

TRANSPARÊNCIA ATIVA: COMO OS RELATÓRIOS DE OUVIDORIA PODEM ORIENTAR A COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS?

Alessandra Siqueira Lessa¹

Resumo

O artigo reflete sobre o potencial de geração de conteúdo institucional a partir dos relatórios produzidos nos ambientes de Ouvidoria Pública. As Ouvidorias servem como canal de comunicação entre o cidadão e os representantes das instituições, mas também fomentam internamente mudanças da gestão administrativa e podem indicar caminhos para ampliar as possibilidades de transparência ativa. A partir de uma revisão da literatura acadêmica sobre o assunto, o trabalho tem o objetivo de discutir a necessária aproximação das unidades de Ouvidoria dos setores de comunicação institucional. A cooperação entre as duas áreas atende, além da lei de acesso à informação, o princípio constitucional de publicidade.

Palavras-chave: Ouvidoria. Comunicação. Transparência. Publicidade. Administração Pública.

Abstract

This paper investigates the potential for generation of institutional content off the reports elaborated by Public Ombudsman's Offices. The government Ombudsman's Offices work as a communication channel between citizens and state representatives. Internally, they contribute to changes in the administrative management and can create more possibilities for active transparency. This article was based on research on the specific academic literature to discuss the necessity of rapprochement between the Ombudsman's Offices and the institutional communication offices. By the texts and discussion presented, I concluded that the cooperation among those units is in accordance not only with the information access Law but fulfills the constitutional principle of publicity.

Keywords: Ombudsman's Office. Communication. Transparency. Publicity. Public Administration.

DOI:10.37814/2594-5068.2018v1.p37-46

¹ Especialista em Comunicação, Marketing e Mídias Digitais no setor público pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Mestranda em Comunicação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Coordenadora da Ouvidoria da Junta Comercial do Estado de Goiás (Juceg). (ale.lessa17@gmail.com) Rua 260 esquina com Rua 259, Quadra 85-A, Lote 5-F, Setor Leste Universitário, CEP: 74.610-240 – Goiânia, GO. Fone: (62) 3252-9290. (<http://www.cge.go.gov.br/Ouvidoria/>)

INTRODUÇÃO

A necessidade de comunicar aos públicos de interesse os assuntos que realmente importam ao cidadão é uma constante na literatura sobre comunicação pública e está entre os desafios da comunicação institucional. A questão que surge dessa demanda é chave na discussão que se propõe neste artigo. Como saber do que a sociedade precisa? O que as equipes de comunicação devem publicar em sites e outros veículos da comunicação institucional?

Na literatura acadêmica acerca da comunicação praticada nos órgãos públicos, tem destaque a necessidade de diálogo entre a instituição e a sociedade para o alcance do interesse público. Para DUARTE, essa interação entre o órgão e o público a que ele se dirige é um dos requisitos da comunicação pública e permite à instituição se aproximar do interesse de todos.

Os canais de diálogo estimulam o exercício da cidadania ativa e a viabilização da mudança em benefício do interesse comum, tornando os envolvidos sujeitos do processo, coparticipantes nas decisões e nas mudanças e comprometidos com os resultados do esforço. (DUARTE, 2009, p. 65)

Mas como estabelecer o diálogo por meio das unidades de comunicação institucional? Entre as formas de se verificar o que o público deseja saber, estão as pesquisas de audiência, a participação em reuniões e audiências públicas e outros eventos congêneres. No entanto, a realização dessas ações, ora custam caro à Administração Pública, ora demandam dos setores de comunicação um esforço maior do que as estruturas de pessoal conseguem abarcar.

A partir da vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei nº 12.527/2011), com vistas a observar os princípios da publicidade e da transparência, se tencionou aprimorar os canais de comunicação com o cidadão que propiciam que esse diálogo ocorra de forma institucionalizada e monitorada por um quadro de pessoal próprio e qualificado para o tratamento das manifestações oriundas da sociedade.

As Ouvidorias estruturadas para atendimento à LAI funcionam a partir de sistema eletrônico, que permite o envio de manifestações, classificadas como Elogio, Reclamação, Informação, Denúncia e Sugestão. Por determinação legal, as mensagens dos cidadãos também podem ser recebidas presencialmente, por e-mail, carta ou ofício. As Ouvidorias são responsáveis por avaliar a manifestação e devem responder imediatamente ou encaminhar a demanda a quem – dentro da estrutura organizacional – é competente e tem o dever de respondê-la.

