

CAMILA GONÇALVES DE MARIO

OUVIDORIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NO BRASIL

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
2006

CAMILA GONÇALVES DE MARIO

OUVIDORIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e Tecnológicas da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Urbanismo.

Área de Concentração: Urbanismo

Orientador: Prof. Dr. Ricardo de Sousa Moretti.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
2006

CAMILA GONÇALVES DE MÁRIO

"Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil"

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Urbanismo.

Área de Concentração: Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo de Sousa Moretti.

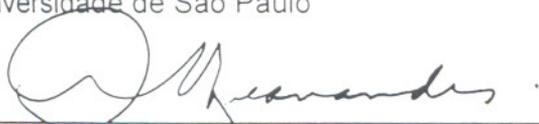
Dissertação defendida e aprovada em 13 de Junho de 2006 pela Comissão Examinadora constituída dos seguintes professores:



Prof. Dr. Ricardo de Sousa Moretti
Orientador da Dissertação e Presidente da Comissão Examinadora
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Prof.ª Dr.ª Sarah Feldman
Universidade de São Paulo



Prof. Dr. Ari Vicente Fernandes
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que de alguma forma participaram e contribuíram para a realização desta dissertação. Aos amigos, colegas e professores do curso de mestrado.

Ao Prof. Ricardo Moretti, pelo estímulo, amizade e dedicação com a qual orientou este trabalho.

À equipe da Ouvidoria Municipal de Campinas, que em muito colaborou para o desenvolvimento da discussão apresentada, e as demais Ouvidorias Municipais que tornaram possível a realização deste trabalho.

Ao José Alberto, pelo companheirismo e dedicação, durante toda a jornada.

À minha família, minha mãe, Mariza, meu pai Vinícius, meu irmão, André, e meu filho, Yuri, pelo apoio incondicional, sem o qual este sonho não se realizaria.

RESUMO

A pesquisa trata do papel das Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil, discutindo suas possibilidades de ação, dificuldades e limites. As Ouvidorias são órgãos de participação direta, têm como função primordial realizar a interlocução entre o cidadão e o Estado, através das demandas que lhes são apresentadas. Como não há uma regulamentação em âmbito federal para o órgão, o que se tem são vários modelos de Ouvidorias Municipais, às vezes com propostas semelhantes, mas com resultados diferentes e que nem sempre são correspondentes aos objetivos da proposta de participação popular no Estado. Realizou-se um levantamento das Ouvidorias Municipais existentes, uma pesquisa quantitativa com uma amostra delas e entrevistas qualitativas com os Ouvidores dos Municípios de Santos (SP), Santo André (SP) e Jundiaí (SP). Esses levantamentos e pesquisas foram baseados no debate teórico já existente, na legislação que dispõe sobre as Ouvidorias no Brasil e na experiência profissional da autora deste trabalho como integrante da equipe da Ouvidoria de Campinas. O momento de implantação do órgão nos municípios é marcado pela coexistência e disputa de diferentes interesses e projetos políticos, na sociedade brasileira, entre os princípios democráticos e os neoliberais. O trabalho chama atenção para o fato de que as Ouvidorias passaram e passam por dificuldades, relacionadas à falta de transparência do Estado e à negação por parte dos gestores públicos do direito à informação, essencial para o trabalho do órgão. A presente pesquisa insere-se no esforço de ampliação do debate quanto ao funcionamento das Ouvidorias Municipais e sobre as possibilidades de aperfeiçoamento de sua ação, na perspectiva de orientação aos novos órgãos que serão criados e de aperfeiçoamento da ação daqueles que já estão em operação.

ABSTRACT

This research deals with the role of the Municipal Public Ombudsman in Brazil, discussing its possibilities of action, difficulties and limits. The Ombudsmen are authorities of direct participation, who have as main function the mediation between the citizen and the State, by addressing the demands that are put forward. As there is no regulation in the federal scope for the Ombudsman, there are several models of Municipal Ombudsmen which have similar proposals but different results that are not always related to the aims of the popular participation proposal in the State. A research was carried out with the existing Municipal Ombudsmen, a quantitative survey with a sample and qualitative interviews with the Ombudsmen from the cities of Santos (SP), Santo André (SP) and Jundiaí (SP). These surveys and research were based on the existing theoretical debate, the legislation about the Ombudsman in Brazil and the professional experience of this paper's author who is a staff member of Campinas Ombudsman. The moment of the Ombudsman's implementation in the cities is highlighted by the coexistence and dispute of different interests and political projects in the Brazilian society, between democratic and neoliberal principles. This paper draws the attention to the fact that the Ombudsmen have been through difficulties related to the lack of transparency by the State and the denial of the right to information by the public administration, which is essential to the Ombudsman's duties. This research is part of the effort to increase the debate about the functioning of the Municipal Ombudsman and the possibility to improve their action, with the prospect of providing guidance to new Ombudsmen that will be established and action improvement of the ones in operation.

