

CULTURA DE OUVIDORIA E AS PRÁTICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: uma abordagem acerca da administração de conflitos

Maristela de Medeiros Tavares

Mestra em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense
Coordenadora da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Resumo: O debate acerca do papel das Ouvidorias na administração de conflitos ainda é incipiente no campo da Sociologia do Direito, embora esses órgãos sejam de importância fundamental na garantia da participação da sociedade na Administração Pública. Tendo isso em vista, buscou-se neste trabalho investigar como a Ouvidoria do TCE-RJ, objeto da análise aqui desenvolvida, atua como mediadora e administradora de conflitos entre o poder público e a população, permitindo a efetividade do direito ao acesso à informação e ao controle social por parte dos cidadãos. Partindo da indagação acerca da eficiência e dos resultados desse diálogo, refletimos sobre as formas pedagógicas de se relacionar com a sociedade, de modo a materializar o direito à participação social. A partir das reflexões apresentadas, foi possível concluir que diferentes práticas podem induzir a distintas maneiras de dar voz ao cidadão, bem como de demonstrar o grau de transparência e indicar o quão democrática e republicana é a interação da instituição com a sociedade. No caso da Ouvidoria do TCE-RJ, há um esforço permanente em zelar pelos direitos e garantias constitucionais, o que se evidencia pelo tratamento igualitário dado às manifestações e pedidos de informação recebidos, os quais são atendidos a partir de uma linguagem clara e pedagógica, preocupada com o estabelecimento e com a manutenção da confiança do cidadão na instituição.

Palavras-chave: Ouvidoria, Administração de Conflitos, Lei de Acesso à Informação, Controle Social.

Abstract: *The debate surrounding the role of the public ombudsman service in conflict management is still incipient in the field of Sociology of Law, even though this institution is of fundamental importance in guaranteeing the participation of society in Public Administration. With this in mind, this work sought to investigate how the Public Ombudsman Service of the TCE-RJ, the object of this analysis, acts as a mediator and administrator of conflicts between the public power and the population, allowing the effectiveness of the right to information and the citizen's contributions towards the institution's operation. Building upon the discussion regarding the efficiency and the results of this dialogue, we reflect on the pedagogical ways of relating to society, in order to consolidate the right to social participation. From the discussions presented, it was possible to conclude that different practices can induce different ways of giving voice to the citizens, as well as demonstrate the degree of transparency and indicate how democratic and republican the institution's interaction with society is. In the case of the TCE-RJ Public Ombudsman Service, there is a permanent effort to ensure constitutional rights and guarantees, which is made clear by the equal treatment given to the manifestations and requests for information, which are answered using a clear and pedagogical language, concerned about establishing and maintaining the citizen's confidence in the institution.*

Keywords: *Environmental Public Policy; Ecosystem Services; Payment for Environmental Services; Act n. 14.119/21; Sustainable development.*

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a apresentar a Ouvidoria do TCE-RJ, em sua função de administrar conflitos entre a Instituição e a Sociedade, em uma perspectiva sociológica e antropológica, a partir de uma observação etnográfica, o que auxilia a compreender as práticas sociais e profissionais dos conflitos administrados pelo setor. Conforme afirma Kant de Lima e Pedro Heitor Geraldo de Barros, (KANT; BARROS, 2015, p. 35), os conflitos demonstram como a convivência "é cercada por rupturas e obstáculos epistemológicos na maneira de compreender a organização da sociedade e o lugar do conflito nessa sociedade."

A observação dos conflitos submetidos à Ouvidoria do TCE-RJ, seja por meio de manifestações ou pedidos de informação, permite, no espaço público, conhecer as distintas formas de organizar e administrar os conflitos, ou seja, a lógica de operar "consensos ou verdades consensualizadas", nos termos utilizados por Rafael Mario Iorio Filho e Fernanda Duarte (IORIO FILHO; DUARTE, 2011, p. 57), bem como as "tradições, ou sensibilidades legais que, explícita ou implicitamente, pretendem produzir a verdade" (KANT, 2001, p. 12).

A Ouvidoria do TCE-RJ foi criada pela Resolução nº 276 de 07 de maio de 2013 e se insere no contexto da concretização do Estado Democrático ao integrar o cidadão à Administração Pública por meio do diálogo, objetivando o controle social e o aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo TCE-RJ. Portanto, uma vez que o diálogo com a sociedade é o que fundamenta a existência da Ouvidoria, a participação do cidadão, que é fundamental para o exercício das competências constitucionais do controle externo, pode ocorrer por meio de pedido de informação e da abertura de manifestações relacionadas a serviços prestados pelo TCE-RJ ou aos atos praticados pelos jurisdicionados do Tribunal de Contas.

As manifestações, que devem sempre produzir o aprimoramento dos serviços prestados – seja diretamente, ao se sugerir correções na página do TCE-RJ na internet, seja indiretamente, por meio da apresentação de iniciativas que possam contribuir para os serviços do TCE-RJ –, podem se referir a reclamações, elogios, sugestões, críticas ou solicitações de informações genéricas sobre o TCE-RJ.

No que diz respeito às manifestações referentes aos jurisdicionados, essas se compõem de informações relevantes relativas aos atos administrativos e de gestão praticados por órgãos e entidades jurisdicionadas do TCE-RJ, cabendo à Ouvidoria receber, registrar, analisar esses relatos e encaminhar aos setores competentes do controle externo do TCE-RJ, de forma a subsidiar os procedimentos de auditorias, inspeções e demais instrumentos de fiscalização. É válido salientar que não cabe à Ouvidoria o recebimento de denúncia, representação e consulta, conforme será aprofundado adiante.

A Ouvidoria é dirigida por um conselheiro Ouvidor e atualmente dispõe de dois servidores efetivos, um coordenador e um substituto, além de um estagiário de Direito. Os principais tipos de serviços prestados pela Ouvidoria abrangem o tratamento aos pedidos de acesso à informação pública fundamentados na Lei nº 12.527/11, ou seja, aqueles pedidos de informação necessários para obter dados que não estejam disponíveis em transparência ativa, isto é, que não podem ser acessados imediatamente pelo cidadão na página do Tribunal na internet.



