

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA
CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM BENS
CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS**

TÍTULO

**“OUVIDORIA, NOVAS RELAÇÕES DE CONSUMO E O
APERFEIÇOAMENTO DA CIDADANIA NO BRASIL: A
EXPERIÊNCIA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL”**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC para a obtenção do grau de Mestre em Bens Culturais e Projetos Sociais.

WASHINGTON ROBERTO DOS SANTOS

Rio de Janeiro, 26 de setembro de 2006.

Página (Ficha Catalográfica)

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA
CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM BENS
CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS**

TÍTULO

**“OUVIDORIA, NOVAS RELAÇÕES DE CONSUMO E O
APERFEIÇOAMENTO DA CIDADANIA NO BRASIL: A
EXPERIÊNCIA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL”**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO APRESENTADO POR
WASHINGTON ROBERTO DOS SANTOS**

E

APROVADO EM 26/11/2006

PELA BANCA EXAMINADORA

Prof. Mário Grynszpan (Orientador)

Prof.^ª Angela Maria de Castro Gomes

Prof. Charles Freitas Pessanha

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Mario Grynszpan, coordenador do Mestrado e meu inestimável orientador, pela paciência e apoio durante a elaboração desta dissertação; aos professores Angela Maria de Castro Gomes e Charles Pessanha, que integraram a banca de qualificação do meu trabalho; e à professora Marieta de Moraes Ferreira, pelas orientações durante a fase de seminário.

Estendo os agradecimentos a todo o corpo docente da FGV/CPDOC, em especial aos professores Celso Corrêa Pinto de Castro, Dulce Chaves Pandolfi, Fernando Guilherme Tenório, Fernando Lattman Weltman, Mônica Almeida Kornis e Verena Alberti – que foram fundamentais nesta travessia repleta de conhecimento e prazer.

Agradeço também aos colegas de Mestrado, com quem convivi nas turmas 1, 2 e 3. Particularmente aos amigos de minha turma – sem exceção: que agora fazem parte de minha vida, e isto é tudo.

Agradecimento também à AFBNDES – que, com seu apoio financeiro, me permitiu cursar este Mestrado.

Finalmente, quero agradecer aos meus familiares – em particular à minha mãe e à minha esposa, companheiras desta jornada, por si só, vitoriosa.

RESUMO

Este trabalho se propõe a lançar um olhar sobre o instituto da ouvidoria, considerando sua importância para o aperfeiçoamento da cidadania em nosso país. Ele examina as ouvidorias públicas, que se distinguem como valiosos canais de comunicação entre as instituições e os cidadãos, facilitando a circulação de informações e aumentando a conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos junto à Administração Pública. Também cuida dos avanços da ouvidoria no setor privado, sob a influência do Código de Defesa do Consumidor e de novas práticas corporativas socialmente responsáveis. Como objeto de estudo, tratamos da Ouvidoria da Caixa Econômica Federal – principal agente de políticas públicas do governo federal e maior banco público da América Latina. A Ouvidoria da empresa foi criada há quatro anos e apresenta resultados positivos junto ao Procon e ao Banco Central, assim como tornou-se um instrumento relevante para a melhoria do atendimento ao cidadão beneficiário de serviços públicos e ao consumidor de serviços bancários.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1: Contextualizando o instituto da Ouvidoria	13
1.1. A origem do ombudsman clássico	13
1.2. A natureza do ombudsman clássico	19
1.2.1. Quanto à jurisdição	21
1.2.2. Quanto à autoridade	21
1.2.3. Quanto à iniciativa das investigações	22
1.2.4. Quanto às suas qualificações	23
1.2.5. Quanto à nomeação	24
1.3. Histórico do ombudsman/ouvidor no Brasil	25
1.4. Perfil do ombudsman/ouvidor, Código de Ética e Decálogo da profissão	31
CAPÍTULO 2: A Ouvidoria no Brasil	38
2.1. A expansão das ouvidorias públicas	38
2.2. Modelos institucionais das ouvidorias públicas	46
2.3. Requisitos para a autonomia do ouvidor público	50
2.4. Ouvidoria e democracia participativa	52
CAPÍTULO 3: O Ouvidor privado e o fortalecimento das relações de consumo	64
3.1. A importância do Código de Defesa do Consumidor	64
3.2. O papel das ouvidorias públicas	66
3.3. Empresas responsáveis socialmente	70

3.4. Os órgãos de defesa do consumidor	73
3.5. A participação da sociedade civil	76
CAPÍTULO 4: A Caixa Econômica Federal	80
4.1. Histórico e atuação da empresa	80
4.2. Investindo na Responsabilidade Social Corporativa	86
CAPÍTULO 5: A experiência da Ouvidoria da Caixa Econômica Federal	93
5.1. A criação da Ouvidoria	93
5.2. O caráter da Ouvidoria	95
5.3. A estrutura da Ouvidoria	96
5.4. O funcionamento da Ouvidoria	99
5.5. O atendimento da Ouvidoria	101
5.6. Dados quantitativos e qualitativos da Ouvidoria Externa	104
5.7. Dados quantitativos e qualitativos da Ouvidoria Interna	107
5.8. Dados quantitativos e qualitativos da Ouvidoria Itinerante	108
5.9. A Ouvidoria e o fortalecimento da cidadania	111
5.10. A Ouvidoria e o cliente	114
5.11. A Ouvidoria e a cultura organizacional	115
5.12. A Ouvidoria, o marketing e a imagem empresarial	119
5.13. Relacionamentos e resultados	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	129

INTRODUÇÃO

O uso da palavra cidadania proliferou, sobremaneira, no cotidiano de nosso país nos últimos anos. Sua utilização muitas vezes é equivocada e, de certa forma, vulgarizada. Em ano de eleição, a cidadania aparece nos discursos de candidatos, nos programas de partidos políticos, no imaginário popular. Mas o que é mesmo esta tal cidadania? Como escreve Jaime Pinsky na introdução do livro “História da Cidadania”¹, ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranqüila. Portanto, exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais.

Para José Murilo de Carvalho, uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível: “Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico”.²

Pode-se afirmar, então, que na sua acepção mais ampla, cidadania é a expressão concreta do exercício da democracia.

A Constituição brasileira, promulgada a 5 de outubro de 1988 – como destaca a professora Maria Victoria de Mesquita Benevides³ – admite a combinação de formas de democracia direta com a democracia representativa. Ao célebre princípio “todo o

¹ PINSKY, Jaime e Carla Bassanezi Pinsky (org.). História da Cidadania. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003, p. 9.

² CRAVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 9.

³ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A Cidadania Ativa – Referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Editora Ática, 2003, p. 10.

poder emana do povo”, acrescentou-se: “que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição” (art. 1º, § único). Segundo Benevides, a novidade radical da Constituição de 1988 está contida no “diretamente”.

Valorizando esta “novidade”, o jurista Fábio Konder Comparato, há algum tempo, empreende luta em defesa de uma reforma política no Brasil que seja capaz de trazer o povo para o centro das decisões. Ele aponta como passo fundamental a aprovação de um projeto apresentado ao Congresso Nacional pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que regulamenta o artigo 14 da Constituição Federal, tornando decisiva a participação do povo no que diz respeito a plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa. Diz o jurista que o povo elege os que devem representá-lo na cena política, mas não pode nunca destituí-los; escolhe os ocupantes de cargos políticos, mas não tem nenhum poder para fazer com que eles respeitem os direitos sociais declarados na Constituição Federal.

Esta transição para uma cidadania mais ativa também pressupõe a luta por uma sociedade que promova o desenvolvimento do indivíduo como cidadão; e que garanta o controle social sobre a Administração Pública e permita maior transparência na gestão empresarial. Como parte desse processo, o papel das ouvidorias é, no nosso modo de ver, extremamente importante, pois este instituto expande a capacidade pública de decidir as grandes questões nacionais de modo mais democrático, concedendo o devido espaço aos direitos dos cidadãos e estabelecendo caminhos eficientes que permitam a participação popular.

A ouvidoria no Brasil tem suas peculiaridades – próprias de um país que vive um processo de fortalecimento das instituições e do cidadão diante delas. Dentro do espaço que a Constituição permite, as ouvidorias vêm atuando em área na qual o cidadão não vinha sendo atendido com o devido respeito: o serviço público. E, mesmo

na iniciativa privada, o ouvidor (ou ombudsman) exerce uma função de caráter público, protegendo o cidadão nas relações de consumo, com o reconhecimento de sua fragilidade diante de grandes corporações.

Como diz Edson Luiz Vismona⁴, num país em que o autoritarismo ainda é defendido por muitos como uma virtude e no qual persiste, muitas vezes, uma execrável confusão entre o interesse público e o privado, a ouvidoria auxilia no fortalecimento do indivíduo diante das grandes e mais complexas estruturas prestadoras de serviços e produtos, conferindo mais transparência às ações das instituições, buscando a superação da passividade com o incentivo à participação e, por conseqüência, aprimorando o grau de conscientização da cidadania e a valorização da democracia.

E é desse instituto, originário da Suécia do início do século XIX, que trata esta dissertação, na qual buscamos historiar o papel da ouvidoria no processo de aperfeiçoamento da cidadania em nosso país. Como objeto de estudo, temos a Ouvidoria da Caixa Econômica Federal, instalada há quatro anos. E não foi gratuita a escolha desta ouvidoria como foco deste trabalho. Instituição fundada em 1861, a Caixa é o principal agente de políticas públicas do governo federal, desenvolvendo uma gama de ações e serviços que a tornam presente, de uma forma ou de outra, na vida de milhões de brasileiros. Ao atuar em setores como habitação, saneamento básico, infra-estrutura e prestação de serviços, a empresa ocupa um lugar fundamental no processo de promoção do desenvolvimento urbano e da justiça social em nosso país, com impacto na qualidade de vida da população, especialmente a de baixa renda. Por outro lado, a Caixa é o maior banco público da América Latina, com uma base de clientes de mais de 33 milhões de pessoas.

⁴ VISMONA, Edson Luiz. “A Ouvidoria no Brasil”. São Paulo: Associação Brasileira dos Ouvidores (ABO), 2001, p.17.

A dissertação está dividida em cinco capítulos. No primeiro, contextualizamos o instituto da ouvidoria: a origem do ombudsman clássico; sua natureza; o histórico do ombudsman/ouvidor no Brasil; seu perfil, o código de ética e o decálogo do profissional brasileiro. No segundo capítulo, tratamos da ouvidoria pública em nosso país: sua expansão; modelos institucionais; requisitos para autonomia do titular do instituto; e a relação entre ouvidoria e democracia participativa. No terceiro capítulo, nosso olhar se dirige ao ouvidor privado e às mudanças nas relações de consumo no Brasil, com os seguintes subitens: a importância do Código de Defesa do Consumidor; o papel das ouvidorias privadas; a responsabilidade social das empresas; os órgãos de defesa do consumidor; e a participação da sociedade civil neste movimento. No quarto capítulo, destacamos a instituição Caixa Econômica Federal: o histórico, a atuação da empresa e seu investimento na Responsabilidade Social Corporativa. E no quinto capítulo, finalmente, cuidamos da experiência da Ouvidoria da Caixa: a criação do instituto; o caráter da ouvidoria; sua estrutura; seu funcionamento; o atendimento ao público; dados quantitativos e qualitativos dos canais externo, interno e itinerante; a ouvidoria e o fortalecimento da cidadania; a ouvidoria e o cliente; a ouvidoria e a cultura organizacional; a ouvidoria, o marketing e a imagem empresarial; e o relacionamento institucional da ouvidoria e seus resultados.

No que se refere a uma visão mais crítica das ouvidorias no Brasil (e em especial da Ouvidoria da Caixa Econômica Federal), o trabalho certamente tem lacunas. Embora tenha havido uma boa aproximação com os representantes da Ouvidoria da empresa, não foi possível um contato com dirigentes da Caixa, com empregados e com usuários externos dos serviços do instituto. Talvez sejam esforços para serem empreendidos em futura etapa de estudos e investigação. Também houve dificuldade na pesquisa bibliográfica, em virtude da grande carência de publicações a

respeito do tema. A maior parte das referências utilizadas está presente em artigos de revistas especializadas e em trabalhos monográficos.

Entendemos, no entanto, ter sido relevante lançar este olhar sobre a ouvidoria – elemento importante, entre outros, para a construção da democracia participativa em nosso país. E, mesmo que de forma parcial, um olhar que busca revelar as inquietações, os impasses e os desafios que envolvem este instituto num momento em que os usuários de serviços públicos e os consumidores de maneira geral vêm se conscientizando dos seus direitos e batalhando por eles.

CAPÍTULO 1

Contextualizando o instituto da Ouvidoria

1.1. A origem do ombudsman clássico

Ao empreendermos pesquisa sobre a origem do ombudsman⁵/ouvidor, chegamos a um consenso: o surgimento⁶ desta figura ocorreu na Suécia. Marcos Aurélio Bastos⁷ cita 1713 como um ano importante para a criação do ombudsman. Neste ano teria surgido a figura do “Supremo Representante” (*Högste Ombudsmannen*), cuja atribuição era manter a vigilância geral, assegurando que os funcionários do governo exercessem suas funções de acordo com as leis e regulamentos. Jairo Faria Mendes⁸ também cita o mesmo ano para o surgimento de uma figura próxima ao ombudsman clássico, cuja função seria ouvir as queixas que os cidadãos tinham do poder público, investigá-las e, caso fosse necessário, pedir providências.

⁵A palavra ombudsman, traduzida ao pé da letra, pode sugerir a idéia de procurador, destaca Jerônimo Jesus dos Santos. “A primeira parte da palavra – *ombud* – significa ‘representar alguém’ e o sufixo *man*, que provém do tronco das línguas anglo-saxônicas, significa ‘homem’” (SANTOS, Jerônimo Jesus. “Renascimento no século 21 – A Ouvidoria como meio alternativo e profícuo de solução de conflitos e a mudança na relação entre consumidores e empresas”. Revista Cadernos de Seguros, ano XXIV, nº 127, novembro de 2004, p. 49).

⁶Na busca de possíveis origens do ombudsman, Marcelo Aurélio Bastos encontrou vários instrumentos de controle da administração que se assemelham com este instituto e poderiam ser apontados como seus antecedentes: na Grécia havia os *Euthynoi*, em Atenas, que eram cidadãos que exerciam vigilância com o objetivo de assegurar o cumprimento de acordos ditados pelo Conselho dos Quinhentos e, em Esparta, o *Ephorat*, uma instituição que possuía poderes disciplinares sobre o rei e seus funcionários; na China, o *Yan* era o controlador da administração imperial chinesa; no Império Persa, o “Olho do Rei” era um auxiliar direto do Imperador Ciro, a quem cabia a supervisão de todos os funcionários; o *Tribunus Plebis*, na antiga Roma, era encarregado de garantir à plebe alguma proteção contra os abusos dos patrícios; em Veneza, o Conselho dos Dez exercia controle sobre a burocracia da cidade; o *Missi Domicini*, na igreja medieval cristã, era um mediador entre o príncipe e seus súditos; o Procurador Geral da Rússia tinha a atribuição de fiscalizar os funcionários e auxiliares de Pedro “o Grande”; na Turquia, uma repartição superior de justiça exercia vigilância sobre os funcionários com o fim de assegurar a obediência islâmica. Essa repartição acabou inspirando o Rei Carlos XII a criar em seu país o cargo de Supremo Representante do Rei (BASTOS, Marco Aurélio. “A Ouvidoria Pública no Paraná” – Monografia apresentada à disciplina de Metodologia Científica, do Curso de Especialização em Administração Pública, Unibrasil, 2006).

⁷BASTOS, Marco Aurélio. “A Ouvidoria Pública no Paraná” – Monografia apresentada à disciplina de Metodologia Científica, do Curso de Especialização em Administração Pública, Unibrasil, 2006.

⁸MENDES, Jairo Faria. “O Ombudsman e o leitor”. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2002, p.22.

Em 1719, o Supremo Representante do Rei passa a chamar-se Chanceler da Justiça (*Justitiekansler*), alteração que não teria implicado em mudanças nas suas atribuições. De 1766 a 1772, o Chanceler da Justiça passou a ser designado por um corpo representativo e não mais pelo rei. Bastos considera este período como antecessor ao momento de surgimento do instituto do ombudsman.

“Após o golpe de Estado de 1772, encabeçado pelo rei Gustavo III, o Chanceler da Justiça voltou a ser um funcionário de confiança do rei, adquirindo uma posição semelhante ao do Ministro da Justiça. A partir de 1776, com o declínio da realeza, o Parlamento começou a nomear o Chanceler da Justiça, que passou a ser um mandatário daquela Casa, controlando, em seu nome, a administração e a justiça.

“A nova política introduzida pela Constituição de 1809 estabeleceu uma divisão das atribuições do Estado entre o Rei e seu Conselho, o Parlamento e os Tribunais. Para manter o equilíbrio entre estes poderes, era necessário criar instrumentos que controlassem as atividades governamentais. Como o Chanceler da Justiça não tinha suficiente independência do monarca para poder proteger os cidadãos com eficácia, foi sugerida a criação de um instituto inteiramente independente do governo, surgindo assim o Ombudsman (*Justitieombudsman*), um ‘guardião das leis’ designado pelo Parlamento para garantir os direitos coletivos e individuais do povo, zelando pelo seu bem-estar e defendendo-o das injustiças cometidas pelos funcionários do governo que exercem suas funções fora da legalidade. O primeiro Ombudsman foi nomeado em 1810.

“Desta forma, o Chanceler da Justiça passa a ter atribuições de representar a Coroa nos casos em que afetem os direitos do Estado, vigiando a administração da Justiça e atuando contra juízes e funcionários que não cumpram com seu dever. Já o ombudsman, como representante do Parlamento, tem como atribuições vigiar a forma de como juízes e funcionários do governo observam

as leis e denunciar aqueles que atuam ilegalmente ou que não exerçam seus deveres corretamente.”⁹

Mendes também cita 1809 como o ano da oficialização do ombudsman clássico, a partir de reforma constitucional sueca:

“Ele tinha o status de ministro e era nomeado pelo governo com a função de ouvir as queixas que os cidadãos tinham contra o poder público. Se alguém era mal atendido em uma repartição pública, se tinha problemas com a burocracia, se tinha conhecimento de irregularidades no serviço público, era o ombudsman quem ele devia procurar.”¹⁰

Esta Constituição foi fortemente influenciada pelas idéias de Montesquieu¹¹, dividindo as atribuições do Estado entre o Rei (e seus conselheiros), o Parlamento e o Judiciário. O ombudsman, então, surgia para assegurar que as autoridades administrativas e os tribunais seguissem a lei.

Edson Luiz Vismona, fundador e ex-presidente da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO), corrobora este dado histórico, quando afirma que a figura do ombudsman surgiu na Suécia, no início do século XIX, em um claro fortalecimento dos direitos do cidadão diante do poder do Estado.¹² A própria

⁹BASTOS, Marco Aurélio, op.cit.

¹⁰ MENDES, Jairo Faria, op.cit.

¹¹ Charles-Louis de Secondat, senhor de La Bredé e Barão de Montesquieu (1689-1755): filósofo, político e escritor francês, de formação iluminista, ficou famoso pela sua teoria de separação dos poderes, consagrada em muitas das modernas constituições nacionais. A Teoria da Separação dos Poderes ou da Tripartição dos Poderes do Estado está presente no livro “O Espírito das Leis” (1748), que visou moderar o Poder do Estado dividindo-o em funções e dando competências a órgãos diferentes desse mesmo Estado.

¹² VISMONA, Edson Luiz. “A Ouvidoria no Brasil”. São Paulo: Associação Brasileira dos Ouvidores (ABO), 2001, p.11.

Ouvidoria-Geral da União, fazendo conhecer o histórico do instituto da ouvidoria no Brasil e no mundo, esclarece:

“A Suécia, após ser derrotada na guerra contra a Rússia em 1807, perdeu metade de seu território, hoje a atual Finlândia. Uma nova Constituição foi promulgada em 1809, que limitou o poder real e deu ao Parlamento novas prerrogativas. Nesse contexto surge a figura do Ombudsman, eleito pelo Parlamento com a missão de atuar como ponte entre o governo e a população, foi um sinal claro de fortalecimento dos direitos dos cidadãos diante do Poder Estatal. O Ombudsman, portanto, representa o cidadão perante o Estado.”¹³

Portanto, o ano de 1809 ficou estabelecido, no âmbito dos estudos sobre ouvidoria, como o marco do surgimento da figura do ombudsman, que como representante do Parlamento tinha como atribuições vigiar a forma como juízes e funcionários do governo observavam as leis e denunciar aqueles que atuassem ilegalmente ou não exercessem seus deveres corretamente.

Quase um século depois da implantação de seu ombudsman, lembra Antônio José Veiga Roldão¹⁴, a Suécia criou outros cargos semelhantes. Surgiram, então, o ombudsman de assuntos militares e judiciais, o da administração civil, o dos consumidores, o da liberdade econômica e, posteriormente, o da imprensa.

No primeiro século de existência do ombudsman, a instituição ficou restrita à Suécia. A Finlândia instituiu o ombudsman em 1919 e, a partir da década de 1950, o instituto se expande, com características próprias, para Dinamarca (1954), República Federal da Alemanha (1957), Noruega (1962), Nova Zelândia (1962) e assim sucessivamente. Bastos justifica a dificuldade de propagação da figura do ombudsman

¹³ Disponível em <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em junho de 2006.

¹⁴ ROLDÃO, Antônio José Veiga, autor da pesquisa “O Perfil Profissional do ombudsman nas instituições do Brasil”. Dissertação de Mestrado, Universidade de Havana.

à resistência de governantes e autoridades públicas, que não viam com bons olhos a ingerência externa sobre sua administração. Chefes de repartição tinham receio que o controle externo interferisse no funcionamento normal do expediente, os servidores tinham medo de serem criticados e receberem advertências e, finalmente, os parlamentares encaravam o ombudsman como um rival no papel de intermediário entre a Administração Pública e a população.

Nas décadas de 1960 e 1970 verifica-se uma grande expansão da instituição do ombudsman em todo o mundo:

“Merece destaque: a Inglaterra, cujo Comissário Parlamentar somente pode agir caso um pedido de investigação seja formulado por parlamentares; o Canadá, que implantou o Ombudsman primeiramente nas províncias e posteriormente no território nacional; os Estados Unidos da América, que criaram Ombudsman em alguns estados daquela federação, como Havaí, Nebraska, Iowa, New Jersey e Alasca; a França, cuja atuação do Mediador está condicionada à existência de um direito individual afetado e ao recebimento de queixas remetidas pelos deputados; Portugal, que define o Provedor de Justiça como órgão público independente com garantias de independência, inamovibilidade e imunidade; Trinidad e Tobago, que teve a primeira iniciativa de implantação do instituto na América Latina; e a Espanha, cujo Defensor do Povo tem na informalidade processual sua principal característica, controla toda a Administração Pública bem como entes públicos personificados, inclusive o militar.”¹⁵

Segundo Bastos, a proximidade histórica e cultural de Portugal e da Espanha com os países latino-americanos influenciou a implantação do ombudsman na América Latina, coincidindo, como não poderia deixar de ser, com o processo de

¹⁵BASTOS, Marco Aurélio, op.cit.

redemocratização do continente. Em 1983, na cidade de Caracas, Venezuela, aconteceu o primeiro encontro sobre o projeto “Ombudsman para la América Latina”, que tinha como propósito discutir a implantação do ombudsman nos ordenamentos dos países latino-americanos. Neste encontro foi criado o “Instituto Latino-americano del Ombudsman”, com o objetivo de coordenar os esforços dedicados ao estudo, à proteção e à instauração da instituição nos diversos países da América Latina.

“Além da experiência de Trinidad e Tobago, podemos assinalar as iniciativas da Guatemala, com a instituição do Procurador dos Direitos Humanos; do México, que teve sua primeira experiência instituindo, a nível municipal, o *Procurador de Vecinos*; da Argentina, que atua no âmbito da discricionarietà administrativa, um traço comum a quase todos Ombudsman latino-americanos; da Bolívia, que amplia seu leque de competências para além das atribuições peculiares do instituto do Ombudsman clássico, devido as profundas deficiências sociais encontradas na região; do Peru, que permite ao titular do instituto atuar em qualquer fase dos processos de *habeas corpus*; de Honduras, que, assim como a Bolívia, inclui no âmbito de sua competência atribuições que não são características do Ombudsman, tais como relações familiares, segurança alimentar, crianças desamparadas; do Paraguai e do Brasil, que instituíram o Ombudsman a nível regional ou setorial.”¹⁶

Embora algumas nações não tenham instituído o ombudsman com jurisdição nacional, como destaca Bastos acima, a implantação em algumas unidades territoriais serviu para iniciar o processo que viria a difundir a instituição em diversas organizações públicas e privadas, como ocorreu no Brasil. No âmbito comunitário, a primeira e mais importante iniciativa foi a criação do ombudsman europeu, em 1992, com abrangência

¹⁶Ibid.

sobre todos os países membros da comunidade, com atuação relacionada à má administração.

O sucesso da implantação do ombudsman, tanto no seu modelo escandinavo quanto nas diversas variáveis encontradas mais recentemente, em países regidos por diferentes formas de governo, demonstra o poder de flexibilização e de adaptação do instituto, transformando-o numa instituição praticamente universal.

É preciso reconhecer, porém, que em muitas dessas variáveis a instituição sofre limitações na sua jurisdição, ou na sua autonomia funcional, ou nos seus poderes, ou, ainda, na extensão de seu controle. Mas ainda assim é inegável que, mesmo sofrendo limitações, a figura do ombudsman apresenta inúmeros benefícios para os cidadãos, servidores públicos e Administração Pública.

1.2. A natureza do ombudsman clássico

A natureza do ombudsman clássico é a de um instrumento constitucional de controle da Administração Pública, das Forças Armadas e do Poder Judiciário. Como destaca Eduardo Lobo Botelho Gualazzi, “o controle tende a assegurar a coerência da atividade administrativa: é um fator essencial de coordenação para o bom funcionamento interno da Administração. O controle assegura ainda que a Administração respeite as regras assentadas pelo poder político e não se imiscua nos direitos e liberdades públicas dos cidadãos”.¹⁷ O ombudsman, desta forma, veio se somar às diversas espécies de controles tradicionais: administrativo, jurisdicional e político, entre outros.

¹⁷ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. “Controle Administrativo e Ombudsman”. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 81, v. 677, março de 1992.

Gualazzi considera o ombudsman o único instituto jurídico-administrativo que possibilita aos administrados realizar controle em relação “às lacunas omissivas e comissivas, às zonas cinzentas e a certos abusos e distorções do poder discricionário, no âmbito interno da Administração Pública”¹⁸. Para ele, o ombudsman supre e supera a rigidez, a limitação e as deficiências eventuais das outras espécies de controle. Já para Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes – lembra Bastos em sua monografia¹⁹ –, “a instituição do Ombudsman é uma clara reafirmação do pronunciamento de André Legrand de que: ‘de maneira direta ou indireta, todos os meios de controle se apresentam como um meio de defesa dos direitos e interesses do cidadão’”²⁰.

Devido às múltiplas formas e adaptações que a instituição escandinava sofreu ao migrar para outros países, não existe consenso entre os estudiosos quanto à definição do ombudsman. Para Larry B. Hill, o ombudsman clássico possui “algumas características definidoras”: é instituído por lei; é funcionalmente autônomo; não integra a administração; independe operacionalmente, tanto do Legislativo quanto do Executivo; é um especialista; é um perito; não tem posição partidária; é normativamente universalista; defende os interesses da parte, mas não é um adversário da administração; qualquer pessoa pode vê-lo e entrar em contato com ele.²¹

Ao logo do tempo, ressalta Bastos, o instituto sueco recebeu várias denominações pelo mundo: representantes da Comissão Parlamentar, na Alemanha e na Nova Zelândia; Comissário Parlamentar para a Administração, na Inglaterra; Defensor Cívico, na Itália; representante da Comissão Permanente de Investigação, na Tanzânia; Mediador, na França; Provedor de Justiça, em Portugal; Defensor do Povo, na Espanha

¹⁸ Ibid.

