interesse da sociedade pelas políticas públicas no setor do saneamento. Neste sentido, inicialmente será abordado, de maneira sucinta, o contexto histórico das Ouvidorias e seu panorama atual. Compreendidos os aspectos históricos relevantes, realizar-se-á uma análise do conceito de Ouvidoria Pública propriamente dito, bem como serão explorados outros temas correlatos, tais como: a autonomia das Ouvidorias e a pertinência da mediação como solução alternativa para resolução de conflitos pelas Ouvidorias. Em seguida, far-se-á uma interpretação da relação destas com a legislação pátria garantidora da transparência na gestão pública, em especial a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11). Ao final, será dada ênfase para a atuação das Ouvidorias Públicas Municipais como um canal de relacionamento entre os usuários dos serviços de saneamento, prestadores de serviços e poder público, destacando sua capacidade de alçar a vontade popular aos ouvidos dos agentes públicos responsáveis pela gestão dos serviços de saneamento básico nos municípios.

Palavras-chave: Ouvidorias Públicas. Participação Popular. Acesso à Informação. Saneamento Básico.

DOI:10.37814/2594-5068.2018v1.p93-106

1 Bacharel em Direito. Especialista em Gestão e Políticas Públicas Municipais. Pós-Graduando em Gestão Ambiental em Municípios. Ouvidor da AGIR – Agência Intermunicipal de Regulação do Médio Vale do Itajaí. (ouvidoria@agir.sc.gov.br)

Rua Alberto Stein, 466, Velha, Blumenau-SC CEP: 89.036-200.

Fone: (47) 3331-5827 – Site: www.agir.sc.gov.br/E-mail: ouvidoria@agir.sc.gov.br

2 Professora orientadora. Bacharel em Secretariado Executivo. Bacharel em Administração. Tecnóloga em Processos Gerenciais. Especialista em Auditoria em Sistemas e Serviços de Saúde; em Gerência de Cidades; em Controladoria da Gestão Pública Municipal; em Educação a Distância: Gestão e Tutoria. Mestre em Desenvolvimento Regional. (vanessa@agir.sc.gov.br)

Abstract

This scientific article is about the city Ombudsman's Offices as instrument of popular participation in the management of basic sanitation services, having as its main objective to show its capacity to facilitate the access and interest of the society in the public sanitation department polices. Therefore, it will start with the historical context of the Ombudsman's Offices and their current overview. Once the relevant historical aspects are understood, an analysis of the concept of the proper Public Ombudsman's Office will be conducted, as well as other correlated themes, such as the Ombudsman's Offices autonomy and the mediation relevance as alternative solution for the conflict resolution by the Ombudsman's Offices. Afterward, the Ombudsman's Office relation with the transparency legislation in public management will be reviewed, especially the access to information (Federal Law nº 12.527). At the end, the emphasis will be placed on the performance of the city Ombudsman's Offices as a channel for the relationship between public sanitation services users, service providers and public power, highlighting the capacity of the Ombudsman's Offices in communicate the popular needs to public managers responsible for the sanitation services in the municipalities.

Keywords: City Ombudsman's Offices. Popular Participation. Access to Information. Basic Sanitation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS:

ABO	Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
BACEN	Banco Central do Brasil
CNPS	Conselho Nacional de Seguros Privados
LAI	Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011)
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão

INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste artigo científico é demonstrar a relevância das Ouvidorias Públicas como instrumento de participação popular na gestão dos serviços de saneamento básico, compreendidos como os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Inicialmente será averiguado o contexto histórico das Ouvidorias no Brasil e no mundo, compreendendo sua evolução desde a figura do “Ombudsman” sueco até os tempos atuais. Visualizaremos neste capítulo introdutório que as Ouvidorias não são um instituto de criação recente, já se faziam presentes desde as antigas monarquias, porém foram se moldando ao longo do tempo e, atualmente, são tidas como consideráveis instrumentos de integração do usuário e da voz popular na gestão de serviços públicos.

Explorados os principais aspectos históricos que contribuíram para o surgimento e proliferação das Ouvidorias, far-se-á uma análise do conceito de Ouvidoria Pública, seu âmbito de atuação e demais características, atentando-se, em especial, à necessidade de autonomia do Ouvidor, profissional atuante nas Ouvidorias, para o eficaz exercício de suas atribuições e condução de seu trabalho.