A tramitação da manifestação dentro do órgão público até a finalização com o oferecimento da resposta é um trabalho de monitoramento que requer do profissional de Ouvidoria tanto conhecimento das atividades desempenhadas pela instituição e habilidade para lidar com o público interno, como participação nos esforços para garantir o respeito ao princípio da transparência e que a resposta ao cidadão seja oferecida. As Ouvidorias, desse modo, asseguram que o órgão público responda à sociedade, mas essa garantia pressupõe o acionamento da instituição pelo cidadão, que, de outra forma, permaneceria inerte até que fosse provocada. Define-se a partir dessa característica de atuação a transparência passiva da Administração Pública.

O trabalho de monitoramento da manifestação e resposta ao cidadão resulta em relatórios que

podem subsidiar a gestão pública na melhoria da prestação dos serviços. E, nesse sentido, tais documentos de gestão têm potencial para orientar a produção de conteúdo que abastece os veículos de comunicação institucional.

Só para citar um exemplo, os indicadores gerados pelo sistema de gestão de Ouvidorias do Poder Executivo de Goiás apontaram em maio de 2017 (Relatório – Anexo I) maior interesse por assuntos relacionados à prestação de serviço público, 27% das manifestações versavam sobre processos ou procedimentos demorados ou erro na prestação do serviço. Em segundo lugar, contando 17% das manifestações, o relatório apresentou questões inerentes a servidores públicos, com pedidos de informação sobre salário e empréstimo consignado. E, na sequência, 11% das manifestações encaminhadas à Ouvidoria diziam respeito a temas relativos ao trânsito, sendo multa, habilitação de motorista e licenciamento de veículos os pontos mais levantados nas manifestações.

Neste caso, é produtivo que a comunicação institucional dos órgãos do Estado de Goiás observe os relatórios e planeje ações com vistas a responder às dúvidas manifestadas pelo cidadão por meio da Ouvidoria. O conteúdo pode ser disponibilizado tanto nos diversos suportes de comunicação institucional, como sites e redes sociais, quanto por meio de campanhas publicitárias na mídia tradicional.

A prática de uma comunicação que vá ao encontro das demandas dos usuários do serviço público atende à determinação legal de se realizar a transparência ativa, ou seja, quando o órgão público, per si, faz a divulgação proativa de informações que interessam a todos. Seria, por exemplo, o caso de órgãos que, em virtude de terem recebido muitas reclamações sobre a prestação de determinado serviço, resolvem publicar informativo com esclarecimentos sobre o tema no site institucional ou dirigem um comunicado para pessoas de semelhante perfil e necessidades ao daqueles que se manifestaram na Ouvidoria.

É nesse cenário que se fortalece a possibilidade de orientação da comunicação institucional a partir do trabalho realizado pela Ouvidoria. A perspectiva adotada é a de que – ouvindo o cidadão – a Administração Pública atende ao princípio da transparência e pode se aproximar do interesse público.

Acesso à Informação: da transparência passiva para a ativa

O direito de acesso à informação – invocado em nossa sociedade por força da Constituição Cidadã de 1988 e reconhecido internacionalmente como um direito humano – encontra respaldo legal em normativas válidas em todos os âmbitos da federação. União, Estado e municípios são obrigados a observar a legislação que garante à sociedade a publicidade e o livre acesso ao conhecimento de assuntos de interesse geral ou particular. Há exceções que impõem limites à transparência, mas a regra – nas democracias modernas, entre as quais se inclui a brasileira – é a publicidade.

A previsão da máxima publicidade impõe aos órgãos públicos proatividade na divulgação da informação que detêm em virtude da atividade que executam. Ao ter esse comportamento proativo, os órgãos contribuem para promover maior controle da sociedade sobre a gestão da coisa pública.