¹⁹ BASTOS, Marco Aurélio, op.cit.

²⁰ GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. “O Ouvidor-Geral. Uma Experiência Municipal”. São Paulo: Revista de Direito Público, ano 20, nº 83, julho e setembro de 1987. p. 53

²¹ LEITE, Celso Barroso. “Ombudsman: corregedor administrativo”. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.

e em alguns países latino-americanos; Procurador dos Direitos Humanos, na Guatemala; e Ouvidor, no Brasil.

“Apesar da multiplicidade de formas e nomes que recebeu, de acordo com as peculiaridades de cada país onde foi instituído, o Ombudsman jamais perdeu sua principal qualidade, a de defender os direitos fundamentais do cidadão.”²²

Bastos destaca, em seu estudo, as principais características do instituto que serviu de inspiração para as mais diversas nações. Resumimos, a seguir, alguns desses traços marcantes.

1.2.1 Quanto à jurisdição

O ombudsman, na concepção escandinava, tem jurisdição em todo o país, exercendo de forma ampla e genérica o controle sobre os órgãos da administração direta e indireta. Podemos encontrar em alguns países, como no Brasil, uma jurisdição limitada ao âmbito federal, estadual ou municipal da administração direta e/ou indireta ou, ainda, somente em determinados órgãos ou setores da administração pública.

1.2.2 Quanto à autoridade

O ombudsman possui o poder de investigação, crítica ou recomendação e certos direitos inerentes a sua função, como solicitar informações a funcionários públicos, requisitar qualquer documento, arquivo ou registro e ter livre acesso a todas as repartições públicas que estão sob sua jurisdição, para inspeções rotineiras ou para apuração de fatos ligados a algum caso específico. A unipessoalidade lhe transfere autoridade e prestígio junto ao poder público. Sua autoridade é, sobretudo, moral,

²² BASTOS, Marco Aurélio, op.cit.

limitando-se a criticar, censurar, sugerir ou recomendar alguma providência para reparar o dano causado. Não lhe é permitido modificar ou anular ato ou decisões administrativas ou judiciais, não possui caráter coercitivo, não podendo, com exceção do ombudsman sueco e finlandês, punir, advertir ou acusar junto aos tribunais os servidores faltosos.

1.2.3 Quanto à iniciativa das investigações

As investigações, geralmente, são iniciadas a partir de reclamações ou denúncias dos cidadãos que podem ser feitas por carta, telefone, internet ou diretamente ao titular do cargo, sem qualquer formalidade. Porém, existem países que aceitam somente aquelas encaminhadas por membro do Parlamento, a fim de controlar a demanda. Em geral, a reclamação deve ser apresentada dentro de um ano, mas o ombudsman pode cuidar de uma reclamação já prescrita e, nesses casos, é como se ele estivesse agindo por sua própria iniciativa, já que, na maioria dos países, o ombudsman também pode fazer investigações por iniciativa própria quando toma conhecimento de alguma irregularidade ou ilegalidade durante as inspeções que realiza – na Suécia, ressalta Bastos, ele inspeciona pessoalmente as cadeias, hospitais para doentes mentais, instituições para tratamento de alcoólatras e orfanatos – ou através da mídia. Não é exigido qualquer pré-requisito para que o cidadão formalize sua reclamação ou denúncia, mesmo que este seja estrangeiro, não esteja no pleno gozo de seus direitos políticos ou não seja o titular do direito lesado. A única restrição se refere a denúncias anônimas que geralmente são preteridas.

O ombudsman tem a prerrogativa de apurar ou não as reclamações recebidas. Uma vez aceita, é sua função iniciar o caso solicitando informações, colhendo provas, inspecionando repartições até que se chegue a uma conclusão final que será transmitida

ao reclamante, às repartições e autoridades interessadas. Os resultados destas investigações não se limitam ao caso que as motivaram e, muitas vezes, suas recomendações, críticas ou sugestões produzem alterações nas normas, rotinas, critérios e atitudes que afetam a estrutura da repartição ou do órgão investigado, tornando o ombudsman um agente ativo de mudanças, que muitas vezes, além de satisfazer o cidadão reclamante, contribui para melhorar e aprimorar os serviços públicos prestados a toda a coletividade.

Além de comunicar o resultado final de suas investigações para o cidadão que fez a denúncia ou reclamação, o ombudsman escandinavo apresenta anualmente ao Parlamento um relatório, com o resumo dos casos e recomendações mais importantes, das atividades exercidas e dados estatísticos, que é amplamente divulgado e distribuído aos órgãos e repartições públicas, constituindo importante elemento de pesquisa e orientação administrativa. Aliás, é por meio da publicidade que o ombudsman adquire visibilidade pública, credibilidade junto à população e o respeito dos agentes públicos.

1.2.4 Quanto às suas qualificações

Uma das principais funções do ombudsman é dar ao cidadão a atenção que lhe é devida, tratando-o com o devido respeito, escutando com paciência seus reclamos, demonstrando que está sensibilizado com os problemas apresentados, deixando de lado experiências vividas que possam levar a pré-julgamentos, procurando resolver a situação com empenho e celeridade, tornando a relação entre a administração e o cidadão a mais humana e informal possível.

Para desempenhar estas e outras funções exigem-se qualificações do ombudsman que vão além do notável saber, de sólidos conhecimentos jurídicos, de experiência na administração pública e do conhecimento da organização em que vai

atuar, é preciso que o titular da instituição tenha elevado espírito público, senso de justiça e de equidade, sensibilidade social, habilidade nas relações públicas, equilíbrio, personalidade, ilibada reputação, reconhecida solvência moral e probidade a toda prova.

1.2.5 Quanto à nomeação

O ombudsman é nomeado, designado ou eleito de acordo com a legislação e as peculiaridades de cada país. Desta forma podemos ter, por exemplo, a nomeação do ombudsman pelo Legislativo, mediante aprovação do Executivo; pelo Executivo, mediante consulta do Legislativo; pelo Executivo mediante proposta de colegiados da sociedade civil; pelo Executivo através de nomeação por decreto.

Em qualquer caso, a autonomia funcional é característica indispensável para que o ombudsman possa atuar com liberdade e eficiência. Para tanto é necessário que ele tenha uma série de garantias que possibilitem completa isenção nas suas ações, entre as quais mandato certo, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos e previsão legal para os casos de cassação.

A doutrina aconselha que o mandato do ombudsman seja de pelo menos cinco anos, sendo permitida a sua reeleição. Quanto à cassação, normalmente o ombudsman somente terá seu mandato cassado nos casos de condenação por sentença passada em julgado por delito doloso ou negligência.

Em alguns países, a vinculação formal do ombudsman ao Parlamento, como acontece no instituto escandinavo, tem suscitado muita polêmica entre estudiosos e doutrinadores. A subordinação ao Legislativo possibilita que o ombudsman esteja exposto a manobras políticas e partidárias. Todavia, neste sistema, sua destituição do cargo somente se dará pela maioria dos parlamentares, o que lhe garante maior tranquilidade para exercer sua função. Por outro lado, se estiver vinculado ao Executivo

poderá sofrer pressões da autoridade a que esteja subordinado, comprometendo sua imparcialidade quando estiver defendendo o cidadão por erros ou atos praticados por este poder. De qualquer forma, em ambos os modelos, a maioria das legislações proíbe que o ombudsman exerça qualquer atividade política.

1.3. Histórico do ombudsman/ouvidor no Brasil

A primeira proposta de criação de um ombudsman no Brasil ocorreu em 1823²³, 14 anos após a implementação constitucional dessa figura na Suécia e um ano depois da Independência brasileira. Foi uma iniciativa do deputado constituinte José de Souza Mello, representante da Província de Alagoas, que apresentou um projeto estabelecendo a instituição, em cada província do país, de um “Juízo do Povo”, para que a população pudesse recorrer nos casos de opressão. A proposta, que guardava grande similaridade com o paradigma sueco, não foi aceita pelos membros do Parlamento daquela época.

Deve ser destacado que instituição com a mesma denominação – ouvidor-geral²⁴ – teve relevância no Brasil no período compreendido entre os anos de 1534 e 1832 – da época da colonização portuguesa até os primeiros anos do Brasil Império. Desde a instalação da divisão territorial em capitanias hereditárias, o rei de Portugal indicava ouvidores para exercerem suas atribuições juntamente com os governadores gerais. Os ouvidores possuíam o poder de lavrar e promulgar leis, estabelecer câmaras de vereadores, atuar como comissários de Justiça e, principalmente, ouvir as reclamações e

²³ ROLDÃO, Antônio José Veiga Roldão, op.cit.

²⁴ No Brasil, ainda que seja normal encontrar-se a terminologia ombudsman, é também comum encontrar-se a terminologia ouvidor, notadamente na esfera pública. Arthur Virmond de Lacerda critica o uso da palavra estrangeira: “Tal desamor ao que nos é próprio levou nos últimos anos a no Brasil adotar-se a figura do ‘ombudsman’, de origem sueca, funcionário incumbido de receber queixumes e reivindicações das pessoas e sobre elas prover, quando tal integrava as funções de ouvidor, personagem tão característico do sistema judicial português e que no Brasil introduziu-se com as capitanias. Ou seja, adotou-se como brilhante novidade estrangeira – e com um barbarismo indiomático – o equivalente alienígena a uma instituição entre nós tão longeva quanto praticamente nossa própria nacionalidade. Com o ‘ombudsman’ preferiu-se o estranho ao próprio, o estrangeiro ao nacional, resultado nada louvável a um escasso conhecimento de nossas raízes ou de sua estima, ou ambos os motivos” (LACERDA, Arthur Virmond. “As ouvidorias do Brasil Colônia”. Curitiba: Juruá, 2000).

reivindicações da população sobre improbidades e desmandos administrativos por parte dos servidores do governo. Eram, entretanto, muito mais ouvidores do rei que do povo.²⁵

A discussão sobre o instituto do ombudsman no Brasil retornou somente na década de 1960, quando se iniciaram os debates para o estabelecimento de uma instituição similar no governo federal. O momento era propício, várias agências governamentais implantaram a figura do ombudsman, principalmente nas áreas de saúde e previdência social, mas, com o golpe militar de 1964, as instituições democráticas começaram a ser liquidadas em nosso país.

Em 1975, segundo Bastos, foi editado o primeiro livro no Brasil sobre o assunto: “Ombudsman, corregedor administrativo: a instituição escandinava que o mundo vem adotando”, de Celso Barroso Leite. Em 1977, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) cria em seu quadro de pessoal o cargo de ombudsman, que não chegou a ser preenchido.

Durante o processo de redemocratização do país foram feitas várias tentativas junto ao Congresso Nacional no sentido de se introduzir o ombudsman no Brasil. Em 1981, um grupo de parlamentares liderados pelo deputado Mendonça Neto apresentou uma proposta de emenda constitucional, que pleiteava a criação de uma Procuradoria Geral do Povo, com a atribuição de investigar as violações da lei e dos direitos fundamentais do cidadão, mas a emenda foi arquivada por decurso de prazo. No mesmo ano, outra proposta, de autoria do deputado José Costa, sugeria a criação de uma Procuradoria-Geral do Legislativo. Em meados da década de 1980, o senador Marco Maciel apresentou um projeto propondo a instituição do Ouvidor Geral, com a

²⁵ OLIVEIRA, João Elias de (coordenador), Manoel Eduardo Alves e Gomes e Edson Luiz Vismona. “Experiências brasileiras com ouvidorias e ombudsman”. Disponível em <http://www.transparencia.org.br>. Acesso em junho de 2006.

incumbência de receber e apurar queixas ou denúncias de pessoas prejudicadas por ato da administração.²⁶

Finalmente, no início da década de 1980, começam a surgir, timidamente, os primeiros sinais de abertura democrática. Assim, o debate para a criação de canais de comunicação entre a estrutura do poder e a população volta à tona. Nessa conjuntura, o governo federal, em 1986, toma a iniciativa de criar o cargo de Ouvidor-Geral da Previdência Social, por meio do Decreto nº 92.700. “Se cada cidadão tem o direito de fiscalizar, cada servidor público tem o dever de aceitar esta fiscalização”, advertiu o presidente da República na ocasião, afirmando ainda que “as medidas adotadas subordinam os serviços do Estado ao controle democrático por parte da sociedade”. Mesmo que louvável, foram postergados alguns elementos essenciais na estruturação do órgão, o que acabou por comprometer integralmente os resultados da iniciativa.²⁷

Também em 1986, durante o governo do presidente José Sarney, através do Decreto nº 93.714, é criado o Conselho de Defesa e Informação do Cidadão, tendo sido designado para ocupar a chefia do órgão o jornalista Fernando César Mesquita, onde permaneceu até 1987. Para João Elias Oliveira, a amplitude de atribuições, sem os necessários atributos e instrumentos para sua exequibilidade, sobretudo em termos de prerrogativas funcionais e administrativas, acabou por descaracterizar a iniciativa. Além disso, a fixação de uma unidade administrativa como responsável pela apuração de todas as incorreções dos diversos segmentos da administração federal acabou representando, na prática, apenas um meio de legitimá-las.

“A institucionalização de canais de denúncias, ao mesmo tempo em que amortece seus impactos, torna-as manipuláveis por aqueles que detêm o poder.

²⁶ BASTOS, Marco Aurélio, op.cit.

²⁷ OLIVEIRA, João Elias de, op.cit.

Daí serem imprescindíveis a independência, a força e o prestígio do seu titular, elementos que não foram contemplados no decreto em questão.”²⁸

João Elias Oliveira também chama atenção para o artigo 5º do Decreto nº 93.714, que impedia o Conselho de dar divulgação a fatos sob sua avaliação ou apreciação, sem expressa autorização presidencial. “A última força que restava, desse modo, acabou por ser subtraída dessa comissão, que não passou de um balcão de reclamações da administração pública federal”²⁹. O próprio relatório anual de suas atividades só seria remetido ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas após censura do presidente da República. “Esse diploma, que em sua ementa afirmava dispor acerca da defesa de direitos dos cidadãos contra abusos da administração federal, acabou por consagrar abusivamente a subtração do direito de informação dos cidadãos brasileiros”.³⁰

Ainda em 1986, pelo Decreto-Lei nº 215/86, é instituída a primeira ouvidoria pública no recém-democratizado Brasil, na cidade de Curitiba, capital do Estado do Paraná, durante a gestão do prefeito Roberto Requião. A finalidade da ouvidoria era atuar na defesa dos direitos individuais e coletivos e contra atos e omissões ilegais ou injustos cometidos pela Administração Pública Municipal. O seu estabelecimento pode ser visto como uma resposta a uma latente demanda social, resultado de duas décadas de silêncio imposto pelo regime político. A abertura democrática chamava atenção para a fragilidade dos mecanismos de controle da Administração Pública brasileira e para o distanciamento gerado pelo regime militar que havia deixado a sociedade à margem do Estado, provocando a necessidade de serem criados instrumentos que promovessem a participação popular na gestão pública, característica essencial do processo

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

democrático.³¹ Na vanguarda da experiência nacional, Curitiba acolheu em agosto de 1987 o II Simpósio Latino-Americano do Ombudsman, do qual surgiu a Carta de Curitiba sobre o instituto do ombudsman, editando princípios que, segundo Caio Tácito, “balizariam a institucionalização do órgão como uma magistratura de persuasão, compatível com os organismos e formas tradicionais de controle do poder público”.³²

Em 1985, na esfera privada, a Rhodia introduziu a figura do ombudsman em sua estrutura organizacional. A engenheira de alimentos Maria Lúcia Galli saiu da direção do Serviço de Proteção ao Consumidor do Governo de São Paulo (Procon) para chefiar o Núcleo de Valorização do Consumidor criado pela empresa, assumindo a função de ombudsman.³³ Em setembro de 1989, outro avanço: o jornal Folha de S. Paulo se transforma no primeiro órgão de imprensa brasileiro a ter um ombudsman em sua estrutura editorial.³⁴ A Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE) e o Grupo Pão de Açúcar³⁵ também adotaram seus ombudsman, influenciados pela voga de respeito ao consumidor. Com o advento do Código de Defesa do Consumidor (CDC), em 1990, várias empresas e organizações não governamentais foram estimuladas a seguir o mesmo caminho, difundindo entre seus clientes o conceito e a importância do ombudsman.

Na Assembléia Nacional Constituinte de 1988, um anteprojeto de autoria da deputada Raquel Capiberibe previa a criação do Defensor do Povo, inspirado nas constituições portuguesa, de 1976, e espanhola, de 1978, que teria a incumbência de

³¹ BASTOS, Marco Aurélio, *op.cit.*

³² TÁCITO, Caio. “Ombudsman – O Defensor do Povo”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 171, n. 8, p. 15-25, jan./mar.1988, p. 18.

³³ NORI, Walter e Célia Valente. “Portas Abertas”. São Paulo: Best Seller, 1991.

³⁴ Na imprensa, o termo ombudsman é utilizado para designar o representante dos leitores dentro de um jornal. A função de ombudsman de imprensa foi criada nos Estados Unidos nos anos 60. Para exercer o cargo com independência, a Folha de S. Paulo instituiu o mandato de um ano para cada ombudsman, com a possibilidade de apenas uma única renovação de mais um ano. Essa possibilidade, posteriormente, foi expandida para duas renovações (três anos de mandato). O profissional não pode ser demitido durante o mandato e tem estabilidade de mais seis meses no jornal após deixar a função.

³⁵ No Grupo Pão de Açúcar atuou, de 1993 a 2000, a ombudsman Vera Giangrande, referência na área e uma das primeiras mulheres a exercer a função no Brasil.

zelar pelo efetivo respeito do Estado aos direitos assegurados na Constituição, apurando abusos ou omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição. Mas apesar da pressão exercida pela opinião pública e do sucesso da experiência curitibana, no segundo substitutivo do Relator Bernardo Cabral, cedendo a pressões do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, a proposta foi abandonada.³⁶

Somente em 1998, com o advento da Emenda Constitucional nº 19, é que o legislador faz referência à participação popular na Administração Pública brasileira, quando estabeleceu no § 3º do art. 37 que:

“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.³⁷

Foram precisos 16 anos, após a promulgação da Constituição de 1988, para o Congresso Nacional institucionalizar a ouvidoria no Brasil, através da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que trata da reforma do Poder

³⁶ BASTOS, Marco Aurélio, op.cit.

³⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até a emenda constitucional nº 47. 10. ed. São Paulo: Verbo Jurídico, 2005. 327 p.

Judiciário e estabelece a criação de Ouvidorias de Justiça nos Tribunais e no Ministério Público. Como agente público, o Ouvidor Parlamentar não foi instituído em nenhum nível da Administração Pública brasileira.

1.4. Perfil do ombudsman/ouvidor, Código de Ética e Decálogo da profissão

Antônio José Veiga Roldão³⁸, ex-ouvidor dos Correios (RJ), definiu, no final da década de 1990, a partir de pesquisa com profissionais que trabalhavam em canais de ouvidoria³⁹, um perfil do ombudsman/ouvidor brasileiro, com as seguintes características: média de 45 anos de idade, existindo equivalência entre homens e mulheres exercendo a função; escolaridade mínima de 3º grau, sendo que a maioria com cursos de pós-graduação; ainda que com maior prevalência de administradores e advogados, existia grande diversidade de profissões originais; a maioria possuía experiência profissional superior a 10 anos; a grande maioria, 84%, estava na função há menos de quatro anos, sendo que, mais da metade, há menos de dois anos; reciclagem permanente através de cursos, seminários e palestras; atividade didática regular ou esporádica (professor, palestrante, instrutor); os ouvidores consideravam existir amplo espaço para aperfeiçoamento profissional; e consideravam a essência da função mais importante que sua denominação (ouvidor ou ombudsman).

Na Ouvidoria da Caixa Econômica Federal – cuja experiência destacamos no capítulo 5 dessa dissertação – temos uma advogada na função de ouvidora e, em degrau hierárquico imediatamente abaixo, um jornalista na função de gerente de Assuntos

³⁸ ROLDÃO, Antônio José Veiga, op.cit.

³⁹ O pesquisador enviou questionário para 300 profissionais, recebendo resposta de 60. Trinta e três desses profissionais trabalhavam em organizações privadas; e 27 em instituições públicas. Vinte e nove eram homens e 31 mulheres. Trinta e sete dos questionados eram denominados ouvidores e 16 ombudsman; sete recebiam outra denominação.

Institucionais. A ouvidora – Isabel de Fátima Ferreira Gomes – acha que as formações originais se complementam na atividade profissional. Para ela, a diversidade dos campos de conhecimento – representada por profissionais das várias áreas de formação, entre as quais o Direito e a Comunicação – pode agregar valor à atuação da ouvidoria, na medida em que se enriquece a massa crítica responsável pelos insumos que vão impactar no resultado final.

“Não se pode duvidar que diferentes visões e pensamentos, aliados a técnicas e métodos inerentes a cada ramo profissional, tendem a criar um repositório mais robusto de idéias e propostas para a solução ou o encaminhamento de questões apresentadas à ouvidoria. Também não há como abstrair o fato de que as demandas, consideradas suas origens, particularidades e níveis de complexidade, exigem diferentes modos de tratamento. Para umas, será necessário o olhar de alguém ligado aos direitos do cidadão, a atenção às implicações de ordem jurídica, ao aspecto legal. Para outras, terá de haver predominância de uma visão mais pragmática e funcional; e para uma terceira ou quarta, será preciso, talvez, um tratamento com viés mais acadêmico. Os resultados do trabalho conjunto, em que se misturam esse variados saberes, trarão inegavelmente ganhos em profundidade, substância e qualidade.”⁴⁰

Assim como os profissionais que participaram da pesquisa empreendida por Roldão, que consideraram a essência da função mais importante que sua denominação – ombudsman ou ouvidor –, vários autores não fazem distinção entre os dois institutos. Rubens Pinto Lyra, de outra forma, observa que o que distingue a ouvidoria do instituto do ombudsman é que o ouvidor tem uma ação voltada para o mérito administrativo, preocupado com a Administração Pública, se ela está agindo com justiça e se está

⁴⁰ GOMES, Isabel de Fátima Ferreira (ouvidora da CEF). Entrevista concedida ao autor dessa dissertação em maio de 2006.

promovendo os direitos do cidadão. Ele exerce, assim, um controle interno em relação à instituição em que atua. Já a prerrogativa essencial do ombudsman clássico é o controle da legalidade, que é, para o ouvidor brasileiro, “uma atribuição subsidiária, restrita a investigações preliminares, cabendo à administração promover, quando solicitada, sindicâncias e inquéritos administrativos”.⁴¹ O controle do mérito pressupõe que o ouvidor disponha de poder propositivo, e não punitivo, realizando a função de indutor de reformas estruturais e funcionando como fator de renovação na instituição que fiscaliza.

A Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)⁴² aprovou, em 1997, o seu Código de Ética⁴³, considerando: (1) que a natureza da atividade da ouvidoria está diretamente ligada a compreensão e respeito às necessidades, direitos e valores das pessoas; (2) que por necessidades, direitos e valores entende-se não apenas questões materiais, mas também questões de ordem moral, intelectual e social; (3) que direitos só têm valor quando efetivamente reconhecidos; (4) que, no desempenho de suas atividades profissionais e dependendo da forma como essas sejam desempenhadas, os ouvidores/ombudsman podem efetivamente fazer aplicá-los; (5) que a função do ouvidor/ombudsman visa o aperfeiçoamento do Estado, da empresa, a busca da eficiência e da austeridade administrativa; (6) e que, finalmente, no exercício das suas atividades, os ouvidores/ombudsman devem defender intransigentemente os direitos inerentes da pessoa humana, balizando suas ações por princípios éticos, morais e constitucionais. São 23 os artigos que compõem o Código de Ética aprovado pela ABO:

⁴¹ LYRA, Rubens Pinto. “Ações de Cidadania. A Experiência da Universidade Federal da Paraíba e o Instituto da Ouvidoria”. In: Seminário Ações da Cidadania. n. 169 (Série Ação parlamentar). Brasília: 2001.

⁴² A entidade foi criada em 1995 no I Encontro Nacional de Ouvidores/Ombudsman, em João Pessoa, na Paraíba, num evento que reuniu cerca de 20 associados entre ouvidores públicos e ombudsman da iniciativa privada. Dez anos depois, em 2005, em Florianópolis, foi realizada a décima edição desse Encontro, com 400 inscritos de todo o país.

⁴³ Disponível em <http://www.abonacional.org.br>.

- “1. Preservar e respeitar os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição Federal e das Constituições Estaduais;
2. Estabelecer canais de comunicação de forma aberta, honesta e objetiva, procurando sempre facilitar e agilizar as informações;
3. Agir com transparência, integridade e respeito;
4. Atuar com agilidade e precisão;
5. Respeitar toda e qualquer pessoa, preservando sua dignidade e identidade;
6. Reconhecer a diversidade de opiniões, preservando o direito de livre expressão e julgamento de cada pessoa;
7. Exercer suas atividades com independência e autonomia;
8. Ouvir seu representado com paciência, compreensão, ausência de pré-julgamento e de todo e qualquer preconceito;
9. Resguardar o sigilo das informações;
10. Facilitar o acesso à Ouvidoria, simplificando seus procedimentos, agindo com imparcialidade e justiça;
11. Responder ao representado no menor prazo possível, com clareza e objetividade;
12. Atender com cortesia e respeito as pessoas;
13. Buscar a constante melhoria das suas práticas, utilizando eficaz e eficientemente os recursos colocados à sua disposição;
14. Atuar de modo diligente e fiel no exercício de seus deveres e responsabilidades;
15. Promover a reparação do erro cometido contra o seu representado;
16. Buscar a correção dos procedimentos errados, evitando a sua repetição, estimulando, persistentemente, a melhoria da qualidade na administração em que estiver atuando;
17. Promover a justiça e a defesa dos interesses legítimos dos cidadãos;

18. Jamais utilizar a função de Ouvidor para atividades de natureza político-partidária ou auferir vantagens pessoais e/ou econômicas;

19. Respeitar e fazer cumprir as disposições constantes no ‘Código de Ética’, sob pena de sofrer as sanções que poderão ser de advertência, suspensão ou expulsão dos quadros associativos, conforme a gravidade da conduta praticada, devendo a sua aplicação ser comunicada ao Órgão ou Empresa na qual o Ouvidor exerça suas atividades;

20. As sanções serão impostas pela Diretoria Executiva da ABO, ex-offício ou mediante representação, com direito a recurso ao Conselho Deliberativo, em prazo de 15 dias após a imposição da penalidade aos membros do quadro associativo;

21. As Seções Estaduais poderão ter o seu ‘Código de Ética e Conduta’, que deverão ser submetidos à apreciação do Conselho Deliberativo da ABO;

22. As sanções impostas pelas Seções Estaduais da ABO poderão ser objeto de recurso ao Conselho Deliberativo da ABO, no prazo de 15 dias;

23. Os procedimentos para a avaliação e aplicação das sanções serão definidos por Resolução da Diretoria Executiva”.

A Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) também desenvolveu um “décálogo”⁴⁴ para orientar a atuação dos ouvidores:

“1. Ao receber uma reclamação, evitar conclusões intuitivas e precipitadas. Conscientizar-se de que a prudência é tão necessária quanto a produção da melhor e mais inspiradora decisão. Jamais se firmar no subjetivismo e na precipitada presunção para concluir sobre fatos que são decisivos para os interesses dos indivíduos e da sociedade. Concluir pelo que é racional e consensual na prática convencional das ações de um Ouvidor.

⁴⁴ Disponíveis em <http://www.abonacional.org.br>.

2. Agir com modéstia e sem vaidade. Aprender a ser humilde. Controlar o afã ao vedetismo. O sucesso e a fama devem ser um processo lento e elaborado na convicção do aprimoramento e da boa conduta ética e nunca pela presença ostensiva do nome ou do retrato nas colunas dos jornais e nos vídeos das tevês. Não há nenhum demérito no fato de as atividades do Ouvidor correrem no anonimato, delas tendo conhecimento apenas a administração e as partes interessadas.

