



OUVIDORIAS DE EMPRESA: CONSTRUÇÕES EM CIDADANIA ORGANIZACIONAL

NILSON BARBOSA PERISSÉ

(UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE)

HILDA MARIA RODRIGUES ALEVATO

(UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE)

Resumo

Nascidas junto ao movimento de redemocratização do Brasil, as ouvidorias têm expressão hoje em instituições públicas ou privadas e são voltadas tanto para os cidadãos quanto para os empregados, possuindo um caráter externo e interno. Sua base de trabalho é a escuta da palavra dos sujeitos, e como espaço aberto para a livre manifestação de cada um, possibilitam que a participação de todos influencie a transformação de processos e da própria gestão. Neste artigo, é feita uma reconstituição histórica da criação das ouvidorias no Brasil, buscando pontes com os desafios que as ouvidorias de empresas enfrentam hoje na construção da cidadania organizacional. Ao final são levantadas questões emergentes que precisam ser discutidas e aprofundadas para que as contradições e limites de ação das ouvidorias possam encontrar novos caminhos e soluções, cumprindo assim seus ideais de liberdade e transformação.

Palavras-chaves: OUVIDORIA - CIDADANIA ORGANIZACIONAL - GESTÃO

1. Introdução

Fenômeno recente como o fortalecimento da sociedade civil, as ouvidorias no Brasil espalham-se em ambientes públicos e privados, têm abrangência interna e externa, e buscam garantir direitos ou, no mínimo – e isso não é pouco – oportunizar espaços para a fala do cidadão. Ouvidoria implica em ouvir, e se há escuta, há alguém que está expressando algo: uma demanda, um desejo, uma necessidade, ou qualquer outra intenção que o uso da palavra permite a cada sujeito nomear.

“Devemos entender a fala, não como uma série de palavras, mas como um ato”, diz Dejours (2009, p. 158). Na mesma linha de reflexão, e situando o processo comunicacional mais particularmente no contexto das organizações, Chanlat observa:

Passagem obrigatória para a compreensão humana, a linguagem constitui um objeto de estudo privilegiado e sua exploração no contexto organizacional é permitir que se desvendem as condutas, as ações e as decisões. Reduzir então a comunicação humana nas empresas a uma simples transmissão de informação, visão diretamente inspirada pela engenharia, como se pode ver com frequência nos manuais de comportamento organizacional, é elidir todo o problema do sentido e das significações. É esquecer que todo discurso, toda palavra pronunciada ou todo documento escrito se insere em maior ou menor grau na esfera do agir, do fazer, do pensar e do sentimento. É condenar-se a não poder apreender em profundidade nem o simbólico organizacional nem a identidade individual e coletiva (CHANLAT, 2009, p. 29).

Suas reflexões sugerem no uso da palavra implicações no agir, no fazer, no pensar e no sentir. Isso significa que utilizar-se das palavras, em si, já é um preparo para a ação, ou até parte dela. Na visão psicanalítica, “falar especifica o humano, a humanidade, o ser falante” (LEBRUN, 2008, p. 55); implica ainda na possibilidade de não estar mais em simbiose com os acontecimentos, de temporariamente distanciar-se do imediato, da urgência e abrir-se para novas perspectivas – o que torna a linguagem, mais do que uma simples ferramenta, uma subversão à natureza biológica do humano (LEBRUN, 2008). Por isso, “o homem é, antes de

tudo, um *homo loquens*; é através da linguagem que ele constrói seu mundo e o espaço é, antes de tudo, um universo de palavras” (CHANLAT; BÉDARD, 2009, p. 127).

A teoria psicanalítica chama a atenção para o fato de que todo bebê nasce numa posição de submissão a um mundo previamente organizado pela linguagem, cheio de palavras onde o outro é o enunciador. Chega, porém, um dia no qual o sujeito, por iniciativa pessoal, sustentará sua própria fala e assumirá a responsabilidade de seu dizer. “É esse trajeto que chamamos tornar-se adulto”, dirá Lebrun (2008), na compreensão de que “falar supõe poder enunciar-se, estar em condição de engajar-se em sua fala, assumir sua responsabilidade” (LEBRUN, 2008, p. 58).

Com base nessas premissas, as ouvidorias, considerado seu viés de escuta para dentro da organização, podem dar sustentação aos esforços do sujeito-trabalhador para que este fale, ouça sua própria voz, perceba sua fala refletida nas falas alheias que a sua provoca. Nesse sentido, podem atuar como um espaço público de discussão para que a linguagem, no que apresenta de transgressão e potencial de mudança, possa advir. A que consequências isso leva, nunca se pode prever. No entanto, como pensa Žižek (2010, pág. 27), “o ato de relatar algo publicamente nunca é neutro: ele afeta o próprio conteúdo relatado, e mesmo que os parceiros não aprendam nada de novo por meio dele, ele muda tudo”.

No entanto, apesar dos benefícios evidentes que uma ouvidoria de empresa pode proporcionar, ainda há muito a trilhar para que esse espaço seja utilizado para os objetivos para os quais foi criado. Entender o processo de criação das ouvidorias no Brasil pode ser um passo necessário para isso, o que leva este artigo a buscar a origem da instituição Ouvidoria no Brasil, sua trajetória e perspectivas em aberto.

Para o desenvolvimento do estudo aqui relatado, foi feita uma revisão de literatura buscando as grandes questões que o tema sugere para futuras pesquisas. A abordagem teve como base um levantamento bibliográfico, articulado às dimensões culturais, políticas e sociais que perpassam cada momento histórico e suas manifestações.