O comportamento de divulgar dados a partir de uma iniciativa da própria Administração Pública não apenas implica a redução do número de pedidos de acesso, mas também sugere a perspectiva de que cabe ao governo somente a posse de tais documentos, sendo o povo o titular do direito de propriedade da informação pública (ainda que transitoriamente a informação seja sigilosa). (ENAP, 2017, p. 10)

A LAI determina um rol de dados que devem obrigatoriamente ser divulgados por órgãos públicos, tais como a remuneração dos servidores e contratos realizados pelas instituições na aquisição de bens e serviços. Essa divulgação atende à necessidade de transparência ativa, quando o órgão espontaneamente publica informações compreendidas como de interesse público. No entanto, fora deste rol legal, há outras informações que poderiam ampliar o escopo de divulgação de conteúdo que interessa a toda a coletividade.

Os pedidos de informação encaminhados aos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) e Ouvidorias e as reclamações enviadas de forma recorrente por usuários distintos podem alertar a unidade de comunicação para a necessidade de produção de conteúdo que possibilite ao cidadão por si mesmo encontrar a informação requerida. Do mesmo modo, a reincidência de denúncias contra servidor público que, por exemplo, descumpra as regras estatutárias e se exime de atender o público, pode ensejar a promoção de campanha de comunicação interna que lembre os servidores dos deveres e proibições impostos a todo agente público.

Mais do que articular informações, a Ouvidoria produz e reproduz informações. Isso significa que ela é um lugar de produção de sentido, de transformação de informações em outras informações e, portanto, um espaço de fabricação e transformação de “realidades”. (2010, IASBECK, p. 18)

A transparência ativa dos órgãos públicos pode ser ampliada por meio de práticas de comunicação institucional que, a partir dos relatórios de Ouvidoria, podem garantir o cumprimento de outro princípio: o da publicidade. Até agora, por força da LAI, os órgãos têm compreendido que devem realizar a divulgação de ações e serviços prestados pelas instituições, mas a comunicação nem sempre leva em consideração as preferências do cidadão. A abertura de canais de escuta da população, como Ouvidorias e SICs, possibilita o planejamento de um sistema de comunicação que atenda com mais eficiência aos interesses da sociedade.

Ao discorrer sobre as estratégias de comunicação de Estado, Maria Helena WEBER (2011, p.107) elenca formas de se garantir a publicização das ações e serviços prestados no setor público. Segundo a autora, o Estado está obrigado a oferecer as informações ao cidadão por meio de uma infinidade de produtos que incluem o esforço continuado da área de comunicação. Entre os dispositivos utilizados estão: estatísticas, estudos, gráficos, pesquisas, informes institucionais, notas, entre outros. A produção de conteúdo de interesse público deve, deste modo, se pautar pelas principais demandas do cidadão.

Do Dever Legal de Publicidade: o que interessa ao cidadão?

A comunicação institucional é responsável por fazer a divulgação das ações e serviços prestados pelas instituições públicas. Essa missão geralmente é realizada a partir da produção, publi-

cação ou difusão de informativos em variados suportes, a depender da estratégia da organização, e inclui o direcionamento de material que poderá ser repercutido em sites institucionais e até em veículos de imprensa.

O dever de dar publicidade às ações institucionais encontra respaldo legal no princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal e fundamenta, inclusive, que essa divulgação não deve servir para a prática de promoção pessoal de dirigentes públicos. Diante desse cenário, uma vez observadas as restrições legais, fica a critério da Administração ser mais proativa do que determina a lei, e ser proativo é uma competência do administrador público que quer se aproximar do que realmente interessa ao cidadão.

Importa ao cidadão que o conteúdo disponibilizado pela LAI nos sites institucionais seja repercutido nos conteúdos técnicos e noticiosos, de maneira a contextualizar os dados e aprofundar o conhecimento sobre as ações e serviços prestados pela Administração Pública. Também importa a toda a sociedade a oportunidade do diálogo com a instituição, a partir de seus canais formais, Ouvidorias, SICs ou redes sociais. Estas últimas, geralmente coordenadas pelos setores de comunicação, também produzem relatórios sobre a interação que tiveram com os usuários, documentos que podem – assim como as Ouvidorias – subsidiar ações de transparência ativa.