3. Manter o sigilo exigido. O segredo deve ser mantido na sua relativa necessidade e na sua compulsória solenidade, não obstante os fatos que demandem investigações terem vez ou outra suas repercussões sensacionalistas e dramáticas, quase ao sabor do conhecimento de todos. Nos seus transes mais graves, deve o Ouvidor manter sua discrição, sua sobriedade, evitando que suas declarações sejam transformadas em ruidosos pronunciamentos e nocivas repercussões.

4. Ter autoridade para ser acreditado. Exige-se também uma autoridade capaz de se impor ao que se afirma e conclui, fazendo calar com sua palavra as insinuações oportunistas. Tudo fazer para que seu trabalho seja respeitado pelo timbre da fidelidade a sua arte, a sua ciência e à tradição. Decidir com firmeza. A titubeação é sinal de insegurança e afasta a confiança que se deve impor em momentos tão delicados. Se uma decisão é vacilante, a arte e a ciência tornam-se fracas, temerárias e duvidosas.

5. Ser livre para agir com isenção. Concluir com acerto através da convicção, comparando os fatos entre si, relacionando-os e chegando às conclusões sempre claras e objetivas. Não permitir de forma alguma que suas crenças, ideologias e paixões venham influenciar um resultado para o qual se exige absoluta imparcialidade e isenção.

6. Não aceitar a intromissão de ninguém. Não permitir a intromissão ou a insinuação de ninguém, seja autoridade ou não, na tentativa de deformar sua conduta ou dirigir o resultado para um caminho diverso das suas legítimas e reais conclusões, para não trair o interesse da sociedade e os objetivos da justiça.

7. Ser honesto e ter vida pessoal correta. É preciso ser honesto para ser justo. Ser honesto para ser imparcial. Só a honestidade confere um cunho de respeitabilidade e confiança. Ser íntegro, probo e sensato. Ser simples e usar sempre o bom senso. A pureza da arte é como a verdade: tem horror ao artifício. Convém evitar certos hábitos, mesmo da vida íntima, pois eles podem macular a confiança de uma atividade em favor de quem irremediavelmente acredita nela.

8. Ter coragem para decidir. Coragem para afirmar. Coragem para dizer não. Coragem para concluir. Ter coragem para confessar que não sabe. Coragem para pedir orientação de alguém mais experiente. Ter a altivez de assumir a dimensão da responsabilidade dos seus atos e não deixar nunca que suas decisões tenham seu rumo torcido por interesses inconfessáveis.

9. Ser competente para ser respeitado. Manter-se permanentemente atualizado, aumentando cada dia o saber. Para isso, é preciso obstinação, devoção ao estudo continuado e dedicação apaixonada ao seu mister, pois só assim suas decisões terão a elevada consideração pelo rigor que elas são elaborados e pela verdade que elas encerram.

10. Acreditar piamente que o seu papel de representante do cidadão comum, mais do que uma procuração de fato, é um sério compromisso em busca da satisfação do reclamante, do aperfeiçoamento do fato reclamado e da otimização da qualidade da instituição em que orgulhosamente é o seu Ouvidor”.

Capítulo 2

A Ouvidoria Pública no Brasil

2.1. A expansão das ouvidorias públicas

O Poder Público Federal brasileiro tem oferecido, nos últimos anos, amplo espaço para o crescimento do instituto da ouvidoria. No final de 2005 já se podia contabilizar 124 canais de ouvidorias no setor⁴⁵ (33% a mais que em 2002), com o total aproximado de 1,7 milhão de manifestações recebidas ao longo do ano.

A Controladoria-Geral da União (CGU) insere a ouvidoria no esforço de melhor adequar a prestação do serviço público no Brasil: “De fato, a sua missão institucional é a percepção do sentimento de satisfação do cidadão quanto à prestação dos serviços públicos e buscar continuamente soluções para as questões apresentadas que beneficiem toda a sociedade”.⁴⁶

A Ouvidoria-Geral da União⁴⁷, que integra a estrutura da Controladoria-Geral da União, atua como mediadora entre o cidadão e os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e, desse modo, “não exige – recomenda, não obriga – convence, não impõe – negocia, tendo como perspectiva de atuação a adoção de soluções sustentáveis e que aproveitem toda a sociedade”.⁴⁸

Durante o ano de 2005, a Ouvidoria-Geral da União recebeu 1.626 manifestações. Desse total, 90% foram de reclamações, 5% de sugestões, 2% de elogios e 3% registrados como outros. O canal de acesso mais utilizado pelo cidadão para o envio de sua manifestação foi a internet (92%) através do preenchimento de formulário

⁴⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União: relatório anual exercício 2005 – Brasília: CGU, 2006, 17p. Disponível em <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em junho de 2006.

⁴⁶ Apesar de ainda não estar regulamentada através de lei específica, no que diz respeito à participação do cidadão na Administração Pública, conforme determina o art. 37, §3º, inciso I, a ouvidoria, para a CGU, tem papel relevante a desempenhar no processo democrático brasileiro.

⁴⁷ De acordo com o disposto na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, compete à Controladoria-Geral da União, além das atribuições de correição, de controle interno, de auditoria pública e de incremento da transparência da gestão, a função de ouvidoria geral, no âmbito da Administração Pública Federal.

⁴⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União, op.cit,

disponibilizado no portal da Controladoria-Geral da União (CGU) ou o e-mail, sendo seguido por cartas (5%) e outros (3%). Este último, na sua maioria, por meio de atendimento pessoal na ouvidoria.

O Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal contava, no final de 2005, com 124 unidades – 84 delas criadas nos últimos três anos –, englobando a Presidência da República, ministérios, agências reguladoras, bancos federais, empresas públicas, institutos, universidades, entre outros. A Ouvidoria-Geral da União fomenta a criação de ouvidorias públicas e lidera o movimento pela formação de uma rede unificada de ouvidorias em todo o país. Alguns passos já foram dados, como a recém-criada Associação Nacional de Ouvidores Públicos (ANOP)⁴⁹, que congrega profissionais do setor, e a realização periódica de encontros que visam padronizar procedimentos, uniformizar ações e sistematizar a atuação das ouvidorias.

Este crescimento da ouvidoria pública no Brasil tem suas raízes no processo de democratização e consolidação das instituições brasileiras, a partir de meados da década de 1980. Esta expansão é verificada em todo o território nacional, nas esferas federal, estadual e municipal, na administração pública direta e indireta e nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Já vimos, no capítulo 1.3, quando tentamos traçar o histórico do ombudsman/ouvidor no Brasil, que a Prefeitura de Curitiba saiu na frente, ainda em 1986, com a instituição de sua ouvidoria. Em 15 de março de 1991, por meio do Decreto nº 22, o Paraná tornou-se o primeiro estado brasileiro a instituir uma ouvidoria geral, repetindo a iniciativa pioneira que havia ocorrido na Prefeitura de Curitiba.⁵⁰ A ouvidoria tinha o objetivo de promover a defesa dos direitos humanos, dos interesses

⁴⁹ A ANOP foi instituída em 9 de junho de 2005, em Brasília, durante o 4º Fórum Global de Combate à Corrupção.

⁵⁰ Roberto Requião, que havia instituído a Ouvidoria de Curitiba em sua gestão, em 1986, também estava à frente do governo do Paraná quando este ganhou uma ouvidoria.

individuais e coletivos e trabalhar para o aperfeiçoamento do exercício da cidadania, através da abertura de canais de comunicação entre o cidadão e a administração pública.⁵¹ João Elias de Oliveira destaca que a competência desta ouvidoria havia se ampliado para a fiscalização dos atos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, além de se definir ao cargo de ouvidor a execução de auditoria e análise de custo no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Em 11 de junho de 1989, foi criado o Ouvidor-Geral do Ibama (Decreto nº 97.946). Em 24 de julho de 1991, foi instituído o Ouvidor-Geral da Seguridade Social (Lei nº 8.212). E, em 19 de novembro de 1992, através da Lei nº 8.490, foi instituída a Ouvidoria-Geral da República. Integrando o Ministério Público, ela foi criada para centralizar a troca de informações entre os cidadãos e os órgãos da administração federal. Em 2003, a Ouvidoria-Geral da República foi transferida para a Controladoria-Geral da União e passou a se chamar Ouvidoria-Geral da União, como vimos na página 26.

Em 1992 foi criada, na Universidade Federal do Espírito Santo, a primeira Ouvidoria Universitária do Brasil. Segundo dados do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários⁵², existem 46 ouvidorias universitárias no país, sendo 15 em instituições estaduais, 13 em instituições particulares, 12 em instituições federais, cinco em instituições comunitárias e uma em instituição municipal de ensino superior. Estas ouvidorias proporcionam um canal democrático de comunicação entre administração, alunos, professores, servidores e comunidade externa.

A Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo foi criada em 1996, representando um avanço no processo de implantação das ouvidorias no Brasil. Rubens Pinto Lyra ressalta que tal iniciativa foi gerada pela mobilização democrática e popular

⁵¹ BASTOS, Marco Aurélio, op.cit.

⁵² Fundação Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU). Disponível em <http://www.unisc.br/fnou/universidades.htm>. Acesso em janeiro de 2006.

dos militantes dos direitos humanos, com o apoio ostensivo de D. Paulo Evaristo Arns, então Cardeal-Arcebispo de São Paulo.⁵³ Sua característica principal é a autonomia funcional, uma vez que ou Ouvidor de Polícia não pode pertencer ao quadro de servidores da polícia e sua nomeação é feita pelo governo do Estado mediante lista tríplice indicada pelo Conselho Estadual da Pessoa Humana de São Paulo. Essa experiência pioneira contribui para, em 1999, ser instalado o Fórum Nacional de Ouvidorias de Polícia, cujo objetivo principal foi desenvolver coletivamente projetos que fortaleçam os órgãos de controle interno e externo das polícias.⁵⁴

O estado do Ceará, pela Lei nº 12.686, de 14 de maio de 1997, também criou sua ouvidoria, responsável pela implementação de ampla gama de ações, como a Rede Estadual de Ouvidores, a defesa e promoção dos direitos humanos, do desenvolvimento sustentável (com uma ouvidoria ambiental, subordinada à ouvidoria-geral), da cultura, da família e da cidadania.

A promulgação da Lei nº 10.294, sancionada pelo governador Mário Covas em 20 de abril de 1999, instituiu a Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público do Estado de São Paulo. Esta lei é um marco no processo de implantação de ouvidorias no Brasil, porque estabelece um sistema de ouvidorias que abrange todos os órgãos da administração pública direta e indireta do Estado, assim como as concessionárias de serviços públicos⁵⁵, com atribuições de: receber sugestões, reclamações e denúncias, visando à melhoria dos serviços públicos; corrigir erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos; apurar atos de improbidade e de ilícitos administrativos; prevenir e corrigir atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos na lei; e proteger os direitos dos usuários e a garantia da

⁵³ LYRA, Rubens Pinto. “Prevenção e mediação de conflitos: a atuação dos conselhos e ouvidorias na área de segurança e justiça”. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 40, nº 160, out/dez de 2003.

⁵⁴ BASTOS, Marco Aurélio, op.cit.

⁵⁵ Mais informações disponíveis em: <http://www.cidadao.sp.gov.br/protecao.php>. Acesso em junho de 2006.

qualidade dos serviços prestados. Bastos⁵⁶ ressalta que o regulamento das Ouvidorias de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Decreto nº 44.074/99) assegura aos ouvidores do serviço público estadual o exercício da função pelo período mínimo de um ano, com total independência e autonomia sem qualquer ingerência político-partidária, visando garantir os direitos do cidadão usuário do serviço público.

Também em 1999, foi instituída a primeira ouvidoria do Poder Judiciário brasileiro, no Tribunal de Justiça do Espírito Santo, pela Resolução nº 11/99, com o objetivo de atuar na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos contra atos e omissões ilegais ou injustos cometidos no âmbito do Judiciário Estadual. Atualmente, existem ouvidorias judiciárias nos Tribunais de Justiça do Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Rondônia, São Paulo e Santa Catarina, este último somente com ouvidoria interna, no Superior Tribunal de Justiça, nos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunal de Justiça Militar.

A Câmara de Deputados aprovou, em sessão solene no dia 14 de março de 2001, a Resolução nº 19, que dispõem sobre a criação da Ouvidoria Parlamentar. Composta por um Ouvidor Geral e dois Ouvidores Substitutos, designados pelo Presidente da Câmara, para mandato fixo de dois anos⁵⁷, tem como competência, entre outras atribuições: receber e examinar as reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas sobre a violação ou qualquer forma de discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais, ilegalidades ou abuso do poder e mau funcionamento dos serviços legislativos e administrativos; e propor medidas para sanar as violações e as ilegalidades para regularizar os trabalhos legislativos e administrativos. Nas

⁵⁶ BASTOS, Marco Aurélio, op.cit.

⁵⁷ No biênio 2005-2006, ocupa o cargo de Ouvidor-Geral o deputado Custódio Mattos (PSDB-MG). Informação disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/conheca/ouvidoria/index.html>. Acesso em junho de 2006.

Assembléias Legislativas existem ouvidorias nos estados de Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Sul. Já no Legislativo municipal, há as ouvidorias da Câmara dos Vereadores de Fortaleza e de Foz do Iguaçu.

No mesmo ano, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através da Lei Complementar nº 036, de 26 de novembro de 2001, criou sua Ouvidoria Geral com o objetivo de receber sugestões de aprimoramento, reclamações ou críticas sobre os serviços prestados pela instituição e de receber informações sobre atos de gestão praticados pela Administração Direta ou Indireta nas esferas estadual e municipal. Posteriormente, foram instituídas ouvidorias nos Tribunais de Contas da União, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia e Roraima.⁵⁸

Com o objetivo central de debater o funcionamento das ouvidorias no Poder Judiciário foi realizado em Brasília, nos dias 18 e 19 de agosto de 2005, o I Encontro Nacional de Ouvidorias Judiciárias. Nesse encontro, foi elaborada a Carta de Brasília, buscando a valorização das ouvidorias judiciárias, adequando-as à nova realidade brasileira e, em especial, à reforma do Poder Judiciário; recomendando a regulamentação da atividade de ouvidoria em todos os tribunais do país; destacando a importância e a troca de experiências entre as ouvidorias; aprovando a adoção de metodologias bem sucedidas, que possam ser utilizadas por outras ouvidorias; promovendo o intercâmbio permanente entre as ouvidorias judiciárias; e caracterizando a atividade de ouvidoria nos tribunais como uma mídia ou canal de comunicação permanente do cidadão com o Poder Judiciário brasileiro. A Reforma do Judiciário foi um dos temas mais discutidos neste encontro, uma vez que a Emenda Constitucional nº 45 institucionaliza a Ouvidoria Judiciária quando acrescenta à Constituição Federal,

⁵⁸ BASTOS, Marco Aurélio, op.cit.

além de outros dispositivos, o § 7º do art. 103-B e o § 5º do art. 130-A, que estabelecem:

“A União, inclusive no Distrito Federal e nos territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.”⁵⁹

“Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.”⁶⁰

O Conselho Nacional de Justiça, como lembra Bastos⁶¹, abriu consulta pública para o cidadão opinar sobre a criação de Ouvidorias de Justiça, que irão funcionar como representações do Conselho Nacional de Justiça nos estados⁶². A proposta prevê a implantação de uma Ouvidoria de Justiça em cada estado, sediada nas respectivas capitais, composta por um coordenador, indicado pelo Conselho Nacional de Justiça; o Ouvidor do Tribunal de Justiça do Estado, o Ouvidor do Tribunal Regional Federal e o Ouvidor do Tribunal Regional do Trabalho, como membros natos; um representante de entidade da sociedade civil com atividades relacionadas à proteção dos direitos humanos; um representante de entidade do setor empresarial; um representante de

⁵⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até a emenda constitucional nº 47. 10. ed. São Paulo: Verbo Jurídico, 2005. 327 p.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ BASTOS, Marco Aurélio, op.cit.

⁶² A Consulta Pública visando à criação de Ouvidorias de Justiça ficou aberta até 15 de março de 2006 e estava disponível em <http://www.cnj.gov.br/pages/anonimo/consultaspublicas.htm>

central sindical de trabalhadores e um professor de Curso de Direito, com mais de cinco anos de experiência, como membros eleitos. O Coordenador da Ouvidoria e os membros eleitos terão mandato de dois anos, permitida uma recondução. Entre as competências da Ouvidoria da Justiça, a que mais chama atenção diz respeito ao recebimento de reclamações ou representações por excesso de prazo contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, prestadores de serviços notariais e de registro.

Em decorrência da Emenda Constitucional nº 45, o Ministério Público de Santa Catarina criou, pela Lei Complementar nº 298, de 4 de outubro de 2005, a primeira Ouvidoria do Ministério Público, como órgão auxiliar na estrutura organizacional, com a finalidade de estabelecer canais permanentes de comunicação com os cidadãos catarinenses e contribuir para elevar continuamente os padrões de transparência, presteza e segurança das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares da Instituição. Seguindo o mesmo caminho, foram instituídas ouvidorias no Ministério Público da Bahia, Ceará, Distrito Federal, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e no Ministério Público de Contas do Distrito Federal. Existe, ainda, projetos de lei tramitando nas Casas Legislativas dos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

Também deve ser ressaltado o amadurecimento do instituto de ouvidorias nas agências reguladoras. Todas possuem ouvidorias, sendo que algumas contam, desde que foram instituídas, com status, atribuições e grau de autonomia que as fazem sobressair entre as suas congêneres. No caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o titular da ouvidoria é nomeado pelo presidente da República para um mandato de dois anos. A ouvidoria atua com independência, não havendo vinculação hierárquica com a Diretoria ou quaisquer outros órgãos da agência.

2.2. Modelos institucionais das ouvidorias públicas

As ouvidorias brasileiras sofrem grande influência do instituto do ombudsman escandinavo. As diferenças existentes entre os institutos⁶³ não impedem, contudo, a possibilidade das ouvidorias brasileiras seguirem os objetivos para os quais foram criadas, sob inspiração do modelo sueco. Entre esses objetivos, João Elias de Oliveira⁶⁴ distingue três: (1) inserir, na forma de reclamações, sugestões e solicitações, os anseios dos cidadãos no seio da administração, de modo informal, desburocratizado e ágil. Desta forma, as ouvidorias se configuram como pontes através da qual se instaura o diálogo entre cidadãos comuns e servidores públicos. “As ouvidorias podem servir para legitimar eficazmente os gestores da coisa pública e, desse modo, incentivar o surgimento de uma responsabilidade reflexa de outro nível, no próprio cidadão”⁶⁵; (2) pressionar com o objetivo de sanear a administração pública por meio da fiscalização popular. Essa pressão é provocada por reclamos individuais ou coletivos da sociedade. E não se trata apenas da possibilidade de o indivíduo, convertido em cidadão, reclamar, sugerir ou solicitar seus anseios ao poder público; ele também passa a contar com um órgão que, ao defendê-lo, torna oficiais os resultados da fiscalização privada. O cidadão comum tem, assim, sua demanda revestida pela indumentária pública, conferindo-lhe status oficial pela representação do ouvidor; (3) e, finalmente, oferecer aos cidadãos um meio institucional complementar de proteção de seus direitos e legítimos interesses, individuais e coletivos, de forma mais célere, menos onerosa e mais eficaz do que os meios de defesa tradicionais.

⁶³ De acordo com João Elias de Oliveira, o ombudsman escandinavo clássico e o ouvidor de herança lusitana, apesar de terem em suas ações conceitos e conexos similares, de certa forma são instituições distintas. O ombudsman atua basicamente separado da administração e é formalmente indicado, eleito ou apontado pelo Parlamento; não é contencioso e opera de modo individual e autônomo, trabalhando na defesa dos interesses dos cidadãos. De modo distinto, a maioria das ouvidorias públicas brasileiras insere-se como órgãos do Poder Executivo, com características de controle da Administração Pública.

⁶⁴ OLIVEIRA, João Elias de, *op.cit.*

⁶⁵ *Ibid.*

Para João Elias Oliveira, perseguindo esses objetivos as ouvidorias públicas brasileiras poderão ser um excelente instrumento de aprimoramento, modernização e humanização da relação administração-administrado, viabilizando a ampliação do espaço necessário para o pleno exercício do direito de avaliação e controle da gestão pública, requisito indispensável para a consolidação da nossa democracia.

As experiências brasileiras com ouvidorias nos estados do Paraná e do Ceará acabaram por constituir um modelo amplamente reproduzido nas esferas municipais de governo e nas entidades da administração indireta. As ouvidorias adequadas a esse modelo são, em geral, instituídas por meio de ato normativo do próprio Poder Executivo a que estão vinculadas. Suas atribuições implementam modalidades de controle interno, além de constituírem canal não convencional de participação dos cidadãos, individual ou coletivamente considerado. O ouvidor, ressalta João Elias, exerce função de confiança e, nessa condição, suas prerrogativas são sujeitas às determinações dos órgãos superiores da administração direta ou indireta em que exerce suas atribuições. Ao contrário do paradigma tradicional no qual o ombudsman se situa no alto da estrutura administrativa, a localização institucional dos ouvidores desse modelo, ainda que seja de administração superior, é, em geral, de segundo escalão, abaixo do qual exerce amplos poderes de fiscalização, legalidade e mérito.

A natureza estritamente administrativa de seus procedimentos não tem impedido a adoção de mecanismos não convencionais no trato das reclamações e denúncias dos cidadãos que buscam seus serviços. Em geral, o acesso a essas ouvidorias dá-se gratuitamente, sem nenhuma restrição referente a idade, nacionalidade, natureza jurídica ou física do reclamante, vínculo com o órgão reclamado etc.

Rubens Pinto Lyra traça, de forma crítica, um painel com as principais características da Ouvidoria do Estado do Paraná, que se reproduziram amplamente no

Brasil: (1) criação de cima para baixo, mediante norma editada pela autoridade fiscalizada, sem participação do poder deliberativo da instituição (no caso, a Assembléia Legislativa); (2) nomeação do titular, por livre escolha da autoridade fiscalizada; (3) atuação predominantemente voltada para a busca da eficácia e da modernização administrativa. Para Lyra, esta ouvidoria traz no seu bojo uma contradição: “Com efeito, como se pode fiscalizar numa situação de dependência?”.⁶⁶

Para Oliveira, não resta dúvida de que essas e outras características indicadas limitam as possibilidades de adequação das ouvidorias brasileiras ao instituto do ombudsman. Isso, porém, não lhes retira o benefício, que a prática administrativa tem demonstrado, de que seu exercício pode ser coroado de eficiência e efetividade em termos de controle intra-orgânico, como veremos quando da análise da Ouvidoria da Caixa Econômica Federal, no capítulo 5 dessa dissertação.

Outro modelo adotado no Brasil, mais raramente, é constituído pelas iniciativas que mais se aproximam do modelo tradicional do ombudsman. Nesse modelo, além da natureza inter e extra-orgânica de controle, estariam embutidas prerrogativas e garantias ao titular do cargo similares às dos parlamentares, além da ampla autonomia administrativa e financeira em relação ao órgão no qual se situa, sempre vinculado ao Legislativo.

O exemplo mais próximo desse modelo em funcionamento no Brasil é o da Ouvidoria Pública do município de Santos, instituída em 1994 por ato do Poder Legislativo (Lei Complementar nº 121, de 14 de abril de 1994), não obstante sua vinculação ao Poder Executivo. O titular do cargo de ouvidor é detentor de mandato estabelecido em lei, que lhe assegura um conjunto de prerrogativas instrumentais para o exercício pleno de suas atribuições. Ainda que mantenha a natureza de instrumento

⁶⁶ LYRA, Rubens Pinto. “A Ouvidoria Pública no Brasil”. I Fórum Nacional de Ouvidorias Públicas. Ouvidoria-Geral da União, Brasília, 11 e 12 de dezembro de 2003.

intra-orgânico, possui ampla competência sobre todos os órgãos da administração direta e indireta, além de contar com articulações interinstitucionais com o Poder Legislativo (o Tribunal de Contas incluído), o Ministério Público e entidades representativas da sociedade civil.

Um terceiro modelo seria o das ouvidorias setoriais, caracterizadas por sólidos vínculos com a sociedade civil e por um nível de autonomia distinto daquele das ouvidorias setoriais subordinadas ao órgão ou entidade controlada (primeiro modelo apresentado). Os exemplos mais expressivos desse modelo são as ouvidorias de Polícia do Estado de São Paulo (instituída pela Lei nº 826, de 20 de junho de 1996) e de Minas Gerais (instituída pela Lei nº 12.622, de 25 de setembro de 1997) e a Ouvidoria da Universidade Federal da Paraíba.

As mencionadas ouvidorias de polícia têm como característica o fato de o titular do órgão nomeado pelo governador entre integrantes de uma lista tríplice elaborada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, que, tanto em São Paulo quanto em Minas Gerais, conta com a participação de representantes da sociedade civil. Além disso, a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo possui em sua estrutura um Conselho Consultivo composto por 11 membros, nove dos quais representam a sociedade civil.

Para Lyra, nesse caso, a ouvidoria surge de uma mobilização de setores da sociedade. Criada de baixo para cima, ela confere ao ouvidor mandato e independência perante o órgão fiscalizado. Uma outra característica desse tipo de ouvidoria, destaca Lyra, é a sua preocupação com a justiça e a cidadania, sem deixar de investir na busca de eficácia.

2.3. Requisitos para a autonomia do ouvidor público

Muitas são as discussões em torno do grau de autonomia do ouvidor que é designado pela autoridade que dirige o órgão a ser fiscalizado. De acordo com Bastos⁶⁷, alguns defendem que pouco adianta autonomia funcional se o titular da instituição não exerce sua atividade com isenção e imparcialidade na efetiva defesa dos direitos individuais, já que é o cidadão que avaliará sua atuação e o maior patrimônio do ouvidor é sua credibilidade. Outros, continua Bastos, consideram a autonomia funcional fundamental para que o ouvidor consiga defender o cidadão em sua plenitude diante dos erros e injustiças causados pelos agentes públicos, mesmo que estes ocupem cargos superiores na instituição que fiscaliza.

O primeiro requisito para a autonomia do Ouvidor, na visão ideal de Rubens Pinto Lyra⁶⁸, é de caráter político. Ou seja: diz respeito à relação de poder entre o titular desse órgão e a instituição que fiscaliza. Relação que se expressa na atribuição de mandato certo e escolha do ouvidor por colegiado independente.

É indispensável, no entanto, destaca Lyra, que outros requisitos, de ordem administrativa, assegurem ao ouvidor, na prática, a sua efetiva autonomia. Primeiramente, é necessário que o ato normativo que rege a ouvidoria garanta a obrigação do dirigente da instituição em que atua o ouvidor de responder, em prazo curto, à interpelação do ouvidor, sob pena de responsabilidade.

“Com efeito, não é incomum a administração pública não se sentir à vontade com a ação da ouvidoria. Do mais alto escalão, passando pelos níveis intermediários e inferiores, muitos não a respeitam, desconsiderando completamente os prazos estabelecidos para as respostas.”⁶⁹

⁶⁷ BASTOS, Marco Aurélio, op.cit.

⁶⁸ LYRA, Rubens Pinto, op.cit.

⁶⁹ Ibid.

Outro requisito essencial para a autonomia da ouvidoria, ressalta Lyra, diz respeito ao sigilo que deve ser assegurado aos usuários do órgão, que podem, eventualmente, sofrer prejuízos se identificados pelo reclamado. No caso não se trata de anonimato, pois o nome do reclamante é do conhecimento do ouvidor.

Entre as ouvidorias que garantem o sigilo do reclamante estão as dos municípios de São Paulo e Santo André (SP), a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo e suas principais congêneres. Da mesma forma, a maioria das Ouvidorias Universitárias que tem existência disciplinada em atos normativos, como a da Universidade Federal de Juiz de Fora, cujos dispositivos estabelecem que “dependendo da natureza do assunto, a critério do ouvidor, será garantido sigilo quanto ao nome do demandante” (artigo 7º, parágrafo único do Regulamento Interno da Ouvidoria).

É também imprescindível que as ouvidorias (todas as suas modalidades, sem exceção) possam ter acesso às informações de que necessitem para o encaminhamento de suas demandas, devendo tais informações, sempre que possível, lhes serem fornecidas em caráter prioritário e em regime de urgência.