Lista de Figuras

Mapa 01. Distritos do Município de Campinas (SP)

Mapa 02. Índice de Exclusão Social

Mapa 03. Responsáveis por domicílio com 15 anos ou mais de instrução.

Gráfico 01. Estrutura das Ouvidorias

Gráfico 02. Autonomia

Gráfico 03. Principal foco de ação

Gráfico 04. Formas de Divulgação

Lista de Tabelas

Quadro 01. Total de protocolos Recebidos – Ouvidoria Geral de Campinas

Quadro 02. Principais Reclamações

Quadro 03. Perfil Social

Quadro 04. Protocolos Recebidos x Resolvidos

Quadro 05. Total de Documentos Gerados para encaminhamento dos protocolos

Quadro 06. Tipos de Ocorrências

Quadro 07. Formas de Atendimento

Quadro 08. Formas de Recebimento de Reclamação

Quadro 09. Recebimento x Resolução

Quadro 10. Total de Processos por Secretaria de Governo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
I Capítulo – Participação Popular.....	12
1. Estado e Sociedade Civil.....	13
2. O neoliberalismo e seus efeitos na gestão pública.....	28
II Capítulo – Do Instituto do Ombudsman as Ouvidorias Públicas no Brasil.....	44
1. Histórico e questões sobre a Ouvidorias Públicas Brasileiras.....	45
III Capítulo - Ouvidorias Municipais Brasileiras.....	55
3.1 – Ouvidoria Geral do Município de Campinas	57
3.2 – Levantamento Quantitativo.....	75
3.3 – Ouvidoria Municipal de Santos.....	82
3.4 – Ouvidoria da Cidade de Santo André.....	92
3.5 – Ouvidoria do Município de Jundiaí.....	103
IV Considerações Finais.....	111
Referências Bibliográficas	
Anexo	

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é discutir o papel das Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil.

A primeira Ouvidoria Municipal foi implantada em 1986 em Curitiba. A discussão sobre a implantação do órgão em todos os níveis de governo durante os anos 1980, marcado pela redemocratização do Estado, tinha como base o instituto do Ombudsman, e propunha-se a realizar o controle das políticas públicas.

O órgão teria, então, como objetivo garantir o acesso do cidadão à administração pública e a transparência de seus atos, e como principal tarefa a defesa dos direitos do cidadão e combate à corrupção.

Foi apresentado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais um ante-projeto de Lei que implantava o que se denominou “Defensoria do Povo”. O projeto não foi aprovado, e mesmo sem regulamentação, principalmente a partir dos anos 1990, vivenciamos um importante crescimento das Ouvidorias Públicas no Brasil.

Este trabalho está baseado na experiência da Ouvidoria de Campinas, a qual integro a equipe desde sua implantação. As dificuldades encontradas para o desenvolvimento do trabalho do órgão e a discussão existencial e conceitual travada pela equipe sobre o que significa ser uma Ouvidoria Pública o nortearam.

No primeiro capítulo realiza-se uma discussão sobre a participação popular e cidadania no Brasil, sob a ótica do projeto democrático, após, apresenta-se

brevemente os efeitos do projeto neoliberal na organização do Estado Brasileiro e suas possíveis conseqüências nas políticas públicas e na participação popular.

O segundo capítulo é sobre a história das Ouvidorias Públicas no Brasil que têm sua discussão pautada no instituto europeu do Ombudsman. Apresenta-se neste capítulo a discussão teórica existente sobre o conceito de Ouvidorias Públicas e o que se considera como pré-requisitos em termos legais e de estrutura funcional para o desenvolvimento do trabalho do órgão.

O terceiro capítulo apresenta a pesquisa de campo realizada para o desenvolvimento deste trabalho. Na primeira parte desse capítulo é apresentado o trabalho desenvolvido pela Ouvidoria Municipal de Campinas, a partir da experiência adquirida enquanto integrante da equipe e dos dados dos relatórios estatísticos mensais do órgão. A seguir, os resultados do levantamento sobre as Ouvidorias Públicas Municipais existentes no Brasil e a pesquisa quantitativa realizada com uma amostra destas. Apresenta-se então os resultados das entrevistas qualitativas realizadas com os Ouvidores dos municípios de Santos, Santo André e Jundiaí, Ouvidorias escolhidas dentre as que responderam à pesquisa quantitativa.