Hoje, as grandes barreiras em comunicação não são a falta de instrumentos ou de informação, mas a dificuldade em ajudar o interessado a descobrir que ela existe, onde está, como acessá-la e como utilizá-la para aumentar o seu conhecimento e capacidade de agir. Ou seja, permitir que cada cidadão tenha conhecimento pleno dos assuntos que lhe dizem respeito para tomar a melhor decisão possível. (DUARTE, 2009, p. 67)

Em artigo sobre o papel das Ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário, Henrique Hugueneu ROMERO e Francisco Cláudio Corrêa Meyer SANT'ANNA entendem que as Ouvidorias realizam atividade de comunicação pública e nesse sentido devem se integrar às unidades de comunicação social e orientar a formulação das políticas de comunicação dos tribunais.

Essa integração trará certamente inúmeros benefícios para a Administração Pública e para o cidadão, como a criação de campanhas de propaganda mais alinhadas com as necessidades do público, por exemplo, pois é fundamental acompanhar as evoluções da sociedade atual. (ROMERO e SANT'ANNA, 2014, p. 196)

Ao planejarem as ações de comunicação institucional, os órgãos públicos devem levar em consideração o que o cidadão manifesta por meio de suas Ouvidorias. Ao ouvir os usuários, a Administração Pública consegue avaliar quais “barreiras” dificultam o acesso à informação e podem evoluir para novas formas comunicativas que se aproximem mais do interesse de todos. Sob essa perspectiva, resta evidente que, para obedecer ao princípio da transparência, os órgãos públicos não precisam se limitar ao que a LAI estabelece, mas podem fazer uso de todas as formas de diálogo entre Administração Pública e sociedade e, com isso, produzirem efeitos na divulgação de conhecimento que instrumentalize o cidadão na participação social e no controle da coisa pública.

Breves Considerações

A implantação das Ouvidorias requer da Administração Pública mudanças organizacionais significativas, já que o cidadão solicita ser ouvido por um grupo de servidores desacostumados a responder ao público externo. Além de ser ouvido sobre demanda específica, o cidadão requer ainda saber quais são os planos da gestão e sugerir rumos que considera mais eficientes. Essa interação com a sociedade transforma por completo a lógica de funcionamento das instituições – habitadas a decidir sem o escrutínio da população, baseadas apenas nos relatórios técnicos do corpo de servidores efetivos ou dos planos estabelecidos pelos grupos políticos instalados provisoriamente no poder. No entanto, a participação só se efetiva e produz resultados positivos quando a organização oferece um tratamento adequado às manifestações, oportunizando respostas que realmente informem e instrumentalizem o indivíduo para a cidadania.

Conscientizar o público interno da importância dessa participação para a democracia e até para a excelência do serviço público é uma tarefa atribuída às unidades de Ouvidorias. Por outro lado, as Ouvidorias também devem orientar o cidadão sobre o potencial da atuação de todos no controle social da Administração Pública. Nesse sentido, o relacionamento das Ouvidorias com os públicos da organização tem um aliado forte: a comunicação institucional.

Da mesma forma, as áreas de comunicação institucional das instituições públicas não podem ignorar os dados gerados a partir da interação entre Ouvidorias e a população. Primeiro porque as informações obtidas por meio desse canal oferecem oportunidades de geração de conteúdo que interessa ao cidadão e, segundo, porque tanto as assessorias de comunicação quanto as Ouvidorias fazem parte do escopo da Comunicação Pública – ambiente em que se organiza a atividade de comunicação voltada para a consecução do interesse público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge. *Comunicação Pública – Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

ENAP. *Resolução de conflitos aplicada ao contexto das Ouvidorias*. Módulo 1. O direito de acesso à informação no Brasil: contexto, conceitos, abrangência e operacionalização. Brasília, 2017.

GOIÁS. CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO. Resultados da atividade de Ouvidoria no Estado de Goiás no mês de maio de 2017. Disponível em: <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/relatorioatividadeOuvidoria/BSC-mai17.pdf>

IASBECK, Luiz Carlos Assis. Ouvidoria é Comunicação. *Revista Organicom*, ano 7, n. 12, 1º Semestre de 2010. Disponível em: http://www.eca.usp.br/departam/crp/cursos/posgrad/gestcorp/organicom/re_vista12/14.pdf.

WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Editora Difusão, 2011.