Portanto, em se tratando de pedidos de acesso à informação, somente serão tramitados pela Ouvidoria aqueles pedidos cujo conteúdo não esteja prontamente disponibilizado. Sendo assim, um processo referente a uma auditoria, por exemplo, que não seja sigilosa e que já tenha sido objeto de decisão monocrática ou plenária, dispensa a propositura de um pedido de acesso a essa informação para o conhecimento de seu conteúdo, não havendo, desse modo, a necessidade da formalização e tramitação de um pedido de acesso à informação, com fundamento na Lei nº 12.527/11. Da mesma forma, os processos de licitação do TCE-RJ também já se encontram disponíveis na página oficial da instituição. Não obstante, os processos de inexigibilidade de licitação ainda não estão integralmente acessíveis na página do TCE-RJ, de modo que é publicado, atualmente, apenas o contrato decorrente da inexigibilidade. Nesse caso, para obter a cópia do processo, o cidadão deverá dirigir ao TCE-RJ um pedido de informação baseado na Lei nº 12.527/11.

Além do pedido de informação, a Ouvidoria também examina e tramita as manifestações submetidas pelo cidadão que podem ser de dois tipos: manifestações relativas a serviços do TCE-RJ, ou seja, dúvida, crítica, elogio, sugestão ou até uma informação que não seja fundamentada na Lei de Acesso à Informação. Esse tipo de manifestação é muito importante para o Tribunal porque é por meio dela que a instituição passa pela fiscalização da sociedade e corrige os erros detectados na prestação dos serviços.

Sendo assim, por meio das manifestações dirigidas aos serviços prestados pelo TCE-RJ, o Tribunal busca refletir sobre a qualidade de seu atendimento e, consequentemente, corrige e aprimora esses serviços, que dizem respeito desde o funcionamento do sistema do protocolo para envio de documentos até uma reclamação referente ao prazo de exame de processos. Dessa forma, a Ouvidoria, para contribuir com o aprimoramento dos serviços prestados pelo TCE-RJ, tramita aos setores as questões apresentadas pela sociedade sobre os serviços do Tribunal, sejam críticas ou elogios, bem como questões detectadas pela própria Ouvidoria, que objetivem facilitar a integração do TCE-RJ com a sociedade.

O segundo tipo de manifestação se refere àquelas cujo conteúdo apresentado pelo cidadão tenha por objetivo apresentar informações relevantes sobre atos praticados pelos jurisdicionados. Essas manifestações serão encaminhadas aos setores técnicos do controle externo do TCE-RJ a fim de que possam analisar e, a partir de critérios de relevância e materialidade, considerá-las como elementos a serem somados a uma série de subsídios existentes e motivadores de futuras auditorias e demais instrumentos de fiscalização.

Importante salientar que a Ouvidoria não recebe denúncia, representação e consulta formais, baseadas nas Deliberações nos 266 e 276, bem como documentos diversos como ofícios, os quais deverão ser encaminhados para o protocolo, o que pode, a princípio, causar um certo estranhamento. A Ouvidoria, porém, possui competências distintas das do protocolo do Tribunal, esse sim destinado a receber e processar documentos, ofícios, denúncias, consultas e representações formais, que irão ser transformadas em processo e não em uma manifestação de Ouvidoria.

De fato, os termos "consulta", "representação" e "denúncia" podem confundir o cidadão quando usados de forma genérica, já que possuem um significado específico no que diz respeito ao tratamento técnico no âmbito do TCE-RJ. Questões referentes à denúncia, representação e consulta são formalmente regulamentadas e normatizadas pelo TCE-RJ, conforme é possível observar a partir das Deliberações nos 266/16 e 276/17, as quais exigem que seja dado um tratamento particular a esses tipos de demandas.

Portanto, denúncias e representações formais deverão ser transformadas em processos e observar, obrigatoriamente, o contraditório e a ampla defesa, ao tramitarem pelo TCE-RJ, recebendo a análise do Corpo Instrutivo, do Ministério Público de Contas e do Plenário, uma vez que deverão reunir todos os pressupostos de admissibilidade elencados na Deliberação no 266/16, tais como: documentos de qualificação do denunciante, prova ou indício suficiente sobre o fato denunciado ou a existência de irregularidade, além de elementos de convicção do alegado.

A consulta regulamentada pela Deliberação no 276/17, que também se transforma em processo para, ao final, se constituir em prejulgamento da tese, mas não do fato ou do caso concreto, não contempla entre os legitimados os cidadãos, mas apenas alguns jurisdicionados, por exemplo, chefes do executivo estadual e municipal.

Dessa forma, não se confunde uma manifestação da Ouvidoria – que é cadastrada e tramita por um sistema próprio da Ouvidoria, mas que pode abranger um conteúdo que para o cidadão leigo se refira a uma denúncia, representação ou consulta – com processos administrativos classificados como "denúncia", "representação" ou "consulta" que necessariamente, para serem apreciados pelo Plenário, deverão ingressar pelo Protocolo e se transformar em um processo formal, além de observar os normativos aplicáveis à matéria.

Além disso, quando a Ouvidoria foi criada, deliberou-se na Resolução TCE-RJ no 276/2013 por vedar o recebimento de manifestações anônimas e notícias que constituam crime, cuja apuração esteja no âmbito de atuação do Ministério Público ou de autoridade policial. Ademais, no ato de criação foi ressaltado pela Resolução que a Ouvidoria deverá orientar o cidadão sobre como proceder para formular representação e denúncia, na forma regimental.