Pretende-se colaborar para a implantação de novas Ouvidorias e para o aperfeiçoamento das existentes a partir das reflexões realizadas sobre este órgão que, ao ser canal de interlocução entre o cidadão e a administração pública, é ao mesmo tempo defensor dos interesses públicos e instrumento de avaliação da gestão pública.

I CAPÍTULO

DEMOCRACIA E NEOLIBERALISMO

Considerações sobre a relação: Estado – Sociedade Civil

1. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

A participação popular e o exercício da democracia direta tornou-se moeda corrente nos últimos anos no Brasil. Foram instituídos nos diferentes níveis de Governo instrumentos e espaços de participação popular com vistas a garantir o aprofundamento da democracia, e diminuir a exclusão e segregação social, resultado de anos de autoritarismo e privação dos direitos políticos e civis cujo melhor espelho são nossas cidades, que cresceram sem um ordenamento jurídico voltado para o interesse público e sob a lógica de um planejamento urbano que delimitou o lugar dos trabalhadores e hoje, são palco de uma violência que raia a incivilidade.

A relação entre Estado e Sociedade Civil no Brasil é marcada por uma lógica autoritária e excludente. Desde o período colonial o povo foi mantido a parte das decisões e da política; o período populista se caracterizou por relações de compadrio, clientelistas, com concessão de favores, pela inexistência de um espaço público que permitisse visibilidade das ações do Estado, por uma cidadania regulada (Santos, 1979) que é abordada mais adiante; e a partir de 1964, com a ditadura, o que tem é uma relação pautada no autoritarismo, repressão, supressão dos direitos políticos e civis, com um Estado fortemente marcado pela burocracia e que trabalhou para dismantelar os frágeis canais de negociação que se formaram durante o período populista.

Um bom exemplo da lógica de funcionamento do Estado e da gestão pública no Brasil é o planejamento urbano centralizador, que marca o planejamento urbano por quase todo o séc. XX. Trabalhava-se com uma visão tecnocrática da

cidade, na qual a Lei deveria estabelecer padrões satisfatórios para o funcionamento da cidade.

As decisões nesse modelo são tomadas de maneira centralizada, no âmbito do Estado, tendo como principal instrumento o zoneamento, que divide o território urbano estabelecendo padrões de ocupação (por isso também demarca territórios de inclusão e exclusão) e através do Plano Diretor, entendido como instrumento de mudança social e desenvolvimento econômico, mas que ignora o conflito e os diferentes interesses existentes na sociedade.

Essa forma de planejamento produziu duas cidades, dentro de nossas cidades: a cidade legal, industrializada, que poucos tem acesso e, a cidade ilegal, improvisada, para onde as classes de baixa renda foram empurradas e condenadas a “exclusão” por um modelo que se pautava na idéia de que era preciso “fazer o bolo crescer para dividi-lo depois.” (CALDEIRA, T.; HOLSTON, J: 2004).

Uma forma de planejamento pautado na visão individualista, do ordenamento jurídico liberal do Código Civil de 1916 no qual prevalece o princípio do direito de propriedade privada. Com a prevalência dos direitos individuais sobre os coletivos, as cidades cresceram em ritmo acelerado gerando todo tipo de problemas sociais, pois possibilitou a consolidação do mercado imobiliário,

“... no qual os interesses do lucro provocaram uma apropriação desigual do território e dos bens produzidos, obrigando quase metade da população de cada cidade a morar em lugares afastados, com carência de serviços básicos ou de má qualidade ou, então, em áreas de risco” (GRAZIA DE GRAZIA, 55:2003)

Este modelo como aponta Rolnik e Cymbalista (2000), estende a cidade infinitamente, não “cresce para dentro” aproveitando locais adensados. A população pobre é empurrada para a periferia, em locais desprovidos de infraestrutura e equipamentos públicos e distantes das oportunidades de emprego, localizados em um fragmento da cidade. Fazendo com que o Estado invista grandes montantes em medidas paliativas como infra-estrutura, transporte urbano e projetos de regularização, que são em sua maioria incompletos por não abrangerem a dimensão urbanística, jurídica e, principalmente, social.

É contra essa forma de planejamento e gestão pública que os movimentos populares urbanos se colocaram nos anos 1980. Ao lutarem contra a falta de acesso a cidade legal, contra uma gestão pública que tomava decisões com bases em interesses corporativos, a falta de moradia e infra-estrutura urbana, saúde e educação públicas de qualidade, qualidade de vida, questões de raça e gênero, direitos humanos, estavam lutando por igualdade de direitos e mais, colocando-se na cena pública como sujeitos portadores de direitos.

