

Nancir Sathler¹

É uma honra para a ABO seccional Rio de Janeiro participar desta edição da Revista Científica da ABO Nacional, comemorativa aos 30 anos de fundação da entidade, e compartilhar o projeto Observatório da Lei 13.460/2017, motivo de orgulho para a nossa seccional.

Desde a criação do projeto, em 2018, a ABO Nacional foi uma grande incentivadora da ideia de auxiliar os municípios do Rio de Janeiro a criarem ouvidorias municipais para intermediar as relações entre os cidadãos e os entes públicos, conforme o disposto na Lei.

Como coordenadora do projeto, fica aqui registrada a expectativa de que essa experiência possa ser replicada por outras seccionais, com os mesmos resultados exitosos que o Observatório do Rio de Janeiro colheu.

Consigno, ainda, agradecimento ao presidente da ABO Seccional RJ, Rui Maldonado, e à coordenadora do Programa de Apoio às Prefeituras, Cristiana Gralhoz, pela participação e pelo apoio recebido.

APRESENTAÇÃO

O Observatório da Lei 13.460/2017 foi concebido com o objetivo de analisar a eficiência e a eficácia das ouvidorias municipais do Estado do Rio de Janeiro, com ênfase nos municípios com menos de 100 mil habitantes, no período de 2022 a 2024. A análise foi realizada a partir dos dados do Observatório da ABO-RJ, considerando indicadores previamente estabelecidos. O estudo buscou quantificar e qualificar as ouvidorias municipais em funcionamento, analisando suas metodologias de trabalho e o alinhamento à Lei Federal 13.460/2017, que estabelece normas para a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela Administração Pública.

A pesquisa adotou abordagem mista, combinando elementos quantitativos e qualitativos. A análise quantitativa permitiu quantificar o número de ouvidorias em funcionamento, a frequência de atendimento às demandas e o tempo médio de resposta. Já a análise qualitativa, realizada a partir de entrevistas semiestruturadas com os ouvidores, possibilitou compreender as percepções sobre os desafios e as potencialidades das ouvidorias, além de identificar as principais demandas dos cidadãos. Por meio da aplicação de questionários, a pesquisa investigou o funcionamento e as características das ouvidorias municipais, com foco na implementação da Lei 13.460/2017. A análise dos dados revelou que, apesar dos avanços obtidos em alguns municípios, persiste uma significativa disparidade no cumprimento da lei, especialmente entre aqueles com menor IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e menor acessibilidade.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.43-52

1 Bacharel em Comunicação Social, com habilitação em Relações Públicas. Coordenadora do Observatório da Lei 13.460 – ABO-RJ

Os resultados evidenciaram a necessidade de fortalecer as ouvidorias nesses municípios, com o objetivo de garantir o pleno exercício dos direitos dos cidadãos.

INTRODUÇÃO

Desde que foi promulgada em 1988, a Constituição Federal garantiu a participação dos cidadãos na gestão pública, tanto pelo acesso a informações públicas como pela avaliação da qualidade dos serviços prestados. Ao se permitir a ampliação da participação social por intermédio das ouvidorias, a administração pública consagra a garantia da defesa dos direitos dos cidadãos.

Ao receber e analisar as demandas da população, as ouvidorias públicas fortalecem a cidadania e contribuem para a construção de um Estado mais justo e democrático, atuando como mecanismo de controle social e garantindo que o poder público cumpra com suas obrigações.

A ouvidoria pública, enquanto instituição de participação social que atua no processo de interlocução entre o cidadão e a administração pública, apresenta-se como importante instrumento para o Estado aperfeiçoar suas perspectivas e ações.

Em 2017, a Presidência da República editou a Lei Federal nº 13.460, que veio fortalecer e disciplinar as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros. Assim, pela primeira vez uma legislação federal tornava obrigatória a criação de ouvidorias em órgãos/entidades públicos responsáveis pela prestação dos seus serviços.

Embora a existência de ouvidorias em órgãos das administrações públicas federal e estaduais e em alguns municípios seja anterior à publicação da Lei nº 13.460/2017, em muitos municípios é possível perceber uma lacuna, mesmo considerando-se a relevância de sua implantação para a relação entre os direitos do cidadão e os deveres do Estado.