Estudo sobre as Ouvidorias de Polícia destaca as suas dificuldades de atuar na fiscalização e monitoramento do trabalho policial pela falta de acesso a todas as informações relevantes. Assim, essas ouvidorias devem poder, pelo menos, consultar todo e qualquer banco de dados, informatizado ou não, assim como todos os cadastros, registros, processos, fichas disciplinares e outras fontes que contenham informações sobre o comportamento de policiais. Só tendo acesso franqueado a esse tipo de informação é que elas poderão realizar um verdadeiro trabalho de monitoramento.⁷⁰

Uma outra questão diz respeito à autonomia financeira. Ainda que seja desejável, sublinha Lyra, ela não é indispensável em certas instituições públicas, sendo,

⁷⁰ LEMGRUBER, Julita, Leonarda Musumeci e Ignácio Cano. “Quem vigia os vigias”. São Paulo: Record, 2003.

por vezes, incompatível com a legislação que as rege. Mas não é possível conceber-se o funcionamento efetivamente independente de ouvidorias como a dos estados e de municípios, e de Ouvidorias de Polícia, sem autonomia financeira e administrativa. Ou seja: com orçamento e gestão própria de recursos necessários ao seu funcionamento.

Para que a autonomia não seja uma palavra vã, insiste Lyra, é igualmente necessário que as normas que regem o funcionamento das ouvidorias prevejam expressamente a obrigação, sob pena de responsabilidade, do dirigente institucional garantir os meios materiais e os recursos humanos necessários ao seu funcionamento regular.

E, para finalizar, uma das atribuições essenciais do ouvidor é o poder de investigar. Na maioria dos casos, é suficiente garantir aos seus titulares a possibilidade de realizar investigações preliminares, cabendo-lhes requerer ao órgão competente de sua instituição a realização de sindicância, quando houver indícios de irregularidades administrativas ou de ilegalidade. Já as ouvidorias de estados e municípios devem atribuir ao ouvidor, à semelhança da Ouvidoria Geral do Paraná, competência para “determinar, quando cabível, a instauração de sindicâncias e processos administrativos aos órgãos competentes” (Decreto nº 468, de 1/3/1995).

2.4. Ouvidoria e democracia participativa

A consolidação da democracia no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988 – também conhecida como Constituição Cidadã – propiciou o estabelecimento de um ambiente em que se fortalecem institutos como o da ouvidoria, que se distinguem como importantes canais de comunicação entre as instituições e os cidadãos, facilitando a circulação de informações, aumentando a conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos junto à Administração Pública, além de ampliar mecanismos

de controle e permitir maior transparência ao desempenho e aperfeiçoamento do regime democrático.

A ampliação desses mecanismos (da *accountability*⁷¹) é importante para o fortalecimento das conexões do Estado com a sociedade, por meio da cobrança e da prestação de contas, dos meios de controle externo, da transparência e da publicização dos atos do governo. Eli Diniz, em texto sobre a reforma do Estado brasileiro, toca no tema, ressaltando as perspectivas que preconizam novos estilos de gestão pública – com controle parlamentar e participação social –, revertendo o isolamento dos governos e seu confinamento burocrático:

“Esta nova perspectiva implica estreitar os vínculos com a política, reforçar os instrumentos de responsabilização da administração pública por controle parlamentar, dar mais força à sociedade civil, sem enfraquecer o poder de coordenação do Estado, e diversificar os espaços de negociação e as táticas de alianças envolvendo diferentes atores, associando o aumento da participação com o reforço das instituições representativas. As duas formas de responsabilização pública, por controle parlamentar e pela participação social, longe de serem incompatíveis, reforçam-se mutuamente.”⁷²

O procurador regional da República e procurador eleitoral do Distrito Federal, Franklin Rodrigues da Costa⁷³, defende que uma das patentes da democracia é o que se vem denominando a participação popular na fiscalização de ações do Estado ou dos

⁷¹ Não existe em português uma palavra capaz de traduzir o significado de *accountability*. Mas podemos entendê-la como o princípio que ajuda a dar sentido à noção de soberania popular num regime de democracia representativa.

⁷² DINIZ, Eli. Artigo: “Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea”. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em maio de 2006.

⁷³ COSTA, Franklin Rodrigues da. Artigo: “A ouvidoria e a efetividade da resposta ao cidadão”. I Fórum Nacional de Ouvidorias Públicas. Ouvidoria-Geral da União, Brasília, 11 e 12 de dezembro de 2003.

seus servidores públicos, o chamado controle social. Para ele, esse controle, a ser exercido na execução das políticas públicas – saúde, educação, previdência, assistência social, atendimento ao cidadão, aplicação das verbas públicas e todas as ações de responsabilidade do Poder Público –, encontra, muitas vezes, o obstáculo da burocracia, da lentidão da máquina administrativa e da ausência de pronta resposta ao cidadão.

Costa vê nas ouvidorias o portal de ligação do cidadão – “diminuta peça perdida e quase parte imperceptível no oceano social” – com a gigante e muitas vezes lenta máquina do Estado a qual lhe aparece como opressor, em lugar de protetor responsável por tornar sua vida dignificante.

“As ouvidorias (devem funcionar) como instrumento de participação e controle social, como mecanismo de avaliação e melhoria do padrão de prestação dos serviços públicos.

“O processo de amadurecimento democrático passa, necessariamente, pela abertura de canais de comunicação, com retorno, entre o cidadão e o aparato oficial do Estado.”⁷⁴

A abertura de canais de comunicação entre o cidadão e o aparato estatal, razão precípua das ouvidorias públicas, tem a ver com uma questão básica do Estado de Direito, presente na Constituição Federal Brasileira⁷⁵: a garantia de acesso do público às informações oficiais.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ BRASIL, Constituição da República Federativa do, 1988. Art. 5º, inc. XXXIII: “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”.

Para Daisy de Asper y Valdés, subprocuradora-geral da República aposentada, essas informações não devem ser mantidas desnecessariamente secretas, pois tal prática favorece clima de insegurança e descrença, e pode levar a interpretações equivocadas quando só parcela selecionada das informações oficiais é publicada.

“A única forma efetiva e consciente de assegurar que o público tenha acesso razoável às informações oficiais é provocar uma mudança de atitude na administração pública (...). É necessário que o governo inclua como parte de sua política que a publicidade de informações, segundo regras determinadas, é uma obrigação positiva dos servidores públicos, e que não violam o seu juramento ou qualquer outro dever.

“A política a ser adotada deve enfatizar que toda informação controlada pelo governo pode ser conhecida pelo público. As exceções a esta regra geral devem ser específicas, em pequeno número e geralmente sujeitas a discricionariedade quanto a informar ou não, no caso de haver expectativa razoável de que nenhum dano resultará da informação. A publicidade é um dos princípios de aplicação comum a toda a Administração Pública e tem como premissas básicas a justiça administrativa, o tratamento isonômico e transparente que devem ser respeitados na formulação da política e da prática administrativa. Assim, é atribuição do ouvidor/ombudsman esclarecer tais princípios e aplicá-los como parâmetro na avaliação da justiça administrativa na recusa do governo de fornecer informações ao público.”⁷⁶

Na perspectiva do cidadão, o direito à informação – de que trata Valdés – deveria ser o ponto de partida da organização democrática. Eugênio Bucci, presidente da Radiobrás, diz que o desafio de pensar o direito à informação começa pelo seguinte

⁷⁶ VALDÉS, Daisy de Asper y. “Ombudsman e ouvidorias em países em desenvolvimento: elementos essenciais e desafios comuns”. I Fórum Nacional de Ouvidorias Públicas. Ouvidoria-Geral da União, Brasília, 11 e 12 de dezembro de 2003.

ponto: estamos habituados a encarar como direito a educação, a encarar como direito o trabalho, a moradia, mas, se formos entregues ao senso comum, ou se formos entregues ao automatismo das nossas percepções cotidianas, não pensamos verdadeiramente a informação como um direito.

“A informação é um direito. Isso quer dizer que mesmo aqueles que não têm dinheiro para comprar jornal, revista ou as mercadorias anunciadas no rádio e na televisão têm direito à informação. Sobretudo esses, além do direito à informação, têm necessidade vital de informação, porque é por meio do acesso à informação que o cidadão obtém os dados que o ajudam a compreender a própria situação na sociedade; a articulação dessa situação com os demais integrantes da sociedade; a maneira como se devem estabelecer os diálogos entre eles, as autoridades, os seus semelhantes e os seus familiares. É com base na informação que eles compreendem, finalmente, os demais direitos que têm.”⁷⁷

É preciso, portanto, que o direito à informação seja plenamente atendido, para que a democracia funcione como sistema e para que efetivamente haja o resultado de fiscalização do poder com o qual as ouvidorias lidam no cotidiano.

A participação direta e indireta do cidadão na gestão pública é princípio consolidado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, promulgada em 1948 pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas:

- “Artigo XXI 1. Todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo o homem tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.

⁷⁷ BUCCI, Eugênio. Artigo: “A Ética e o direito à informação”. II Fórum Nacional de Ouvidorias Públicas. Ouvidoria-Geral da União, Brasília, 15 e 16 de dezembro de 2004.

3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.”⁷⁸

No Brasil, como lembra Marco Aurélio Bastos⁷⁹, a participação popular está prevista na Constituição Federal de 1988, de forma direta, através do princípio do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV), do devido processo legal (art. 5º, LIV), do direito de petição (art.5º, XXXIV) e das ouvidorias judiciárias e do Ministério Público (E.C. nº 45). E, de forma indireta, através do sufrágio universal (art. 1º, parágrafo único e art. 14), do Conselho da República – órgão consultivo do Presidente da República (art. 89) –, e de órgãos de decisão da Administração Pública: na política agrícola (art. 187); na seguridade social (art. 194, parágrafo único); na saúde (art. 198, III); na assistência social (art. 204, II); na educação (art. 206, VI); e na proteção do patrimônio cultural (art. 216, §1º).⁸⁰

A Constituição também prevê, no art. 14, as consultas populares – plebiscito, referendo e iniciativa popular – como instrumentos de democracia direta. Em 2005 foi realizado, no Brasil, o referendo sobre a venda de armas de fogo e munição no país. Na época, a socióloga e cientista política Maria Victória Benevides destacou que pela primeira vez os eleitores brasileiros teriam a oportunidade de ir às urnas para participar de um referendo.

“É importante chamar a atenção para o fato de que, numa consulta popular como o referendo, o cidadão não estará mais delegando poder a alguém para

⁷⁸ Disponível em <http://www.onu-brasil.org.br>. Acesso em maio de 2006.

⁷⁹ BASTOS, Marco Aurélio, op.cit.

⁸⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do, 1988: atualizada até a emenda constitucional nº 47. 10ª ed. São Paulo: Verbo Jurídico, 2005. 327 p.

decidir em seu nome, ele estará participando diretamente do processo de decisão.

“O poder que o cidadão tem nesse momento é muito grande e é por isso que nós, que defendemos essas formas de democracia direta, defendemos também que a campanha tem que ser rigorosamente controlada para efetivamente dar as informações corretas, não manipular, e ser um processo pedagógico, educativo.”⁸¹

Benevides lembrava, ainda, que antes do referendo de 23 de outubro de 2005, os brasileiros só tiveram a chance de participar de dois plebiscitos: um em 1963, para decidir sobre sistema de governo; e outro em 1993, sobre sistema e regime de governo.

Rubens Pinto Lyra, ex-ouvidor da Universidade Federal da Paraíba, também ressalta uma outra modalidade de participação cidadã no poder de Estado: os conselhos gestores e fiscalizadores de políticas públicas, em que se destacam os da saúde, da criança e do adolescente, de assistência social e do meio ambiente, todos instituídos por lei federal e dotados de expressiva representação da sociedade civil. Existe também, segundo Lyra, uma miríade de outros conselhos criados por lei estaduais, como os de direitos humanos, de defesa social, da mulher, do idoso, da comunidade negra etc., a maioria contando com significativa representação de órgãos não-governamentais.

“Esses conselhos vêm contribuindo para transformar a vida política brasileira, com a intervenção ativa, nesta, de centenas de milhares de conselheiros. Conforme Raichelis, eles provocam, em muitos rincões do país, uma verdadeira revolução na sua cultura política na medida em que introduzem mecanismos de participação do cidadão na gestão pública, totalmente

⁸¹ Disponível em <http://www.noolhar.com>. Acesso em maio de 2006.

desconhecidos em muitos municípios onde, até então, reinava absoluto o poder das oligarquias, baseado no patrimonialismo e na política de clientela.”⁸²

Lyra também coloca a ouvidoria no rol dos instrumentos da democracia participativa, na medida em que transporta o cidadão comum para o âmbito da administração. Para ele, na ouvidoria o cidadão ganha voz ativa, uma vez que suas críticas, denúncias ou sugestões são acolhidas pela administração, contribuindo, assim, para a correção e o aprimoramento dos atos do governo.

Segundo o ex-ouvidor, a ouvidoria é um instrumento de controle político sobre os poderes do Estado e visa contribuir para que os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem, em tese, a Administração Pública brasileira se tornem, na prática, eixos norteadores da prestação do serviço público.

Por outro lado, a ouvidoria também contribui para a democracia na medida em que sua ação enfraquece o corporativismo, um dos principais óbices que se antepõem à formação de uma consciência cidadã, voltada para questões de interesse público e de caráter universal.

O instituto da ouvidoria no Brasil é reflexo, portanto, do crescimento da democracia participativa, que aproxima o cidadão do governo e da gestão pública. A ouvidoria atua como agente indutor no processo de participação popular, através do diálogo e da disponibilização de informações, ampliando o exercício da cidadania, redirecionando o foco da administração pública para o atendimento ao cidadão e servindo como instrumento de aperfeiçoamento do serviço público.

⁸² LYRA, Rubens Pinto, op.cit.

João Elias de Oliveira entende que o instituto da ouvidoria abre uma oportunidade de se criar um canal de diálogo com a população; uma porta aberta para a participação popular através da reivindicação; um celeiro de recomendações para a melhoria do serviço público e privado; um espaço na esfera pública de respeito ao ser humano.

Complementando, ele dá razões que podem explicar a importância da ouvidoria na esfera pública:

“A cultura da reclamação, e dela vive a ouvidoria, consolidou uma aspiração social que se pode considerar como uma nova postura cidadã, caracterizada, entre outros, pelo predomínio de opiniões favoráveis à gestão eficaz do bem público com a transparência e honestidade dos gestores, exigindo-se uma administração a serviço do cidadão e a criação de canais de comunicação que propiciem a ampliação da participação popular.

“A instituição da ouvidoria, com seu firme compromisso de proteção dos direitos do cidadão quando afrontados pela ação ou omissão da instituição, encontra-se em condições de ilustrar e sensibilizar os dirigentes acerca das insatisfações que atingem o tecido social ou corporativo.

“E o que mais legitima o seu papel é que, ao atuar como meio de controle interno de uma instituição, permite recriar a sua relação com a sociedade e com o seu grupo de interesse.

“Assim, ao instituir uma ouvidoria, qualquer governante ou administrador demonstra o seu desejo de operar com eficiência contra as ações da má administração, contra os atos abusivos e irracionais da burocracia, estimulando a transparência e a qualidade no atendimento e promovendo o adequado respeito ao cidadão.”⁸³

⁸³ OLIVEIRA, João Elias de. Palestra proferida no IX Encontro Nacional de Ouvidores/Ombudsman, realizado em João Pessoa/PA, em junho de 2004, cujo tema foi “As diversas fases da ouvidoria no Brasil”.

João Elias de Oliveira sustenta que a sobrevivência política dos detentores do poder somente se consolidará caso operem suas ações na gestão da administração pública da seguinte forma: governando com o conjunto de atores sociais e privados; operando através de missão e objetivos na gestão por resultados; obedecendo as severas limitações fiscais; reorganizando e descentralizando a burocracia; dando relevância aos controles internos/externos; acatando a previsibilidade, a transparência e a *accountability*; enfatizando o enfoque no usuário; e colaborando no fomento à cultura da reclamação.

Para ele, toda entidade da Administração Pública deve possuir um sistema sensível e eficaz que receba reclamações, reivindicações e denúncias, permitindo que o cidadão tenha o direito de criticar e de ser ouvido, proporcionando-lhe um sentimento de satisfação, respeito, dignidade e cidadania. É importante, segundo Oliveira, que os resultados colhidos pelo sistema de reclamação direcionem a atenção e os esforços do administrador para as áreas que necessitam de melhorias e aperfeiçoamentos, propiciando economia de dinheiro e tempo para o gestor público e, conseqüentemente, para toda a sociedade.

“A Ouvidoria é um sistema de atendimento que não se limita à recepção de reivindicações e denúncias. Ela participa de todo o processo de implantação de políticas públicas, estabelecendo parâmetros com diretrizes gerenciais que balizarão a Administração Pública nas suas relações com o público. Cabe ainda à Ouvidoria implantar ações e mecanismos que incentivem o exercício da cidadania e possibilite ao administrador público a capacidade de análise e alteração de procedimentos.”⁸⁴

⁸⁴ OLIVEIRA, João Elias de. “A Ouvidoria do Estado do Paraná”. In: LYRA, Rubens Pinto (org). “A Ouvidoria na Esfera Pública”, Curitiba: UFPR, 2000.

A ouvidora Isabel de Fátima Ferreira Gomes acha que, na prática, a Ouvidoria da Caixa Econômica Federal, objeto de nosso estudo a partir do capítulo 5, cumpre este papel de fortalecimento da cidadania, na medida em que:

- oferece canais de comunicação e estimula o seu uso pelo cidadão;
 - acolhe, trata e encaminha a manifestação do cliente, cuidando para que lhe seja oferecida, pelos gestores responsáveis, resposta tempestiva e qualificada;
 - dissemina o conceito de ouvidorias, seus princípios, práticas e experiências por ocasião de eventos sobre ouvidoria, ombudsman, responsabilidade social e temas relacionados;
 - promove encontros e reuniões entre gestores e clientes em busca de soluções para conflitos;
 - estabelece políticas de relacionamento com órgãos de fiscalização e defesa do consumidor com a finalidade de melhorar o atendimento às demandas do cidadão;
 - cria novos canais de comunicação exclusivos para uso desses órgãos, propiciando atendimento mais ágil, tempestivo e qualificado;
 - participa do esforço conjunto com órgãos do governo federal (ministérios, Ouvidoria-Geral da União, Secretaria de Defesa e Proteção do Consumidor do Ministério da Justiça e outros) para universalização dos serviços de ouvidorias públicas;
 - produz e publica, para os públicos interno e externo, material relativo à atividade da ouvidoria, na forma de artigos assinados, matérias jornalísticas, relatórios operacionais e institucionais para orientar eventuais decisões de gestores e corpo diretivo da empresa; e
 - estabelece parcerias com agentes públicos e outros, como prefeituras municipais, empresas e entidades para que estes, utilizando sua capilaridade e penetração nas camadas mais populares de público, divulguem os canais de
-

contato e comunicação da Ouvidoria e prestem, dessa forma, um novo serviço de utilidade pública.”⁸⁵

⁸⁵ GOMES, Isabel de Fátima Ferreira op. cit.

CAPÍTULO 3

O ouvidor privado e o fortalecimento das relações de consumo

3.1. A importância do Código de Defesa do Consumidor

A partir da década de 1980, a redemocratização do país trouxe à cena social brasileira segmentos com demandas diferenciadas, cada um buscando o seu espaço. Um desses públicos interessa sobremaneira o nosso estudo, neste capítulo dedicado às ouvidorias privadas: o consumidor. São marcos desse processo, entre outros, a Constituição Federal de 1988 e o Código de Defesa do Consumidor (CDC), que foi estabelecido pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, conforme previa a chamada Constituição Cidadã – “o documento da liberdade, da dignidade e da democracia”, como dizia o deputado Ulisses Guimarães, que presidiu os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.⁸⁶ A Carta Constitucional anunciava, em seu art. 170 (Capítulo I, Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica), que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados diversos princípios, entre os quais, “a defesa do consumidor”. E, como ressalta Alberto Centurião⁸⁷, o grande fato novo desse período foi a mudança de perfil do consumidor brasileiro patrocinada pelo CDC, que veio consagrar o ser consumidor como um atributo da cidadania.⁸⁸

O Código de Defesa do Consumidor, inegavelmente, inaugurou uma nova era no exercício da cidadania em nosso país. Desde então, os cidadãos brasileiros contam com um poderoso instrumento de proteção nas relações de consumo, com o reconhecimento

⁸⁶ O GLOBO, Caderno Especial “Constituição 15 anos”, de 5 de outubro de 2003.

⁸⁷ CENTURIÃO, Alberto. Ombudsman: a face da empresa cidadã – como e por que instalar uma ouvidoria. São Paulo: Educator, 2003, p.34.

⁸⁸ Desde 1985, mediante Resolução da ONU (nº 39/248), foi expressamente reconhecida a proteção do consumidor no rol das iniciativas de defesa dos direitos humanos.

de sua vulnerabilidade no convívio cotidiano com grandes corporações, bem como da necessidade de se organizar um sistema nacional envolvendo órgãos federais, estaduais, municipais e associações civis para proteger o consumidor-cidadão.

O CDC estabeleceu direitos para proteger a vida, a saúde, a segurança, a dignidade e os interesses do consumidor e atribuiu ampla responsabilidade ao fornecedor⁸⁹ pelo que oferta no mercado. Garantiu ainda a todo consumidor, entre outros pontos, o direito à informação, à proteção contra práticas e cláusulas abusivas, à modificação de contratos, à previsão e reparação de danos e ao acesso facilitado à justiça e à adequada e eficaz prestação dos serviços públicos.⁹⁰ A lei que estabeleceu o Código de Defesa do Consumidor foi considerada tão avançada que serviu de parâmetro para outros países do Mercosul, que ainda não tinham legislação nessa área.⁹¹

Hoje, mais informados sobre produtos e serviços, cientes de parâmetros internacionais de qualidade e conscientes de seus direitos, o consumidor brasileiro está cada vez mais exigente. A jornalista Miriam Leitão, titular de uma coluna de assuntos econômicos no jornal O Globo, ressalta que de todas as mudanças que ocorreram no Brasil nas últimas duas décadas, a mais impressionante foi o avanço do consumidor. “Sua consciência e sua atitude mudaram e estão produzindo avanços na economia brasileira. Antes silencioso e fatalista, (o consumidor) aceitava tudo como se não tivesse o poder de decidir quem deveria estar e quem deveria sair do mercado. Hoje é exigente”.⁹²

⁸⁹ O Código de Defesa do Consumidor define fornecedor, em seu art. 3º, como sendo toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

⁹⁰ DIREITOS DO CONSUMIDOR – Ética no Consumo, Coleção Educação para o Consumo Responsável, Inmetro, Idec, 2002.

⁹¹ RAMOS, Vera Lúcia e Júlia Clemente. “Os avanços do Código de Defesa do Consumidor”. In: VISMONA, Edson Luiz. “A Ouvidoria no Brasil”. São Paulo: Associação Brasileira dos Ouvidores (ABO), 2001, p.45.

⁹² SAMPAIO, Nadja. “Guia de Defesa do Consumidor”. Rio de Janeiro: Infoglobo, 2004.

O fato de os consumidores estarem a cada dia mais obstinados na defesa de seus interesses, aliado à infinidade de opções existentes no momento de decidir a compra, representa, atualmente, um verdadeiro desafio para as empresas. Para o procurador federal Jerônimo Jesus dos Santos⁹³, os clientes de hoje não só têm uma quantidade maior de opções de produtos e serviços, como, também, têm à sua disposição uma gama extensa de meios para se comunicar com os fornecedores. Algumas relações são de longo prazo e muito complexas, enquanto outras implicam somente uma única transação. Nestes casos, as companhias deveriam saber administrar nas transações, de forma eficiente, a relação custo-benefício e, de maneira eficaz, a solução de conflitos.

Dada a necessidade de adaptação a este novo cenário – em que existe o incentivo aos fornecedores para a criação de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de bens; para a constituição de departamentos e serviços de atendimento, recebimento de dúvidas e sugestões; e, finalmente, para a adoção de mecanismos alternativos de solução de conflitos – muitas empresas começaram a adotar uma nova postura – com foco no cliente – e a implantar as recomendações do CDC, das quais a ouvidoria se destaca.⁹⁴

3.2. O papel das ouvidorias privadas

Nas empresas privadas, os serviços de atendimento ao cliente-consumidor vêm se aperfeiçoando, dentro de uma estratégia de valorização do cliente, que não quer somente ser atendido, quer soluções ágeis para seus reclamos. E é dentro desta nova cultura corporativa que se insere a figura do ombudsman – ou ouvidor privado.

⁹³ SANTOS, Jerônimo Jesus. “Renascimento no século 21 – A Ouvidoria como meio alternativo e profícuo de solução de conflitos e a mudança na relação entre consumidores e empresas”. Revista Cadernos de Seguros, ano XXIV, nº 127, novembro de 2004.

⁹⁴ MENDONÇA, Ângela Hara Buonomo. “Um agente permanente de defesa da cidadania”. Revista Cadernos de Seguros, ano XXIV, nº 127, novembro de 2004.

Com origem na esfera pública, o instituto do ombudsman migrou para várias áreas da iniciativa privada, numa clara demonstração de sua potencialidade. Assim como o ouvidor público, o ombudsman representa a sociedade dentro da organização a que pertence, assumindo uma postura neutra, sem, no entanto, ferir aspectos corporativos da empresa. Ele deve manter o equilíbrio para enfrentar com harmonia os interesses da empresa e as necessidades e exigências do consumidor.

Quando a função começou a ser disseminada nas empresas brasileiras, muitos confundiam o trabalho do ombudsman com o do antigo SAC (Serviço de Atendimento ao Consumidor/Cliente). Um setor é bem diferente do outro dentro de uma empresa e podem existir paralelamente. O SAC esclarece dúvidas, presta informações e pode até registrar as queixas dos consumidores, mas quem vai atrás da causa do problema é o ombudsman.

A expansão das ouvidorias é, sem dúvida, uma nova alternativa que traz benefícios para o consumidor e para a empresa. A ouvidoria deve funcionar como um instrumento de defesa dos direitos do consumidor na sua relação contratual com a sociedade, no esclarecimento de seus deveres e na prevenção e solução de conflitos.⁹⁵

Em sua atividade, o ouvidor deve viabilizar um canal de comunicação entre as organizações e seus consumidores; facilitar o acesso destes aos serviços disponibilizados pela empresa, simplificando seus procedimentos e rotinas; e diferenciar suas atribuições dos demais serviços de atendimento ao consumidor – conhecidos como SAC e existentes em grande número de organizações.

O ouvidor deve ser nomeado pela alta direção da empresa – como um elemento estratégico – e ter acesso a todos os seus setores para a apuração do que se fizer

⁹⁵ PELLON, Luís Felipe. “Um diferencial para prevenir e solucionar conflitos – A Ouvidoria na prática do mercado segurador”. Revista Cadernos de Seguros, ano XXIV, nº 127, novembro de 2004.

necessário, com vistas a solucionar os problemas apontados pelo consumidor. Suas determinações devem ser acatadas pela empresa, observadas certas alçadas decisórias.

O ouvidor privado serve, em última instância, para zelar e proteger os direitos do cidadão-consumidor. A intervenção do ombudsman pode agilizar a ação administrativa, evitando-se que o indivíduo inconformado acabe por se dirigir aos tribunais para a resolução de problemas, às vezes simples, que se tornam complexos na relação conflituosa com as empresas. Defendendo a mesma tese, a conselheira da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, Neiva Renck Maciel, destaca que a criação de uma ouvidoria significa o reconhecimento de que conflitos de interesse existem e que esses podem, com boa vontade e estrutura suficiente, ser tratados internamente na empresa, servindo de anteparo a uma possível disputa judicial, desnecessária na maioria das vezes: “As soluções consensuais e negociadas que produz trazem melhores resultados para ambas as partes, além de permitir a apreciação de pontos de atrito para adotar práticas preventivas”.⁹⁶

Portanto, a atuação do ouvidor deve ser pautada pelo reconhecimento do direito do outro, do respeito ao outro como ser humano, cidadão, consumidor, usuário e, finalmente, como cliente interno ou externo daquela entidade, organização ou empresa.