2. A ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS E AS DIFERENÇAS CULTURAIS ENTRE AS OUVIDORIAS DOS TRIBUNAIS

A partir da uma observação empírica, e por participar de um grupo de Ouvidorias de outros Tribunais de Contas, constatei que os Tribunais abordam de diferentes maneiras a administração de conflitos, caracterizada pela admissibilidade e o fluxo das manifestações que lhes são encaminhadas. O fato de que o Direito, enquanto campo do saber, não se apropria do método empírico advindo da Antropologia, já fora apontado em outros estudos, conforme se evidencia na passagem a seguir: "o Direito, a partir das suas manifestações práticas, é fato que o conhecimento advindo da empiria é desvalorizado no campo jurídico" (BAPTISTA; KANT, 2014, p. 14)

Alguns Tribunais recebem denúncia por meio da Ouvidoria e as transformam em processo; outros, como o TCE-RJ, vedam o seu recebimento por meio do sistema da Ouvidoria, de modo que as denúncias formais precisam ser encaminhadas para o protocolo e transformadas em processo; outros Tribunais tramitam as manifestações e, se entenderem que podem transformá-las em processo, já o fazem. E nisso não há qualquer problema, uma vez que não existe "certo" ou "errado", "melhor" ou "pior", pois cabe a cada Tribunal identificar a metodologia de trabalho que considere mais eficiente para o dia a dia no atendimento ao cidadão. Diante disso, é necessário ressaltar que o mais importante é que os Tribunais cumpram com o seu dever de materializar a transparência das informações, tornando-as claras e acessíveis para a sociedade. A observação da cultura de diferentes Tribunais de Contas que dão tratamentos próprios às manifestações foi percebida a partir do enfoque etnográfico utilizado para compreender as diferentes práticas. A passagem a seguir, dos teóricos Roberto Kant de Lima e Bárbara Lupetti Baptista, aborda a riqueza das relações que podem ser estabelecidas entre o olhar jurídico e a mirada antropológica:

> O olhar antropológico é essencialmente um olhar marcado pelo estranhamento, mas não no sentido de suspeição. Trata-se, na verdade, de uma forma peculiar de ver o mundo e as suas representações, partindo sempre, necessariamente, de um surpreender-se com tudo aquilo que aos olhos dos outros parece natural. Relativizar categorias e conceitos e desconstruir verdades consagradas são, pois, importantes exercícios antropológicos e podem ser igualmente um fundamental exercício jurídico, de grande valia para promover as consequentes transformações pelas quais o Judiciário vem lutando e necessita concretizar, caracterizando-se também como um esforço significativo para se tentar romper com as formas tradicionais de produção, legitimação e consagração do saber jurídico. (BAPTISTA; KANT, 2014, p. 10).

Além disso, Direito e Antropologia podem contribuir um para o outro, utilizando metodologias de pesquisas, uma vez que a etnografia não é "exclusiva da Antropologia" (BISHARAT, 2013, p.125), podendo o pesquisador realizar um relato dos fatos ocorridos, transformando-os em acontecimentos (GEERTZ, 1978, p.29). Outra questão a ser colocada é que não adianta disponibilizar as informações se elas estão veiculadas em uma linguagem hermética, eminentemente técnica, e, portanto, incompreensível pela sociedade. Disponibilizar informações incompreensíveis ou dificultar o seu acesso, conforme consta no art. 5º da Lei nº 12.527/11, equivale a negar o direito à informação, ao dispor que:

> Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Num mesmo viés, o art. 32 da mesma Lei institui que:

> Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:
> I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;
> II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;
> III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;
> IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;
> V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;
> VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e
> VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.
> § 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas:
> I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou
> II - para fins do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.
> § 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nos 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.

3. OUVIDORIA E A ESCUTA ATIVA

A Ouvidoria do TCE-RJ prioriza o atendimento humanizado e trata com a devida relevância as questões levadas pelo cidadão ao órgão público. Para efetivação dessas diretrizes, é necessário adequar a linguagem, tornando-a acessível a todos e respeitando a clareza de cada informação.

Ademais, a Ouvidoria tem por dever respeitar a pessoa humana, suas preocupações e demandas, o que é fundamental para melhor administrar o controle social, utilizando para isso as ferramentas da mediação que abrangem o ato de se colocar no lugar do outro e de não julgar a dimensão da importância do problema levado à Ouvidoria, porque a demanda, para o cidadão, sempre será importante, ainda que para o técnico do TCE-RJ, que esteja recebendo a manifestação e dando tratamento ao seu conteúdo, seja de pouca complexidade.

4. A PADRONIZAÇÃO DAS PRÁTICAS DA OUVIDORIA DO TCE-RJ E A PREOCUPAÇÃO COM A FORMA PEDAGÓGICA DE SE RELACIONAR COM O CIDADÃO

Para atingir os objetivos de aproximação e facilitação do diálogo com a sociedade, a Ouvidoria primeiro buscou normatizar o conhecimento da própria Ouvidoria. Isso porque o conhecimento do setor não pode pertencer ao indivíduo servidor público, mas sim à instituição. Nesse sentido, o setor se inspirou no comportamento adotado pela Administração Pública Francesa, na qual as práticas adotadas, as rotinas e os procedimentos encontram-se sistematizados. Com isso, além de existir uma padronização do comportamento adotado diante da elaboração de um ato administrativo por cada um dos servidores, há também a circulação desse conhecimento, que por sua vez facilita a revisão, diminui a ocorrência de erros e permite a pronta correção por qualquer dos servidores que se depararem com eventual prática equivocada.

Circular o conhecimento e as informações entre os técnicos da Ouvidoria requer um treinamento permanente da equipe, que deve estar preparada para dialogar com os mais diversos perfis de cidadão, bem como com os setores internos do TCE-RJ para os quais encaminha manifestações e pedidos de informação. Nesse ponto, é de grande importância ressaltar que o diálogo interno da Ouvidoria com outros setores técnicos do Tribunal de Contas também é fundamental para a melhoria dos serviços prestados pelo TCE-RJ. Dessa forma, as falhas detectadas no serviço do TCE-RJ devem ser imediatamente informadas pela Ouvidoria ao setor ou aos setores responsáveis para que sejam retificadas.