A autonomia das Ouvidorias Públicas nos remete à premente necessidade de conferir-se maior independência funcional a esses setores, para assim ampliarmos seu grau de eficiência dentro dos órgãos públicos e, igualmente, aumentar o grau de confiabilidade das Ouvidorias junto aos cidadãos, pois, assim, a população terá a garantia de que seus direitos e manifestações serão devidamente resguardados por uma Ouvidoria imparcial e com autonomia suficiente dentro de sua instituição.

Também, ao tratar da atuação das Ouvidorias, será realçada a técnica de mediação como meio

de resolução de conflitos pelo Ouvidor, que deve incentivar o diálogo amigável entre as partes, muitas vezes com interesses divergentes entre si. Ao mediar um conflito o Ouvidor não fará qualquer julgamento de mérito a favor de nenhum dos interessados, devendo primar pela imparcialidade inerente à sua função de conciliador, apenas estimulando o debate com intuito de constituir-se um consenso entre ambas as partes.

Após assimilado o conceito de Ouvidoria Pública e a dimensão de sua atuação, discorrer-se-á sobre a difusão da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), que dispõe acerca da necessidade de transparência da Administração Pública e da divulgação em locais de fácil acesso de informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou mantidas pelos Órgãos Públicos, considerando, sob esta ótica, as Ouvidorias Públicas Municipais como importante ferramenta para a garantia de transparência na gestão dos serviços de saneamento.

Por fim, será perquirido o tema proposto neste artigo, que aponta as Ouvidorias Públicas Municipais como canais responsáveis pela promoção da participação popular na gestão de serviços públicos do setor do saneamento básico, realizando o trabalho de ouvir todas as demandas dos usuários e trazendo, posteriormente, as respostas e soluções obtidas junto aos órgãos públicos em que estão inseridas.

1 CONTEXTO HISTÓRICO E PANORAMA ATUAL DAS OUVIDORIAS

A origem das Ouvidorias nos remete à Suécia, onde, no ano de 1809, surgira a figura do Ombudsman, ou Ouvidor, como é mais conhecido nos países de língua portuguesa. Este profissional seria o responsável por viabilizar um canal de comunicação entre a população e a corte (PORTAL EDUCAÇÃO, 2012).

“Ombud” em sueco significa representante e “Man” traduz-se como pessoa em seu sentido mais amplo, logo, a palavra Ombudsman era o nome dado à pessoa que representasse o povo (VISMONA, 2015). Deste modo, a Ouvidoria no Brasil foi inspirada no modelo de Ombudsman da Suécia, criado há mais de duzentos anos, e se fortaleceu com a Constituição de 1988, que vivamente incrementou níveis de participação democrática do cidadão/consumidor (BARROSO FILHO, 2015).

No Brasil, já na época do Império existiam os Ouvidores, entretanto, naquele período, eles não promoviam a participação social, mas sim a afirmação do poder estatal absolutista. Somente após a redemocratização do Estado, depois do longo período de regime militar, é que houve um ambiente favorável para o surgimento das Ouvidorias por todo o país.

Ainda que, ao longo da década de 1970, já existissem manifestações doutrinárias defendendo a criação e a efetiva implantação do instituto da Ouvidoria, o cenário político brasileiro não permitia sua concretização. Afinal, participação e controle social não se coadunam com um regime de exceção. (MENEZES, 2015, p. 14)

A primeira Ouvidoria implantada no Brasil foi no âmbito empresarial, quando no ano de 1981 o Grupo Rhodia criou a primeira Ouvidoria de empresa privada. Esta inovação foi benquista na época,

porém não conseguiu mobilizar outras empresas a criarem suas Ouvidorias por iniciativa própria (VISMONA, 2015). Ainda na década de 1980, no ano de 1986, surgiu na cidade de Curitiba a primeira Ouvidoria Pública do país, instituída pelo executivo municipal (OGU, 2012a).

Pouco tempo depois surge a Constituição Cidadã de 1988, que foi um marco histórico para nossa sociedade, pois com ela garantiu-se, como cláusulas pétreas, diversos direitos fundamentais. Para o pleno exercício destes direitos, a Carta Magna previu instrumentos de participação social com o intuito de consolidar o Estado Democrático de Direito. Dentre os meios de participação e controle social, as Ouvidorias Públicas encaixaram-se perfeitamente, e com o tempo vêm conquistando mais espaço dentro das instituições públicas.