2. Ouvidorias de empresa como espaços para escuta e para a fala do sujeito no trabalho

Ao falar da história das ouvidorias, estamos falando de uma trajetória cheia de percalços que começa pela construção das ouvidorias públicas. Estas, como fruto do processo de avanço democrático e do exercício da cidadania no país, não escaparam, já no seu nascedouro, às influências de um cenário de contradições. Em seu berço, situado temporalmente no apagar das luzes da década de 1980, conviveram com cenários distintos, mas não excludentes entre si: ao mesmo tempo em que 1988 celebrava uma Constituição Federal marcada pelo respeito às liberdades e avançada em termos de direitos sociais, uma série de perdas aconteciam em paralelo:

A partir dos anos 80, a forma histórica do Estado de bem-estar social entrou em crise com a ascensão do neoliberalismo. (...) O Estado neoliberal se caracteriza pela retirada do Estado da economia, retração de sua atuação na área social, exacerbação do individualismo e revalorização do mercado como auto-regulador (retorno do Estado liberal). A globalização da economia coloca em xeque o papel do Estado-nação e precariza as relações de trabalho bem como altera os direitos conquistados pela sociedade (COSTA, 2006, p. 39).

Como decorrência da nova configuração constitucional, foi subtraída do Direito Individual do Trabalho a soberania que até então caracterizava suas normas nas décadas anteriores, passando a proteção dos direitos trabalhistas às representações sindicais via negociação coletiva e de acordo com as necessidades e especificidades de cada segmento laboral (DELGADO, 2002). Outros fenômenos marcam esse momento: 1) o deslocamento de bens e serviços estatais para a iniciativa privada, na forma de privatizações; a incorporação ao setor privado de serviços anteriormente garantidos pelo Estado (desmonopolização); a redução do poder de regulação do Estado sobre o mercado (flexibilidade e desregulação); e a adoção de uma racionalidade privada no âmbito do espaço público estatal (“gerencialização” e “eficientização”), entre outros (OLIVEIRA, 2001). Completando esse quadro, a partir de 1995 é implantada nas empresas brasileiras a filosofia do *management*, ou gerencialismo.

Calgaro (2010, p. 179) conta que, no Brasil, o gerencialismo foi introduzido durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), por meio do

Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), à época dirigido pelo economista Luís Carlos Bresser Pereira. Sua introdução se deu tendo como base o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que defendia a teoria da mínima participação do Estado na economia conforme os preceitos do neoliberalismo: ao Estado caberia a tarefa de elaborar políticas públicas e de fiscalizar a execução, por intermédio de agências; às organizações não-governamentais ou sociais, a tarefa de complementar as políticas de responsabilidade do Estado.

A adoção do modelo gerencial, principalmente nas atividades consideradas exclusivas do Estado, provocou conseqüências desastrosas para o conjunto de trabalhadores do segmento público, principalmente pela implementação de práticas como flexibilização do horário de trabalho em benefício da empresa; submissão do trabalhador a pressões por resultados e à excelência na prestação de serviços; instituição de sistemas de avaliação de desempenho injustos; oferecimento de ‘oportunidades de crescimento pessoal’, jamais alcançados em razão das normas prescritas; utilização de um discurso organizacional falacioso que prometia ‘o céu’, o ‘sucesso’ individual, mas que, no fundo, oferecia ilusão e frustração por propor objetivos de trabalho inatingíveis e impossíveis de serem alcançados” (CALGARO, 2010, p. 180).

Como parte integrante desse momento efervescente no qual o cenário interno de fortalecimento da democracia conviveu com a influência de um cenário externo impregnado de duras inovações que privilegiaram fortemente a lógica de mercado, as ouvidorias recém-nascidas incorporaram muitas tensões em seu desenvolvimento, trazendo essas marcas até os dias de hoje, mais de vinte anos após sua fundação enquanto instituto.

Lyra (2009a) sinaliza divergências e disputas ocorridas antes mesmo do início dos trabalhos da Assembléia Constituinte. Em 1985, o então Presidente José Sarney havia criado a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais para que fosse elaborado um anteprojeto que serviria de matriz para a elaboração da Constituição. Um dos artigos do anteprojeto (art.56) previa a instituição de um “Defensor do Povo”, que teria as seguintes características: seria escolhido por um colegiado (a Câmara dos Deputados), entre candidatos indicados pela sociedade civil, sendo-lhe conferido mandato de cinco anos e plena autonomia para o exercício de suas funções; teria por missão apurar abusos e omissões de qualquer autoridade e indicar aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição; teria status

equivalente ao de Ministro do Supremo Tribunal Federal e o poder de promover a responsabilidade da autoridade requisitada, no caso de omissão abusiva na adoção das medidas requeridas; consistiria, enfim, num instituto de caráter contencioso, a cujo titular seria deferida legitimidade ativa para a propositura de ações judiciais.

Lyra (2009a, p. 23) conta que “a proposta em análise foi derrotada pelo corporativismo de certos setores do aparelho de Estado, como o Ministério Público”, e a instituição de um Defensor do Povo não foi mantida na Constituição posteriormente aprovada. O que de mais próximo sobreviveu acerca da promoção dos direitos do cidadão e usuário da administração pública só veio à luz dez anos depois, através da emenda constitucional nº 19, de 1998, que acrescentou ao artigo 37 da Constituição o seguinte:

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

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

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

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

De antemão, observa-se alguns pontos relevantes:

- não há previsão legal expressa sobre o Instituto Ouvidoria na Constituição Federal, nem em nenhuma lei complementar ou ordinária. Há, sim, a sinalização de uma oportunidade de criação de algum instituto que pudesse atuar na regulação da participação do “usuário” na Administração Pública. Foi esse o espaço apropriado pelas Ouvidorias;

- o inciso I do referido parágrafo apresenta influência direta de uma lógica de eficiência e de mercado, facilmente identificada nos significantes utilizados em sua formulação (“serviços de atendimento”, “avaliações de qualidade”). Observa-se aqui traços do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) de 1991, responsável pelo aporte de uma lógica que “traz embutida, centralmente, o binômio modernização-participação (protagonizado essencialmente

pelo ‘cidadão-cliente’), a ser efetivado sob a égide da eficácia gerencial e das leis de mercado” (Lyra, 2009a, p. 25).