Os municípios, dentre os entes federativos, são aqueles que estão mais próximos da população, uma vez que prestam serviços básicos essenciais, como saúde, educação, assistência social e segurança pública, entre muitos outros. A criação de uma ouvidoria municipal passa pela aprovação de projeto de lei pela Câmara Municipal, de acordo com os procedimentos previstos na Lei Orgânica do Município, em consonância com as legislações estaduais e federais em vigor.

Assim, torna-se cada vez mais relevante que usuários de serviços públicos municipais tenham à sua disposição canais de comunicação abertos para a mediação e resolução de demandas, de modo que o processo de interlocução entre o cidadão e a administração pública municipal seja agente promotor de mudanças, provocando a melhoria contínua dos serviços prestados.

Nesse contexto, a Associação Brasileira de Ouvidores, por meio de sua seccional do Rio de Janeiro, instituiu o Observatório, via Ato Interno – ACI 02/2018, de 01/06/2018, estabelecendo critérios para implementação de suas atividades no âmbito dos municípios, com a finalidade de acompanhar e zelar pela aplicação da Lei Federal nº 13.460 nos municípios fluminenses e contribuir para a implantação ou aprimoramento das ouvidorias, com base no texto legal, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela Administração Pública.

Em seu Capítulo IV, Art. 13, a lei define as principais atribuições da ouvidoria:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Em resumo, as ouvidorias devem promover a participação popular; incentivar a participação dos cidadãos na gestão pública, dando voz às suas demandas e sugestões; acompanhar e monitorar a qualidade dos serviços públicos, garantindo que sejam eficientes e eficazes; propor melhorias e sugerir mudanças para aprimorar a prestação dos serviços públicos; prevenir, identificar e corrigir irregularidades, garantindo que a legislação vigente seja cumprida; defender e proteger os direitos dos cidadãos que utilizam os serviços públicos; receber e analisar as reclamações, buscando soluções para os problemas; promover a conciliação por meio da negociação e do acordo, fazendo a mediação entre os cidadãos e os órgãos públicos na tentativa de mediar conflitos.

A Lei 13.460 estabeleceu a implementação de procedimentos legais no âmbito das ouvidorias públicas, visando promover e disseminar suas atividades, bem como acompanhar seu constante aprimoramento. Trata-se de inovação para as ouvidorias municipais, que contarão com informações estruturadas e sistematizadas sobre a legislação federal.

O instrumento legal trouxe novas perspectivas para a atuação das ouvidorias no Brasil. Neste estudo, o Observatório analisou a implementação dessa legislação nos municípios fluminenses, identificando as melhores práticas e os desafios enfrentados pelas ouvidorias municipais do Rio de Janeiro. A partir da análise da atuação dessas ouvidorias, buscou-se identificar boas práticas e desafios, bem como propor diretrizes para o aprimoramento dessas instituições.

FUNDAMENTAÇÃO E DIAGNÓSTICO

As ouvidorias municipais do Rio de Janeiro são órgãos públicos independentes que atuam como canal direto de comunicação entre os cidadãos e as prefeituras. Por meio delas, os munícipes podem registrar suas demandas, sugestões, elogios, reclamações e denúncias relacionadas aos serviços oferecidos pelos órgãos públicos. Elas representam importante ferramenta para garantir a participação cidadã na gestão da cidade e a melhoria contínua dos serviços prestados. Ao utilizar esse canal, os moradores podem contribuir para construir uma cidade mais justa e eficiente.

Constituídas na maior parte dos municípios, representam amostra significativa para entender como as ouvidorias funcionam em diferentes contextos do Estado. Municípios menores podem

apresentar particularidades quanto à gestão pública, à relação com o cidadão e às demandas locais, o que torna a análise ainda mais rica. Municípios menores podem enfrentar desafios únicos na implementação e funcionamento de suas ouvidorias, como recursos limitados, menor complexidade administrativa ou maior proximidade com a população.

Com o objetivo de contribuir para agilizar a implementação da lei federal, o Observatório criou um método específico descrito no Regulamento da ABO-RJ: realizar visitas técnicas às ouvidorias, com a finalidade de acompanhar a efetiva implantação da lei federal no âmbito de cada órgão ou entidade estadual ou municipal envolvido, oferecendo apoio às ouvidorias municipais. Nas visitas presenciais agendadas são realizadas entrevistas com as equipes das ouvidorias e coletadas informações sobre as características regionais de cada município, a estrutura e o funcionamento da ouvidoria, os resultados obtidos até o momento e os principais desafios enfrentados no dia a dia.