Dentre os vários princípios da atuação do ouvidor, Santos⁹⁷ destaca que este profissional deve atuar com independência e autonomia, tendo como foco o serviço e não a política; reportar-se ao dirigente com seu total respaldo e estabelecer parcerias com os demais funcionários e empregados, participando da melhoria do nível de qualidade dos serviços/produtos e estimulando a eficiência e a austeridade administrativa. Para tanto, o ouvidor deve atuar com ética; lutar pela defesa dos direitos humanos; ter livre acesso a todos os setores para apurar e/ou propor soluções que

⁹⁶ MACIEL, Neiva Renck. “Em sintonia com a Era do cliente”. Revista Cadernos de Seguros, ano XXIV, nº 127, novembro de 2004.

⁹⁷ SANTOS, Jerônimo Jesus, op.cit.

entender cabíveis; atender com cortesia e respeito, sem preconceito ou pré-julgamento; agir com integridade e transparência, imparcialidade e justiça; resguardar o sigilo e, principalmente, zelar, mesmo que numa empresa privada, por princípios que são caros à Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além de outras funções, o ouvidor deve simplificar procedimentos; facilitar e agilizar o acesso do cidadão à ouvidoria e à informação; decidir dentro de sua esfera de competência ou encaminhar para a área competente, acompanhando a evolução da solução a ser dada. Deve também sugerir e recomendar soluções, atuando na prevenção e solução de conflitos; buscar a correção de erros, omissões e abusos; solicitar esclarecimentos e propor as necessárias modificações de procedimentos; formar comitês de usuários, estimulando a participação dos mesmos; dar sempre uma resposta ao consumidor/usuário/cliente, seja interno ou externo; e promover a análise crítica do caso, observando as interfaces com os demais canais da empresa, bem como pontuar áreas com altos índices de reclamação.

Neiva Maciel sustenta que a ouvidoria provoca uma verdadeira revolução cultural interna e externamente à instituição, promovendo mudanças conceituais e operacionais nos atores envolvidos.

“Internamente, é importante uma forte atuação por parte do ouvidor, sempre com o necessário respaldo do dirigente máximo, no sentido do convencimento dos demais empregados e gestores na direção da mudança de valores e de atuação, passando a mudar o pólo de sua atenção para, sem descuidar dos processos e procedimentos, concentrar esforços direcionados para o foco no cidadão.

“Externamente, o grande objetivo a atingir é a melhoria da imagem, aumentando a credibilidade institucional num claro convite, ao usuário, a

participar dos destinos da instituição, transformando o cidadão comum em co-gestor da administração, na medida em que se permite, com sua participação, em seu nome ou de outrem, exercer um direito difuso de postular.

“Para que isso efetivamente aconteça, é necessária a criação de instrumentos sistêmicos destinados a receber as postulações e dar-lhes o tratamento adequado em cada situação. Só assim, a empresa estará mais bem aparelhada para realizar estudos que provoquem discussões internas, no sentido de aperfeiçoar serviços e de eliminar as causas da insatisfação manifestada, alterando o pólo das atenções para a qualidade dos serviços prestados, para conferir maior agilidade no atendimento e melhorar formas de contato com o público, revendo conceitos e mudando estratégias.”⁹⁸

3.3. Empresas responsáveis socialmente

A expansão das corporações multinacionais e o acirramento da competição levaram as corporações a se reestruturarem e investirem pesadamente em tecnologia, visando diminuir custos, aumentar a produção e os lucros, com o objetivo final de garantir uma posição de destaque no mercado. Nesse processo, muitas empresas deixaram em segundo plano a preocupação com o meio ambiente, com os trabalhadores e até mesmo com a segurança dos consumidores. Aumentaram o desemprego, a desigualdade e o rebaixamento dos salários. Nas duas últimas décadas, os efeitos negativos da chamada globalização tornaram-se cada vez mais evidentes.

Em movimento contrário, a sociedade civil começou a se organizar e o comportamento das empresas passou a ser questionado, *pari passu* ao fortalecimento dos direitos do consumidor. É neste momento que começa a tomar vulto um movimento internacional alertando para a necessidade de serem criados mecanismos de controle social sobre os grandes conglomerados. Este controle social, destaca Marilena

⁹⁸ MACIEL, Neiva Rench, op.cit.

Lazzarini⁹⁹, coordenadora institucional do Idec (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) e presidente da Consumers Internacional, coloca-se como alternativa para a defesa de direitos trabalhistas, sociais e ambientais, uma vez que os países passaram a ter cada vez menos condições de impor limites às empresas.

Nesse cenário, muitas empresas passaram a perceber que a imagem – e conseqüentemente as vendas – pode ser seriamente abalada diante de consumidores mais conscientes de seus direitos. E é nesse contexto de aumento da exigência dos consumidores, diminuição da regulação estatal e crescimento da competição entre as empresas que surge a bandeira da responsabilidade social e o objetivo, por parte das empresas, de adequar suas ações às novas exigências da opinião pública, ou seja, do mercado consumidor.

Lazzarini distingue quatro visões do que seja responsabilidade social empresarial. A primeira está relacionada à idéia de que os objetivos primordiais de uma empresa resumem-se em gerar lucro a seus investidores, pagar impostos e cumprir a legislação. A segunda visão incorpora a esses objetivos ações filantrópicas, como ajuda financeira a creches, orfanatos e programas sociais. Outra é ver a Responsabilidade Social Empresarial (RSE) como uma estratégia de negócios, na qual as ações de responsabilidade são um instrumento para conferir um diferencial para seus produtos e serviços. Assim, a empresa conseguiria atrair e manter melhores empregados, além de acrescentar valor à sua imagem. Por fim, na quarta visão, a RSE é vista como parte da cultura organizacional, de forma a produzir riquezas e desenvolvimento que beneficiem a todos os envolvidos em suas atividades – acionistas, trabalhadores, consumidores, meio ambiente e comunidade. Essa visão inclui a promoção, pela empresa, dos seus valores éticos e responsáveis na sua cadeia de fornecedores e nos mercados em que

⁹⁹ LAZZARINI, Marilena. “Consumo Responsável”. Revista Comunicação Empresarial (ABERJE), ano 16, nº 59, junho de 2006, p.48 e 49.

atua. Para Lazzarini essa visão mais abrangente de RSE é a que corresponde aos anseios dos consumidores e da sociedade de forma geral.

E o consumidor pode ser um protagonista muito importante para impulsionar esse modelo, na medida em que se conscientizar sobre a responsabilidade envolvida no próprio ato de consumir. Para o consumidor mais atento, não é difícil perceber a estreita relação entre seus hábitos de consumo e os graves problemas ambientais e sociais que afetam o mundo todo. Essa mudança na percepção começa a fazer com que, além de preço e qualidade, os consumidores também considerem nas suas decisões de compra aspectos relacionados ao comportamento das empresas, como o respeito aos direitos humanos e trabalhistas, as normas de preservação ambiental, a ética na publicidade e nas práticas empresariais, a promoção do bem-estar social, além, obviamente, dos direitos do consumidor, que também envolvem um atendimento respeitoso e um relacionamento baseado na cultura cidadã. A transparência das empresas em relação a essas questões passa a ser valorizada, tendo se tornado a principal ferramenta para o consumo consciente e cidadão – e aí se encaixa perfeitamente o instituto da ouvidoria/ombudsman, como um canal que pode funcionar como um exacerbador da boa prática corporativa e social.

Lazzarini também destaca que o significado da responsabilidade social ainda não é claro para o cidadão e a utilização indiscriminada, superficial e “marqueteira” do termo pode desacreditar o conceito e aumentar a confusão do consumidor – e isto também vale para o instituto da ouvidoria.

Belizário dos Santos Jr. se preocupa com a utilização das ouvidorias como instrumento de marketing. Para ele, a forma mais usual de violar os direitos humanos é adotar um discurso de seu aparente cumprimento. Assim, em termos de ouvidorias, muitas serão instaladas por empresários e dirigentes públicos sem compromisso com a

sua efetividade: “Estarão cumprindo apenas uma exigência da atualidade, de marketing, mas essas ouvidorias serão, como se dizia antes, *para inglês ver*”.¹⁰⁰ Trata-se de uma espécie de ouvidoria *de fachada*: existe, mas trabalha escondida e serve somente para que a organização diga que tem e respeita o cliente, sem realmente transformar a cultura e os processos organizacionais. Ou seja, projetos de responsabilidade social ou programas que envolvem a instalação de ouvidores podem estar no campo das estratégias de marketing, sem compromissos com o fortalecimento da cidadania.

3.4. Os órgãos de defesa do consumidor

A partir do Código de Defesa do Consumidor, o papel dos órgãos públicos, integrados ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)¹⁰¹, ficou mais fortalecido, na conscientização da sociedade sobre direitos e deveres, no trabalho preventivo para evitar danos nas relações de consumo e também na punição daqueles que infringem a lei. Alguns órgãos de defesa do consumidor se destacam:

– Procon: o Procon é um órgão público, de atuação administrativa, que registra as reclamações de consumo e faz a intermediação do problema junto ao fornecedor. O Procon só atende pessoalmente. Ao receber a reclamação, o técnico do órgão marca um dia para a audiência e avisa o fornecedor sobre a reclamação. Na primeira audiência, de conciliação, cerca de 70 a 80% das reclamações são resolvidas por acordo. Se não houver acordo, o Procon envia o processo para o Juizado Especial Cível e para o departamento jurídico, que poderá aplicar uma sanção administrativa com multa de 200 a três milhões de UFirs à empresa. O Procon elabora um cadastrado anual de reclamações fundamentadas e um ranking das empresas mais reclamadas.

¹⁰⁰ Palestra proferida no VIII Encontro Nacional de Ouvidores/Ombudsman, realizado em Gramado/RS, em setembro de 2003, cujo tema foi “A ouvidoria e a prática da cidadania”.

¹⁰¹ Presente em <http://www.mj.gov.br/dpdc>.

– Ministério Público: os promotores de Justiça atuam na proteção e defesa de interesses coletivos do consumidor. Quando recebe uma queixa, a promotoria instaura um procedimento para ouvir o fornecedor e levantar provas. Caso a promotoria reconheça que há um dano coletivo, o fornecedor será chamado para fazer um acordo extrajudicial, através de um Termo de Ajustamento de Conduta, o qual terá que ser obrigatoriamente cumprido pela empresa. Se não chegarem a um acordo, o Ministério Público entra na Justiça com uma ação civil pública, com o intuito de coibir a prática abusiva.

– Juizado Especial Cível: os juizados foram criados em 1984 com o nome de Juizado de Pequenas Causas e foram reformulados em 1995, quando passaram a se chamar Juizado Especial Cível ou Criminal. Atendem apenas as ações sobre danos materiais e morais movidas por pessoas físicas, cujo valor da causa não ultrapasse a 40 salários-mínimos. Nos juizados não é preciso recolher custas judiciais ou pagar honorários advocatícios na primeira instância e o consumidor pode sozinho entrar com uma petição. Os juizados são distribuídos por regiões e o consumidor pode escolher o mais próximo de sua casa ou de seu trabalho. No site do Tribunal de Justiça é possível encontrar o endereço de todos os juizados de cada estado.

– Juizado Especial Federal: o Juizado Especial Federal foi criado em janeiro de 2003 e atende a causas de âmbito da Justiça Federal, ações contra o governo, suas autarquias e seus organismos (União, Receita Federal, Caixa Econômica Federal, INSS, agências reguladoras) cujo valor não ultrapasse a 60 salários-mínimos. Nas ações até 20 salários-mínimos, não é necessária a presença de advogado. O modo de funcionamento é semelhante ao do Juizado Especial Cível.

– Justiça Comum e Federal: a Justiça Comum aceita todas as causas, inclusive processos contra estados e municípios. A Justiça Federal recebe ações contra a União,

suas autarquias e organismos. Em ambos os casos são obrigatórios a presença do advogado e o pagamento de custas judiciais e honorários advocatícios pela parte perdedora.

– Defensoria Pública: Se o consumidor não pode pagar um advogado e sua ação não cabe em um Juizado Especial Cível, ele deve procurar a Defensoria Pública, onde há procuradores que atuam como advogados para quem não tem condições de custear um processo.

– Decon: a Delegacia do Consumidor atua na repressão de crimes contra o consumidor e abre processos criminais. O Decon só atende às questões previstas no CDC como infrações penais (art. 63 e 80). O consumidor não terá a reparação dos danos, mas a polícia poderá prender os culpados.

– Agências Reguladoras: as agências reguladoras são órgãos ligados ao governo federal com a função de regulamentar a prestação de serviço e fiscalizar a qualidade do serviço prestado ao consumidor. As agências orientam que o consumidor reclame, primeiro, diretamente com a empresa. No entanto, é importante reclamar com os órgãos fiscalizadores. Um acúmulo de reclamações sobre o mesmo assunto e sobre a mesma empresa, faz com que a agência resolva apurar o que está ocorrendo. Em caso de reclamações procedentes, as agências podem punir as prestadoras de serviço com advertências, multas e em casos extremos, com a revogação da concessão.

– Banco Central: Qualquer pessoa pode procurar o Banco Central para obter informações sobre os assuntos de responsabilidade desta autarquia ou para fazer uma reclamação contra instituição fiscalizada pelo Banco Central. Objetiva-se garantir respeito ao usuário dos serviços financeiros, maior segurança e cumprimento das normas vigentes em suas operações com o Sistema Financeiro Nacional. O órgão

elabora listas mensais das instituições mais reclamadas (bancos e administradoras de consórcio) e defende a implantação de ouvidorias em todas as instituições financeiras.

– Susep: A Superintendência de Seguros Privados é o órgão responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro. A direção do órgão defende o fortalecimento das relações entre as empresas e os segurados e estuda a criação de ouvidorias nas seguradoras e a implantação de juntas de conciliação para agilizar a solução de conflitos.

– Inmetro: Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial. O órgão tem como objetivo fortalecer as empresas nacionais, aumentando sua produtividade por meio da adoção de mecanismos destinados à melhoria da qualidade de produtos e serviços.

3.5. A participação da sociedade civil

O Código de Defesa do Consumidor também prevê a participação de entidades da sociedade civil como instrumentos para a realização da Política de Consumo no Brasil. Essas entidades desenvolvem ações voltadas para o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, para a educação para o consumo e para a melhor informação e orientação dos consumidores.

Entre essas entidades, destaca-se o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), que – associado à Consumers International desde 2003¹⁰² – atua buscando o aperfeiçoamento do mercado de consumo, contribui para que os cidadãos tenham acesso a bens e serviços essenciais e promove a conscientização e a participação do consumidor. Para isso, o Idec acompanha a evolução das regras e leis dos setores que podem afetar a vida do consumidor e dá publicidade a esses temas, mostrando aos

¹⁰² A Consumer International reúne 250 associações de defesa do consumidor de 115 países.

consumidores como eles poderão ser afetados. Este trabalho compreende setores diversos: água e saneamento, alimentos, comércio internacional, consumo sustentável, energia elétrica, medicamentos, planos de saúde, políticas e governo, qualidade de produtos e serviços, responsabilidade social empresarial, saúde pública, serviços financeiros, telefonia e comunicações, transgênicos, entre outros.

Mas o Idec (www.idec.org.br) não está sozinho nessa rede de entidades que entendem que aperfeiçoar as relações de consumo é fortalecer o próprio exercício da cidadania. Destacamos algumas, a seguir:

– Associação Brasileira de Defesa do Consumidor e Trabalhador (Abradecon): orientação jurídica e educacional aos consumidores (www.abradecont.org.br).

– Associação Nacional de Assistência ao Consumidor e Trabalhador (Anacont): orientação jurídica aos consumidores (www.centrodecidadania.com.br).

– Associação Nacional de Defesa do Consumidor do Sistema Financeiro (Andif): orientação jurídica aos consumidores lesados por bancos e financeiras.

– Associação de Proteção e Assistência aos Direitos da Cidadania (Apadic): orientação jurídica às pessoas que se considerem lesadas e querem se ressarcir de danos morais.

– Associação de Pais de Alunos do Estado do Rio de Janeiro (Apaerj): atendimento de reclamações e orientações a pais e responsáveis sobre contratos de ensino particular.

– Associação Pró-Consumidor: orientação jurídica aos consumidores (www.proconsumidor.org.br).

– Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon): promoção do desenvolvimento da Política e do Direito do Consumidor (www.brasilcon.org.br).

– Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (Conar): trabalha para impedir que a publicidade enganosa ou abusiva cause constrangimento ao consumidor ou às empresas (www.conar.org.br).

– Fórum Nacional de Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNECDC): busca fortalecer o movimento de defesa do consumidor no Brasil, promovendo a articulação das entidades cíveis do setor (<http://fnecdc.sites.uol.com.br/index.htm>).

– Instituto Brasileiro de Cidadania (Ibraci): orientação jurídica aos consumidores (www.ibraci.blogger.com.br).

– Associação dos Direitos Financeiros do Consumidor (Proconsumer): orientação jurídica aos consumidores lesados por bancos, financeiras e administradoras de cartões de crédito (www.proconsumer.com.br).

– Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (Pro Teste) – orientação jurídica aos consumidores associados.

Os meios de comunicação também funcionam como fortes aliados do cidadão nos conflitos relacionados às relações de consumo. Atualmente, praticamente todos os jornais de grande porte possuem colunas específicas para tratar de temas de interesse direto do leitor enquanto cliente do serviço público ou privado. As rádios também contemplam o assunto, inclusive tentando resolver as demandas no ar. As cadeias de TV, por sua vez, não só possuem blocos próprios nos programas jornalísticos como, algumas, criaram programas específicos para tratar o assunto.

Os indivíduos buscam esses meios para encaminhar suas demandas, apostando no seu inequívoco imediatismo e na idéia de transparência que esses veículos transmitem. “Desiludidos com as burocracias, partidárias e sindicais, o público recorre à

rádio e à televisão para conseguir o que as instituições cidadãs não proporcionam: serviço, justiça, reparação e simples atenção”¹⁰³.

Destaca-se, nesta área, a Seção Defesa do Consumidor do jornal O Globo, editada pela jornalista Naja Sampaio, que recebeu, em 2004, o Prêmio Esso de Melhor Contribuição à Imprensa.

¹⁰³ CANCLINI, Nestor García. Consumidores e cidadãos; conflitos multiculturais da globalização. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.

CAPÍTULO 4

A Caixa Econômica Federal

4.1. Histórico e atuação da empresa

Instituição financeira criada sob a forma de empresa pública pelo Decreto Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, a Caixa Econômica Federal foi fundada em 12 de janeiro de 1861. Nesta data, Dom Pedro II assinou o Decreto nº 2.723, dando origem à Caixa Econômica e Monte de Socorro. À época, a instituição tinha como propósito incentivar a poupança, conceder empréstimos sob penhor e combater outras que agiam no mercado, mas que não ofereciam garantias sérias aos depositantes ou que cobravam juros excessivos dos devedores. A Caixa é vinculada ao Ministério da Fazenda, integra o Sistema Financeiro Nacional, tem seu foro na capital da República e atuação em todo o território brasileiro.¹⁰⁴

Em 1931, a Caixa inaugurou operações de empréstimo em consignação para pessoas físicas e começou a operar a carteira hipotecária para a aquisição de bens imóveis. Em 1934, por determinação do governo federal, assumiu a exclusividade dos empréstimos sob penhor, com a conseqüente extinção das casas de prego operadas por particulares.

Em 1986, incorporou o Banco Nacional da Habitação (BNH), assumindo definitivamente a condição de agente nacional de financiamento da casa própria e de financiadora do desenvolvimento urbano, especialmente do saneamento básico. Também neste ano, incorporou o papel de agente operador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), antes gerido pelo BNH. Três anos depois, em 1989, passou a centralizar todas as contas recolhedoras do FGTS existentes na rede bancária e a administrar a arrecadação desse fundo e o pagamento dos valores aos trabalhadores.

¹⁰⁴ Informações presentes no site da empresa: <http://www.caixa.gov.br>. Acesso em maio de 2006.

Desde a sua criação, gerencia, por meio de poupança, empréstimos, FGTS, PIS, seguro-desemprego, crédito educativo, financiamento habitacional e transferência de benefícios sociais. Desde 1961, detém o monopólio das loterias federais.

A Caixa também é pioneira no desenvolvimento do mercado de capitais brasileiro, onde comandou o lançamento de fundos formados por ativos imobiliários acessíveis, inclusive, ao pequeno e médio investidor.

Hoje, a empresa é o principal agente de políticas públicas do governo federal, desenvolvendo uma gama de ações e serviços que a tornam presente, de uma forma ou de outra, na vida de milhões de brasileiros. Ao priorizar setores como habitação, saneamento básico, infra-estrutura e prestação de serviços, a empresa ocupa um lugar fundamental no processo de promoção do desenvolvimento urbano e da justiça social em nosso país, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população, especialmente a de baixa renda.

A Caixa, de acordo com informações presentes em seu portal na internet¹⁰⁵, é o maior banco público da América Latina. Sua base de clientes foi expandida em 42% nos últimos dois anos e meio, subindo de 23,1 milhões para 33,6 milhões de pessoas. Mais de três milhões de pessoas ingressaram no sistema bancário brasileiro por meio do programa de conta simplificada, considerado, pela instituição, como a maior ação de inclusão bancária do país.

O volume de depósitos à vista na Caixa cresceu 16% no mesmo período e o de depósitos de poupança 18%, atingindo um saldo de R\$ 50,2 bilhões, consolidando a sua posição de instituição líder neste segmento. Entre 2002 e a metade de 2005, o ativo bancário da empresa aumentou 30% – sendo o segundo maior ativo entre as instituições financeiras atuantes no Brasil.

¹⁰⁵ <http://www.caixa.gov.br>. Acesso em maio de 2006.

Na primeira metade de 2005, a Caixa obteve o maior lucro semestral de sua história. Uma das principais razões para esse resultado foi a forte expansão das receitas com operações de crédito, que, desde 2003, tiveram incremento de 101%. Nesse mesmo ano, a Caixa foi premiada em quatro categorias pelo Guia Exame, que avalia os melhores fundos de investimento do mercado.

A Caixa também se destaca no quesito atendimento. Sua rede, a maior do país, abrange todos os 5.561 municípios brasileiros, com mais de 17 mil pontos de atendimento entre agências, casas lotéricas e correspondentes bancários. E ainda deve crescer mais: em 2003, iniciou-se o projeto de instalação de 500 novas agências, das quais mais de 150 já estão funcionando. Quase 3,5 mil novos correspondentes bancários e lotéricas foram instalados nos últimos 30 meses. A empresa também oferece terminais eletrônicos, Banco 24h, CAIXA Rápido, débito automático, atendimento telefônico e o Internet Banking CAIXA.

Até mesmo quem está fora do Brasil pode contar com os serviços da Caixa. Desde 2004, os brasileiros emigrados podem utilizar o CAIXA Internacional para fazer remessas de recursos ao país. Firmado em 2005, um convênio com o banco português BCP garantiu ainda mais facilidade nesse processo.

Como usuários dos serviços prestados pela Caixa, encontramos clientes do crédito imobiliário, do penhor, trabalhadores beneficiários do FGTS, PIS ou Seguro-Desemprego, aposentados, estudantes assistidos pelo Financiamento Estudantil, apostadores das loterias, beneficiários de programas sociais e clientes de serviços bancários.

Merecem destaque alguns dados divulgados pela empresa em fevereiro de 2006¹⁰⁶, relativos ao exercício de 2005:

¹⁰⁶ Informe publicitário publicado no jornal O Globo, em 2 de fevereiro de 2006.

- Em 2005, a Caixa injetou R\$ 115 bilhões na economia brasileira. Esses recursos representam cerca de 6% do PIB nacional.
- As concessões de créditos comerciais alcançaram R\$ 35,8 bilhões – um incremento de 128% em relação a 2002.
- Na área de habitação, 443 mil famílias foram atendidas, beneficiando cerca de 1,7 milhão de brasileiros. A Caixa é responsável por 88% das operações de financiamento imobiliário no Brasil.
- 3,8 milhões de famílias passaram a ter acesso a serviços bancários e crédito na Caixa.
- O programa Bolsa Família, pago pela Caixa, contribuiu para a diminuição do número de brasileiros que vivem abaixo da linha de pobreza. Foram atendidos 8,7 milhões de famílias.

Ainda segundo informações oficiais, a empresa coloca como sua missão institucional a promoção e melhoria contínua da qualidade de vida da população brasileira, intermediando recursos e negócios financeiros, atuando no fomento ao desenvolvimento urbano e nos segmentos de habitação, saneamento e infra-estrutura, e na administração de fundos, programas e serviços de caráter social, tendo como valores fundamentais: “o direcionamento de ações para o atendimento das expectativas da sociedade e dos clientes; a busca permanente de excelência na qualidade dos serviços oferecidos; o equilíbrio financeiro em todos os negócios; a conduta ética pautada nos valores da sociedade; e o respeito e valorização do ser humano”.

A Caixa sustenta estar trabalhando, em sua ação institucional, para diminuir os variados tipos de exclusão que afetam a cidadania no Brasil (digital, bancária, social, econômica e educacional), com a oferta de programas, projetos, financiamentos e linhas de crédito, próprios ou delegados, destinados às populações em situação econômica, social e cultural desfavorável, tais como: Programa de Arrendamento Residencial

(PAR); Conta Caixa Aqui (bancarização); Programa de Financiamento Estudantil (FIES); Programa Bolsa-Família; Projeto Agente Jovem; Pagamentos de PIS; Pagamentos e financiamentos com recursos do FGTS; Pagamentos do Seguro-Desemprego; BCD CAIXA – Computador para todos/FAT (inclusão digital); CAIXA FI Fome Zero Curto Prazo (fundo de investimento para contribuir com o Programa de Combate à Fome e Erradicação da Pobreza do Governo Federal); Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER); Programa de Habitação de Interesse Social (PHIS); Loterias da CAIXA (repasses sociais para áreas de cultura, esporte, educação, saúde, previdência e assistência social); entre outros.¹⁰⁷

A universalização dos serviços da Caixa se dá através dos seguintes produtos:

– CONTA CAIXA FÁCIL: insere-se no esforço pela bancarização de parcelas da população sem acesso aos serviços bancários e permite ao cidadão um relacionamento com a Caixa, tornando-o cliente da instituição.

– CARTÃO DO CIDADÃO: destina-se ao cliente-cidadão que possui qualquer vínculo com alguns dos benefícios sociais (PIS, Abono Salarial, FGTS, FIES, Seguro Desemprego e os Programas de Transferência de Renda). Otimiza e integra o atendimento ao cliente-cidadão, possibilitando o acesso a informações e serviços relativos aos produtos sociais do governo, administrados pela Caixa. Modalidades:

* CARTÃO DO CIDADÃO CAIXA: utilizado para acesso aos serviços sociais da CAIXA, como consulta e saque do FGTS e rendimentos do PIS, Abono Salarial, Seguro Desemprego e FIES.

* CARTÃO DO CIDADÃO – GOVERNO FEDERAL: utilizado para recebimento dos benefícios vinculados a Programa de Transferência de Renda.

¹⁰⁷ GOMES, Isabel de Fátima Ferreira, op.cit.

* CARTÃO BOLSA-FAMÍLIA: utilizado para recebimento dos benefícios vinculados ao Programa Bolsa-Família. Atualmente substitui os cartões Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação.

* CARTÃO AUXÍLIO ALUNO PROFAE (Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem): utilizado para saque dos benefícios do programa PROFAE.

* CARTÃO SOCIAL DA PREVIDÊNCIA: utilizado para recebimento dos benefícios do INSS.

– PROGRAMA DE SUBSÍDIO À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PSH): viabiliza o acesso à moradia adequada aos segmentos populacionais de renda familiar mensal de até três salários mínimos em localidades urbanas e rurais.

– MICROCRÉDITO CAIXA: permite a microempreendedores – pessoas físicas ou jurídicas que atuam nos setores formal ou informal da economia – o acesso a linha de crédito com finalidade produtiva, para capital de giro e/ou investimento fixo, operacionalizada por meio de Instituições de Microfinanças – IMFs devidamente credenciadas. A Caixa superou a marca de R\$ 1 bilhão em empréstimos com taxas de juros de 2% ao mês, as chamadas operações de microfinanças, destinadas a dar acesso ao crédito para a população de baixa renda.