ROMERO, Henrique Huguene; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das Ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público*, Brasília 65 (2): 185-198 abr/jun 2014. Disponível em: <http://www.tjdf.tj.jus.br/institucional/Ouvidoria/artigos/o-papel-das-Ouvidorias-na-comunicacao-publica-do-poder-judiciario>

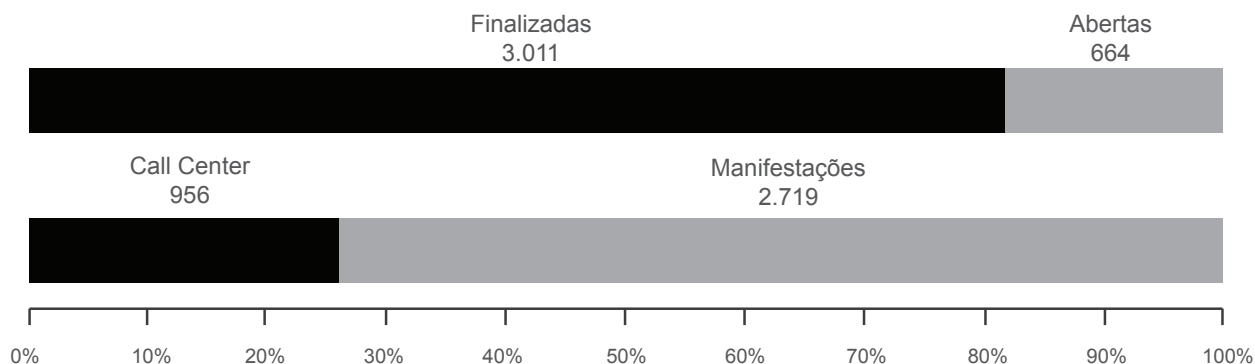
ANEXO I – RELATÓRIO DA ATIVIDADE DE OUVIDORIA DO PODER EXECUTIVO DE GOIÁS – MAIO/2017



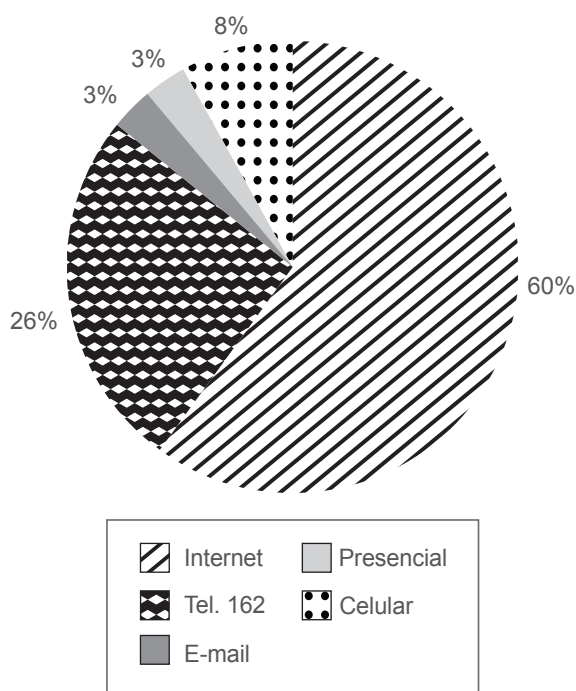
Resultados da atividade de Ouvidoria do Estado de Goiás no mês de maio de 2017