Durante os dois primeiros anos do projeto, 2022 e 2023, foram realizadas pesquisas por meio de questionários em 19 municípios, atendendo a solicitações específicas de cada localidade. O protocolo de pesquisa previa visitas presenciais mensais, com duração de 5 horas por dia, para a aplicação dos questionários e coleta de dados.

A definição das agendas de visitas, a escolha dos temas a serem abordados e a organização dos espaços de conversa foram realizadas de forma colaborativa entre os pesquisadores do Observatório e os representantes dos municípios, visando priorizar a relevância das informações coletadas e a participação ativa dos envolvidos.

A participação no programa de visitas do Observatório estava condicionada ao cumprimento de alguns pré-requisitos por parte das ouvidorias municipais, como a demonstração de interesse por fazer parte do Observatório da ABO-RJ, formalizada por correspondência e solicitando a visita técnica, além do comprometimento efetivo com a implementação da lei. Era imprescindível, ainda, que as ouvidorias demonstrassem conhecimento aprofundado sobre os cinco pilares de uma ouvidoria: atendimento às manifestações dos usuários; garantia da qualidade dos serviços; elaboração da Carta de Serviços; funcionamento do Conselho de Usuários; fortalecimento institucional das ouvidorias.

O conjunto de critérios adotados pelo Observatório para análise e debate com as ouvidorias municipais englobou a avaliação da eficiência e efetividade dessas instituições, buscando compreender suas estruturas e principais indicadores de desempenho. Adicionalmente, foram investigados o nível de conhecimento da população sobre a existência e funcionamento das ouvidorias, bem como os canais de acesso mais utilizados. Outro ponto de destaque foi a análise do impacto das ouvidorias na melhoria dos serviços públicos e na transparência da gestão municipal. Os desafios e limitações enfrentados pelas ouvidorias também foram debatidos, com o objetivo de identificar possíveis soluções. Por fim, foi realizada análise comparativa entre municípios de diferentes portes, visando identificar diferenças significativas no funcionamento e nos resultados das ouvidorias.

ANÁLISE DOS DADOS E SEUS IMPACTOS

Com o objetivo de analisar de forma aprofundada o funcionamento das ouvidorias municipais do Rio de Janeiro, o Observatório definiu alguns critérios avaliativos. Inicialmente, buscou-se identificar a existência de ouvidorias em cada município, sua base legal e grau de independência. Em seguida, foram analisados os canais de comunicação disponíveis à população, os prazos para resposta

às demandas, a transparência na divulgação de informações, o acesso a sistemas eletrônicos, os procedimentos internos das ouvidorias, a capacitação dos servidores, a avaliação por conselhos de usuários e a percepção das próprias ouvidorias sobre seus desafios.

A análise dos 19 municípios visitados pelo Observatório revelou significativa heterogeneidade nas práticas de gestão municipal, com destaque para a gestão financeira. As diferenças na composição das receitas e despesas municipais influenciam diretamente os aspectos socioeconômicos das respectivas populações.

DADOS DEMOGRÁFICOS E ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

O Quadro 1 apresenta os municípios participantes do Observatório, contemplando dados demográficos e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que avalia o desenvolvimento de um país ou região considerando não apenas aspectos econômicos, mas também sociais. O IDH mede o bem-estar da população, levando em conta fatores como: expectativa de vida, educação e renda. Ao combinar esses três indicadores, fornece um quadro mais completo do desenvolvimento humano de um lugar se comparado ao PIB (Produto Interno Bruto), que mede apenas a produção econômica.

Quadro 1 – Ouvidorias do Observatório, População e IDH

Município	População	IDH	Visitada
Arraial do Cabo	30.986	0,73	Sim
Belford Roxo	403.087	0,68	Sim
Guapimirim	51.696	0,69	Sim
Itaboraí	224.267	0,69	Parcialmente
Itaguaí	116.841	0,71	Parcialmente
Macaé	246.391	0,76	Sim
Mangaratiba	41.222	0,75	Parcialmente
Maricá	197.300	0,76	Sim
Mendes	17.500	0,73	Sim
Niterói	481.758	0,83	Parcialmente
Paracambi	41.375	0,72	Parcialmente
Paraty	44.872	0,69	Sim
Piraí	27.474	0,7	Sim

Município	População	IDH	Visitada
Quissamã	22.393	0,7	Sim
Resende	129.612	0,76	Parcialmente
Rio Bonito	56.276	0,71	Sim
São Gonçalo	896.744	0,73	Sim
Seropédica	80.596	0,71	Parcialmente
Teresópolis	165.123	0,73	Parcialmente

Fonte: IBGE (2022)

A associação entre um elevado Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e os indicadores do Observatório pode levar à inferência de que os municípios visitados não apresentam obstáculos consideráveis, tais como dificuldades econômicas ou ineficiências na gestão das políticas públicas. Contudo, essa correlação não assegura o pleno acesso da população aos serviços essenciais de saúde, educação e renda.