– CRED SÊNIOR: empréstimo destinado aos aposentados e pensionistas do INSS que recebam seus benefícios em conta de depósitos na Caixa.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Ibid.

4.2. Investindo na Responsabilidade Social Corporativa

Além de ser, como vimos, o principal agente de políticas públicas do governo federal e importante instrumento para a diminuição dos variados tipos de exclusão em nosso país, a Caixa está implementado, neste ano de 2006, alguns projetos de vanguarda, como atesta o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, organização não-governamental criada com o objetivo de mobilizar, sensibilizar e ajudar empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável.¹⁰⁹

Os projetos são os seguintes: “Gestão da Diversidade Caixa”, “Preparação para a Aposentadoria” e “Plano de Negócios Participativos”, todos com forte impacto junto aos empregados. Essas iniciativas têm, respectivamente, apelos de inclusão, de preparação para o desligamento do trabalho e de participação integrada na gestão de negócios.

Por meio do projeto “Gestão da Diversidade Caixa”, a empresa promove ações que possibilitam: a promoção de um ambiente de respeito às diferenças e opções pessoais relacionadas a gênero, raça, orientação sexual, deficiências, idade, crenças religiosas, partidarismos políticos, entre outros; a sensibilização e conscientização dos funcionários contra os mais diversos tipos de preconceitos; a valorização e gestão da diversidade humana; a promoção e igualdade de oportunidade; a melhoria nos processos de promoção e seleção de pessoas; o estímulo à formação de equipes diversificadas ou multiculturais; a melhoria do clima organizacional e dos resultados financeiros; e o cumprimento de disposições legais sobre o assunto.

O projeto “Preparação para a Aposentadoria” é uma prioridade no Plano Estratégico da empresa e começa, este ano, a sua implementação. Já o “Plano de

¹⁰⁹ Matéria “Depois de quase um século e meio, CEF continua inovando”, publicada no site do Instituto Ethos (13/06/2006): <http://www.ethos.org.br>. Acesso em julho de 2006.

Negócios Participativos” prevê o envolvimento de outros segmentos interessados, como governo e comunidade, na busca pela excelência na qualidade dos serviços prestados, respeito ao ser humano e alcance do equilíbrio financeiro.

O consultor de processo do Grupo Executivo de Planejamento e Acompanhamento Estratégico (GEPAE) da Caixa, José Humberto da Silva, ressalta que uma forma de valorização da participação integrada reside no Planejamento Estratégico da empresa, que convoca as diferentes instâncias para o estudo de ações de impacto, por exemplo, no Conselho de Usuários paritário do Plano de Saúde e do Fundo de Pensão dos empregados; e no banco de práticas hospedado em um ambiente virtual na página da Universidade Corporativa da Caixa – ferramenta que permite o compartilhamento de iniciativas bem-sucedidas dos empregados. Tais práticas podem se tornar referência interna, recomendada para replicação em outras unidades, além daquela em que foi desenvolvida.

A Caixa também investe no Programa Adolescente Aprendiz, em parceria com entidades especializadas. No programa, é feita a capacitação de adolescentes em serviços bancários e administrativos, por meio da admissão de jovens pelo prazo mínimo de 18 e máximo de 24 meses, oriundos de famílias cuja renda per capita seja igual ou inferior a 50% do salário mínimo vigente. Os jovens são assistidos por funcionários voluntários, que aplicam programa de capacitação disponível na Universidade Corporativa. A entidade conveniada fica então encarregada da formação para a cidadania e apoio à família.

Desde 2002, a empresa adota um Código de Ética. Há uma Comissão que recebe as denúncias, analisa, investiga e emite orientações aos gestores e funcionários envolvidos. Desde 2002, a empresa também tem um canal de Ouvidoria para acolher críticas, sugestões, elogios e reclamações dos públicos interno e externo.

Em sua atuação diferenciada, sobretudo como empresa pública, a Caixa aposta – segundo o consultor José Humberto da Silva – na transparência como fator essencial a sua gestão. Ao longo de seu trajeto de quase um século e meio, já ocorreram eventuais exposições negativas da empresa na mídia, especialmente em momentos de maior disputa política, mas o consultor credita a preservação da instituição a sua atuação relevante na sociedade.

Talvez a situação mais séria vivida pela Caixa em sua história tenha sido a quebra ilegal do sigilo bancário do caseiro Francenildo Santos Costa no primeiro semestre de 2006. Foi constituída uma comissão de sindicância para apurar o caso. Três servidores foram apontados como responsáveis pela emissão e manuseio do extrato da conta, mas acabaram inocentados. Para os investigadores, os funcionários haviam acessado e analisado a conta do caseiro, mas não foram responsáveis pelo seu vazamento para a imprensa¹¹⁰, portanto, não haviam cometido infração das normas internas da instituição. A comissão não tinha poderes para investigar o ex-presidente da empresa, Jorge Mattoso, apontado pela Polícia Federal como um dos suspeitos pela quebra do sigilo. Mattoso não era funcionário de carreira. Neste caso, a apuração sobre seu papel no escândalo ficou a cargo da Polícia Federal e do Ministério Público. Mattoso, assim como o ex-ministro Antonio Palocci, foi indiciado por violação de sigilo funcional e quebra de sigilo bancário.

A Ouvidoria da Caixa não teve participação no episódio. Segundo a ouvidora Isabel de Fátima Ferreira Gomes, em razão de o caso envolver sigilo bancário relacionado a pessoas físicas, ou seja, de caráter pessoal. Nessas situações, o processo tramita interna e externamente e só é dado publicidade às partes envolvidas, além da instância responsável por sua instauração e acompanhamento. De acordo com a

¹¹⁰ Jornal O Globo, edição de 08/04/06, p. 8. Matéria: “Caixa deve inocentar funcionários”.

ouvidora, foram poucas as manifestações recebidas sobre o caso pela Ouvidoria (cerca de 20), a maioria delas provenientes do público interno. “Quanto ao mais, é certo que fatos dessa natureza só vêm oferecer às instituições e à sociedade novas oportunidades de reflexão”.¹¹¹

Em meio à crise, assumiu a Presidência da Caixa Maria Fernanda Ramos Coelho, uma funcionária de carreira com 22 anos de casa: a primeira mulher a assumir o posto. Em entrevista à imprensa, Fernanda Coelho considerou lastimável o episódio da quebra de sigilo do caseiro, que derrubou o ex-presidente da instituição, e falou sobre a imagem da empresa.

“O cliente da Caixa tem uma percepção muito clara sobre a instituição e o serviço prestado por ela. Foi um episódio bastante lamentável, mas a gente percebe que a confiança na instituição se mantém. Isso ficou bem claro para todos os gerentes, para quem atende às pessoas. São 145 anos de serviços, e a relação com a Caixa é muito sólida, de confiança. Pesquisa interna com funcionários e pesquisa com clientes mostraram isso. Não houve danos.”¹¹²

Em ano eleitoral, José Humberto da Silva ressalta que por força do Decreto 99.509/90, de 5 de setembro de 1990, a Caixa não faz doações de qualquer natureza para promover campanhas políticas.

Como instituição pública, a Caixa só pode contratar funcionários via concurso. Essa norma, segundo a empresa, limita o potencial dos programas que adota, como o “Gestão da Diversidade”, pois não há como interferir, por exemplo, no quantitativo de mulheres e negros admitidos. “O que pode ocorrer, internamente, é a equidade entre eles nos cargos de chefia”, afirma o consultor de processo.

¹¹¹ GOMES, Isabel de Fátima Ferreira, op.cit.

¹¹² Jornal O Globo, edição de 14/05/06, Caderno Morar Bem, p.1. Matéria: “Mais crédito para a classe média”.

A Assessoria de Imprensa da Caixa¹¹³ divulgou, em junho de 2006, que um estudo interno chegou à constatação de que o número de negros na empresa cresceu nos últimos anos. Em 2004, um contingente de 8.511 empregados (14,2% do total) era de negros; desses, 2.493 ocupavam cargos gerenciais. Em 2005, o número subiu para 10.597, ou 15,5% do total, com 2.677 em gerências diversas. Existe uma forte tendência de crescimento desses percentuais, segundo a diretora de Logística e Gestão de Pessoas da instituição, Diva de Souza Dias, mulher e representante da raça negra em um cargo de direção. Ela lembra que o último concurso da Caixa aprovou, somente no Distrito Federal, 189 negros como técnicos bancários, o que representa 36% do total de aprovados. “As diferenças inter-raciais estão diminuindo e esses números, além de expressivos, refletem uma realidade de mudanças sociais profundas no país”, afirma.

Em 2005, de 46,84% de mulheres empregadas, 39,09% ocupavam cargos de gerência e 16,67%, de diretoria. Desse percentual total de mulheres, 6,3% eram negras ou pardas (3,71%, gerentes; e 4,17%, diretoras). Nesse mesmo ano, o percentual total de homens negros era de 9,22%, sendo 8,15% gerentes e 8,33%, diretores. A cota de deficientes, prevista em lei, não foi cumprida, já que apenas 0,62% era deficiente. A Lei de Cotas (8.213/91) dispõem que empresas com mais de cem empregados devam ter no quadro de funcionários de 2% a 5% de deficientes. Por outro lado, o portal da instituição inova ao prestar atendimento on-line ao correntista com deficiência visual.¹¹⁴

Além de promover a igualdade racial, a Caixa foi pioneira ao permitir, em janeiro de 2006, que empregados pudessem inscrever seus companheiros do mesmo sexo como beneficiários do plano de saúde da instituição. Isso garante aos parceiros benefícios iguais aos do empregado, com licenças para acompanhar pessoa da família,

¹¹³ Notícia divulgada pela Assessoria de Imprensa da Caixa em 1º de junho de 2006.

¹¹⁴ <http://www.ethos.org.br>, op.cit

transferência, auxílio funeral e pagamento de verbas rescisórias em caso de falecimento do titular. Hoje são mais de 100 inscrições de pessoas do mesmo sexo.

Em junho de 2006, os funcionários da empresa realizaram uma campanha com o tema “Diversidade. A diferença faz a diferença”, com o propósito de mostrar a “nova cara” da Caixa e estimular a convivência harmônica entre as pessoas. Outra ação importante foi a inclusão de opções, no Sistema de Ouvidoria, para elogios, sugestões, reclamações e denúncias referentes a gênero, raça, orientação sexual, deficiência, idade e aparência física, para tentar minimizar o preconceito. Agora, o empregado da Caixa que se sentir ofendido por algum tipo de preconceito poderá reclamar e fazer a sua denúncia para que a instituição tome as providências cabíveis.

Se as políticas internas estão em constante alinhamento, aquelas voltadas às demais partes interessadas também tendem a progredir, inclusive no quesito impacto sócioambiental. Para aprimorar e estender benefícios a sua cadeia produtiva, a Caixa já iniciou a implantação de um plano de trabalho, buscando incorporar à política de relacionamento com fornecedores procedimentos que estabeleçam real parceria para a sustentabilidade.

Por meio do Programa de Racionalização de Gastos e Eliminação de Desperdício (PROGED), a empresa vem, há três anos, desenvolvendo ações que resultaram numa economia superior a R\$ 1,2 bilhão. O PROGED trata de itens como energia, água, papel e cartuchos de tinta para fax, copiadoras e impressoras. “Ainda não estabelecemos diretrizes para certificação, mas seguimos rigorosamente a legislação ambiental e temos um comitê para estabelecer e implantar políticas específicas”, explica José Humberto.¹¹⁵

¹¹⁵ Ibid.

Para incentivar o debate e a troca de experiências da sociedade em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), a empresa promove anualmente o Seminário “Caixa: Nós Podemos”; patrocina a Confederação Brasileira de Atletismo (CBAT) e o Comitê Paraolímpico Brasileiro. É signatária do Pacto Global, integra o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), o Fórum Lixo e Cidadania e a Rede de Tecnologia Social (RTS).

Seguindo no movimento de responsabilidade social, a Caixa aponta como necessidade de superação urgente a limitação do conhecimento e da visão sistêmica, próprias de uma sociedade compartimentada. “A responsabilidade social ainda parece algo como filantropia e é necessário que se tenha habilidade para dar as verdadeiras dimensões da sustentabilidade e sua importância ao modelo de gestão”, defende o consultor de processo.

CAPÍTULO 5

A experiência da Ouvidoria da Caixa Econômica Federal

5.1. A criação da Ouvidoria

A Ouvidoria da Caixa Econômica Federal foi criada em agosto de 2002¹¹⁶, por decisão da Diretoria da instituição. Na época – durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso – o presidente da Caixa era Valdery Frota de Albuquerque, ex-diretor de Finanças e Mercados de Capitais da própria empresa. O cargo de ouvidora foi ocupado pela advogada e empregada da Caixa Isabel de Fátima Ferreira Gomes, que permanece até hoje à frente do instituto.

Na ata da reunião em que foi criada a Ouvidoria da Caixa, há referências ao instituto (realidade em que se insere; importância; características; objetivos; justificativas):

“– (a Ouvidoria está sendo criada num momento de) crescente valorização dos direitos fundamentais dos cidadãos pela sociedade brasileira, especificamente no que concerne à garantia do direito de participação e manifestação popular relativo à prestação de serviços públicos em geral;

“– a Ouvidoria representa o papel de intermediador entre o cliente/cidadão e a CAIXA, possibilitando àquele o pleno exercício de sua cidadania, na medida em que incentiva a fiscalização e participação do mesmo na gestão da empresa;

“– a Ouvidoria, na esfera pública, busca adequar-se à legislação pátria vigente, bem como observar normas e metas legais, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Conferência Parlamentar Européia sobre Direitos Humanos, entre outras;

¹¹⁶ Desde 2000 existia o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC), subordinado à área de marketing da empresa. Com a criação da Ouvidoria, o nome e a filosofia do canal foram alterados.

“– na esfera privada, pretende estabelecer um diferencial de competitividade. Diante disso, atua como um instrumento de apoio às decisões estratégicas da empresa e de inserção à responsabilidade social;

“– (há a) necessidade de a empresa sistematizar seus serviços de atendimento ao cliente, com o compromisso de estar vinculada aos preceitos legais contidos no Código de Defesa do Consumidor e atender às determinações dos órgãos reguladores de prestação de serviços aos clientes e ao público em geral;

“– (há a) necessidade de proporcionar aos clientes um tratamento homogêneo, com a padronização das informações prestadas e maior agilidade no tempo de resposta;

“– (a Ouvidoria objetiva) a integração dos diversos canais de atendimento para se evitar retrabalhos no fluxo operacional, resultando ainda num aproveitamento mais efetivo dos dados e conhecimentos dos empregados que estão em contato com o cliente, o que representa uma forte base de informações mercadológicas para melhoria dos produtos e serviços.”¹¹⁷

No portal da Caixa há um *link* para o serviço de ouvidoria, onde consta o seguinte histórico:

“Para se aproximar ainda mais dos brasileiros, em agosto de 2002 a CAIXA criou a Ouvidoria. Um canal de comunicação que recebe reclamações, denúncias, sugestões e elogios dos cidadãos de todo o país que utilizam, de alguma maneira, os serviços prestados pela empresa.

A Ouvidoria é essencialmente democrática. Pode ser utilizada por qualquer pessoa que, de alguma maneira, utilize produtos e serviços da CAIXA: correntistas, empregados, beneficiários de programas sociais, trabalhadores ou apostadores das Loterias, entre outros.

¹¹⁷ GOMES, Isabel de Fátima Ferreira, op.cit.

A principal função da Ouvidoria é servir de elo entre a CAIXA e seus usuários. O seu papel é encaminhar às áreas responsáveis as demandas dos cidadãos e acompanhá-las para que sejam respondidas dentro do prazo estabelecido e de forma clara e conclusiva. E, assim, contribuir para a melhoria constante dos produtos e serviços oferecidos pela CAIXA.”¹¹⁸

5.2. O caráter da Ouvidoria

A Ouvidoria não consta do Estatuto da empresa e está diretamente ligada à Presidência da instituição, relacionando-se com todas as instâncias superiores, incluindo vice-presidência e diretorias. Além dos contatos do dia-a-dia, são agendadas periodicamente reuniões com o corpo diretivo da empresa para a apresentação de relatórios e resultados do trabalho da Ouvidoria.

Na Caixa, não se instituiu mandato para o ouvidor. Também não há previsão quanto a direitos e estabilidade ou outras formas de garantia do titular da Ouvidoria. A ouvidora Isabel Gomes é integrante dos quadros da empresa, se submetendo às normas e regulamentos internos.

De acordo com a ouvidora, existe autonomia parcial na atuação da Ouvidoria, prevista no próprio Voto de Diretoria quando da criação da unidade. Entre as atividades descritas, consta “trazer para dentro da Caixa as reclamações dos clientes, com autonomia e poder para atuar em diversas áreas da Empresa”. Segundo a ouvidora, esta premissa vem sendo exercitada com certa liberdade, apesar de serem necessárias, em determinadas circunstâncias, tomadas de posição mais enfáticas diante de alguns gestores resistentes às propostas e recomendações formuladas pela Ouvidoria.

A Ouvidoria da Caixa é uma das três presentes em bancos federais – as outras duas pertencem ao Banco do Brasil e ao BNDES – e uma das 124 unidades que

¹¹⁸ Informações presentes no site da empresa: <http://www.caixa.gov.br>. Acesso em maio de 2006.

constituem o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, coordenado pela Ouvidoria-Geral da União, que integra a estrutura da Controladoria-Geral da União.¹¹⁹

5.3. A estrutura da Ouvidoria

A Ouvidoria da Caixa trabalha com dois braços: a Ouvidoria Externa, que tem a função de representar o cidadão/cliente diante da administração da empresa, e a Ouvidoria Interna, também conhecida como “Viva Voz”, que é dirigida aos empregados. Também existe a Ouvidoria Itinerante, extensão física da Ouvidoria Interna, que busca diminuir as distâncias geográficas e hierárquicas, observando de perto a realidade da empresa nas Regiões onde os cidadãos mais demonstram sua insatisfação com os serviços prestados pela instituição. A ouvidora Isabel Gomes explica o modelo da Ouvidoria única:

“O modelo contemplando o atendimento a empregados e cidadãos decorreu da possibilidade de se utilizar não apenas os recursos tecnológicos já disponíveis e os insumos da Ouvidoria Externa, mas também de se integrar as ações e os canais de Ouvidoria interna e externa, de modo que um contribuísse para o amadurecimento do outro, num processo de mudança cultural envolvendo empregados, gestores e cidadãos. De uma situação de indisfarçável passividade diante da queixa do cliente, o empregado viu-se ele próprio em condição de também se manifestar, às vezes imbuído das mesmas motivações de seu cliente. Para a Ouvidoria, um benefício imediato nessa integração de canais foi poder perceber e vivenciar o processo como um todo, o que lhe permitiu atuar de forma mais orgânica e sistêmica com o cruzamento das percepções da sociedade com a dos próprios empregados. Em todo esse processo, não se pode deixar de registrar que muitas vantagens e avanços puderam ser obtidos, não só aqueles

¹¹⁹ Informações presentes no site da Controladoria-Geral da União: <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em maio de 2006.

relacionados aos aspectos de nível funcional, administrativo e operacional, como outros ligados à natureza humana das relações e que acabam construindo os degraus da cidadania plena”.¹²⁰

Em artigo divulgado pela Ouvidoria aos empregados, de autoria da ouvidora Isabel Gomes e do gerente de Relações Institucionais, Leonardo Araújo, fica evidente os avanços obtidos com a criação da Ouvidoria Única:

“Integrando as ações e os canais de Ouvidoria Interna e Externa, a Caixa fez um contribuir para o amadurecimento do outro. Até meados de 2002, a empresa possuía apenas um canal para acolher as reclamações dos clientes. Muitas vezes, os empregados permaneciam numa posição passiva, limitando-se a explicar ao cidadão até mesmo situações que fugiam da sua competência. Frequentemente, a qualidade das respostas era insuficiente, por serem incompletas ou evasivas. Como a Caixa não escutava os empregados, esses muitas vezes faziam o mesmo com os clientes. No jogo de faz-de-conta, perdia o cidadão, o empregado e a própria instituição.

Ao se criar a Ouvidoria integrada, aberta para todos públicos (interno e externo), começava a mudar uma cultura. O mesmo empregado que era responsável por responder ao cidadão questionava a instituição sobre situações cruciais. Quando o cliente reclamava de algum produto, da qualidade do serviço ou de algum detalhe no folder ou no contrato, além de respondê-lo com maior respeito e franqueza, o empregado sabia que poderia reclamar ou sugerir ao gestor, assumindo sua cota de responsabilidade e transferindo aquilo que não fosse de sua competência.

Olhar o processo como um todo, analisando as contradições, limitações e possibilidades, só é possível porque a Ouvidoria da Caixa atua sobre o todo, de maneira integrada e integral. Assim, ao cruzar as percepções da sociedade com

¹²⁰ GOMES, Isabel de Fátima Ferreira, op.cit.

as dos empregados, está-se tecendo os fios para formar a rede que sustenta um país democrático e inclusivo. Ainda se poderia citar que confrontando as informações colhidas nos canais internos e externos, também se produzem ganhos exponenciais, diminuindo as áreas de sombra e ampliando o autoconhecimento da instituição.”¹²¹

A Ouvidoria da Caixa trabalha com uma equipe de mais de 70 pessoas, entre empregados, estagiários e atendentes. A estrutura é a seguinte, segundo dados da própria Ouvidoria:

– Gabinete: um ouvidor; um gerente de Relacionamento Institucional; um consultor interno; uma assessora; uma secretária; três analistas *junior*; um estagiário.

– Gerência Nacional: um gerente nacional; um gerente operacional; uma gerente de Padrões e Planejamento; um consultor interno; três analistas *sênior*; três analistas *junior*; uma secretária; um prestador de serviço; três estagiários; dois menores-aprendizes.

– Central de Atendimento: 38 operadores (19 operadores, período manhã, e 19 operadores, período tarde); prestadores de serviço (empresa terceirizada); um supervisor CAIXA; dois supervisores da empresa terceirizada (um pela manhã e um à tarde); dois especialistas (leitura de ocorrências, monitorias); e dois estagiários (papeletas e Procon).

Segundo a ouvidora, a equipe de operadores passa periodicamente por treinamento com vistas à melhoria contínua do atendimento ao cidadão. Esse processo compreende *workshops*, palestras e conagraçamentos com o objetivo de nivelar conhecimentos, além de uniformizar e padronizar os procedimentos. Cursos, congressos

¹²¹ GOMES, Isabel de Fátima Ferreira/Leonardo Araújo. Artigo: “Modos de pensar, modos de agir”, divulgado pela Ouvidoria da Caixa em junho de 2004.

e seminários são outras fontes de atualização permanente dos demais integrantes da Ouvidoria da Caixa.

5.4. O funcionamento da Ouvidoria

Cabe à central de atendimento, por meio de seus operadores, receber a manifestação do cliente e registrá-la no banco de dados do sistema específico¹²², para posterior encaminhamento à unidade responsável. A unidade responsável comunica a solução da demanda ao interessado e a registra no sistema. A orientação da Ouvidoria é para que as respostas das unidades contenham informações completas, de forma a atender as necessidades de esclarecimentos do cliente.

Quando o cliente opta pelo anonimato, tem sua identidade preservada, conforme prevê o próprio normativo da Ouvidoria para manifestações dessa natureza (denúncias, por exemplo). Nesse caso, esclarece Isabel Gomes, o sistema utiliza o recurso de criptografia no momento do registro da ocorrência e da identificação de seu autor.

No que tange às suas atribuições nesse processo, à Ouvidoria cabe – informa a ouvidora – proceder ao acompanhamento dos prazos estabelecidos para resposta e controle do fluxo do atendimento, bem como o monitoramento da qualidade das respostas repassadas aos clientes por meio de pesquisa.

Essa pesquisa de satisfação é realizada pela central de atendimento por meio de contato com o cliente, após a resposta final ou apresentação de solução pela área responsável. Em regra, segundo Isabel Gomes, é estipulado um prazo de três dias para manifestação conclusiva do gestor. Esse prazo, dependendo do assunto e da natureza da ocorrência, pode ser ampliado em até 15 dias.

¹²² Os canais de Ouvidoria da Caixa contam com a seguinte infra-estrutura tecnológica: Ura IBM (Unidade de Resposta Audível); DAC (Distribuidor Automático de Chamada); Hycom Siemens (Sistema de Gerenciamento de Call Center); Servidor Web; Servidor de Banco de Dados; Sistema de Entrada de Dados (solução interna); BO – Business Object – Datamart (Sistema de Gerenciamento de Dados); linhas telefônicas DDG – 0800-5747474; e microcomputadores.

São produzidos relatórios trimestrais e anuais, os quais são apresentados primeiramente à alta administração da empresa e depois distribuídos aos demais escalões. Com base nas informações contidas nesses documentos, os gestores podem proceder ajustes e correções em produtos, serviços e processos. O mais importante é o relatório anual, que faz análises quantitativas e qualitativas dos principais problemas relatados pelos cidadãos e empregados.

As ocorrências que são tratadas pela Ouvidoria, bem como seus encaminhamentos e eventuais soluções, passam a compor o banco de dados da unidade, a integrar as estatísticas da área e a formar um grande painel de consulta. Além disso, informa a ouvidora, os relatórios e toda a produção teórica gerada com base nas experiências colhidas ao longo do tempo são um alerta constante para se evitar recorrências e situações de desconforto para clientes internos e externos. Sempre que há necessidade, o gestor tem à sua disposição os dados e informações que precisar, tanto em nível operacional como institucional, que poderão servir de subsídio para tomadas de decisão envolvendo produtos, serviços ou processos de sua competência.

“O banco de dados oferece inúmeras possibilidades de navegação e consulta. Em poucos minutos é possível saber quantidades de reclamações, sugestões, elogios e denúncias por período, origem, assunto/motivo, área responsável, sexo, data de abertura e nível de satisfação. Além disso, a análise qualitativa permite obter a opinião viva e quente do cidadão incomodado, informação que raramente aparece em uma pesquisa, pois nessa situação o cliente muitas vezes fala em um momento que não deseja e sobre um assunto pelo qual não tem interesse. Na Ouvidoria, o cidadão fala no instante que quer, sobre um tema de alta relevância para a sua vida.”¹²³

¹²³ ARAÚJO, Leonardo. Artigo: “Ouvidoria boa tem que incomodar”, produzido para o evento “*Benchmarking*: visão empreendedora com melhores práticas de clientes – Gestão de Ouvidoria”, promovido pela Revista Cliente S/A e Call Center Inf. Maio de 2006.

De maneira geral, as ouvidorias acabam funcionando como uma espécie de consultoria externa, que ajuda a empresa a aperfeiçoar produtos, serviços e processos; a economizar recursos que seriam gastos com pesquisas; a se prevenir contra crises empresariais e processos judiciais. Na Caixa também acontece isto, pois, de acordo com a ouvidora, o instituto traz para dentro da organização os sentimentos do cidadão em relação aos serviços que são prestados e aos produtos que são oferecidos.

A divulgação da Ouvidoria é feita por meio de cartazes enviados às agências (incluindo os estabelecimentos lotéricos), correspondentes bancários e prefeituras; utilização de material de publicidade e propaganda; portal da Caixa na internet; relatórios produzidos pela Ouvidoria, que também acabam sendo veículos de propagação do instituto; visitas às agências e sedes das superintendências regionais pela equipe da Ouvidoria Itinerante, quando os empregados e gestores são orientados a divulgar os números telefônicos e as formas de acesso aos canais.

O relacionamento da Caixa com Prefeituras é um importante canal de divulgação da Ouvidoria, com o aproveitamento do poder de comunicação e o contato dos governos municipais com a população.