Com o advento do Código de Defesa do Consumidor na década de 1990, a figura do Ouvidor ganhou mais força. A criação de canais de comunicação com o consumidor demonstra a crescente preocupação em atuar na prevenção de reclamações e conflitos no comércio de produtos ou na prestação de serviços.

Foi, então, no ano de 1995, que surgiu a ABO – Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, visando a integração da categoria em âmbito nacional, bem como objetivando estimular a criação de Ouvidorias, promover cursos, seminários e encontros para atualização, aperfeiçoamento e promoção de troca de experiências entre Ouvidores/Ombudsman (VISMONA, 2015).

No início do século XXI surgiram, no Brasil, legislações visando a instituição compulsória de Ouvidorias em alguns setores do mercado, tais como para as Instituições Financeiras (Resolução BACEN nº 3.849/2010), Setor Elétrico (Resolução Normativa ANEEL nº 470/2011), Seguradoras de Previdência Privada e Capitalização (Resolução CNSP nº 279/2013) e Planos Privados de Saúde (Resolução Normativa ANS nº 323/2013).

Atualmente, cada vez mais empresas e instituições públicas têm se preocupado com o atendimento direcionado ao cliente/cidadão e, sob esta perspectiva, algumas Ouvidorias passaram a ser implantadas voluntariamente, sem a necessidade de uma norma impositiva. Esta atitude demonstra o reconhecimento pelos líderes e gestores públicos dos benefícios alcançados pelas Ouvidorias, seja no aprimoramento de processos gerenciais ou no relacionamento com o público.

2 OUVIDORIAS PÚBLICAS

O que é uma Ouvidoria Pública? Trata-se de um canal de comunicação direto entre o cidadão e o Poder Público. A Ouvidoria Pública é responsável pelo processo de interlocução entre os cidadãos e os órgãos públicos.

A Ouvidoria tem por propósito buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando o aprimoramento da prestação do serviço; além de contribuir para a formulação de políticas públicas (OGU, 2012a).

Atribui-se às Ouvidorias Públicas o dever de estreitar a relação entre a sociedade e a Administração Pública, para facilitar o acesso da população às políticas públicas, difundindo o controle social sobre a gestão pública e os serviços públicos prestados pelo Estado. CAMPOS e ALVES (2014, p.10) destacam que “[...] a Ouvidoria Pública se insere em um processo recente, mas contínuo, de

reforço e valorização dos conceitos de cidadania nas relações entre Estado e sociedade”.

Este canal facilitador deve atuar também como um instrumento provocador de mudanças na gestão das entidades públicas, ao passo que está diariamente em contato com os cidadãos e, em virtude disto, conhece suas frustrações e anseios. A gestão pública pode se tornar mais flexível para abranger todas as necessidades dos cidadãos trazidas por intermédio das Ouvidorias dessas instituições, primando pela satisfação das necessidades dos cidadãos e pela prestação de serviços públicos de qualidade. Nesta mesma perspectiva, BARROSO FILHO (2015) ressalta que as Ouvidorias devem ter um duplo “olhar”, visando a garantia dos direitos do usuário e velando pela funcionalidade da instituição de modo a cumprir seus objetivos.

Assim, elas também colaboram para o fortalecimento do controle social, pois nestes canais, especialmente criados para o atendimento da população, é possível manifestar-se das mais variadas formas, seja reclamando, elogiando, denunciando ou sugerindo ideias para a melhoria da gestão pública e dos serviços públicos de saneamento básico ofertados a população.

2.1 Autonomia das Ouvidorias

Na grande maioria dos órgãos públicos, a Ouvidoria não está subordinada diretamente a nenhum setor específico, tendo amplo acesso a todos os departamentos e, inclusive, à direção geral, podendo reportar a qualquer deles a existência de problemas e as demandas da população.

Entidades públicas vêm dotando o Ouvidor de uma sensibilidade na captação de problemas, encaminhamento de sugestões e livre acesso entre os diversos setores da organização na busca de soluções, contribuindo para o aperfeiçoamento do atendimento e valorização do cidadão. (OGU, 2012a)

Sob esta ótica, a subordinação hierárquica é um elemento intimamente relacionado com o grau de autonomia que será conferido a uma Ouvidoria Pública. “Nesse contexto, os modelos baseados em não subordinação ou em subordinação ao dirigente máximo dos respectivos órgãos e entidades contribuem para uma maior autonomia” (MENEZES, 2015, p. 18).