01/06/2017

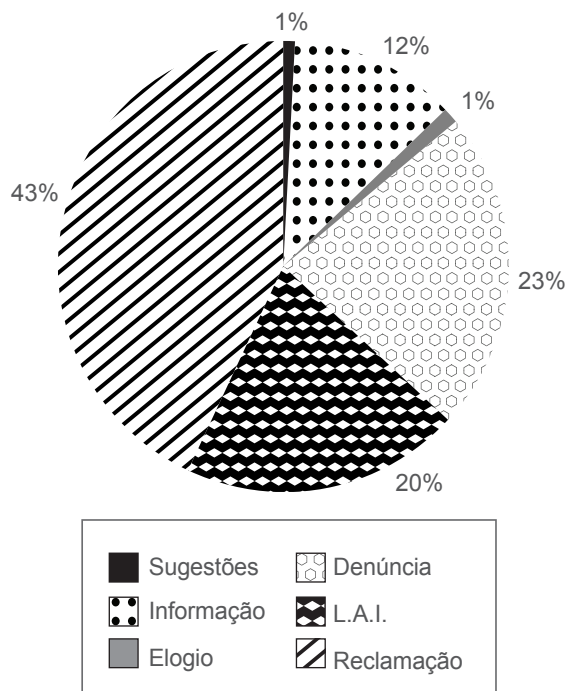
3675 Atendimentos realizados



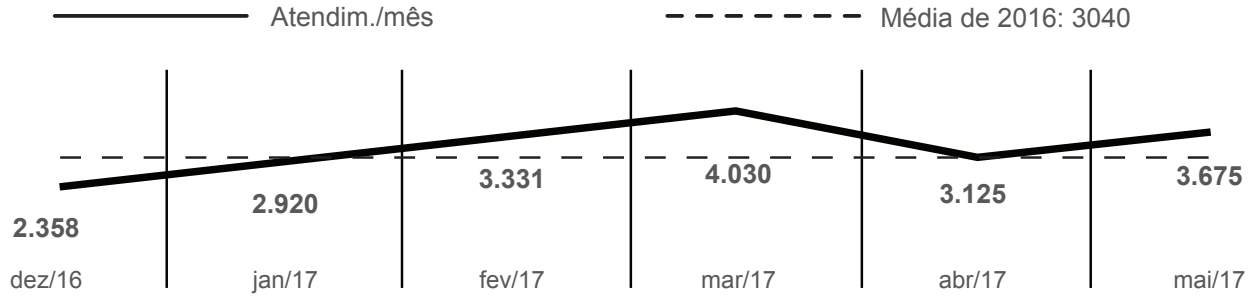
Canais de Atendimento



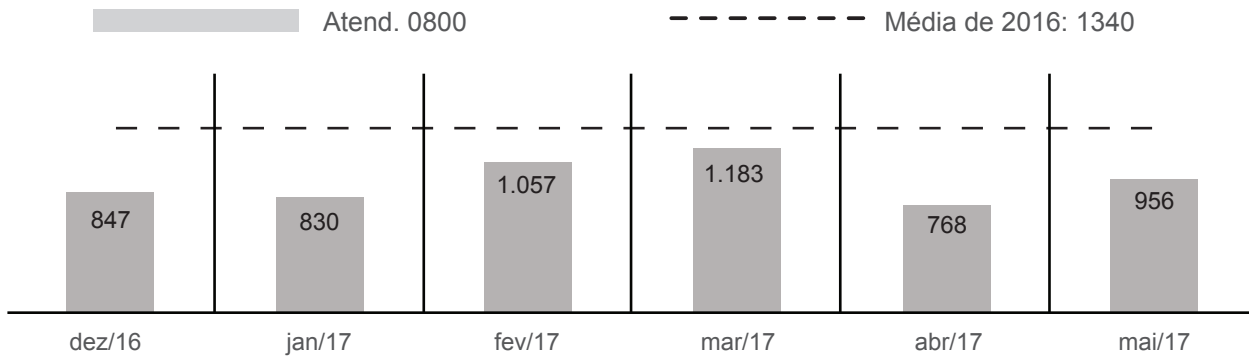
Proporção das Manifestações



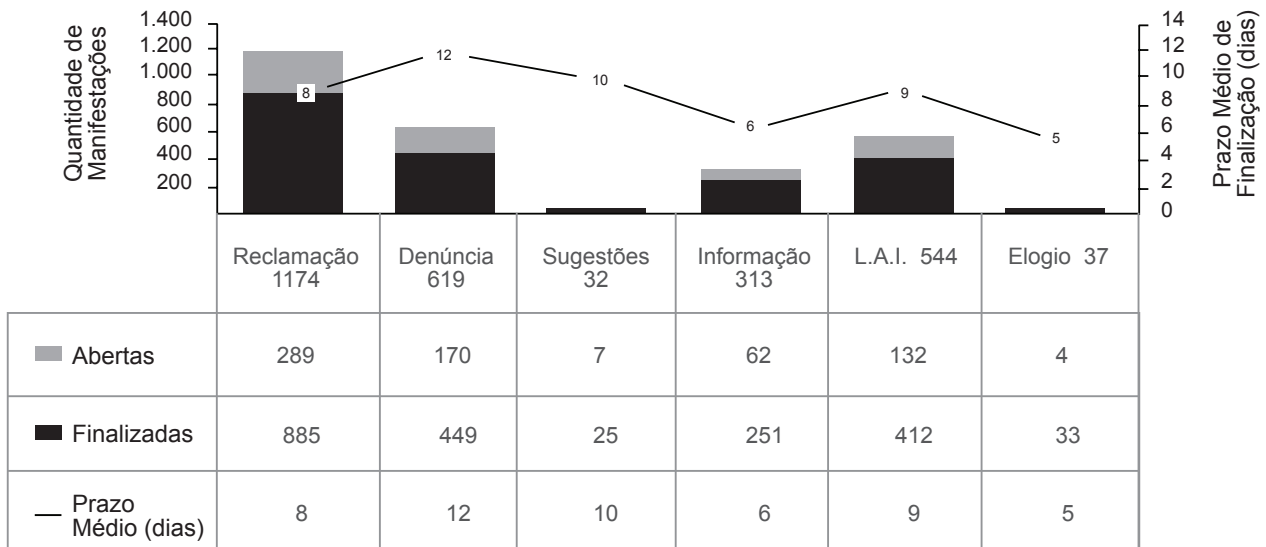
Atendimentos Mensais Realizados nos Últimos 6 Meses



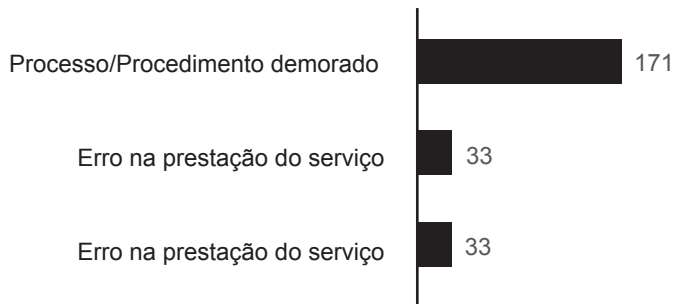