5.5. O atendimento da Ouvidoria

O atendimento básico da Ouvidoria da Caixa é feito por meio de central telefônica. Os operadores registram as demandas em sistema próprio e as distribuem para as áreas responsáveis; outros recursos utilizados são a internet, o correio eletrônico¹²⁴ e a correspondência impressa, esta última em menor grau. Parcerias

¹²⁴ Os contatos com a Ouvidoria podem ser feitos pelo telefone 0800-5747474 ou pelo e-mail: ouvidoria@caixa.gov.br.

estabelecidas com prefeituras, correspondentes bancários e as próprias superintendências regionais da Caixa auxiliam no processo de oferecer as respostas requeridas pelos cidadãos.

Segundo a ouvidora, a Ouvidoria da Caixa está iniciando um processo de instalação de representações regionais em alguns estados da Federação a fim de que o atendimento às demandas seja acompanhado de perto por profissionais habilitados. Em São Paulo, um representante da Ouvidoria, lotado na sede da Superintendência Regional, atende as ocorrências pessoalmente, sempre que necessário, e participa de audiências de conciliação entre clientes e a empresa, realizadas geralmente em dependências de entidades ou órgãos de proteção e defesa do consumidor, como o Procon.

A ouvidora esclarece sobre a dificuldade de um atendimento personalizado (ouvidor-cliente):

“Nada impede um contato eventual diretamente com a ouvidora, ou seu representante, muito embora isso não deva ser prática estimulada dentro da área. Em organizações de menor complexidade, os contatos pessoais podem ser considerados normais, mas quando se trata de empresas de grande porte, com expressivo número de clientes, como é o caso da Caixa, essa solução passa a ser quase impossível. Por essa razão, existem sistemas perfeitamente modelados para atender ao volume de demandas, dando-lhes os devidos encaminhamentos e os tratamentos mais adequados numa velocidade que não seria possível na forma de atendimento personalizado.”¹²⁵

De acordo com Isabel Gomes, a Ouvidoria tem detectado que em regiões mais carentes sob os pontos de vista sócio-cultural e econômico, as populações locais, motivadas por outras condições igualmente adversas, tendem a procurar o atendimento

¹²⁵ GOMES, Isabel de Fátima Ferreira, op.cit.

pessoal, convencional e tradicional oferecido pela instituição, a despeito dos recursos alternativos colocados à sua disposição.

“Percebe-se que o cidadão, num contexto de dificuldades históricas, sem acesso à educação formal e acostumado a políticas de fundo assistencialista, entrega-se a um estado de passividade em que lhe faltam energia e motivação para protestos e formulações de qualquer exigência. Daí o baixo nível de utilização dos canais de ouvidoria e de auto-atendimento, em contraste com a situação, totalmente oposta, verificada nos centros mais desenvolvidos.”¹²⁶

Presente numa empresa que atende público diversificado, a ouvidora diz que a unidade não faz distinção entre as pessoas que procuram a Caixa. Ela afirma que todos são considerados, antes de tudo, cidadãos, e, nessa condição, devem ter acesso facilitado ao canal de comunicação para o registro de sua manifestação, seja ela em tom de reclamação, crítica, sugestão ou elogio.

“Essa participação é fundamental para o exercício e a consolidação dos princípios que regem a atuação da Ouvidoria, entre eles a gestão participativa, a transparência administrativa e a responsabilidade social. O que se busca, portanto, é transformar clientes, beneficiários de serviços ou programas e simples usuários da Caixa em cidadãos dignos, destinatários das políticas públicas e de toda a infra-estrutura social e econômica que lhes devem oferecer as várias esferas de governo.”¹²⁷

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

5.6. Dados quantitativos e qualitativos da Ouvidoria Externa

Por ano, a Ouvidoria da Caixa recebe, em média, 121,1 mil ocorrências. Foram 89,4 mil em 2002 (média mensal de 7,45 mil); 114,8 mil em 2003 (média mensal de 9,6 mil); 121,3 mil em 2004 (média mensal de 10,1 mil); e 159 mil em 2005 (média mensal de 13,25 mil).¹²⁸

Esses números vêm crescendo ano a ano. Em 2004, em comparação com 2003, o número de ocorrências registradas pelos cidadãos no canal externo apresentou variação positiva de 5,2%. Já em 2005, em comparação com 2004, esta variação positiva chegou a 31,1%.

Em 2004, as reclamações ocorreram em maior número: 87,9%. Em seguida vieram: elogios (6,0%), sugestões (4,0%), solicitações diversas (1,8%) e denúncias (0,4%). A maior parte das ocorrências foi originária de contato telefônico (70,3%), seguido pelos acessos à internet (25,5%), Banco Central (2,3%) e cartas (1,9%).

Em 2005, as reclamações permaneceram na frente, com um ligeiro crescimento em relação ao ano anterior: 90,7%. Em seguida vieram: elogios (4,5%), sugestões (3,4%), solicitações diversas (0,8%) e denúncias (0,6%). A maior parte das ocorrências voltou a ser originária de contato telefônico (68,7%), seguido pelos acessos à internet (28,9%), Banco Central (1,4%), Procon (0,1%) e outros (0,9%).

Segundo a ouvidora Isabel Gomes, as queixas principais se referem a número de caixas insuficiente, demora no atendimento, falta de cortesia dos funcionários, divergência ou falta de informação comercial, demora ou não recebimento de cartão e demora na liberação do termo de Baixa Hipoteca, entre outros. Para o gerente de Relações Institucionais da Ouvidoria da Caixa, Leonardo Araújo, o aumento no uso do

¹²⁸ Os dados estatísticos de 2004 estão presentes no Relatório Institucional da Ouvidoria da Caixa, disponível em <http://www.caixa.gov.br> e em edição impressa. Os dados de 2005 foram disponibilizados pelos representantes da Ouvidoria em maio de 2006.

canal indica a confiança crescente dos usuários: “Ao contrário do que uma leitura preliminar poderia indicar, o aumento está relacionado mais à melhoria na divulgação do canal do que à queda na qualidade do atendimento”.¹²⁹

Em termos absolutos, a Região geográfica que registrou o maior número de demandas em 2005 foi a Sudeste, com 121 ocorrências por 100 mil habitantes¹³⁰ (95/100 mil em 2004). A segunda região mais demandada foi a Centro-Oeste, onde foram registradas 115 ocorrências por 100 mil habitantes (81,3/100 mil em 2004). Em seguida, aparecem as regiões Sul, 81 ocorrências por 100 mil habitantes (62,2/100 mil em 2004); Nordeste, 53 ocorrências por 100 mil habitantes (37,1/100 mil em 2004); e Norte, 34 ocorrências por 100 mil habitantes (25,7/100 mil em 2004).

Considerando-se o número de habitantes, em 2004 e 2005 Distrito Federal, Rio de Janeiro e São Paulo, nessa ordem, se destacaram como as unidades federativas mais demandadas. Confira nas tabelas a seguir as ocorrências por unidade federativa. A variação de que trata a última coluna da tabela de 2005 representa a variação percentual do número de registros entre os anos de 2004 e 2005.

Ouvidoria Externa – 2004
Quantidade de ocorrências por 100 mil habitantes por estado

Posição	Unidade Federativa	Ocorrências por 100 mil habitantes
1º	Distrito Federal	242,84
2º	Rio de Janeiro	156,09
3º	São Paulo	90,12
4º	Espírito Santo	73,55
5º	Paraná	64,04
6º	Rio Grande do Sul	61,33
7º	Santa Catarina	60,46
8º	Minas Gerais	59,97

¹²⁹ ARAÚJO, Leonardo, op.cit.

¹³⁰ Segundo informações da Ouvidoria, para se descobrir quem mais utiliza o canal no país, é adotado o mesmo método usado pela área de segurança pública, que calcula os índices de criminalidade dividindo-se a quantidade de ocorrências por 100 mil habitantes. No caso da Caixa, é utilizada a quantidade da população e não da base de clientes, pois parte significativa dos cidadãos que procuram a empresa não possui conta, mas utiliza outros serviços.

9º	Pernambuco	54,73
10º	Goiás	53,37
11º	Bahia	47,70
12º	Mato Grosso do Sul	39,71
13º	Rio Grande do Norte	38,28
14º	Mato Grosso	38,28
15º	Tocantins	34,71
16º	Ceará	34,49
17º	Sergipe	32,45
18º	Alagoas	29,89
19º	Amapá	27,30
20º	Pará	26,37
21º	Paraíba	25,21
22º	Roraima	24,51
23º	Rondônia	23,82
24º	Amazonas	22,05
25º	Acre	21,30
26º	Piauí	15,25
27º	Maranhão	14,37

Fonte: Relatório Institucional da Ouvidoria da Caixa – 2004

Ouvidoria Externa – 2005
Quantidade de ocorrências por 100 mil habitantes por estado

Posição	Unidade Federativa	Ocorrências por 100 mil habitantes	Evolução
1º	Distrito Federal	324	33%
2º	Rio de Janeiro	176	13%
3º	São Paulo	121	34%
4º	Paraná	88	37%
5º	Espírito Santo	87	18%
6º	Minas Gerais	81	35%
7º	Santa Catarina	79	30%
8º	Rio Grande do Sul	76	24%
9º	Goiás	76	42%
10º	Bahia	72	51%
11º	Pernambuco	68	25%
12º	Mato Grosso	67	75%
13º	Mato Grosso do Sul	62	56%
14º	Rio Grande do Norte	56	46%
15º	Sergipe	56	72%
16º	Tocantins	53	52%
17º	Alagoas	50	66%
18º	Ceará	44	29%
19º	Paraíba	40	60%
20º	Rondônia	40	67%
21º	Roraima	34	39%
22º	Amapá	33	21%

23°	Pará	32	22%
24°	Amazonas	31	42%
25°	Acre	26	21%
26°	Piauí	22	47%
27°	Maranhão	21	47%

Fonte: Relatório Institucional da Ouvidoria da Caixa – 2005

5.7. Dados quantitativos e qualitativos da Ouvidoria Interna

Criada em setembro de 2002, a Ouvidoria Interna, também conhecida como “Viva Voz”, é um canal exclusivo para uso dos empregados da Caixa – mais de 60 mil em todo o Brasil. Em 2005 o canal já havia superado a marca dos 90 mil registros.¹³¹ Nesse mesmo ano, a Ouvidoria Interna acolheu 44,5 mil manifestações. Em comparação ao ano anterior, quando foram registradas 31,2 mil ocorrências, houve um crescimento de 42% no número de registros. As reclamações corresponderam a 61,1%, ao passo que as sugestões representaram 35%. Juntos, elogios e denúncias perfizeram 3,9%.

O crescimento de ocorrências experimentado em 2005, na comparação com 2004, também ocorreu em 2004, no confronto com o ano anterior. As cerca de 31 mil manifestações de 2004 representavam 59,9% de crescimento em relação a 2003, que contou com 20,6 mil ocorrências.

Numa pesquisa interna¹³², realizada em 2005, com 3.800 funcionários, destinada a medir a penetração e o grau de confiança no canal, constatou-se que 98% dos funcionários conheciam o serviço e 80% o buscariam em caso de necessidade por acreditarem em sua eficácia como instrumento de defesa de seus direitos.

Na Ouvidoria Interna teve início em maio de 2006 o projeto “Gestor em Pauta”, um evento que permite aos gestores esclarecer dúvidas sobre os produtos, serviços,

¹³¹ Matéria “Ouvidoria interna da CEF contabiliza 90 mil ocorrências em três anos”, publicada no site do Instituto Ethos (10/10/2005), disponível em <http://www.ethos.org.br>. Acesso em dezembro de 2005. Segundo informações do gerente de Relações Institucionais da Ouvidoria da Caixa, Leonardo Araújo, em maio de 2006 o canal já havia chegado à marca de 114 mil registros.

¹³² Ibidem.

sistemas ou normativos mais reclamados pelos empregados. “Além de mostrar respeito em relação às pessoas que atendem o cidadão, esse tipo de ação evidencia a transparência dos gestores”, destaca Leonardo Araújo.¹³³

5.8. Dados quantitativos e qualitativos da Ouvidoria Itinerante

A Ouvidoria Itinerante funciona desde 2004 com visitas às sedes das superintendências regionais e agências vinculadas. Até maio de 2006, os representantes das unidades já haviam visitado 13 estados da Federação: Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pernambuco, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Tocantins, percorrendo cerca de 120 agências e postos de atendimento. Em menos de dois anos, o projeto viabilizou 24 encontros com os gerentes de atendimento, reunido quase 700 profissionais.

Com base nas reuniões com os gerentes, no que é observado nas agências e nas conversas com os clientes, um relatório da visita é produzido e distribuído a todos os gestores e disponibilizado no portal interno da Caixa. O documento descreve as condições materiais (infra-estrutura, equipamentos, limpeza, organização etc.), qualidade do atendimento, dificuldades pontuais, problemas estruturais, questões relativas à tecnologia e tudo o que mereça ser levado ao conhecimento dos dirigentes. Essas informações alimentam um mapa do atendimento. “Isso permite comparar regiões tão diferentes e é fundamental para uma empresa do porte da Caixa, que possui realidades absolutamente heterogêneas”.¹³⁴

O trabalho da Ouvidoria Itinerante acaba por revelar peculiaridades de cada região do país. Em visita a São Luís do Maranhão, no ano passado, uma realidade muito

¹³³ ARAÚJO, Leonardo, op.cit.

¹³⁴ Ibid.

particular tornou-se evidente e desafiadora. Responsável por menos de 0,5% de todas as ocorrências registradas na Ouvidoria Externa em 2004, sendo a unidade federativa que utilizou o canal 60 vezes menos que o Distrito Federal e seis vezes menos que a média nacional (confira tabela à página 105), o Maranhão, para os integrantes da Ouvidoria, parecia uma incógnita difícil de ser resolvida à distância. Confira, a seguir, o relato da ouvidora Isabel Gomes e do gerente de Relacionamento Institucional, Leonardo Araújo:

“Os quase 6 milhões de cidadãos maranhenses são atendidos por uma modesta rede de 24 agências. Os empregados da Caixa na região se desdobram em inúmeras atividades para dar conta de tamanho desafio. A estrutura física das unidades não pode ser considerada ruim. Boas salas de auto-atendimento, as mesmas deficiências de pessoal que se encontram em outros estados, tecnologia idêntica, metas iguais, agências cheias, tempo de espera elevado, intenso atendimento social. Com tudo isso, torna-se instigante compreender os motivos que levam esses cidadãos a não reclamar da Caixa.

“Nos dias de visita, a Ouvidoria conheceu todas as agências de São Luís, conversou com empregados, reuniu-se com os gestores. Ouviu explicações para o fenômeno e colheu muitas indagações. Mesmo constatando que 75% das agências visitadas não tinham sequer um cartaz com os números da Ouvidoria da Caixa e do Banco Central, que é uma exigência legal, o reduzido uso do canal não pode ser atribuído simplesmente à falta de informação.

“Em quase todas as agências visitadas, em um dia de baixo movimento, as salas de auto-atendimento estavam vazias e os espaços internos cheios. Por mais ágil que fosse o atendimento presencial, as filas pareciam não diminuir. Não faltaram relatos sobre a dificuldade da população em utilizar os canais alternativos. Pacientes, os cidadãos aguardavam por longos períodos para ser atendidos. Solidários, os empregados usavam a cortesia para atenuar os efeitos do cansaço provocado pela espera.

“A realidade do Maranhão talvez seja parecida com a do Piauí, Pará, Acre, Rondônia e de outros estados que também pouco utilizam a Ouvidoria, os canais de atendimento alternativos e as novas tecnologias para acessar a Caixa. É de supor-se que não o fazem por estarem abaixo da linha da inclusão geral: digital, bancária, social, econômica, cidadã. Coloca-se aqui uma necessidade de intervenção diferenciada, fazendo da Caixa um banco social num sentido muito mais abrangente.

“Metade da população mundial nunca utilizou um telefone. Para essas pessoas, registrar uma ocorrência num canal de Ouvidoria seria um desafio difícil de ser superado. Contatá-las para uma resposta é quase impensável. Um cidadão nessas condições tende a entrar numa agência bancária com extremo constrangimento. Relacionar-se com uma máquina seria semelhante à saga de Édipo quando ouviu da Esfinge: ‘Decifra-me ou te devoro’. Para pessoas apartadas dos direitos mais básicos, o temor à máquina deve ser ainda mais insuportável.

“Sem trabalhar para a superação desses obstáculos, a partir de projetos integrados e integradores, será impossível aumentar a inclusão bancária, o uso das salas de auto-atendimento, dos canais de Ouvidoria e de tudo o que a Caixa pode oferecer à população brasileira. Tão importante quanto incorporar todos os benefícios da modernidade é resgatar uma parte do Brasil que ainda não adentrou nela. A universalização do acesso à Caixa passa pela superação desse desafio. É necessário integrar os esforços pontuais e assumir a autêntica responsabilidade social.”¹³⁵

Também no Amazonas a realidade do atendimento é bastante peculiar, em razão das distâncias geográficas entre uma cidade e outra e das dimensões continentais da própria região. Em algumas situações – segundo Isabel Gomes –, o que separa o cidadão de um canal de Ouvidoria pública são mil quilômetros ou mais, ou, então, um rio

¹³⁵ GOMES, Isabel de Fátima Ferreira/Leonardo Araújo. Artigo: “O desafio da universalização”, divulgado pela Ouvidoria da Caixa em 2005.

imenso, a mata e outros obstáculos naturais. Para ir de um ponto a outro, sublinha a ouvidora, às vezes é preciso utilizar canoa ou outra embarcação.¹³⁶

5.9. A Ouvidoria e o fortalecimento da cidadania

De acordo com a ouvidora da Caixa, o instituto insere-se no esforço que a empresa empreende no fortalecimento da cidadania¹³⁷, ao incentivar o cidadão a se manifestar por meio dos canais apropriados; ao tratar e encaminhar as manifestações dos clientes, cuidando para que lhes seja oferecida, pelos gestores responsáveis, resposta tempestiva e qualificada; ao firmar parcerias com agentes públicos e outros, como prefeituras, empresas e entidades, para que estes, utilizando sua capilaridade e penetração nas camadas mais populares de público, divulguem os canais de contato e comunicação da Ouvidoria e prestem, dessa forma, um novo serviço de utilidade pública; ao promover mediação entre gestores e cidadãos com a finalidade de resolver pendências que irão beneficiar estes últimos; ao estabelecer políticas de relacionamento com órgãos de fiscalização e defesa do consumidor com a finalidade de melhorar o atendimento às demandas do cidadão; ao disseminar o instituto da Ouvidoria, em busca da universalização do seu uso; ao produzir e publicar, para os públicos interno e externo, material relativo à atividade de ouvidoria, na forma de artigos assinados, matérias jornalísticas, relatório operacionais e institucionais para orientar eventuais decisões de gestores e corpo diretivo da empresa; ao apoiar projetos e programas de fomento à criação de ouvidorias públicas; etc.

¹³⁶ GOMES, Isabel de Fátima Ferreira, op.cit.

¹³⁷ Na página da Ouvidoria da Caixa, em <http://www.caixa.gov.br>, há um *link* denominado “Consumidor Cidadão”, no qual estão disponíveis diversos documentos, entre os quais, o Estatuto da Caixa, o Código de Ética da Caixa, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), o Código de Defesa do Consumidor Bancário (Resolução nº 2.892 do Banco Central), cartilha “Seu Banco” (da Febraban), cartilha “Clientes Especiais, Necessidades Especiais”, relação de contatos de Ouvidorias Públicas e Relatório Institucional de 2004 da Ouvidora da Caixa.

Isabel Gomes acredita que o papel da Ouvidoria numa empresa com as características da Caixa, que vive a dicotomia de ser um agente público do governo federal e ao mesmo tempo uma organização competitiva no mercado financeiro, concorrendo nas mesmas condições com seus congêneres, ganha dimensão especial e também traz uma carga maior de responsabilidade.

Nesse contexto, garante ela, ampliam-se as possibilidades de atuação voltada à busca da justiça social e da cidadania, pois mais e mais é exigida sua presença para contribuir com mudanças de postura de gestores, sensibilização das áreas e disseminação da cultura de ouvidoria entre os vários segmentos da empresa. Esse desafio acaba por apurar o seu trabalho interno, baseado no convencimento, na defesa de teses e na apresentação de argumentos tendentes a atender a expectativa dos clientes. No tocante ao público externo, observa-se também um fenômeno gerado pela mesma dicotomia: o aumento do clamor do cidadão por um atendimento mais digno por parte da empresa. Esta é percebida não só como um banco, mas também como um agente do governo e, portanto, com obrigações a serem cumpridas para satisfazer os interesses primeiros dos clientes e usuários.

Dessa forma, a Ouvidoria da Caixa se colocou a favor da extensão das cláusulas do Código de Defesa do Consumidor (CDC) aos usuários de serviço ou produto de instituição financeira ou bancária. Para Isabel Gomes essa extensão se coaduna com um dos objetivos da Ouvidoria, qual seja, o fortalecimento da cidadania e da democracia, bem como confere ao cliente bancário mais um instrumento efetivo na proteção de seus direitos. Postura idêntica acabou tomando o Supremo Tribunal Federal (STF), que decidiu no dia 7 de junho deste ano¹³⁸, após quatro anos e meio de muita hesitação,

¹³⁸ Jornal Bancário (Sindicato dos Bancários e Financiários do Município do Rio de Janeiro), edição de 12 e 13/06/06, p. 1. Matéria: “STF acaba com a farra dos bancos contra consumidor”.

rejeitar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) proposta pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras (Consif), que tentava livrar os bancos do CDC.

Quanto à legislação que prevê multas para bancos que não cumprem os limites estabelecidos para o tempo nas filas de suas agências (como já vimos no capítulo 3), a ouvidora também se posiciona de forma avançada:

“Em seu papel de representante dos interesses do cidadão diante da administração da empresa, a Ouvidoria da Caixa, num primeiro momento, tende a reconhecer e louvar qualquer avanço na legislação que implique benefícios e melhorias no atendimento ao cliente. Dada, porém, a natureza da matéria em questão, entende-se que a implementação das medidas previstas na lei poderá encontrar dificultadores de ordem prática; correções e adaptações terão de ser feitas ao longo do tempo.”¹³⁹

Isabel Gomes acha que, a exemplo de outras organizações que prestam serviços diretamente ao clientes/consumidores, também as instituições financeiras devem se adequar aos dispositivos, normas e legislação que determinam regras de atendimento ao público e garantia de seus direitos. No caso das empresas do mercado financeiro, cujas relações com os cidadãos ocorrem por meio de oferecimento de serviços e não de produtos tangíveis, os desafios impostos são de grande monta, ressalta a ouvidora.

“O exercício da ética sempre é exigido com grande ênfase e predomina durante todo o tempo, considerando a sutileza característica de uma relação de consumo em que o objeto de compra na maioria das vezes resume-se a contratos, palavras, valores e prestação de serviços. Nesse contexto, abre-se

¹³⁹ GOMES, Isabel de Fátima Ferreira, op.cit.

grande oportunidade aos bancos de ocuparem destaque na mesma proporção do desafio.”¹⁴⁰

5.10. A Ouvidoria e o cliente

Diante da máxima que afirma que o cliente tem sempre razão, Isabel Gomes argumenta que o que se deve buscar, na relação com o cliente, é a formação de massa crítica suficiente para que os serviços de atendimento ao consumidor passem a ser percebidos pelos cidadãos como ferramentas para a melhoria da qualidade dos processos, produtos ou serviços e não como um instrumento de crítica e animosidade. Para ela, atrás de cada ação de atendimento deve haver uma intenção de relacionamento. Ou seja, mais que encaminhar demandas e tentar soluções de eventuais problemas, os serviços de atendimento ao cliente e, ainda mais as ouvidorias, devem zelar pela qualidade do trabalho prestado. Dessa forma, as relações entre as partes passam a ser permeadas de confiança mútua, seriedade e boa-fé, condição para se manter os laços de confiança que ligam o consumidor à empresa.

Isabel Gomes concorda que há um contínuo processo de amadurecimento do consumidor em relação ao conhecimento de seus direitos, o que tem motivado o aumento da consciência de sua importância para a sobrevivência das organizações. Acima da necessidade de contar com canais adequados para o registro das manifestações, o fundamental – diz ela – é que a direção da empresa incorpore o valor do atendimento e o faça circular entre todos os níveis hierárquicos, o que tem sido feito na Caixa: “o investimento na disseminação da cultura do bom atendimento”.

Para o fortalecimento desta visão, o Código de Defesa do Consumidor e a postura socialmente responsável de instituições como a Caixa exercem um papel fundamental no processo, na medida em que assumem uma postura de apoio, suporte e

¹⁴⁰ Ibid.

assistência ao cidadão, estimulando o exercício de seus direitos. Contribuem, também, para a consolidação do conceito de consumo consciente, que não deixa de ser um avanço nas relações entre as instituições e seus usuários.

5.11. A Ouvidoria e a cultura organizacional

Instituir uma Ouvidoria não é tarefa simples. Muitas vezes esbarra-se na reação do próprio funcionalismo, que não está preparado para esta relação direta e transparente com o público externo e com o controle que este público acaba exercendo. Essa situação tende a provocar, em algumas situações, conflitos, desentendimentos e reações pouco favoráveis à atuação da Ouvidoria. Confira o relato de Leonardo Araújo a respeito:

“Nos primeiros meses, as demandas são recebidas e acompanhadas até a solução. Antigos aliados mostram-se incomodados em responder queixas de todo o tipo, formuladas por clientes que nem sempre têm razão. Reclamam de alguns disparates e querem que a própria Ouvidoria preste os esclarecimentos necessários e evite a perda de tempo dos seus valiosos profissionais (...).

“Depois de um ano, já é possível compreender melhor a empresa, identificar os problemas recorrentes, onde e quando eles acontecem, quem reclama, que canal utiliza, quem são os responsáveis e uma infinidade de outras informações úteis e fundamentais para subsidiar a direção da instituição. E quando essas informações se tornam de domínio público dentro da empresa, aí os últimos fãs incondicionais da Ouvidoria correm o risco de passar para o outro lado (...).

“Para alguns gestores, os dados revelam apenas a opinião de uma minoria, um índice ínfimo diante do total de clientes da instituição. Outros sugerem que a Ouvidoria está mal informada e que quem reclama não sabe do que está falando. Há aqueles que permanecem em um silêncio sepulcral e obrigam a Ouvidoria a fazer infinitas reiterações para receber uma resposta às demandas. Também não faltam os que recebem as queixas como ataques

pessoais, como se alguém quisesse derrubá-los. E existe ainda a ‘tropa de choque’, que procura eventuais falhas na Ouvidoria e centra fogo em determinado detalhe da informação (...).

“Nos primeiros tempos, o tipo menos comum é o que acolhe as informações da Ouvidoria como oportunidade de mudança e aprendizado. Mais raro ainda são aqueles que se aventuram a defender a Ouvidoria e se apresentam abertos às críticas fundamentadas. Ouvidoria eficiente é aquela que incomoda bastante, que produz movimento na empresa. Que desacomoda e obriga empregados e dirigentes a meditar sobre os modos de agir e pensar que são hegemônicos na organização. A boa Ouvidoria precisa ser avalizada pelos dirigentes e respeitada pelos gestores e pares. Mas o que a sustenta verdadeiramente é a legitimidade que conquista ao defender os clientes e a ajuda que oferece para que a instituição consiga superar suas limitações.”¹⁴¹

Apesar disso, a Ouvidoria da Caixa, segundo Isabel Gomes, sempre experimentou progressos desde a sua criação.

“Observa-se muitas vezes na Caixa, como em outras instituições, uma falta de cultura a respeito do instituto, seu papel na empresa e na sociedade, sua importância para a construção da cidadania e sua contribuição para o fortalecimento da democracia. Contra tal postura, a Ouvidoria não tem abdicado de seu dever institucional de promover as iniciativas necessárias para disseminar os princípios e valores que norteiam sua atuação. Esse processo se traduz na realização periódica de encontros entre gestores e empregados para a resolução de conflitos internos; nas palestras direcionadas a segmentos específicos da empresa; nas reuniões itinerantes realizadas com o corpo gerencial nas várias regiões do país; na divulgação sistemática de seus canais de comunicação; na publicação de artigos, matérias e notícias sobre o tema; e na produção e

¹⁴¹ ARAÚJO, Leonardo, op.cit

distribuição de relatórios operacionais e institucionais que mostram resultados qualitativos e quantitativos sobre o atendimento prestado ao cidadão pela Caixa, além de análises e recomendações tendentes a subsidiar decisões da alta cúpula.