Nessa linha, Costa (2006, p. 39) observa que “o Estado mínimo não significa o fim da atuação do Estado, nem sua retirada das relações sociais, mas a redefinição de seu papel e de sua relação com os cidadãos cujo foco é a relação com os consumidores”.

Lyra (2009a, p. 24) irá lamentar que uma visão de sujeito-consumidor, ao invés de sujeito-cidadão, fique gravada no texto constitucional como a referência de origem para a criação das ouvidorias. Para ele,

“a não incorporação da figura do Defensor do Povo, a nível federal e nos Estados, no texto constitucional, deixou o nosso ordenamento jurídico sem um referencial que servisse de modelo às ouvidorias públicas criadas no Brasil. Isso explica a marcante heterogeneidade dessa instituição no país, que não agrega elementos suficientes para definir um perfil (...) tupiniquim, assim como sua situação, na grande maioria dos casos, de subordinação aos dirigentes dos órgãos em que atua”.

Essa imbricação de premissas, que ora falam de defesa de direitos humanos e ora atuam na regulação das relações de consumo, irá aparecer em discussões até hoje não concluídas, levando Lyra (2009b, p. 89) a afirmar que o atendimento ao sujeito pelas ouvidorias é ambíguo, pois lida com categorias bastante diferenciadas: “a do cidadão, conceito associado à universalidade, e a do consumidor, ao mercado”. Uma confusão conceitual se estabelece, tendo de um lado os direitos de cidadania e a defesa da democracia, e de outro as relações de mercado, protegidas pelo Código de Defesa do Consumidor. Essa discussão, que já trouxe vicissitudes às ouvidorias ainda em seu berço, será retomada mais adiante. Antes disso, porém, cabe aprofundar a relação entre cidadania e ouvidoria e acompanhar sua evolução ao longo dos últimos anos.

3. Ouvidoria e cidadania

Embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos já abordasse a importância da participação e do controle social¹ desde 1948, a possibilidade de assunção desse mandato só entra verdadeiramente em pauta na sociedade brasileira com a sua adoção pela Constituição Federal Brasileira de 1988 – não casualmente chamada de Constituição Cidadã. A partir desta, a participação popular é vista não apenas como dispositivo com previsão constitucional, mas também como sinônimo de cidadania, sem a qual não se pode falar em Estado Democrático de Direito.

Lyra (2009a, p. 24) dirá que “a mais importante revolução já ocorrida no país, na história da frágil democracia brasileira (...) foi a que, nos anos 80 e 90 do século passado, colocou o cidadão comum como protagonista central da práxis política”. Fruto e expressão desse momento, o cidadão passa a ser definido como um sujeito de direitos.

Enriquez (2006, p. 2) vê no estatuto de sujeito de direitos o fruto natural de um processo histórico já em ebulição há muitos anos:

A partir do século XIX, com o discurso sobre a emancipação e o progresso humano, e mais particularmente durante todo o século XX, vimos se afirmar a idéia de que o indivíduo devia e podia tornar-se um sujeito autônomo, sujeito histórico, sujeito de direito, sujeito psíquico e sujeito moral, portanto, sujeito de suas ações. Pela Declaração de Direitos Humanos e do Cidadão, de 1789, e pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, da ONU, de 1948, o homem é reconhecido, na sua eminente dignidade, como tendo direito a ter direitos.

Para esse sujeito com direito a direitos ele traça um perfil:

O sujeito de direitos é um indivíduo considerado, respeitado frente a todos os outros e que está sob a proteção de uma lei semelhante para todos. (...) O sujeito de direito é constituído lentamente no debate

¹ Segundo Costa (2006, p. 48), “o controle social (...) é um advento do Estado Social de Direito, exercido pela sociedade para monitoramento das ações estatais. Seu objetivo principal é aperfeiçoar a relação do Estado e a sociedade civil, desenvolvendo uma relação de co-responsabilidade na administração da coisa pública. (...) Para que haja efetivo controle social, a sociedade deve estar convencida de sua importância, para que realmente acompanhe e verifique as ações da gestão pública, especialmente no que se refere ao planejamento e execução das políticas públicas e à avaliação de seus objetivos, processos e resultados”.

contínuo contra as formas de dominação e, na maior parte do tempo, se consolida por meio de ações coletivas exemplares, que mostram sua força (ENRIQUEZ, 2006, p. 3).

Como se expressa esse sujeito na realidade brasileira a partir da Constituição de 1988? O professor José Nilo de Castro (2004, *apud* NASSIF, 2009, p. 53) observa que

a estratégia das mudanças é a de audiências, a de ouvir sempre, a de consultar, a de se disponibilizar para os debates, sabendo-se que a energia de nossos esforços aumenta sempre em razão de maior participação da coletividade. O povo é partícipe, exigente, cobrador, controlador, e por que não julgador? Administrar de perto é a máxima hoje, administrar com participação, pela força da sociedade civil, que hoje é o terceiro poder.