Além disso, para que a Ouvidoria possa prestar um bom serviço ao cidadão, necessita das informações apresentadas pelo corpo técnico do TCE-RJ no menor tempo possível, com eficiência, expostas de forma clara e reunindo todos os requisitos necessários para que



o cidadão possa compreender a informação e espere o mínimo possível para ter sua demanda atendida. Portanto, pode-se dizer que há, em certos momentos, uma simbiose entre a Ouvidoria e os setores com os quais ela se relaciona, e por isso deve haver uma compreensão dos setores técnicos acerca do trabalho da Ouvidoria e vice-versa, bem como a compreensão de que a interdependência dos setores precisa ser aprimorada para que haja um bom desempenho dos serviços prestados pelo setor perante a sociedade e, consequentemente, uma construção positiva da imagem do TCE-RJ.
No que tange à demora do atendimento ao cidadão pela Administração Pública, podemos citar os ensinamentos de Bourdieu (2001, p. 279), que ressalta que a espera "é uma das maneiras privilegiadas de experimentar o poder e o vínculo entre o tempo e o poder".
Dessa forma, todos os envolvidos no atendimento ao cidadão, seja a Ouvidoria, seja o setor técnico especializado que responde à Ouvidoria e permite a esta encaminhar ao cidadão a resposta por ele almejada, encontram-se unidos por uma responsabilidade comum: responder ao cidadão de forma eficiente, rápida, clara e compreensível.
É comum que em nossa cultura a responsabilidade seja muitas vezes substituída pela culpabilização e vista não como um dever que cada um dos servidores públicos deve cumprir perante a sociedade, mas como a culpa do "outro". Isso é rotineiramente observado no dia a dia do serviço público, no qual se escuta muitas vezes que "o outro setor não atendeu", ou "o outro setor não observou o prazo", ou "a resposta foi encaminhada de forma vaga porque foi dessa forma que a Ouvidoria a recebeu".
Marshall B Rosenberg, no seu livro Comunicação não violenta: Técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais, identificou a negação da responsabilidade como uma forma de comunicação alienante da vida. Segundo o autor:

> Outro tipo de comunicação alienante da vida é a negação de responsabilidade. A comunicação alienante da vida turva nossa consciência de que cada um de nós é responsável por seus próprios pensamentos, sentimentos e atos. O uso corriqueiro da expressão "ter de" (como em "há algumas coisas que você tem de fazer, quer queira, quer não") ilustra de que modo a responsabilidade pessoal por nossos atos fica obscurecida nesse tipo de linguagem. A expressão "fazer alguém sentir-se" (como em "Você me faz sentir culpado") é outro exemplo da maneira pela qual a linguagem facilita a negação da responsabilidade pessoal por nossos sentimentos e pensamentos. (ROSENBERG, 2006, p. 42)

Rosenberg menciona ainda que o termo que dá significado à negação de responsabilidade ganhou um sentido próprio na Alemanha, traduzido livremente como "linguagem de escritório" ou "burocratês", noções que são também familiares e podem ser identificadas na administração pública brasileira, quando, por exemplo, um servidor procura se justificar para se eximir de tomar alguma atitude:

> Em Eichman em Jerusalém, livro que documenta o julgamento do oficial nazista Adolph Eichmann por crimes de guerra, Hannah Arendt conta que ele e seus colegas davam um nome à linguagem de negação de responsabilidade usada por eles. Chamavam-na de Amtsspra-che, que se poderia traduzir livremente como "linguagem de escritório", ou "burocratês". Por exemplo, se lhe perguntassem por que ele tomara certa atitude, a resposta poderia ser: "Tive que fazer isso". Se lhe perguntassem por que "teve que fazer", a resposta seria: "Ordens superiores", "A política institucional era essa", "Era o que mandava a lei". (ROSENBERG, 2006, p. 43)

Portanto, para existir um controle social efetivo é necessário que haja primeiramente a observância de tudo que foi dito acima, pois, se não houver a padronização das rotinas, o treinamento e integração dos servidores e setores, a circulação do conhecimento, a assunção de responsabilidades perante a sociedade e a transparência de fato das informações prestadas, não há como existir o acesso efetivo do cidadão ao TCE-RJ e, consequentemente, o controle social.
Sendo assim, com o intuito de atingir esses objetivos, o primeiro passo dado pela Ouvidoria do TCE-RJ foi o de elaborar um "Manual de Boas Práticas", para uso interno do setor, a fim de orientar o técnico da Ouvidoria, sistematizar o trabalho e padronizar as matérias. Nesse guia, existem desde todas as rotinas administrativas da Ouvidoria, bem como capítulos que tratam do atendimento telefônico, até os diversos tipos de redação que deverão ser adotadas na tramitação das manifestações aos setores e de respostas aos cidadãos.
Por exemplo, o Manual se preocupa em orientar o servidor da Ouvidoria para que solicite do setor técnico do TCE-RJ informações sobre o conteúdo da manifestação apresentada pelo cidadão de modo que fique claro se ela possa ter sido ou está sendo objeto de alguma auditoria efetivada pelo TCE-RJ. Se não for esse o caso, encaminhe as informações apresentadas pelo cidadão para o setor especializado do controle externo, nesse caso o setor de inteligência, para que essas informações sejam consideradas para fins de auditoria, de acordo com critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade.
Posteriormente à elaboração do Manual, de uma forma pedagógica, ou seja, com a preocupação de explicar como a Ouvidoria do TCE funciona e quais são as suas competências, a Ouvidoria criou um "Guia ao Cidadão", cuja maior preocupação é com a linguagem. Além do Guia, foram elaborados também livros digitais, que de forma simples explicam ao cidadão como fazer um pedido de informação baseado na Lei de Acesso à Informação, como encaminhar uma denúncia ou uma representação formal, como obter diversos serviços do TCE-RJ, como obter certidão de nada consta, como fazer em caso de erro no sistema de informática, como obter vistas de processos e como fazer pesquisas textuais na página do TCE-RJ, bem como encaminhar manifestações e informar-se acerca dos tipos de manifestações recebidas pela Ouvidoria.
Em síntese, a Ouvidoria do TCE-RJ recebe, analisa e envia aos setores técnicos as manifestações e pedidos encaminhados pela sociedade. Deve-se ressaltar que, antes de tudo, a Ouvidoria deverá analisar cada manifestação e pedido, sendo-lhe vedado ser confundida com um mero correio interno para tramitar essas manifestações e pedidos no âmbito do TCE-RJ, visto que, se a informação estiver disponível, a Ouvidoria deverá prestar imediatamente essa informação ao cidadão, sem contar com o dever de orientação acerca dos serviços prestados pelo TCE-RJ.