Conforme o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a sinergia entre políticas públicas nas dimensões sociais, como educação, saúde e renda, é crucial para o avanço do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). A análise dos dados do Observatório corrobora essa premissa, evidenciando que municípios com elevados índices de longevidade, educação e renda tendem a implementar políticas públicas mais eficazes, refletindo em melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados à população.

OUVIDORIAS: BASE LEGAL

O levantamento do critério de previsão legal para a criação das ouvidorias municipais e a base legal que a fundamenta é apresentado no Quadro 2, que detalha a situação dessas ouvidorias até junho de 2024, informando quantos e quais municípios possuem ouvidorias, a base legal para sua criação e o processo de escolha do ouvidor.

Quadro 2 – Panorama, base legal e nomeação do ouvidor

Município	Ouvidoria existente ou em funcionamento?	Base legal de criação ou lei federal	Modo de escolha do ouvidor
Arraial do Cabo	Sim	Não	Nomeação
Belford Roxo	Sim	Decreto 4365/2017	Nomeação
Guapimirim	Sim	Não	Nomeação
Itaboraí	Sim	Decreto 020/2022	Nomeação
Itaguaí	Sim	Lei 3412/2016	Nomeação
Macaé	Sim	Lei 4.558/2019	Nomeação
Mangaratiba	Sim	Lei 12.527/2011	Nomeação
Maricá	Sim	Lei 13.460/2017	Nomeação
Mendes	Sim	Lei 13.460/2017	Nomeação
Niterói	Sim	Decreto 14.219/2021	Nomeação
Paracambi	Sim	Lei 1.371/2019	Nomeação
Paraty	Sim	Lei compl. 79/2019	Nomeação
Piraí	Sim	Lei 13.460/2017	Nomeação
Quissamã	Sim	Lei 13.460/2017	Nomeação
Resende	Sim	Lei 13.460/2017	Nomeação
Rio Bonito	Sim	Lei 13.460/2017	Nomeação
São Gonçalo	Sim	Decreto 361/2021	Nomeação
Seropédica	Não	Não	Não
Teresópolis	Sim	Lei 13.460/2017	Nomeação

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Após as visitas técnicas, os ouvidores foram convidados a participar de uma avaliação sobre o cumprimento da Lei 13.460. Essa avaliação serviu como base para a criação do Ato Interno 01/2016 – ABO-RJ e, posteriormente, a criação dos prêmios Ouvidoria Cidadã e Visão Cidadã, com entrega, respectivamente, de certificados aos ouvidores em reconhecimento ao trabalho realizado e aos ges-

tores das instituições (prefeitos, presidentes de câmaras legislativas e outros entes públicos) pelos esforços envidados na construção de ouvidorias mais eficientes.

A análise dos dados coletados permitiu identificar gaps e oportunidades de melhoria, evidenciando a importância de iniciativas para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de ouvidoria.

CANAIS DE ATENDIMENTO

A fim de identificar os canais de atendimento e os prazos de resposta pelas ouvidorias municipais, foi realizada consulta aos respectivos sites. Nos municípios de Arraial do Cabo, Belford Roxo, Guapimirim, Macaé, Maricá, Mendes, Paraty, São Gonçalo e Teresópolis, as informações foram obtidas por meio de respostas ao questionário denominado Canais de Atendimento da Ouvidoria.