Costa (2006, p. 43) entende que “assume importância a ampliação de mecanismos de participação, visando facilitar processos de formação e manutenção de um participante coletivo”. O contexto é favorável às reflexões do filósofo Jürgen Habermas, que defende a necessidade de se criar tantos meios quantos forem possíveis para favorecer a comunicação do cidadão com o Estado e a participação cidadã nas democracias (GOMES, 2005). Participação torna-se palavra de ordem, pois “um Estado Democrático não pode ser reconhecido somente pelas manifestações de voto e plebiscito, o cidadão tem que participar, se envolver e ser ouvido” (COSTA, 2006, p. 54). A democracia estará tão mais fortalecida quanto maior for a participação de toda a sociedade:

A democracia proposta pelo filósofo alemão [Habermas] sustenta-se nas condições de comunicação a fim de alcançar resultados racionais pela busca da estabilização dos diversos interesses conflitantes com vistas ao consenso. (...) O direito legitima-se pela participação dos interessados/afetados nas tomadas de decisão e, ao mesmo tempo, pela garantia dos Direitos Fundamentais, que permitem a autonomia privada de cada indivíduo que compõe a sociedade civil (NASSIF, 2009, p. 48).

Enriquez (1997, p. 16) corrobora:

Com Habermas desenvolveu-se uma ética da discussão. [...] É essencial que os homens possam trocar argumentos racionais referentes a seus interesses dentro de um espaço público de livre

discussão. Assim, cada um é considerado como um ser autônomo, dotado de razão, que pode dar sua opinião.

As ouvidorias públicas nascem nesse ambiente, em que a fala de cada sujeito, enquanto cidadão, é estimulada e acolhida. “Ela se apresenta como um autêntico instrumento da democracia participativa na medida em que transporta o cidadão comum para o âmbito da administração” (LYRA, 2009a, p. 22). Caberá a esses sujeitos de direitos, a partir de então, assumir

o papel de guardiães do bem público, procurando fortalecer-se pelos meios comunicacionais de participação para assumir uma posição ativa e de intervenção na construção de uma nova estrutura governamental que lhes permita edificar a gestão pública e dela beneficiar-se. Essa nova posição (...) os coloca como guardiães dos Direitos Fundamentais” (NASSIF, 2009, p. 51).

Uma vez que a administração pública seja instrumentalizada com canais de comunicação permanentes, criam-se possibilidades para que aquela encontre, “na relação dialética do conflito e da contradição, o consenso necessário ao encaminhamento das soluções que contemplem a maioria dos cidadãos” (LOPES DE OLIVEIRA, 2009, p. 116). Para Costa (2006, p. 43), tudo isso “pode significar as bases para refundar a democracia”.

Assim, na qualidade de principal canal de comunicação entre a sociedade civil e o Estado, a Ouvidoria Pública é concebida idealmente no direito brasileiro com algumas premissas, nem todas concretizadas na prática: natureza não contenciosa, autônoma e independente, com potencial para o amadurecimento das relações entre o cidadão e o Estado e aprimoramento da democracia. Sua ação deve ser voltada para o mérito administrativo, avaliando se a gestão está agindo com justiça e se está promovendo os direitos do cidadão. Subsidiariamente, agindo como controle da legalidade, pode efetuar investigações preliminares e sugerir à administração a promoção de sindicâncias e inquéritos administrativos (LOPES DE OLIVEIRA, 2009).

No cumprimento de cada uma dessas atividades, o poder do ouvidor deve ser propositivo, não punitivo, e sua forma de atuar precisa ser flexível, “valendo-se da mediação e de outras formas não convencionais de atuação” (NASSIF, 2009, p. 55). Para Lyra (2009b, p. 89), “Ihe

é inerente, não só o zelo pelo respeito aos princípios da moralidade, impessoalidade, transparência e eficiência no serviço público, mas, também, a defesa dos direitos humanos, a busca da promoção da justiça e da inclusão social”. Ao ouvidor, então, cabe o papel de

intermediar e contribuir para a solução de conflitos, exigindo uma postura altamente ética no trato de questões de terceiros, com atenção especial a alguns princípios e regras de comportamento como: transparência nos procedimentos administrativos e gerenciais, agilidade no atendimento às demandas, sigilo das informações e fatos, isenção no trato das demandas, uso de informações e documentos existentes na empresa e tratamento equânime em relação às partes (LOPES DE OLIVEIRA, 2009, p. 102).

A aplicação dessas premissas e propostas, entretanto, nem sempre se deu de acordo com o previsto, conforme será visto a seguir.

4. Linha do tempo

Durante a década de 1980 há poucas e esparsas iniciativas de implantação de ouvidorias, entre elas a primeira Ouvidoria Pública no Brasil, na cidade de Curitiba, em 1986. O crescimento se dá na década de 1990, com a criação de ouvidorias em ambientes os mais diversos: em 1991, o Paraná institui o primeiro-ouvidor-geral estadual, e, em 1992, no âmbito federal, é instituída a Ouvidoria Geral da República que, a partir de 2003, transforma-se em Ouvidoria Geral da União, ligada à Controladoria-Geral da União (CGU) e responsável por receber, examinar e encaminhar reclamações, elogios e sugestões referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. A Ouvidoria-Geral também tem a competência de coordenar tecnicamente o segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, bem como de organizar e interpretar o conjunto das manifestações recebidas e produzir indicativos quantificados do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal.

Ainda em 1992 começam a ser inauguradas as ouvidorias universitárias, tendo como piloto a experiência da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Em 2006 já eram identificadas 46 ouvidorias universitárias em todo o Brasil (FRANCO, 2006).