4.1 A "SÍNDROME DO BALCÃO" E A PRÁTICA DE "PASSAR A BATATA QUENTE": O TRATAMENTO DADO PELA OUVIDORIA À MANIFESTAÇÃO APRESENTADA PELO CIDADÃO

Sobre a prestação dos serviços de orientação e informação imediata ao cidadão, a Ouvidoria regulamentou em seu âmbito por afastar qualquer comportamento que denote a "síndrome do balcão" ou a prática de "passar a batata quente", expressões utilizadas por Fernanda Melo da Escóssia.
A "síndrome do balcão" pode ser entendida como o fato de o cidadão se dirigir a uma repartição pública para resolver um problema e ser direcionado para outro "balcão" e assim sucessivamente, sem que nunca possa ouvir da Administração Pública que "ali" terá o seu pleito atendido.

Fernanda Melo da Escóssia, no livro Invisíveis: uma etnografia sobre brasileiros sem documento, ao tratar sobre a "síndrome do balcão" relata o seguinte:

> Cada vez que alguém se dirige a um balcão do serviço público para tirar o registro de nascimento, ouve que não é ali. Então a busca recomeça. É a síndrome do balcão. Com essa expressão, que incorporo a esta pesquisa como categoria nativa, a assistente social se referia às dificuldades enfrentadas por quem buscava documentos e, especificamente, ao modo como o funcionamento dos balcões – usados por ela como sinônimos de instâncias estatais – atrasava a busca. (2021, p. 63-64)

Em se tratando de Ouvidoria pública, é fundamental que se evite a síndrome do balcão, buscando ao máximo atender à demanda apresentada, pois se o cidadão procurou pelo TCE-RJ é porque deposita sua confiança na instituição e na imagem por ela apresentada perante a sociedade. A síndrome do balcão atua em conjunto com a prática de "passar a batata quente". Segundo a autora acima citada (2021, p. 64-65) ao se referir a Herzfeld, a prática de "passar a batata quente", além de permitir à burocracia se isentar da responsabilização do dever de prestar os devidos serviços ao cidadão, também leva ao "adiamento dos direitos" do cidadão:

> Herzfeld (2016) reflete sobre as maneiras pelas quais o edifício burocrático e seus burocratas criam práticas, técnicas e procedimentos repetidos à exaustão no intuito de mostrar eficiência e controle – mas que também são fundamentais na construção do que ele categoriza como produção social da exclusão e da indiferença. Trata-se mesmo, diz o autor, de "exclusão categorial", amparada em classificações, procedimentos e taxonomias que permitem ao burocrata isentar-se de responsabilidade na solução das demandas que lhe são apresentadas.
>
> Herzfeld também cita a forma pela qual os burocratas incorporam a prática de "passar a batata quente" to pass the buck adiante, numa tentativa de se eximir da responsabilidade por mais um adiamento de direitos. Essa produção social da indiferença é facilmente verificável no caminho percorrido pelas pessoas sem documento até o momento em que chegam ao ônibus, e seus relatos mostram de que forma essa indiferença é construída ao longo de anos. Passar a batata quente adiante é a prática recorrente da síndrome do balcão. (2021, p. 64-65)

5. EXEMPLO DE CASO DE CONTROLE SOCIAL: A SOCIEDADE EM DIÁLOGO COM A OUVIDORIA DO TCE-RJ

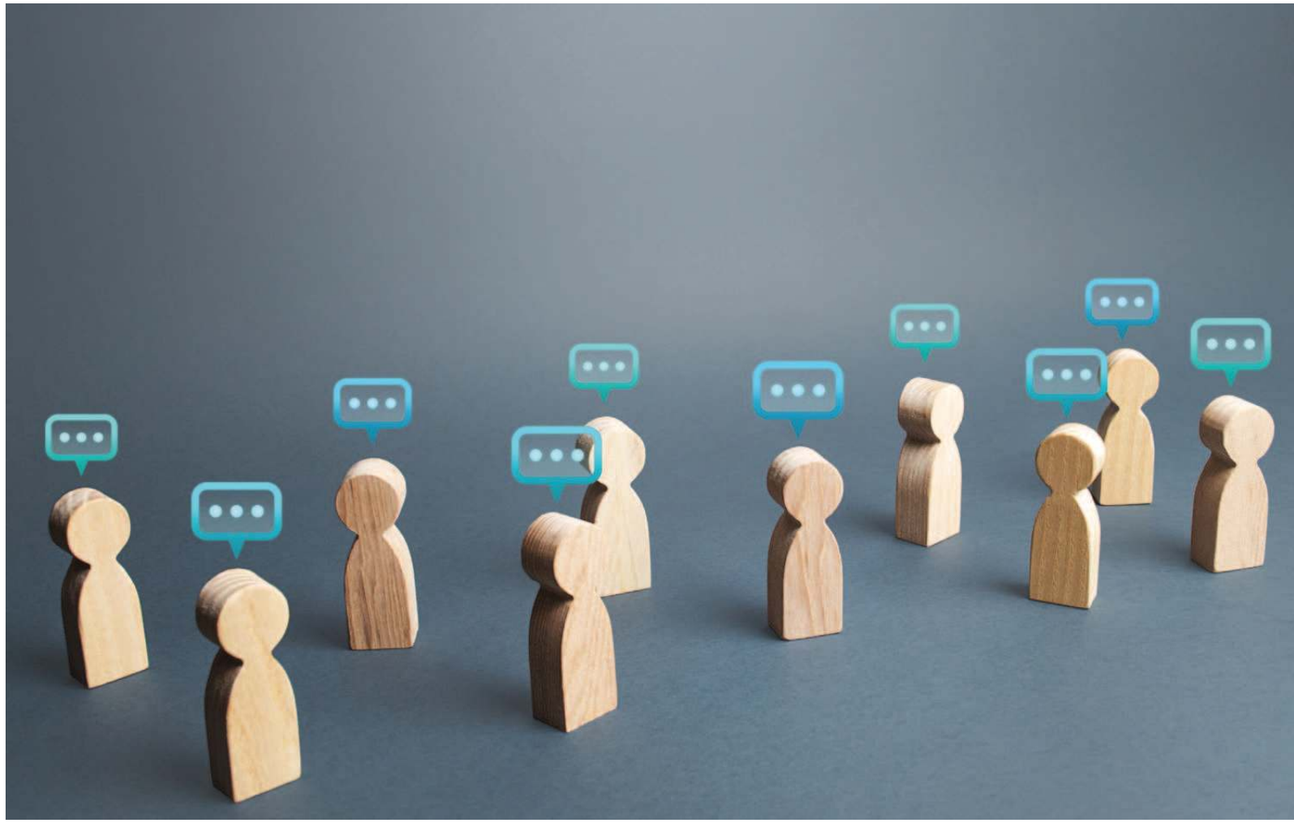
No caso da realização de concurso público para cargos do próprio TCE-RJ, diversos candidatos podem recorrer à instituição por meio da Ouvidoria para solicitar esclarecimentos acerca de um item do edital. Tendo isso em vista, a instituição deve aproveitar a oportunidade para esclarecer de forma ampla os questionamentos efetivados ou, até mesmo, de cobrar da empresa contratada para efetivação do concurso que retifique o edital, dando oportunidade para que outros candidatos também tomem conhecimento da questão colocada por um candidato específico. É necessário que as respostas atentem para efetivamente sanar a demanda que está sendo colocada, a fim de que haja uma real melhoria do serviço público e da participação democrática.