“Por outro lado, como preconizam teses de Antropologia Empresarial, o exemplo é a única maneira de promover mudanças profundas na cultura de qualquer instituição. A coerência dos dirigentes é que acaba sendo o modelo adotado pelos empregados. Respeito, transparência, honestidade, responsabilidade e compromisso são conceitos que passam a orientar a ação das equipes na medida em que estas percebem tais valores na atitude de seus superiores hierárquicos.

“Hoje, a Ouvidoria encontra-se numa posição consolidada, funcionando com recursos humanos, materiais e tecnológicos adequados, além de ser reconhecida como tal pela empresa. Mas ainda há muito trabalho a ser feito em termos de divulgação e disseminação do instituto, interna e externamente, para se alcançar maior visibilidade e a tão pretendida universalização dos serviços.”¹⁴²

As parcerias no interior da empresa são necessárias e inevitáveis, considerando a urgência de soluções que se impõe em determinadas circunstâncias. Como representante do cidadão dentro da empresa, a ouvidoria, não raro, busca a colaboração das áreas para a busca da satisfação do cliente, seja este interno ou externo. Na Caixa, segundo a ouvidora, já se podem contabilizar alguns resultados promissores com base nesse trabalho conjunto. “Prova disso é que muitos clientes e empregados têm manifestado satisfação com a melhoria na qualidade das respostas, rapidez na solução de problemas e compromisso em corrigir disfunções”.

¹⁴² GOMES, Isabel de Fátima Ferreira, op.cit.

O ideal para qualquer instituição é que todo empregado aja e pense como um ouvidor. Isso seria o “estado da arte”, resume Isabel Gomes, que argumenta que ainda coexistem paralelamente grupos que compreendem e aceitam o papel da Ouvidoria (crítico, polêmico, de pressão) com outros que ainda estranham que dentro da empresa alguém possa estar “do outro lado”, atuando na defesa dos direitos dos cidadãos, questionando normativos ou a própria política que determinada área adote. E é justamente esta posição atenta e engajada que legitima a atuação da ouvidoria diante dos diversos públicos e da sociedade. Naturalmente, para se atingir aquele objetivo de transformar cada indivíduo em ouvidor, há que se perseverar no trabalho de levar os conceitos do instituto a todos os níveis da organização, num processo de disseminação lento, mas insistente e progressivo.

Em artigo divulgado aos empregados pela Ouvidoria em agosto de 2004, Isabel Gomes e Leonardo Araújo trabalham este tema:

“No papel de representante do cidadão, a Ouvidoria ajuda a Caixa a cumprir sua responsabilidade social, compreendida como o compromisso de oferecer apenas produtos e serviços que não prejudiquem o planeta, a sociedade e o ser humano. Se muitas vezes a palavra da Ouvidoria parece colidir com interesses negociais ou de segmentos internos, seguramente sua intenção é a de provocar debates que aproximem a Caixa das expectativas dos milhões de cidadãos que se relacionam com a empresa.

“Para tornar realidade essa meta, é preciso escutar com atenção a voz que emana de todos cantos. E isso é uma tarefa que torna cada empregado um Ouvidor, alguém que efetivamente ouve o outro, promovendo o oferecimento de uma resposta adequada, respeitosa e objetiva.”¹⁴³

¹⁴³ GOMES, Isabel de Fátima Ferreira/Leonardo Araújo. Artigo: “Somos todos Ouvidores”, divulgado pela Ouvidoria da Caixa em agosto de 2004.

5.12. A Ouvidoria, o marketing e a imagem empresarial

Alguns críticos dizem que as empresas usam as ouvidorias para fazer marketing, a exemplo do que muitos fazem em projetos de responsabilidade social. A ouvidora Isabel Gomes diz que tem absoluta convicção de que essa situação não ocorre na Caixa, onde, segundo ela, o processo de instalação da Ouvidoria se deu de forma progressiva e não atendeu a fatos, episódios ou circunstâncias fortuitas. A criação da unidade foi consequência natural de um trabalho de atendimento ao público que já vinha ocorrendo, com outra nomenclatura e sob responsabilidade de outras áreas da empresa.

“O que se fez foi apenas organizar o processo de recebimento de ocorrências, que passaram a ser tratadas de forma sistêmica, desde o primeiro contato do cidadão com a empresa até o oferecimento da resposta pela área competente.

A denominação Ouvidoria veio atender a uma tendência geral ditada pela própria sociedade, além de constituir uma maneira de uniformizar e padronizar a identidade do instituto diante dos cidadãos. Mesmo não sendo este o caso na empresa, entende-se que, contra os possíveis usos indevidos da Ouvidoria, é natural que sejam tomados todos os cuidados, incluindo o esforço constante pela disseminação do papel, o preparo melhor dos ouvidores, com sua atuação cada vez mais profissional e, principalmente, com a maior e melhor utilização do ombudsman ou do ouvidor pela sociedade.”¹⁴⁴

O gerente de Relações Institucionais da Ouvidoria da Caixa, Leonardo Araújo, diz que ao contrário das áreas de comunicação e marketing, que afirmam as conquistas e os pontos fortes da instituição, inspiradas nos princípios da positividade, o instituto opta

¹⁴⁴ GOMES, Isabel de Fátima Ferreira, op.cit.

pela negatividade: sistematicamente são apontadas as deficiências, o que falta fazer, o que deve melhorar.

“Metodologicamente, a Ouvidoria da Caixa trabalha com os fundamentos da Teoria Crítica. Esse tipo de enquadramento causa estranheza para as instituições que se habituaram a ter reserva em relação aos que ‘pensam diferente’. Uma das maiores vantagens desse tipo de orientação é que leva a empresa a um contínuo processo de movimento e mudança. Serve como antídoto à estagnação.

“Outra grande vantagem é que o exercício da crítica amadurece as pessoas e as relações, promove a gestão participativa e impõe a transparência como modelo de relacionamento. Quando um sujeito elabora uma crítica sobre si mesmo, reconhecendo seus erros e defeitos, neutraliza eventuais ataques de terceiros e ganha credibilidade até com os próprios opositores. Isso acontece com qualquer pessoa, em todo tipo de conflito: na família, com os amigos, no trabalho...

Da mesma forma, quando uma instituição adquire a capacidade de identificar, nomear e lidar abertamente com suas deficiências e falhas, assumindo publicamente esta condição típica das construções humanas, desqualifica ou restringe drasticamente a força da crítica produzida pelos concorrentes ou adversários. Além disso, demonstra à sociedade humildade, grandeza e transparência, antídoto à empáfia e à arrogância, comportamentos que já levaram grandes instituições à extinção.”¹⁴⁵

A Ouvidoria da Caixa, segundo seus coordenadores, não adota o comportamento típico daqueles que mostram o que é bom e escondem o que é ruim. Segundo eles, na maioria das vezes, independente do discurso que a empresa produza, a realidade virá à

¹⁴⁵ ARAÚJO, Leonardo, op.cit.

tona. E eles estão corretos: a médio ou longo prazo, a verdade do cidadão (ou do cliente) se impõe, independente das cortinas, dos encobrimentos, que eventualmente algum gestor queira interpor diante de algum problema ou dificuldade.

“Quanto mais a instituição for impermeável às vozes que apontam as falhas e os problemas em produtos e serviços, maior o risco de ela ter que prestar contas publicamente. Quem não se antecipa, perde a credibilidade. É enorme o risco de uma pequena crônica ser transformada em grande épico diante da imprensa, dos órgãos fiscalizadores, das organizações sindicais ou das associações de consumidores. E aí a imagem institucional será arranhada e os prejuízos econômicos serão contabilizados.”¹⁴⁶

5.13. Relacionamentos e resultados

O relacionamento institucional da Ouvidoria da Caixa com o Banco Central se fortaleceu bastante durante o ano de 2004 e período subseqüentes e continua, segundo a ouvidora Isabel Gomes, sendo prioritário. Reuniões são realizadas entre os representantes da Ouvidoria e diretores da autarquia com o objetivo de buscar soluções para as reclamações dos cidadãos que recorreram ao órgão fiscalizador. Além disso, palestras proferidas por analistas das Secretarias de Relacionamento Institucional do BC em agências sediadas em estados com grande quantidade de reclamações contribuem para a evolução positiva no desempenho dessas unidades, além da melhoria da imagem da Caixa no órgão fiscalizador e na sociedade.

O resultado dessa parceria já faz parte da história da Ouvidoria: durante os anos de 2004 e 2005 a Caixa não figurou no ranking das instituições financeiras mais reclamadas pelos clientes no Banco Central. Resultado que não foi alcançado por

¹⁴⁶ Ibid.

qualquer outro banco com mais de um milhão de clientes.¹⁴⁷ Em abril de 2006, o Banco Central produziu um relatório sobre o atendimento da Caixa: dos cinco pontos fortes apresentados pela autarquia, três são relacionados às ações da Ouvidoria.

Importantes avanços também foram conquistados durante os últimos anos no relacionamento da Caixa com a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon/SP. Desde a definição da política de relacionamento com o mencionado órgão, no final de 2004, a Ouvidoria deu início a um acompanhamento da quantidade de ocorrências registradas, sabendo, inclusive, quais são os principais motivos de queixa dos clientes.

A Caixa, que chegou a ocupar, em 2003, a posição de instituição financeira mais reclamada no Procon de São Paulo, o maior do país, com 203 registros, passou para a 11ª posição em 2004, com 129 (numa lista que compreendeu 21 instituições). Considerando-se todos os fornecedores que tiveram queixas no Procon, ficou com a 18ª posição em 2004 (lista com 33 instituições), ao passo que, no ano anterior, ocupou a 3ª colocação na classificação geral. Segundo Isabel Gomes, essa melhora foi fruto de uma ação conjunta entre a Ouvidoria, a área de Rede e também a superintendência regional de São Paulo, que conta com uma empregada que acompanha as demandas do Procon daquele estado.¹⁴⁸

Vale também conferir o histórico da Caixa Econômica Federal, de 2001 a 2005, no Cadastro de Reclamações Fundamentadas¹⁴⁹, elaborado pelo Procon/SP, que é vinculado à Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo.

¹⁴⁷ O ranking é divulgado no portal do Banco Central (<http://www.bacen.gov.br>), compreendendo as seguintes instituições financeiras: Banco Nossa Caixa S.A., Caixa Econômica Federal, ABN ANRO, Banrisul, Banco do Brasil, Bradesco, HSBC, Itaú, Santander Banespa e Unibanco.

¹⁴⁸ GOMES, Isabel de Fátima Ferreira, op.cit.

¹⁴⁹ Disponível em <http://www.procon.sp.gov.br>. Acessos em dezembro de 2005 e julho de 2006.

Cadastro de Reclamações Fundamentadas – Procon-SP

CEF	Reclamações atendidas	Reclamações não atendidas	Total
2001	8 (0,9%)	85 (91%)	93
2002	44 (18%)	197 (82%)	241
2003	46 (23%)	157 (77%)	203
2004	74 (58%)	55 (42%)	129
2005	93 (68%)	44 (32%)	137

Fonte: Fundação Procon-SP

Percebe-se no quadro anterior que a Caixa obteve resultado positivo no seu propósito de melhor atender as reclamações dos clientes encaminhadas ao Procon/SP. Em 2001, por exemplo, antes de ser criada a Ouvidoria, 91% das reclamações não eram atendidas. Em 2005, este número caiu para 32%. Em 2001, apenas 0,9% das reclamações tiveram resposta da empresa; em 2005, este número subiu para 68%.

No que se refere ao ranking de 2005, produzido pelo Procon/SP¹⁵⁰, a situação da Caixa sofreu revés. O banco voltou a ocupar posição destacada entre as instituições financeiras mais reclamadas, ocupando a 2ª posição, com 137 registros (em 2004, como informamos, havia ficado em 11º lugar). Também houve uma piora na lista geral de fornecedores de serviços (que engloba diversos setores): da 18ª posição entre as mais reclamadas em 2004, subiu para o 11º lugar.

Nada que obscureça os avanços da Caixa nesse relacionamento. Em 2004, por exemplo, foi instalado o Procon Fone, linha direta da Caixa, especialmente criada para tratar de questões relativas a cartões de crédito. Também foi criada, em maio de 2005, uma linha 0800 exclusiva para o atendimento aos funcionários do órgão, o Serviço CAIXA de Atendimento ao PROCON (projeto-piloto em funcionamento nos Procon de São Paulo e Belo Horizonte).

A Ouvidoria da Caixa, por outro lado, também contribui para o fortalecimento do Sistema de Ouvidorias Públicas, coordenado pela Ouvidoria Geral da União. Nesse

¹⁵⁰ Dados fornecidos pela Assessoria de Imprensa do Procon-SP em julho de 2006.

sentido, tem participado de fóruns e encontros regionais e nacionais, incentivando, assim, a criação de ouvidorias em todos os órgãos e empresas do setor público. Este trabalho é importante para que se alcance a meta da universalização dos serviços de ouvidoria – instituto relevante na democracia contemporânea.

O relacionamento institucional da Ouvidoria da Caixa com as prefeituras municipais, por sua vez, tem-se mostrado, segundo Isabel Gomes, igualmente importante para a disseminação do instituto da Ouvidoria e, em particular, dos canais disponibilizados pela empresa ao cidadão. Divulgando seus canais de comunicação, por intermédio das prefeituras, a Caixa atinge o segmento da população não bancarizada, mas que guarda certo vínculo com a instituição pelo fato de ser beneficiária de programas ou serviços como Bolsa-Família, FGTS, PIS, seguro-desemprego etc.

A parceria interna, como já vimos, também é fundamental. Segundo Leonardo Araújo, a Ouvidoria percebeu que alguns assuntos não eram resolvidos porque a solução dependia de várias áreas, cada uma com um pedaço do quebra-cabeça. Era necessário reunir duas, três ou mais unidades. Para essas situações, a Ouvidoria criou um espaço denominado “Fórum de Soluções”, no qual gestores das áreas responsáveis são chamados a se reunir para resolver algum problema delicado ou que se arraste por longo tempo.

“Numa das situações – um empreendimento-problema envolvendo a falência do construtor e a não conclusão da obra – 300 famílias aguardavam por três anos uma solução. Com a interferência da Ouvidoria, foi firmado um acordo entre os mutuários e os gestores de todas as áreas envolvidas, estabelecendo-se um prazo para a solução do impasse. Por se tratar de um valor relativamente alto, que necessitava a autorização do Conselho Diretor da empresa, em pouco

mais de nove meses os mutuários tiveram sua situação resolvida. Há casos similares em que os processos judiciais se arrastam por décadas.”¹⁵¹

Com certa frequência, as empresas tentam calcular quanto cada área custa ou qual o lucro que gera para a instituição. Segundo o gerente de Relações Institucionais da Ouvidoria, não são poucas as vezes em que a Ouvidoria é colocada em xeque. Para Leonardo Araújo, é difícil calcular a quantidade de clientes resgatados depois de uma boa resposta ou quanto sairia uma consultoria para identificar problemas e sugerir soluções. É quase impossível calcular o valor de informações que evitam prejuízos, que ajudam a aprimorar produtos ou corrigir serviços. “Num mundo regido por dinheiro e velocidade, não são poucos os que questionam a utilidade de uma Ouvidoria. Talvez fosse interessante perguntar a alguém que um dia escutou e hoje está surdo, qual a dimensão deste vazio”, argumenta. “Há certas coisas que não se compram e que ninguém vende. Precisam ser conquistadas. O resultado de um atendimento será sempre a expressão de um sentimento.”, complementa.

¹⁵¹ ARAÚJO, Leonardo, op.cit.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encerramos esse trabalho de maneira otimista. Percebemos que no Brasil, tão massacrado por práticas políticas abjetas envolvendo todos os Poderes do Estado, há um ambiente em que se fortalecem institutos como o da ouvidoria, que – mesmo não se constituindo uma panacéia – se distingue como importante canal de comunicação entre as instituições e os cidadãos, facilitando a circulação de informações, aumentando a conscientização da população em relação aos seus direitos e permitindo a ampliação de mecanismos de controle social.

O movimento que o consumidor vem fazendo – muitas vezes utilizando a interlocução com ouvidores e ombudsman – também demonstra que certa tradição está sendo rompida. Historicamente, como destaca Sylvia Helena Constant Vergara no livro “Impacto dos direitos dos consumidores nas práticas empresariais”¹⁵², a sociedade brasileira é identificável como avessa ao conflito.¹⁵³ E reclamar, cobrar direitos, buscar ser ressarcido e ouvido com respeito e atenção é enfrentar um conflito. Pois ao se queixar, ao buscar os canais de ouvidoria, sejam públicos ou privados, o cidadão empreende um movimento que tem obrigado as organizações a reverem conceitos e práticas. E isto é, sem dúvida, muito bom.

Esse “novo tempo” esteve presente em todo o contato com os representantes da Ouvidoria da Caixa Econômica Federal. A disponibilidade dos profissionais em liberar dados para a elaboração desse trabalho tem a ver com a crença de que eles estão envolvidos num projeto especial, num momento particular da vida da empresa. Há compromisso, há paixão com o que é feito. Os canais de ouvidoria, para eles, têm todos os ingredientes presentes nos parágrafos anteriores: respeito ao cidadão

¹⁵² VERGARA, Sylvia Helena Constant. Impacto dos Direitos dos Consumidores nas práticas empresariais. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p 47.

¹⁵³ Segundo Roberto DaMatta, “tudo indica que, no Brasil, concebemos os conflitos como presságios do fim do mundo” (DAMATTA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1993).

beneficiário de serviços públicos; respeito ao consumidor contratante de serviços bancários.

E o fortalecimento da ouvidoria não tem sido tarefa fácil na Caixa Econômica Federal, a exemplo do que ocorre em outras instituições. Como afirmou a ouvidora Isabel Gomes, observa-se, muitas vezes, uma falta de cultura a respeito do instituto, seu papel na empresa e na sociedade, sua importância para a construção da cidadania e sua contribuição para o fortalecimento da democracia. Mas, segundo ela, a Ouvidoria da Caixa encontra-se numa posição consolidada, funcionando com recursos humanos, materiais e tecnológicos adequados, além de ser reconhecida como tal pela empresa.

Ainda que o modelo em que se insere a Ouvidoria da Caixa possa receber críticas de especialistas: criação de cima para baixo, mediante norma editada pela autoridade fiscalizada; nomeação do titular por livre escolha da autoridade fiscalizada; ausência de mandato certo e estabilidade para o titular da ouvidoria; e atuação predominantemente voltada para a busca da eficácia e modernização administrativa – características que limitam as possibilidades de adequação de grande parte das ouvidorias públicas brasileiras ao instituto do ombudsman tradicional –, é inegável o relevante trabalho executado pelo instituto comandado pela ouvidora Isabel Gomes, que tem materializado, sob a inspiração do modelo sueco, objetivos ressaltados por João Elias de Oliveira e presentes no capítulo 2 desta dissertação: (1) inserir, na forma de reclamações, sugestões e solicitações, os anseios dos cidadãos no seio da administração, de modo informal, desburocratizado e ágil; (2) pressionar com o objetivo de sanear a administração pública por meio da fiscalização popular; e (3) oferecer aos cidadãos um meio institucional complementar

de proteção de seus direitos e legítimos interesses, individuais e coletivos, de forma mais célere, menos onerosa e mais eficaz do que os meios de defesa tradicionais.

Finalizando, avaliamos que esta dissertação – trabalho final do Mestrado Profissionalizante em Bens Culturais e Projetos Sociais oferecido pelo CPDOC/FGV – seja uma contribuição a mais ao conhecimento do mundo das ouvidorias no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anais do I Fórum Nacional de Ouvidorias Públicas. Ouvidoria-Geral da União. Brasília: 2003.
- Anais do II Fórum Nacional de Ouvidorias Públicas. Ouvidoria-Geral da União. Brasília: 2004.
- A Ouvidoria no Brasil. São Paulo: Associação Brasileira dos Ouvidores (ABO), 2001.
- BARBOSA, Livia. Sociedade de Consumo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A Cidadania Ativa – Referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3 ed. São Paulo: Editora Ática, 2003.
- BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos / tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CANCLINI, Nestor García. Consumidores e cidadãos; conflitos multiculturais da globalização. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho – 5ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CENTURIÃO, Alberto. Ombudsman: a face da empresa cidadã – como e por que instalar uma ouvidoria. São Paulo: Educator, 2003.
- Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Brasília: Senado Federal, 2002.
- Constituição da República Federativa do Brasil. 10ª ed. São Paulo: Verbo Jurídico, 2005.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. O que é cidadania. São Paulo: Brasiliense, 2003.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. O que são os direitos da pessoa. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- DAMATTA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis. 4ª ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

- DANTAS, Edmundo Brandão. Atendimento ao Público nas Organizações – Quando o Marketing de Serviços mostra a sua cara. Brasília: Editora Senac, 2004.
- DINIZ, Eli. Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.
- Direitos do Consumidor – Ética no Consumo, Coleção Educação para o Consumo Responsável, Inmetro, Idec, 2002.
- FILHO, Gino Giacomini. Consumidor versus Propaganda. São Paulo: Summus Editorial, 1991.
- Guia de Responsabilidade Social para o Consumidor, Idec, 2004.
- LACERDA, Arthur Virmond de. As Ouvidorias do Brasil Colônia. Curitiba: Juruá, 2000.
- LEMGRUBER, Julita, Leonarda Musumeci e Ignácio Cano. Quem vigia os vigias. São Paulo: Record, 2003.
- LEWIS, Dr. David e Bridger, Darren. A Alma do Consumidor. São Paulo: M. Brooks, 2004.
- LUCAS, Luciane (organizadora). Com credibilidade não se brinca – A identidade corporativa como diferencial nos negócios. São Paulo: Summus, 2004.
- LYRA, Rubens Pinto. Seminário Ações da Cidadania. n. 169 (série Ação parlamentar). Brasília: 2001.
- MENDES, Jairo Faria. O ombudsman e o leitor. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2002.
- MOWEN, John C. Comportamento do Consumidor / John C. Mowen, Michael S. Minor. 1 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2003.
- NEVES, Roberto de Castro. Comunicação empresarial integrada – Como gerenciar: imagem, questões públicas, comunicação simbólica, crises empresariais. Rio de Janeiro:

Mauad, 2000.

- NOR, Walter e Célia Valente. Portas Abertas. São Paulo: Best Seller, 1991.
- PINSKY, Jaime. História da Cidadania / Jaime Pinsky, Carla Bassanezi Pinsky (orgs). 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.
- PINSKY, Jaime (org.). Práticas de Cidadania. São Paulo: Contexto, 2004.
- PINHEIRO, Roberto Meireles. Comportamento do consumidor e pesquisa de mercado / Roberto Meireles Pinheiro, Guilherme Caldas de Castro, Helder Haddad Silva, José Mauro Gonçalves Nunes. 2 ed. Ver. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- REGO, Francisco Gaudêncio Torquato. Tratado de Comunicação Organizacional e Política. São Paulo: Thomson, 2003.
- Relatório Institucional da Ouvidoria da Caixa, 2004.
- SALAZAR Jr., João Roberto (coord.). A defesa do consumidor em quatro passos / João Roberto Salazar Júnior; Belinda Pereira da Cunha; Marcos Diegues Rodriguez. – São Paulo: Globo, 2003.
- SAMPAIO, Nadja. Guia de Defesa do Consumidor. Rio de Janeiro: Infoglobo, 2004.
- VERGARA, Sylvia Helena Constant. Impacto dos direitos dos consumidores nas práticas empresariais. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- VIANA, Francisco. De cara com a mídia – Comunicação corporativa, relacionamento e cidadania. São Paulo: Negócio Editora, 2001.

Dissertação/Monografia

- BASTOS, Marco Aurélio. “A Ouvidoria Pública no Paraná”. Monografia apresentada à disciplina de Metodologia Científica, do Curso de Especialização em Administração Pública, Unibrasil, 2006.

- ROLDÃO, Antônio José Veiga. “O Perfil Profissional do ombudsman nas instituições do Brasil”. Dissertação de Mestrado, Universidade de Havana.

Entrevista

- Isabel de Fátima Ferreira Gomes, ouvidora da Caixa Econômica Federal (junho de 2006).

Artigos

- ARAÚJO, Leonardo. Artigo: “Ouvidoria boa tem que incomodar”, produzido para o evento “*Benchmarking*: visão empreendedora com melhores práticas de clientes – Gestão de Ouvidoria”, promovido pela Revista Cliente S/A e Call Center Inf. Maio de 2006.
- DINIZ, Eli. Artigo: “Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea”. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em maio de 2006.
- GOMES, Isabel de Fátima Ferreira/Leonardo Araújo. Artigo: “Modos de pensar, modos de agir”, divulgado pela Ouvidoria da Caixa em junho de 2004.
- GOMES, Isabel de Fátima Ferreira/Leonardo Araújo. Artigo: “O desafio da universalização”, divulgado pela Ouvidoria da Caixa em 2005.
- GOMES, Isabel de Fátima Ferreira/Leonardo Araújo. Artigo: “Somos todos Ouvidores”, divulgado pela Ouvidoria da Caixa em agosto de 2004.

Matérias jornalísticas

- “Depois de quase um século e meio, CEF continua inovando”, matéria publicada no site do Instituto Ethos (13/06/2006): <http://www.ethos.org.br>. Acesso em julho de 2006.

– “Ouvidoria interna da CEF contabiliza 90 mil ocorrências em três anos”, matéria publicada no site do Instituto Ethos (10/10/2005), disponível em <http://www.ethos.org.br>. Acesso em dezembro de 2005.

Revistas

- Cadernos de Seguro / Publicação da Fundação Escola Nacional de Seguros, ano XXIV, nº 127. Rio de Janeiro: Funenseg, novembro 2004, 80 p.
- Comunicação Empresarial / Publicação da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial, ano 16, nº 59. São Paulo: Aberje, junho de 2006, 54p.
- Consumidor Moderno / O Guia das Relações de Consumo no Brasil, ano 8, nº 59. São Paulo: Padrão Editorial, julho de 2002, 98p.
- Guia Exame / Boa Cidadania Corporativa 2005. São Paulo: Editora Abril, dezembro de 2005. 106p.
- Revista de Direito Público, ano 20, nº 83. São Paulo: julho e setembro de 1987.
- Revista de Direito Administrativo, v. 171, n.8. Rio de Janeiro: jan/mar de 1988.
- Revista de Informação Legislativa, ano 40, nº 160. Brasília: out/dez de 2003.
- Revista dos Tribunais, ano 81, v. 677. São Paulo: março de 1992.

Jornais

- Jornal Bancário (Sindicato dos Bancários e Financeiros do Município do Rio de Janeiro), edição de 12 e 13/06/06, p. 1. Matéria: “STF acaba com a farra dos bancos contra consumidor”.
- O Globo, Caderno Especial, edição de 5 de outubro de 2003.
- O Globo, edição de 2 de fevereiro de 2006.
- O Globo, edição de 8 de abril de 2006.

– O Globo, edição de 14 de maio de 2006.

Sites (Internet)

- <http://www.abonacional.org.br>
- <http://www.akatu.net>
- <http://www.alerj.rj.gov.br>
- <http://www.bacen.gov.br>
- <http://www.caixa.gov.br>
- <http://www.cgu.gov.br>
- <http://www.cidadao.sp.gov.br>
- <http://www.cnj.gov.br>
- <http://www.consumidor.rj.gov.br>
- <http://www.consumidormoderno.com.br>
- <http://www.ethos.org.br>
- <http://www.idec.org.br>
- <http://www.inmetro.gov.br>
- <http://www.mj.gov.br>
- <http://www.mpdft.gov.br/Prodecon/prodecon.html>
- <http://www.noolhar.com>
- <http://www.onu-brasil.org.br>
- <http://www.portaldoconsumidor.org.br>
- <http://www.procon.sp.gov.br>
- <http://www.proteste.org.br>
- <http://www.scielo.br>
- <http://www.transparencia.org.br>

– <http://www.ultimainstancia.com.br>

– <http://www.unisc.br>

– <http://www2.camara.gov.br>