O ano de 1993 traz uma novidade: a criação de uma ouvidoria privada, do Grupo Pão de Açúcar. Embora não tenha sido uma experiência pioneira (a Rhodia, em 1985, já havia lançado a primeira iniciativa do setor com seu “Você fala e a Rhodia escuta”, e a Folha de São Paulo seguido o mesmo caminho a partir de 1989), o Pão de Açúcar se destacaria na história das ouvidorias por incorporar à visão de participação cidadã a defesa dos direitos de consumidor, fruto do então recém-aprovado Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990).

Em 1995 é criada a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) e, em 2005, a Associação Nacional de Ouvidores Públicos (ANOP), voltada para as esferas federal, estadual e municipal da administração direta e indireta, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A partir de 2007, determinação do Conselho Monetário Nacional (CMN) obrigará todas as instituições financeiras (bancos e afins) a oferecer serviços de ouvidoria a cidadãos e correntistas². Hoje, mais de 150 bancos já dispõem de ouvidorias³, acompanhado por empresas privadas que também criam, anualmente, novas ouvidorias, com escuta dupla, do cliente e da sua força de trabalho.

5. Ambiguidades e desafios na gestão das Ouvidorias

Apesar do crescimento e da disseminação das ouvidorias como um instrumento democrático, seus problemas de origem continuam pendentes e requerem elaborações. Segundo o documento “Conceituação Técnica de Ouvidoria do Ministério da Fazenda” (2002, p. 14), “ao se consolidarem as iniciativas de ouvidoria no ambiente público, fica mais evidente a carência teórica e a fragilidade técnica e operacional dos conceitos”. Permanece a existência de focos distintos sob a mesma roupagem: um foco que privilegia o fortalecimento da consciência cidadã e outro que enfatiza os direitos de consumidor. Lyra (2001) já há quase dez anos

² Trata-se da Resolução 3.477/2007, do Banco Central do Brasil, que determina que a partir do dia 1º de outubro de 2007, todos os bancos múltiplos, bancos comerciais, caixas econômicas, sociedades de arrendamento mercantil e sociedades de crédito, financiamento e investimento coloquem à disposição do público o serviço de Ouvidoria.

³ [HTTP://www.bcb.gov.br/fis/info/ouvid.asp?idPai=OUVIDBANCOS](http://www.bcb.gov.br/fis/info/ouvid.asp?idPai=OUVIDBANCOS)

explora essa discussão quando fala da existência de diferentes “matrizes político-ideológicas inspiradoras das ouvidorias”. No seu entendimento, existem as ouvidorias de **inspiração modernizadora** e as de **inspiração democrática**.

A ouvidoria de inspiração modernizadora

valoriza centralmente a preocupação com a eficácia, embora não despreze – evidentemente – os direitos da cidadania. Enfatiza a questão do aprimoramento do serviço público. Atende, fundamentalmente, aos interesses da modernização do aparato estatal relacionados com a necessidade de as elites dominantes garantirem a adequação do serviço público às necessidades do mercado, caracterizadas pela dinâmica recente da globalização e das inovações tecnológicas no sistema produtivo (LYRA, 2001, p. 1).

A ouvidoria de inspiração democrática

surge de uma mobilização de setores da sociedade. Nessas condições, criada de baixo para cima, confere ao ouvidor mandato certo e independência perante o órgão fiscalizado. Uma outra característica desse tipo de ouvidoria é a sua preocupação com a justiça e a cidadania – sem deixar de investir na busca de eficácia (...) Sem desconsiderar a importância da qualificação do ouvidor, entende que o cargo não é para ser atribuído a técnicos adestrados ao seu exercício e sim a “militantes da cidadania”, cuja práxis os tenha credenciado junto à sociedade para ser o seu porta-voz (LYRA, 2009a, p. 26 e 27).

Utilizando a autonomia como critério, Lyra classifica três categorias de ouvidorias: 1) a ouvidoria plena, com o ouvidor dotado de mandato certo, escolhido por colegiado ou pela sociedade civil, com prerrogativas de controle do mérito da administração ou da legalidade (ou ambos); 2) a ouvidoria cujo ouvidor dispõe das mesmas prerrogativas, mas que é elevado ao cargo através de nomeação; e 3) um grande número de órgãos que decidiram chamar de ouvidorias, e que não passam de centrais de reclamação e balcões de atendimento: “Alguém ouve o cliente, o usuário, anota a reclamação e leva para o chefe. Não podemos chamá-los de Ouvidorias. Entretanto, muitos órgãos são assim denominados, tendo apenas essas atribuições” (Lyra, 2001, p. 2).

Dessas idéias, Lyra extrai seu conceito de ouvidorias autônomas e ouvidorias obedientes: as primeiras seriam aquelas nas quais o mandato do ouvidor é desvinculado do poder fiscalizado,

ou cuja escolha e destituição da função sejam realizadas pelo colegiado máximo da instituição; já as obedientes são aquelas sem tais garantias, com limite de atuação demarcados pela não-contrariedade dos gestores, que têm o poder de demiti-los. Há para ele, portanto, diferenças radicais, e

a insistência na suposta similaridade entre a ouvidoria pública e a ouvidoria privada não é inocente. Ela tem efeitos deletérios, na medida em que esmaece as características transformadoras da ouvidoria pública, reduzindo-a à condição de mero instrumento de fidelização de clientes (LYRA, 2009b, p. 87).