A hipótese da procura dos candidatos de concurso público do TCE-RJ pela Ouvidoria resultou, posteriormente, na solicitação de um relatório pela comissão do novo concurso, objetivando conhecer o conteúdo das reclamações e, consequentemente, retificar as falhas porventura verificadas no concurso precedente.

Nesse caso, a sociedade foi efetivamente ouvida e, portanto, foi cumprido o intuito da participação democrática, com o aprimoramento dos serviços. Esse fato demonstra que a materialização dos valores democráticos não é dever apenas da Ouvidoria do TCE-RJ, mas de toda a instituição, sendo que cada setor deve estar consciente da sua importância ao examinar as manifestações a ele encaminhadas pelo cidadão por meio da Ouvidoria, que por sua vez deve se preocupar em verificar se as demandas foram, de fato, respondidas.

O caminho da concretização dos valores democráticos com a participação da sociedade e com o intuito de melhorar os serviços públicos exige mudanças de comportamento que envolvem a alteração na cultura inquisitorial e patrimonialista que ainda persiste em nossa sociedade. É necessário que haja uma tomada de consciência dos servidores que atuam na Ouvidoria e em todos os setores da instituição de que devem agir em sintonia para concretizar os valores democráticos e atuar sistematicamente para esse fim. Como ressaltado anteriormente, a Ouvidoria e os setores técnicos atuam em uma rede concatenada, em que cada um tem a sua importância, desde aquele que recebe a demanda até aquele que irá fazer a pesquisa sobre as informações e refletir acerca das modificações para a melhoria do serviço público.

Entretanto, o reconhecimento do papel e do valor de



cada um nessa rede somente se dará quando cada um se vir como igual, não apenas àquele que faz parte dessa mesma rede, mas principalmente com o demandante, sem o qual não haveria sequer a prestação de serviço público.

Portanto, considerando que o serviço prestado pela Ouvidoria vai além do mero repasse de informações, esta não pode ser vista apenas como o lugar de depósito de uma demanda, ou como um correio do Tribunal. Há que se ter uma mudança de cultura para transformar o acesso do cidadão, por meio da Ouvidoria, em uma participação democrática e transformadora no TCE-RJ, objetivando a melhoria contínua da prestação dos serviços públicos e a construção dos valores democráticos instituídos pela Constituição Federal de 1988. Sem essa modificação, permaneceremos congelados no tempo e seremos responsabilizados por isso.

Além disso, o atendimento às demandas do cidadão deve ser também encarado como mais um serviço prestado pelo TCE-RJ, e não só os serviços de fiscalização de controle externo. A resposta ao cidadão pelo servidor do TCE-RJ se inclui dentre as atribuições da instituição, e, portanto, das atribuições dos servidores, ou seja, a concretização dos valores democráticos pelo TCE-RJ é parte do trabalho dos servidores e do TCE-RJ. Nesse sentido, responder ao demandante faz parte do trabalho que não se limita às tarefas pertinentes ao controle externo, mas que se refere ao cumprimento do direito fundamental à informação, e à parceria com a sociedade, objetivando promover melhorias no serviço público prestado.

Portanto, não se poderia criar uma hierarquia na rotina dos servidores do TCE-RJ acerca do tipo de serviço a ser prestado para o cidadão, devendo todos ser encarados com igual importância. Atribuir uma possível hierarquia aos serviços efetivados pelo TCE-RJ e considerar como uma concessão da instituição responder ao cidadão e concretizar o direito fundamental à informação e à democracia participativa somente podem ser explicados como um resquício da dificuldade na materialização da igualdade social, ou seja, de se encarar a sociedade como um elemento essencial para a atividade administrativa e como principal destinatário dos serviços prestados. Uma mudança nessa posição implica o fato de a instituição deixar de

assumir uma postura hierarquicamente superior à sociedade, para enxergá-la como coautora da função de fiscalização.