Para viabilizar a autonomia de uma Ouvidoria, é necessário que o Ouvidor tenha um conhecimento amplo de todos os procedimentos internos e normas de sua entidade, para, assim, ter capacidade de influir positivamente nos demais departamentos e mediar possíveis conflitos existentes entre os interesses dos cidadãos e da Administração Pública. Portanto, para que as Ouvidorias Públicas cumpram com excelência suas atribuições, MENEZES (2015) ressalta ser fundamental que o Ouvidor atue com autonomia, assim sua ação poderá ser livre e desprovida de pressões de qualquer natureza.

A liberdade da atuação das Ouvidorias também está atrelada ao grau de independência do Ouvidor em relação ao ente ou órgão fiscalizado. Sob esta perspectiva, CAMPOS e ALVES (2014, p. 15) afirmam que “a Ouvidoria deve buscar um ponto de equilíbrio entre o poder hierárquico ao qual está submetida e a discricionariedade suficiente para poder exercer suas funções com efetividade”.

A autonomia do Ouvidor público lhe possibilita atuar, ao menos, segundo as atribuições tidas como inerentes à sua função. Além disso, favorece sua credibilidade perante aqueles que lhe encaminham suas manifestações. Para os cidadãos que se recorrem da Ouvidoria Pública, a autonomia do Ouvidor fortalece a legitimidade de sua atuação. (CAMPOS; ALVES, 2014, p. 16)

Neste sentido, para uma atuação efetiva das Ouvidorias, os órgãos públicos devem primar pela sua independência funcional, para que assim este canal possua autonomia e liberdade suficiente para atuar de forma dinâmica e proativa em prol dos direitos e liberdades dos cidadãos.

2.2 Mediação como Solução Alternativa para Resolução de Conflitos pela Ouvidoria

A resolução pacífica das controvérsias é primordial, o Ouvidor, ante a divergência de convicções, deve atuar como um mediador das partes, sendo imparcial, para que se estabeleça um ambiente propício para o debate de ideias e favorável a formalização de um acordo. Nas palavras de BARROSO FILHO (2015), “[...]o Ouvidor valoriza as pessoas, facilita a comunicação, possibilitando um diálogo pacífico, ensejando que as próprias partes encontrem uma solução satisfatória para o conflito”.

A mediação, de modo geral, é um processo voluntário e estruturado, no qual um ou mais mediadores ajudam as pessoas envolvidas num conflito a encontrarem uma solução aceitável para todos, compatível com os seus interesses e necessidades (OGU, 2012c).

Não necessariamente os conflitos devem ser evitados, pelo contrário, é importante que haja espaço para que ideias opostas sejam discutidas, pois é assim que se constrói uma democracia participativa.

Uma abordagem orientada por esse entendimento atém-se ao diálogo. Um diálogo que não pretende trazer o outro para uma posição inerte, mas que investe no favorecimento e ampliação de uma participação ativa e informada. Um diálogo que pressupõe a diferença e prestigia o contraditório como elemento essencial da própria Democracia. (OGU, 2012c)

Diante de um universo de opiniões divergentes, a Ouvidoria Pública visa sempre a um ponto de equilíbrio entre os litigantes; dá-se oportunidade para que ambas as partes exponham seus argumentos, estimulando o diálogo saudável entre o Estado e os cidadãos. O estímulo a meios alternativos de solução pacífica das controvérsias deve ser explorado e disseminado por todas as Ouvidorias, com o intuito de valorizar e difundir os direitos dos cidadãos.

Nesse sentido, a Ouvidoria é um valioso instrumento na solução dos conflitos, vez que esses institutos, além de instrumentos voltados para o tratamento consensual dos conflitos, fortalecem a cultura da paz, do diálogo e da busca pela cidadania, já que analisam o problema, possibilitando uma conversa entre as partes e, conseqüentemente, a administração das controvérsias. Valendo-se de técnicas de mediação e servindo como poderoso instrumento estratégico, as Ouvidorias procuram estabelecer um canal ágil e direto de comunicação entre as pessoas, o cliente e a empresa, o cidadão e o órgão público, o trabalhador e o seu sindicato, o associado e sua entidade, o profissional e o seu conselho, o usuário e o concessionário. (BARROSO FILHO, 2015)

A atuação do Ouvidor como mediador de conflitos, no âmbito de sua instituição, não se opõe a qualquer legislação a respeito do tema, pelo contrário, coaduna-se com o preconizado na Lei Federal nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. Isto porque é facultado, no art. 9º da referida lei, a qualquer pessoa capaz e qualificada para fazer mediação, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, figurar como mediador extrajudicial.