Quadro 3 – Canais de atendimento, interação com o Observatório e prazos de resposta

Município	Presencial, e-mail, telefone	Formulário e Sistema Eletrônico	Prazo Máximo de Resposta
Arraial do Cabo	Sim	Fala.BR	30 dias
Belford Roxo	Sim	Fala.BR	30 dias
Guapimirim	Sim	Fala.BR	30 dias
Itaboraí	Sim	Fala.BR	30 dias
Itaguaí	Sim	Sistema próprio	30 dias
Macaé	Sim	Sistema próprio	30 dias
Mangaratiba	Sim	Fala.BR	30 dias
Maricá	Sim	Sistema próprio	30 dias
Mendes	Sim	Fala.BR	30 dias
Niterói	Sim	Sistema próprio	30 dias
Paracambi	Sim	Fala.BR	30 dias
Paraty	Sim	Sistema próprio	30 dias
Piraí	Sim	Sistema próprio	30 dias
Quissamã	Sim	Fala.BR	30 dias
Resende	Sim	Fala.BR	30 dias
Rio Bonito	Sim	Fala.BR	30 dias
São Gonçalo	Sim	Fala.BR	30 dias
Seropédica	Não	Não	Não
Teresópolis	Sim	Fala.BR	30 dias

Fonte: falabr.cgu.gov.br

As consultas aos sítios eletrônicos das prefeituras, assim como o contato telefônico, o encaminhamento de e-mails e o preenchimento e encaminhamento de requerimentos de acesso à plataforma Fala.BR, sistema informatizado próprio e avaliação do tempo de resposta às manifestações, foram realizados num período de 2 anos, compreendidos entre maio de 2022 e julho de 2024. Participaram da amostragem os 19 municípios que integraram a área de abrangência da amostra, cujo campo de pesquisa corresponde às ouvidorias implantadas nas prefeituras municipais.

Os dados obtidos nas ouvidorias municipais, por meio de questionário com perguntas pertinentes ao Quadro 3, foram analisados de forma flexível, permitindo uma interpretação que se adaptou às especificidades de cada município: possui sistema de atendimento eletrônico próprio; atende presencialmente; não responde dentro do prazo.

CONCLUSÕES

A partir da análise da atuação das ouvidorias municipais do Rio de Janeiro, o Observatório buscou identificar boas práticas e desafios, bem como propor diretrizes para o aprimoramento dessas instituições.

A proposta de implementação do Observatório foi concebida a partir de questionamentos sobre a qualidade e eficiência dos serviços prestados pelas ouvidorias públicas municipais do Rio de Janeiro, buscando identificar oportunidades de melhoria por meio do monitoramento em relação ao cumprimento dessa legislação nos municípios fluminenses.

A pesquisa realizada ao longo de dois anos demonstrou que as prerrogativas do Capítulo IV da Lei 13.460/2017 auxiliaram a atuação do Observatório, bem como seu constante aprimoramento. Igualmente, o art. 13 da Lei, ao ser aplicado nas ouvidorias dos municípios fluminenses, estimulou o aperfeiçoamento contínuo da prestação dos serviços, tornando-as mais eficazes frente aos desafios cotidianos, bem como orientou a proposição de medidas mais eficientes para a defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos.

O Observatório desempenhou papel fundamental na promoção da troca de conhecimentos entre os municípios, na qualificação dos ouvidores e na construção de uma rede estadual de ouvidorias, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços públicos no Rio de Janeiro.

Ao mapear as realidades locais e identificar as boas práticas nas ouvidorias municipais, o Observatório contribuiu para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e para o fortalecimento da democracia participativa, já que todo e qualquer cidadão ao se manifestar pode ajudar a melhorar as políticas e a prestação dos serviços públicos. Denúncias, reclamações, sugestões, solicitações e elogios são importantes ferramentas de controle e de participação social e a administração pública municipal deve garantir a existência e continuidade de canais efetivos para seu recebimento e tratamento.

As ouvidorias públicas exercem justamente esse papel. É a elas que o cidadão recorre quando um serviço é mal prestado, quando uma obra está inacabada ou mesmo quando percebe alguma irregularidade a ser denunciada. Ouvidorias públicas são canais de controle e participação social, especializados em tratar demandas individuais e em propor soluções coletivas para a melhoria da gestão e da prestação dos serviços.

Os serviços prestados pelos entes federativos são de grande relevância para a manutenção do bem-estar da população, desde que adequadamente realizados. A falta de um instrumento de ava-

liação que permita integrar e analisar tanto o desempenho individual quanto o coletivo das pessoas envolvidas com a prestação dos serviços leva a instituição a dúvidas, uma vez que os resultados alcançados em um primeiro momento nem sempre configuram melhoria permanente. Assim, é de suma importância a continuidade e manutenção das análises do Observatório junto às ouvidorias dos demais municípios do Estado do Rio de Janeiro, baseadas na *expertise* já adquirida e no cumprimento das normas e diretrizes da Lei 13.460/2017, que garante a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos.

ARTIGOS CIENTÍFICOS