Ligações Recebidas via 0800 nos Últimos 6 Meses



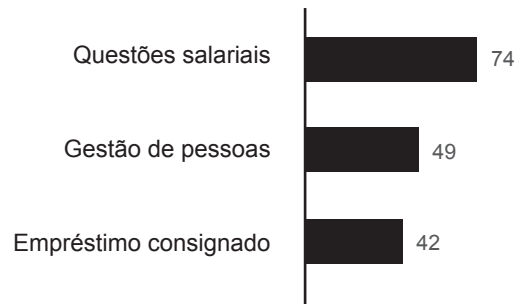
2719 Manifestações Registradas no Sistema de Ouvidoria



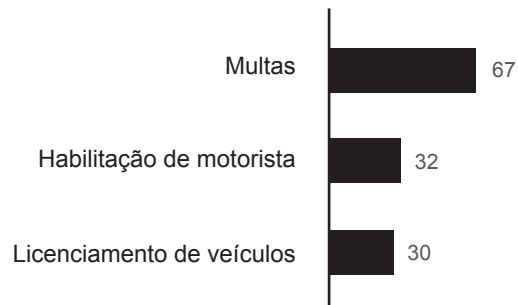
**1º Assunto: 27% - Bem Público/
Serviço Público**



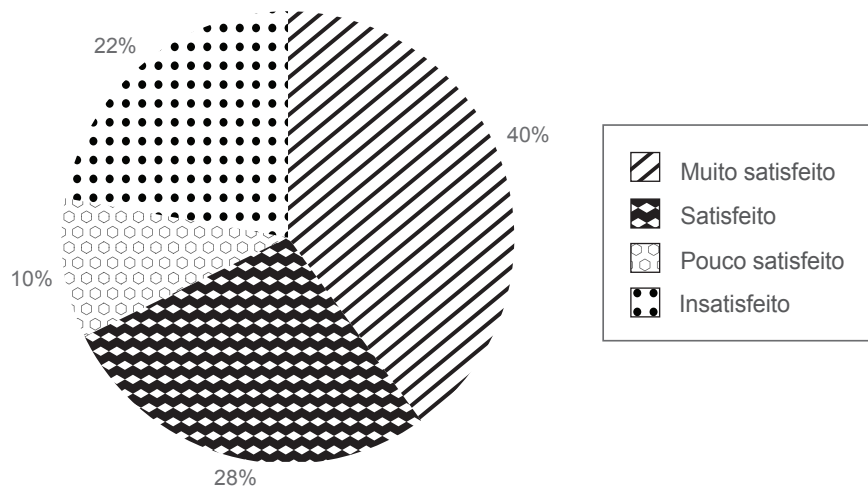
**2º Assunto: 17% - Assuntos de
servidor público**