A mediação, portanto, integra o rol de atribuições de uma Ouvidoria Pública, que atuará na composição de controvérsias entre os cidadãos e o Poder Público, utilizando a via judicial como uma exceção à regra de resolução de conflitos. Neste sentido, ROMÃO (2011) ressalta que as Ouvidorias Públicas fazem, essencialmente, mediação de conflitos para produzir soluções ao cidadão e, também, à Administração Pública.

3 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A ATUAÇÃO DAS OUVIDORIAS

A Lei Federal nº 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação, ou simplesmente pela sigla “LAI”, foi responsável pela regulamentação de alguns dispositivos de nossa Constituição Federal que careciam desta lei para proporcionar-lhes maior aplicabilidade na prática. A exemplo do inciso XXXIII do artigo 5º da Carta Magna que prevê:

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

A LAI estabeleceu os prazos em que o Poder Público deverá fornecer as informações solicitadas, criando também sanções para os agentes públicos que se negarem a prestar informações, ressalvadas aquelas que sejam sigilosas, que são as exceções dispostas nos artigos 21 a 34 da LAI, que tratam de informações com acesso restrito por serem imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

O artigo 11 da LAI estabelece que deverá ser concedida de imediato a informação que estiver disponível; caso não seja possível o acesso imediato, o Órgão ou Entidade tem o prazo de até vinte dias para tanto, podendo ser prorrogado por mais dez dias mediante justificativa expressa.

Já o artigo 33 da lei sujeita as pessoas físicas ou entidades privadas que detiverem informações em virtude de vínculo com o Poder Público a determinadas sanções, caso descumpram com o disposto na LAI. As penalidades previstas neste dispositivo estão elencadas nos seus incisos, in verbis:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - rescisão do vínculo com o poder público;
- IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública por prazo não superior a dois anos; e
- V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

Ademais, o artigo 37 da CF, mais precisamente em seu § 3º e inciso II, também foi regulamentado pela LAI, que trouxe em sua redação algumas formas de participação do usuário na Administração Pública, tais como a criação do SIC (Serviço de Informações ao Cidadão) e a realização de Consultas Públicas e Audiências Públicas. Neste sentido é o artigo 9º da LAI:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Outro dispositivo da Constituição Federal que necessitava de lei para sua total aplicabilidade era o § 2º do artigo 216, que dispõe: “Cabem à Administração Pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

A gestão dos documentos públicos e os procedimentos para consultas destes foram amplamente regulados pela Lei de Acesso à Informação e, conjuntamente com esta lei, também foi sancionado o Decreto nº 7.724/12, que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo dispostos na LAI.

Muitas Ouvidorias Públicas assumiram o papel de gestoras do acesso à informação pelos cidadãos, isto porque a LAI estabelece que em cada órgão público deverá existir uma autoridade responsável pelo monitoramento e implementação desta, mesmo que a lei não tenha atribuído especificamente esta atribuição para as Ouvidorias Públicas (OGU, 2012b).

Antes mesmo da criação da LAI, a Lei Complementar nº 131/2009 (também conhecida como Lei da Transparência) acrescentou importantes dispositivos à LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei Complementar nº 131/2009 trouxe melhorias significativas aos dispositivos da LRF, ampliando os mecanismos de transparência, com o objetivo de possibilitar a inclusão da participação popular no acompanhamento dos gastos públicos. Criou também a obrigatoriedade de todos os entes da Federação disponibilizarem a qualquer interessado o acesso a informações referentes às suas despesas e receitas (ENAP, 2015).

As Ouvidorias Públicas Municipais são uma importante ferramenta no processo de implementação de todas as normas citadas neste capítulo, ao passo que, na prática, grande parte delas assume a responsabilidade de garantir a qualquer interessado, como regra geral, o amplo acesso a informações produzidas ou mantidas por órgãos públicos. Assim sendo, a regra é o livre acesso à informação, sendo sigilo a exceção.