As preocupações de Lyra não são exageradas, pois mesmo no âmbito das ouvidorias públicas observa-se a lógica de clientes. Ele admite, porém, que um modelo pleno de ouvidoria autônoma “é *avis rara*, quase inexistente em nossa fauna” e raramente se concretiza totalmente:

Pouquíssimas são as que reúnem todos os predicados relacionados com a autonomia – políticos, administrativos e financeiros. (...) No “mundo da vida”, entre a mera central de atendimento unipessoal e as ouvidorias obedientes, tem-se uma gradação que varia de zero a dez (LYRA, 2009a, p. 40).

Na realidade, grande parte das ouvidorias acaba fazendo uma mistura de ambas vertentes, “parecem híbridas”, [...] “incorporam componentes da ouvidoria pública e da privada” (LYRA, 2009b, p. 94), embora ele entenda que “o panorama atual das ouvidorias confirma a hegemonia do paradigma liberal-modernizador” (LYRA, 2009a, p. 28). Essa mistura explica por que ainda hoje se confunde ouvidoria com serviços de atendimento ao cliente (SAC) e processos de “Fale Conosco”. A confusão aumenta ainda mais quando algumas ouvidorias (inclusive públicas) fundem em seu organograma os três serviços.

No Congresso do Centro Latinoamericano de Administración para El Desarrollo, de 2001, o então presidente da Associação Brasileira de Ouvidores (ABO), João Elias de Oliveira, apresentou interessante relato intitulado “Ouvidoria estatal, pública ou para o público? - a experiência brasileira”, no qual apresenta essas confusões e contradições contextualizadas num cenário histórico. Ele nota que a configuração atual do Estado, marcadamente preocupado em ajustar contas públicas e reduzir déficits fiscais, e submetido ao “cruel e livre

jogo do chamado ‘mercado’”, pouca prioridade dá ao seu papel de promotor ou avalista da sociedade e do indivíduo e, com isso, pouca energia dispõe para conter as grandes desigualdades sociais. Junto a essa mudança de enfoque, ele observa uma super-valorização da eficiência do Estado, deixando em segundo plano as estratégias de controle da gestão pública e da defesa do cidadão e colocando em evidência uma lógica de Estado-empresa:

Tal como ocorreu na maioria dos países que adotaram o modelo gerencialista inglês iniciado por Margareth Thatcher, a ênfase na participação é centrada não no cidadão ou no administrado, mas no usuário, convertido em cliente por prestadores públicos e privados de serviços públicos. Uma modificação, aliás, constitucionalizada com todas as letras no já mencionado art. 37, § 3º, por força da Emenda Constitucional nº 19. Essa modificação, sem dúvida, altera substancialmente os termos da relação entre Estado e cidadão, e com isso, a própria sujeição ativa dos mecanismos de participação e controle. Em face disso, o conceito de usuário utilizado no anteprojeto de regulamentação desse dispositivo, procurou ser o mais amplo possível: “pessoa física ou jurídica que, direta ou indiretamente, utiliza ou pode utilizar os serviços” definidos como no caput do mesmo artigo (OLIVEIRA, 2001, p. 12 e 13).

Numa lógica em que o Estado é Estado-empresa, o cidadão é Cidadão-consumidor e a luta por direitos se reduz a queixas de mal atendimento ou de insatisfação com algum produto de consumo, também os critérios de avaliação da Administração Pública fica viciado. Predominam, segundo Oliveira, critérios exteriores e impessoais, deixando de fora toda subjetividade:

A opção pelo critério de fixação de metas objetivas (exterior e organizacionalmente definidas) na sistemática de controle, acaba por implementar uma racionalidade de natureza meramente instrumental. (...) Um agir “empresarial”, cuja avaliação qualitativa é virtualmente objetivada na abertura conceitual de que se convencionou chamar de “satisfação do usuário”, em regra reduzida a cálculos de demanda (OLIVEIRA, 2001, p. 14).

6. Futuro incerto, ainda que aberto a esperanças: a possível contribuição das Ouvidorias para a gestão

Num momento histórico no qual, segundo Lyra (2009), ser revolucionário é lutar para tornar

efetivo, na práxis política e nas instituições públicas, o controle dos cidadãos sobre os poderes do Estado, a maior luta consiste em fazer com que os princípios constitucionais se tornem eixos estruturadores do espaço social. A experiência das Ouvidorias mostra que mesmo o cumprimento da legalidade é tarefa árdua: “Sabemos que as demandas de caráter rotineiro – ou, até mesmo, as denúncias – são, não raro, tratadas com negligência, omissão ou de forma autoritária pela administração” (LYRA, 2009a, p. 47).

Costa (2006, p. 56) está de acordo:

As ouvidorias enfrentam a tradição autoritária na gestão da coisa pública, a cidadania hierarquizada que ainda prevalece no país, a morosidade da máquina pública para absorver as reclamações ou sugestões de melhoria e promover reordenamento institucional que traduza a resposta solicitada pelo cidadão. (...) A efetivação dos direitos tem que ser objeto de lutas diárias.

Lyra (2009a) admite que há um boicote natural por parte da Administração e, por consequência, uma natural descrença quanto ao poder das ouvidorias promoverem correções de rumo. Ainda assim, nutre a esperança de que os tímidos movimentos de resistência veiculados até hoje pelos sujeitos de direitos sejam um exercício que leve a um aprendizado e a passos mais amplos.