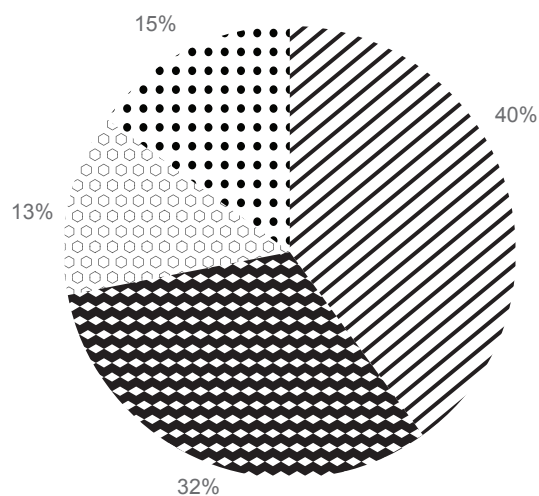
3º Assunto: 11% -Trânsito



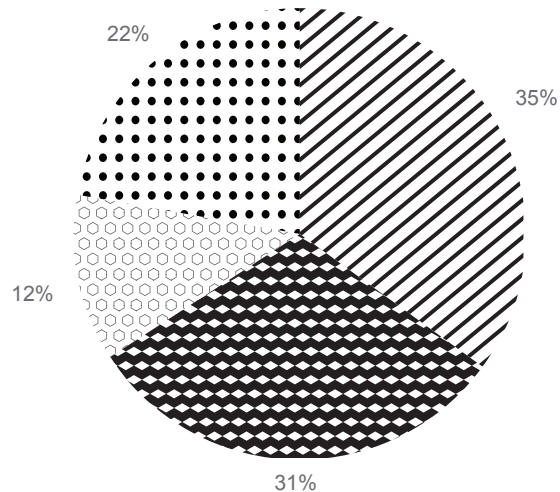
Qual o seu grau de satisfação com a qualidade do serviço prestado pela Ouvidoria?



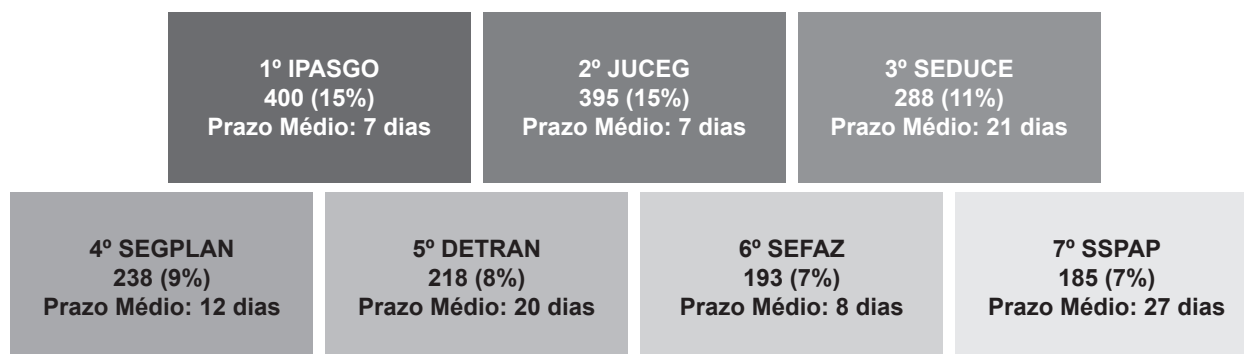
Qual o seu grau de satisfação com a cortesia e preparo do atendente?



Qual o seu grau de satisfação com o tempo levado para responder sua manifestação?



Órgãos/Entidades mais demandados:



FONTE: Sistema de Gestão de Ouvidoria