4 AS OUVIDORIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A Constituição Federal de 1988, ao instituir um Estado Democrático de Direito, consagrou os ideais democráticos dentre os direitos fundamentais e estabeleceu as formas pelas quais dar-se-á a participação popular. O voto, por exemplo, é um instrumento típico de participação do povo na escolha de seus representantes, no entanto, outros meios devem ser idealizados para que, cada vez mais, seja fomentado o envolvimento da sociedade na prestação de serviços públicos pelo Estado.

[...] o texto constitucional ampliou sensivelmente as formas de controle e participação social, concebendo-as como essenciais para garantir a visibilidade e a expressão das demandas sociais, a promoção e garantia dos direitos de cidadania, e também a democratização dos processos deliberativos e de gestão. (OGU, 2012c)

A Constituição Federal, em seu artigo 37, § 3º estabelece formas de participação dos indivíduos, enquanto usuários dos serviços prestados pela Administração Pública.

Art. 37 [...]

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

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; [...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

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

Neste sentido, uma Ouvidoria Pública tem a atribuição de ofertar amplo acesso aos usuários dos serviços de saneamento básico, das mais variadas formas, seja por sítios na internet, correio eletrônico, telefone e também pessoalmente. Torna-se necessária a criação de meios de acesso, como as Ouvidorias, para que o cidadão participe efetivamente no controle e fiscalização dos serviços de saneamento de seu Município.

Essas estruturas surgem como um mecanismo de diálogo permanente, de participação e controle social e, portanto, de exercício democrático. Ao mediar o acesso a bens e serviços públicos, constituem-se como um importante instrumento de gestão para a Administração Pública, que tem a oportunidade de elaborar e aperfeiçoar suas perspectivas e ações, bem como subsidiar a criação de políticas públicas. De fato, as Ouvidorias Públicas têm a potencialidade de promover a efetividade das políticas e dos serviços públicos e, em consequência, os direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1988, sejam eles individuais, sociais, econômicos, culturais ou coletivos. (OGU, 2012c)

Para o exercício do controle da gestão governamental pela sociedade, cabe então ao Poder Público a criação de instrumentos de participação, tais como as Ouvidorias Públicas, consultas,

audiências públicas, entre outros. Além disso, deve-se dar amplo acesso e divulgação a todos estes meios para conscientização dos cidadãos interessados.

O cidadão, como destinatário final dos serviços públicos de saneamento básico prestados, seja por meio da administração indireta ou até mesmo por concessionárias de saneamento, usufrui os serviços essenciais sem muitas vezes ter garantido um direito de preferência, ou seja, habitualmente o Poder Público e seus permissionários detêm um monopólio natural sobre a atividade de saneamento básico desenvolvida, seja ela o abastecimento de água, esgoto, limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos ou a drenagem de águas pluviais. Assim, compete às Ouvidorias desses órgãos assegurarem que sejam respeitados os direitos dos cidadãos oriundos desta relação de consumo.

Ademais, CAMPOS e ALVES (2014) sustentam que a materialização da participação democrática se dá em parte por intermédio das Ouvidorias Públicas, pois são o instrumento necessário para que as manifestações populares alcancem o Estado e sejam capazes de interferir na atuação estatal e na prestação dos serviços públicos.

Assevera ROMÃO (2011), ex-Ouvidor-Geral da União, que o controle social para o qual as Ouvidorias Públicas concorrem não se reveste apenas de caráter punitivo ou de vigilância. Além desses meios, o controle realizado pelas Ouvidorias implica “alçar” o cidadão à condição de coautor das soluções e resultados produzidos no processo de participação.

Neste sentido, as Ouvidorias Públicas promovem a transparência administrativa e contribuem para a construção da cidadania participativa, sendo assim, são muito mais do que apenas canais de comunicação, pois trazem para as organizações a voz do povo, o que influencia, direta ou indiretamente, na tomada de decisão dos gestores públicos e na prestação de serviços públicos do setor de saneamento básico. Ressaltam CAMPOS e ALVES (2014, p. 8) que: “[...] a efetiva participação democrática requer, além da captação de informações e de reivindicações dos usuários dos serviços públicos, que essas manifestações interfiram na formulação de políticas públicas e legitimem a atuação estatal”.