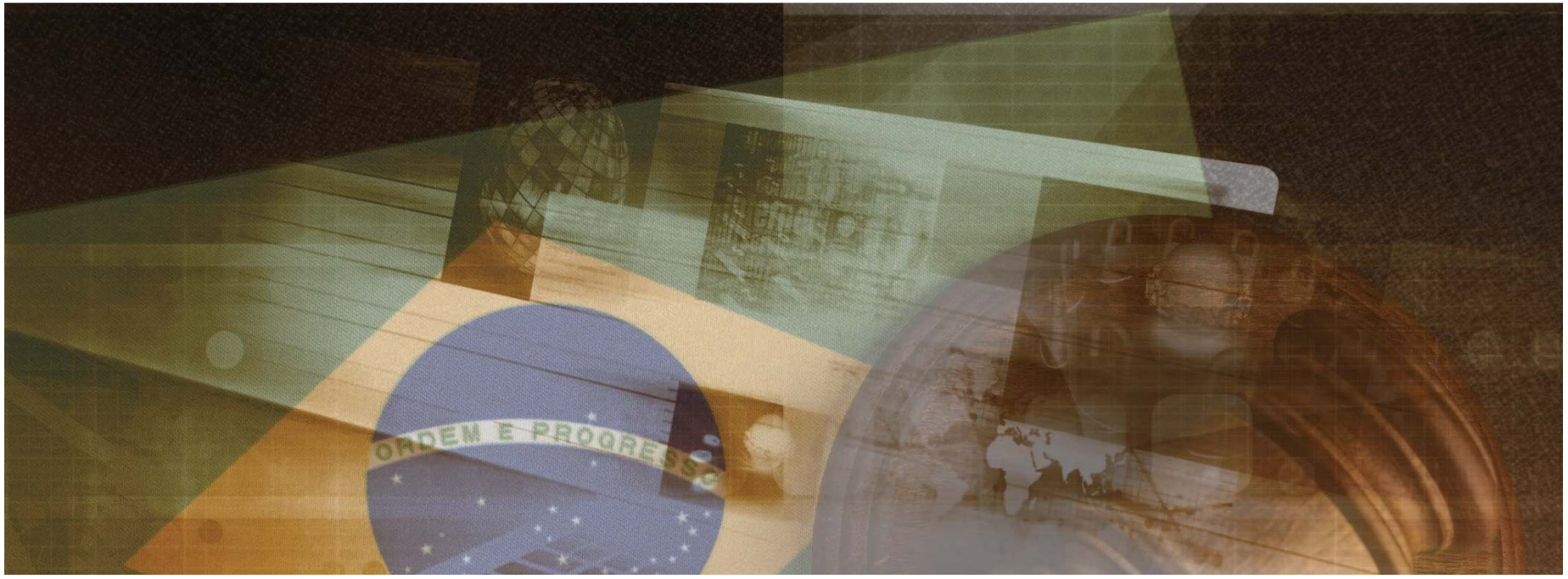
A mudança na cultura da instituição, em se tratando da Ouvidoria, passa ainda pelo fato de haver uma conscientização da instituição de que o cidadão não tem o dever de saber exatamente do que se trata uma Ouvidoria, ou de como obter uma informação da Administração, ou que este já saiba quais as demandas que podem ser recebidas e processadas pela Ouvidoria.

Ao contrário de quem convive internamente na instituição e que já possui todos esses conhecimentos naturalizados nas suas atividades diárias, a atuação da Ouvidoria e de terminologias como jurisdicionado (pessoa física ou jurídica fiscalizada pelo TCE), Sisouv (sistema informatizado da Ouvidoria, para a tramitação das manifestações), além de diferença entre denúncia e reclamação, por exemplo, não são obviedades para o público externo à instituição.

Para a sociedade ou até mesmo para outros administradores públicos não integrantes do TCE-RJ, há que ser executado um trabalho pedagógico de explicação do que vem a ser cada um desses termos, de qual o papel da Ouvidoria na promoção do direito fundamental à informação e de como são realizadas as demandas, o que inclui a forma respeitosa como devem ser tratadas ambas as partes.

Sendo assim, várias questões devem ser objeto de constante reflexão e devem preceder até mesmo o diálogo com o cidadão, como por exemplo, a elaboração da página da Ouvidoria na internet. Sendo assim, não bastaria colocar à disposição apenas a forma de participação do demandante na instituição por meio da Ouvidoria. Cumpre à instituição, além de se preocupar com regulamentações de funcionamento interno do setor, também atentar para os inúmeros fatores que estão envolvidos na participação democrática do cidadão na Administração Pública, sob pena de, não o fazendo, limitar o caminho de acesso à instituição a uma propaganda da existência da Ouvidoria.

No exemplo da disponibilização da página da Ouvidoria na internet, e levando-se em consideração a preocupação da instituição em pedagogicamente esclarecer à sociedade como se dará a participação democrática objetivando a melhoria dos serviços públicos, cumpre ter em mente que todas as informações pertinentes na página da Ouvidoria devem ser suficientemente claras e didáticas, no intuito de facilitar o acesso da sociedade à instituição e evitar ao máximo o surgimento de qualquer dúvida. Para tanto, impõe-se uma constante preocupação em refletir acerca do conteúdo da página na internet e se colocar o tempo todo na condição daquele que não se encontra naturalizado com a dinâmica da instituição.



6. PREMISSAS LEGAIS DA OUVIDORIA. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ESTADO DEMOCRÁTICO:

A Constituição Federal de 1988 institui, conforme consta em seu preâmbulo, o Estado Democrático no Brasil, que por sua vez é "destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias" (BRASIL, 1988). No entanto, o Estado Democrático não surge simplesmente com a promulgação do texto constitucional, de modo que a sociedade deve, permanentemente, estar atenta à defesa e à concretização dos valores explicitados nesse texto, sob pena de ser transformada em uma "mera folha de papel" (LASSALLE, p.26).

A Ouvidoria se insere no contexto da concretização desse Estado Democrático ao integrar o cidadão na Administração Pública por meio do diálogo e com o objetivo de aperfeiçoar os serviços prestados pela instituição. Como ressaltado no início deste texto, o diálogo com a sociedade é o que fundamenta a existência da Ouvidoria, e a participação do cidadão pode ocorrer por meio de pedido de informação, sugestão ou reclamação, buscando continuamente produzir o aprimoramento dos serviços prestados.