O autor lembra que, independente dos resultados concretos obtidos até agora, “a participação cidadã na gestão pública – é tão ou mais importante que os objetivos formais consignados à ouvidoria, pelo fato dessa participação trazer embutida um rico aprendizado pedagógico de caráter político” (LYRA, 2009, p. 48). E mais:

A simples experiência e funcionamento de uma magistratura, de natureza apenas persuasiva, tem, contrariamente aos que muitos pensam, o condão de deixar inquietos os maiorais e seus apaniguados, quando se defrontam com a ação fiscalizadora de uma ouvidoria autônoma. Sabem que esta pode iluminar, pelas frestas de uma administração opaca, os seus desvãos (LYRA, 2009, p. 49).

Oliveira (2001), apesar do discurso preocupado, sinaliza suas expectativas de que “não tenhamos um Estado de papel”, e confia no potencial de contribuição do instituto ouvidoria por conta do que é sua maior força: a convivência com a vida real dos cidadãos.

Face ao seu relacionamento com a parte frágil da sociedade, com aqueles que não gozam das vantagens do poder político e do econômico, tabulando-se as causas das reclamações e reivindicações populares, [a ouvidoria] estará em condições de mostrar uma radiografia das conseqüências não desejadas das doutrinas mercantilistas imperantes que enfatizam os valores da escala econômica em detrimento das sociais. Doutrinas essas que colocam a eficiência substituindo a justiça; a gana do lucro em confronto com a equidade; o crescimento econômico em detrimento da solidariedade. Como se fossem valores opostos, incompatíveis e não complementares, como são eficiência com justiça, lucro com equidade e crescimento com solidariedade (OLIVEIRA, 2001, p. 16).

Lyra (2009a, p. 43) também vê o instituto ouvidoria com o potencial de criação de radiografias:

A partir das demandas que lhe são encaminhadas, (a ouvidoria) monta uma verdadeira radiografia da instituição, contribuindo com os administradores na identificação dos problemas sistêmicos, na correção das injustiças e na proposição de novos procedimentos, atuando como agente de mudança.

7. Considerações finais

Concebidas originalmente a partir dos movimentos libertários da Constituição de 1988, as ouvidorias internas⁴ têm, de certa forma, a mesma inspiração das ouvidorias externas, a da promoção da cidadania (LYRA, 2001), com a especificidade de que o incremento da emancipação, da participação e da luta por direitos se dá no intramuros das empresas, fomentando uma diferente espécie de cidadania – a cidadania organizacional. Para Katz e Kahn (1978, apud SIQUEIRA et al, 2002), a quem se atribui a visão do trabalhador como

⁴ São chamadas de Ouvidorias internas aquelas que fazem escuta da força de trabalho de uma instituição ou organização (empregados, prestadores de serviços, estagiários). As Ouvidorias externas, por sua vez, têm como públicos de interesse moradores da comunidade de entorno, usuários ou clientes, enfim, pessoas sem vínculo empregatício direto ou indireto (FARIAS, 2008).

cidadão organizacional, as mesmas questões que absorvem o cidadão comum em relação ao Estado, valem para o trabalhador diante das organizações.

Nesse sentido, as ouvidorias de empresas, em sua escuta voltada para o público interno, devem estar focadas para que:

- o sujeito trabalhador consiga discutir algum conflito organizacional ao qual esteja presenciando ou no qual esteja envolvido, sem perder de vista sua própria responsabilidade naquilo que denuncia ou a importância de sua contribuição na solução;
- a organização aprimore, corrija, conserte, e atue em todas as situações nas quais um processo possa perder sua rigidez, um erro deva ser corrigido ou consertado, um dano precise ser remediado e uma ação possa ser empreendida para que uma demanda legítima seja tratada dignamente e a vida prossiga com menos danos para as partes envolvidas.

Considerando que, para Dejourns (2010), pensar e reelaborar a experiência do trabalho vivo passa inevitavelmente pela palavra, as ouvidorias têm uma contribuição ímpar na melhoria da vida nas organizações. Entranhadas no coração das empresas, são hoje depositárias dessas palavras, atuando não apenas como alavancas para que haja avanços e redução de danos, como também como testemunhas que apontam para as fragilidades desse tempo.

Embora as escutas sejam, de modo geral, individuais, é possível enxergar no problema do micro a fragilidade do macro, o que faz com que o tratamento de uma demanda individual possa avançar para a solução de um problema coletivo. Yves Schwartz, na linha da Ergologia, entende que todo debate apresenta uma dialética entre o micro e o macro: “encontramos nos mínimos atos do trabalho, questões relativas a valores, questões sociais, escolhas da sociedade” (SCHWARTZ; DURRIVE, 2007, p. 129).

O potencial de transformação intrínseco às Ouvidorias é grande, mas sua inserção nas organizações, seu mandato, sua estratégia de trabalho e sua capacidade de ação ainda implicam em muito a conquistar e em outro tanto a ser construído. No confronto de seus ideais com a realidade das organizações do trabalho, muitas vezes as discrepâncias e

contradições não são poucas, levando as ouvidorias de empresas, que lutam pela cidadania organizacional, a perguntar-se pela especificidade de sua ação.