A Ouvidoria Pública constitui-se, nesse sentido, como importante canal de comunicação entre a sociedade e o Estado, uma vez que apresenta suficiente permeabilidade para absorver e processar os temas colocados por diversos atores, servindo, assim, como instrumento de participação cidadã nesse processo de análise e crítica da atuação estatal. Dessa forma, a Ouvidoria Pública revela sua extrema relevância na consolidação do Estado Democrático por possibilitar a participação aberta a qualquer indivíduo, configurando-se num complemento aos institutos de proteção do cidadão e de controle da Administração Pública. (CAMPOS; ALVES, 2014, p. 9-10)

Assim, pode-se dizer que as Ouvidorias Públicas adquirem, também, um viés de prestação de contas aos cidadãos, pois não basta tão somente trazer ao Poder Público as demandas e anseios da sociedade, mas, além disso, cabe a elas demonstrar a qualquer interessado as providências tomadas pelos gestores públicos para a resolução dos problemas apontados. Logo, CAMPOS e ALVES (2014, p. 11) afirmam que “são as Ouvidorias elementos de otimização da administração estatal; contudo, são também porta-vozes qualificados das demandas dos indivíduos, as quais devem ser atendidas a contento”.

Em síntese, a população, por meio das Ouvidorias Públicas Municipais, tem a oportunidade de participar ativamente da fiscalização dos serviços de saneamento básico expondo ao Ouvidor as demandas que necessitam de providências das companhias de saneamento e/ou do próprio Poder Público. Deste modo, o profissional atuante nas Ouvidorias é um aliado do cidadão na busca por soluções para as manifestações encaminhadas, atuando também como intermediador de conflitos entre o usuário, a Administração Pública e operadoras de saneamento básico.

4.1 Ouvidoria Itinerante

A proposta de uma Ouvidoria Itinerante viabiliza uma mudança de paradigma nas atividades dos setores de Ouvidoria, mudando sua postura eminentemente reativa, na qual o cidadão provoca a Ouvidoria para que esta, de fato, intervenha junto aos órgãos demandados, para que seja desenvolvida uma atitude proativa em relação ao atendimento ao cidadão (ABO; OMD, 2014). A busca pela integração do cidadão permite maior acessibilidade às Ouvidorias Públicas e aumenta sua credibilidade perante a sociedade em geral, além promover a busca ativa da opinião do usuário sobre os serviços de saneamento básico prestados.

A Ouvidoria Itinerante é aquela que vai ao encontro do cidadão onde quer que ele esteja, não esperando que as demandas apenas cheguem até ela, mas, pelo contrário, preocupando-se em atingir o usuário que sequer tem noção de quais funções competem a um prestador de serviços de saneamento básico ou ao próprio Poder Público, bem como não sabe que pode contar com um canal de Ouvidoria para resolução de problemas no âmbito do saneamento básico.

A Ouvidoria Itinerante tem a missão de atingir usuários além daqueles que já sejam demandantes na Ouvidoria, isto para que, por meio das sugestões e reclamações da população, a Ouvidoria possa intervir positivamente para solução de conflitos junto a companhias de saneamento e/ou Poder Público.

Como reflexo das ações de uma Ouvidoria proativa, teremos o estímulo ao senso crítico dos cidadãos que, a partir do momento que tomam ciência de seus direitos perante os prestadores de serviços de saneamento, passam a exigir que sejam cumpridos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A par de tudo quanto foi exposto, pode-se concluir que as Ouvidorias Públicas Municipais são ferramentas essenciais para inclusão dos indivíduos interessados na administração da coisa pública, ao passo que trazem ao Poder Público as opiniões e sugestões da sociedade, que acabam influenciando, direta ou indiretamente, a gestão dos serviços de saneamento básico ofertados a população.

Ouvidorias Públicas fazem, portanto, o papel de intermediadores dos interesses dos cidadãos e do Poder Público, buscando resolver os conflitos sempre de maneira imparcial, sem nenhum critério de preferências, de modo que ambas as partes sejam favorecidas, por comum acordo.

Ademais, mesmo havendo legislação impondo a implantação de Ouvidorias em grande parte dos setores do funcionalismo público, outros órgãos, por outro lado, tomam por iniciativa própria a implementação de Ouvidorias com o intuito de garantir maior representatividade aos cidadãos que, por intermédio delas, podem participar ativamente da gestão pública com suas sugestões, reclamações, elogios, denúncias, entre outras manifestações.