Essa integração toma por base os próprios valores constitucionais descritos no preâmbulo da Constituição. Há que ser assegurada a liberdade, a segurança, a igualdade no tratamento aos cidadãos, de forma a não haver discrepâncias que levem à assimetria de posição entre quem busca a Ouvidoria e a instituição. Para que isso ocorra, é necessária a materialização dos valores democráticos em todo o processo percorrido pelas manifestações levadas à Administração Pública, desde o início ao fim do tratamento das demandas, e ainda posteriormente, quando a instituição alterar seu comportamento visando à melhoria dos serviços prestados.

Nesse contexto, o papel da Ouvidoria do TCE-RJ não pode limitar-se a ser uma porta de entrada das demandas na instituição, com o dever de posteriormente remetê-las para outros setores que possuam dados para responder a elas, aguardar as respostas, para então repassá-las aos demandantes. A partir da materialização do Estado Democrático, e ao lado de outros instrumentos de controle social como as audiências públicas, e ação popular e civil pública, a Ouvidoria ocupa também o papel de peça fundamental para viabilizar a participação democrática da sociedade na Administração Pública. No entanto, a participação democrática não pode ser confundida com receber e repassar informações. De fato, a participação democrática da sociedade só existirá se essa participação for ouvida pela instituição, respondida de forma inteligível, clara e eficaz ao demandante.

Portanto, não basta receber uma demanda e responder de forma incompleta, tampouco verificar a necessidade de melhorias em determinado serviço e não agir para que elas ocorram, sob pena de ser colocada em risco a confiança depositada pela sociedade perante a Ouvidoria e a instituição.

A participação social é um componente essencial para a efetivação do estado democrático e a ausência de uma escuta efetiva por parte da instituição faz com que a prática se aproxime de um comportamento pré-Constituição de 1988. A dificuldade da materialização dos valores democráticos desencoraja a participação da sociedade e passa a mensagem de que ainda não foram efetivados os valores constitucionais, mesmo após 30 (trinta) anos de promulgação da Carta Magna.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados deste trabalho dizem respeito a reflexões oriundas da observação empírica do dia a dia da Ouvidoria do TCE-RJ. A Ouvidoria é um objeto privilegiado para se pensar no tratamento do Estado com a sociedade no que diz respeito à administração institucional de conflitos, bem como "a herança cultural, ou seja, o resultado da operação de uma determinada cultura" (LARAIA, p. 68). A participação social é, muitas vezes, tratada como burocracia participativa, uma vez que não fica claro nem para a própria instituição qual a melhor maneira de tratar os conflitos, o que resulta na reprodução de práticas burocráticas. No tratamento do conflito, diferentes práticas podem induzir a distintas maneiras de dar voz ao cidadão. O grau de transparência das instituições pode ser utilizado como indicativo para avaliar quão democrática e igualitária é a interação com a sociedade. Sendo assim, quanto mais transparente forem os atos praticados e as informações custodiadas pela administração, mais efetiva se torna a participação popular no controle social dos órgãos públicos. A esse respeito, ressalta-se a fundamental importância da linguagem, que deve ser inclusiva e acessível para o cidadão, de modo a gerar confiança nas instituições e reforçar a desejável segurança jurídica que proporciona a estabilidade das relações sociais.

O ideal para a Ouvidoria do TCE-RJ não é dizer que recebe milhares de pedidos de informação, mas sim dizer que as ações do TCE-RJ são as mais transparentes e claras possíveis para a sociedade, de forma que a sociedade por si só, de uma forma empoderada e exercendo de fato a cidadania, possa ter acesso a esses dados. Então, o ideal é que a instituição, com o auxílio e as ponderações da Ouvidoria, contribua nesse sentido.



REFERÊNCIAS

BISHARAT, George E. Anthropology and Law as two sibling rivals. **Antropolítica:** Revista Contemporânea de Antropologia, Niterói, v. 34, p. 121-136, 2013. Disponível em: https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/41520. Acesso em: 30 maio 2022.

BOURDIEU, Pierre. **Meditações Pascalianas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 5 maio 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Deliberação nº 266, de 20 de setembro de 2016**. Estabelece normas relativas à formulação de denúncias e representações em meio eletrônico perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/cadastro-publicacoes/public/deliberacoes. Acesso em: 5 maio 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Deliberação nº 276, de 19 de junho de 2017**. Estabelece normas relativas à formulação de consultas em meio eletrônico perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/cadastro-publicacoes/public/deliberacoes. Acesso em: 5 maio 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Resolução nº 276, de 7 de maio de 2013**. Cria a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/cadastro-publicacoes/public/resolucoes. Acesso em: 30 maio 2022.

ESCÓSSIA, Fernanda Melo da. **Invisíveis:** uma etnografia sobre brasileiros sem documento. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

IORIO FILHO, Rafael Mario. DUARTE, Fernanda. A impossibilidade da igualdade jurídica no Brasil. **Juris Poiesis**, ano 14, n. 14, jan-dez. 2011. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/11999/1/esse.pdf. Acesso em: 30 maio 2022.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura:** um conceito antropológico. 14. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é constituição?**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4134878/mod_resource/content/1/Ferdinand%20Lassalle-1.pdf. Acesso em: 30 maio 2022.

LIMA, Roberto Kant de. Administração de conflitos, espaço público e cidadania: uma perspectiva comparada. **Civitas:** Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 11-16, 2001.

LIMA, R. K. de; BAPTISTA, B. G. L. Como a Antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? um desafio metodológico. **Anuário Antropológico**, Brasília, v. 39, n. 1, p.9-37, 2014. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6840. Acesso em: 30 maio 2022.

LIMA, R. K. de; BAPTISTA, B. G. L. Conflitos em Formação: a experiência da convivência civil-militar no curso de tecnólogo em Segurança Pública e Social a Distância da Universidade Federal Fluminense. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 16, ed. especial, p. 30-49, 2015.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta:** técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais. São Paulo: Ágora, 2006.