O complexo cenário apresentado até aqui suscita perguntas cujas respostas repercutem diretamente na qualidade e na lógica de trabalho das ouvidorias nas organizações. Para que as propostas libertárias e democráticas de fins da década de 1980 possam ocupar seu lugar, torna-se necessário a apropriação dessas questões pela Academia, de modo a avançar nas muitas perguntas que o cenário contraditório da atualidade apresenta. A partir da revisão da literatura desenvolvida, algumas questões importantes para futuros estudos podem ser elencadas:

- A transposição do conceito de ouvidorias autônomas e obedientes para a realidade das empresas: como lidar com a ambiguidade embutida em atuar como “consciência crítica” da organização (LYRA, 2001) fazendo parte dos quadros dessa mesma organização?
- A necessidade de compreender o trabalhador como um sujeito atravessado por um contexto histórico, político, econômico e social, não caindo na armadilha do reducionismo psicológico do social ou do sociologismo do psíquico;
- A complexidade implicada em contribuir para a solução de problemas na relação capital-trabalho sem esvaziar do sujeito o protagonismo de sua história e o seu potencial de luta, e sem resvalar para o conformismo e a adaptação;
- As habilidades implicadas em transitar por demandas onde os desejos humanos são às vezes confundidos com os direitos humanos;
- A importância da compreensão de que a interação com o trabalhador tem semelhanças teóricas com as clínicas do trabalho e a crítica social, porém diferenças em conteúdos e métodos;
- A necessidade de apropriar-se dos atuais saberes e das técnicas de intervenção das clínicas do trabalho e da crítica social mantendo o eixo da *práxis* das ouvidorias.

Aprofundar essas discussões, cada qual com muitas variáveis, eis o desafio para a concretização do que se espera das Ouvidorias nas organizações.

8. Referência Bibliográficas

CALGARO, José Cláudio Caldas. **Ensaio sobre os efeitos perversos do gerencialismo no sofrimento do trabalhador**: contribuições da sociologia clínica e a teoria crítica. In: MENDES, Ana Magnólia (Org.) *Psicodinâmica e clínica do trabalho: temas interfaces e casos brasileiros*. Curitiba: Juruá, 2010.

CHANLAT, Alain; BÉDARD, Renée. **Palavras: a ferramenta do executivo**. In: TÔRRES, Ofélia de Lanna Sette (Org.) *O indivíduo na organização: dimensões esquecidas*. Tradução de Mauro Tapias Gomes. São Paulo, Atlas, 2009.

CHANLAT, Jean-François. **Por uma antropologia da condição humana nas organizações**. In: TÔRRES, Ofélia de Lanna Sette (Org.) *O indivíduo na organização: dimensões esquecidas*. Tradução de Ofélia de Lanna Sette Tôrres. São Paulo, Atlas, 2009.

COSTA, Cândida. **Ouvidoria, controle social e democratização da administração pública** (2006). In: *Anais do 2º Encontro Regional de Ouvidorias Públicas – Brasília: Controladoria Geral da União*, 2006.

DEJOURS, Christophe. **A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho**. Tradução de Ana Isabel Paraguay e Lúcia Leal Ferreira. São Paulo: Cortez-Oberé, 2009.

DEJOURS, Christophe; BÈGUE, Florence. **Suicídio e trabalho: o que fazer?**. Tradução de Franck Soudant. Brasília: Paralelo 15, 2010.

DELGADO, Gabriela Neves. **O mundo do trabalho na transição entre os séculos XX e XXI**. In: PIMENTA, José Roberto Freire ET al (Coord.) *Direito do Trabalho: evolução, crise, perspectivas*. São Paulo: LTr. 2004.

ENRIQUEZ, Eugène. **A Organização em Análise**. Tradução de Francisco da Rocha Filho. Petrópolis: Vozes, 1997.

ENRIQUEZ, Eugène. **O homem do século XXI: sujeito autônomo ou indivíduo descartável** (2002). Tradução de Maria Ester de Freitas. In: *RAE-eletrônica*, v. 5, n. 1, Art. 10, jan./jun. 2006.

GOMES, Isabel de Fátima Ferreira. **Ouvidoria pública: a alavanca para a cidadania**. In: *Revista Cliente S.A. – Julho/2005, Edição nº 40 – Ano 4*.

LEBRUN, Jean-Pierre. **A perversão comum: viver juntos sem outro**. Tradução de Procópio Abreu. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2008.

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. Brasília: 2001. (Série Ação Parlamentar). Disponível em: <http://www.ufpb.br/ufpb/home/ouvidoria/artigos/experiencia.htm> Último acesso: 20/06/2010.

LYRA, Rubens Pinto. **A ouvidoria pública e a questão da autonomia.** In: PINTO, Eliana e LYRA, Rubens Pinto (Orgs.) Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009a.

LYRA, Rubens Pinto. **Ouvidorias públicas e privadas: farinha do mesmo saco?** In: PINTO, Eliana e LYRA, Rubens Pinto (Orgs.) Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009b.

NASSIF, Gustavo Costa. **As ouvidorias públicas no contexto de um novo modelo de governança.** In: Revistas do Tribunal de Contas do Governo do Estado de Minas Gerais. Out/Nov/Dez 2009, v. 73 – n.4 – ano XXVII.

OLIVEIRA, João Elias de. **Ouvidoria estatal, pública ou para o público? : a experiência brasileira.** Disponível em: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VI/documentos/olivejel.doc> Último acesso em 22/09/2010. Último acesso em 11/05/2011.

OLIVEIRA, Milson Lopes de. **A cidadania participativa nas ouvidorias do ministério público estadual e a efetivação dos direitos fundamentais** (2009). Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito de Vitória. Vitória: 2009.

SCHWARTZ, Yves; DERRIVE, Louis (Orgs.) **Trabalho e Ergologia: conversas sobre a atividade humana.** Rio de Janeiro: EdUFF, 2007.

SIQUEIRA, Mirlene Maria Matias; JÚNIOR, Sinesio Gomide; OLIVEIRA, Áurea de Fátima. **Cidadania, justiça e cultura nas organizações: estudos psicossociais.** São Bernardo do Campo: UMESP, 2001.

ZIZEK, Slavoj. **Como ler Lacan.** Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges; revisão técnica de Marco Antonio Coutinho Jorge. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.