Aliás, dentre os diversos meios de promoção da inclusão e participação social na gestão pública, as Ouvidorias destacam-se por trazer benefícios tanto aos cidadãos quanto aos órgãos públicos, fortalecendo o vínculo entre ambos os lados, proporcionando um ambiente de diálogo aberto com o Poder Público e até servindo como meio de prestação de contas à sociedade.

Em suma, este artigo científico objetivou evidenciar a notável contribuição das Ouvidorias Públicas como instrumento promovedor dos interesses populares, capazes de demonstrar aos gestores públicos, por meio de relatórios ou gráficos, quais as demandas mais urgentes, isto com base nos atendimentos registrados e nos principais motivos que ensejam reclamações dos serviços de saneamento. Assim, baseados em estudos e nas estatísticas fornecidas pelas Ouvidorias, os municípios podem direcionar sua atuação para os setores mais críticos e trabalhar, aliados à vontade popular, para a garantia da qualidade dos serviços públicos prestados no âmbito do saneamento básico.

Por fim, as Ouvidorias Públicas Municipais constituem ferramentas de suma importância dentro dos órgãos públicos e prestadores de serviços de saneamento, pois são responsáveis por proporcionar o atendimento direto aos interesses dos usuários, além de apresentarem mecanismos coletivos de participação popular e indicadores dos atendimentos para nortear a tomada de decisão dos gestores públicos.

REFERÊNCIAS

ABO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES; OMD – SOLUÇÕES PARA OUVIDORIAS. Curso de atualização e certificação em Ouvidoria, 9-11 dez. 2014. Florianópolis-SC.

BARROSO FILHO, José. Ouvidoria, compliance e auditoria interna são órgãos complementares. *Revista Consultor Jurídico*, ed. 9, out. 2015, 7h35 ISSN 1809-2829. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-09/barroso-filho-ouvidoria-compliance-auditoria-sao-complementares#author>>. Acesso em: 14 out. 2015.

BIAGINI, Liane; GOMES, Marta Lopes. Ouvidoria: uma reflexão como instrumento de controle. *Revista dos Mestros dos Profissionais*, v. 2, nº 1, jan./jun. ISSN: 2317-0115. 2013. Disponível em: <<http://www.repositorios.ufpe.br/revistas/index.php/RMP/article/view/324>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 mar. 2015.

_____. Lei nº 12.527, de 19 de novembro de 2011. Lei de acesso à informação. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 12 mar. 2015.

CAMPOS, Adriana; ALVES, Breno Barbosa Cerqueira. Ensaio sobre a contribuição das Ouvidorias Públicas para a Educação em Direitos Humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil. *Revista Jurídica (FIC)*, v. 01, 2014. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/789/602>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Curso: Regulamentação da LAI nos Municípios, turma 02, realizado na modalidade a distância, 2-22 jun. 2015. Brasília-DF.

MENEZES, Ronald do Amaral. Ouvidorias Públicas Federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social. 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2088.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2015.

OGU – OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. Orientações para implantação de uma unidade de Ouvidoria: rumo ao sistema participativo. Coleção Ouvidoria-Geral da União, v. 1, 5ª ed., revisada e atualizada. Brasília-DF. 2012a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2015.

_____. Orientações para implementação da LAI nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo. Coleção Ouvidoria-Geral da União, v. 2. Brasília-DF. 2012b. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao_lai.pdf>. Acesso em: 09 out. 2015.

_____. Orientações para o atendimento ao cidadão nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo. Coleção Ouvidoria-Geral da União, v. 3. Brasília-DF. 2012c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-atendimento-cidadao.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2015.

PORTAL EDUCAÇÃO. Curso: Ouvidores. Realizado na modalidade a distância, 16 jun. a 15 jul. 2014, carga horária de 80 horas. Campo Grande, MS.

ROMÃO, José Eduardo Elias. O papel das Ouvidorias Públicas na efetivação do controle social. VII Fórum Brasileiro de Controle da Administração Pública: Direito Fundamental ao Bom Governo. Rio de Janeiro, 2011.

VISMONA, Edson Luiz. Capacitação para Ouvidorias no Setor de Saneamento. Realizada pela Agência Reguladora ARES-PCJ, 07 abr. 2015, Americana, SP.