Como aponta Dagnino (2000), ao perceberem suas “carências” (por exemplo: falta de acesso à habitação, políticas educacionais e de saúde, o desemprego) como direitos os movimentos sociais romperam com as formas de organizações sociais baseadas nas relações de favor, clientelismo e subordinação, reivindicaram a transformação das instituições políticas e do Estado e criaram espaços nos quais são possíveis a publicização do conflito e deliberação.

Cumpriram assim papel fundamental na redefinição da noção de cidadania e de Espaços Públicos.

Para melhor compreensão do que se está designando por redefinição da noção de cidadania, serão resgatados alguns aspectos da concepção tradicional de cidadania, de grande influência na definição de cidadania moderna, encontrada em T.H. Marshall, em “Cidadania, Classe Social e Status” (1949).

Diante do problema da desigualdade social, colocado pelo sistema de classes sociais capitalistas, Marshall acena para a cidadania como um status social que identifica os indivíduos como pertencentes a uma mesma comunidade e que é capaz de garantir uma igualdade humana básica, a cidadania, conceito que dividiu em civil, político e social, segundo o autor, seguindo os imperativos da história.

Ao “elemento civil” atribuiu os direitos referentes a liberdade individual, como os direitos de ir e vir, direitos à propriedade, à justiça; ao político o direito de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo de autoridade ou como eleitor e, ao social “tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” e a eles relacionou o sistema educacional e os serviços sociais.

Marshall se preocupa em demonstrar como esses direitos foram se constituindo ao longo da história e como aparecem de forma progressiva, e em que medida representaram perigo para a definição, estruturação das classes sociais. Entretanto não é o que interessa aqui, até mesmo porque para concordar seria necessário assumir uma linearidade histórica da qual não compartilhamos.

Interessa sim o entendimento de cidadania enquanto status, enquanto princípio de igualdade:

*“A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. **A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do status e um aumento no número daqueles a quem é conferido o status**”.* (MARSHALL, 1949:76)

Destaca-se aqui, portanto, a concepção de cidadania como universalização de direitos a indivíduos pertencentes a uma mesma comunidade, mesmo território. A cidadania é individual, um direito do indivíduo com relação ao Estado, assim como também mantém um laço constitutivo com o Estado-Nação.

Os direitos da cidadania, e o que deve ser tido por igualdade, estão desta forma pré-estabelecidos pela sociedade, e nesse ponto, não se pode deixar de considerar a desigualdade e o fato de que apenas uma minoria tem acesso a definição de tais princípios.

A organização da cidadania no Brasil está intimamente relacionada ao crescimento do urbano e a organização do Estado Novo. As cidades reconhecidas como locais de desenvolvimento econômico, a partir dos anos 1930, passam a atrair um grande contingente de migrantes em busca de emprego na indústria e

comércio, assim como são também cenário de conflitos de interesses de classe que aos olhos do governo precisavam ser balizados, mediados, controlados.

É justamente durante os 15 anos de ditadura do Governo Vargas, populismo, que a sociedade brasileira avança no que diz respeito aos direitos sociais, período no qual cria-se toda uma legislação social - dentro da lógica de um governo interventor. Os direitos sociais não foram uma conquista de uma cidadania organizada, pelo contrário, foram uma antecipação do governo, o que fez com que fossem compreendidos como um favor, em troca do qual devia-se lealdade e gratidão. (CARVALHO, 2001).

Os grandes avanços ocorreram na área trabalhista, e da previdência. Era uma legislação que se aplicava tanto aos operários como aos patrões, com a diferença de que os últimos tinham há tempo organizações suficientemente fortes para defender seus interesses perante o governo, enquanto os operários tinham como forma de organização os sindicatos, que funcionavam sob vigilância do governo, que poderia intervir caso suspeitasse de irregularidades.

No período que vai desde a abolição da escravidão até a década de 1930, período no qual as elites se pautavam nos princípios do *laissez-faire*, para negociar com industriais e comerciantes, há tempo organizados em associações, começam a surgir principalmente a partir dos anos 1910 organizações de trabalhadores e as greves tornaram-se cada vez mais freqüentes. A resposta do poder público foi a repressão. O principal alvo foram os trabalhadores estrangeiros que passaram a ser expulsos por motivo de militância sindical.

O Governo passou então a inibir a entrada do imigrante, estrangeiro, que tinha tradição de organização política e civil e muito além, tentou criar animosidade

entre o operariado nacional e o estrangeiro, acusando o último de privar o primeiro de seus empregos e construindo uma imagem de agitador e corruptor do operário nacional.

Dentro desse contexto era importante ao Governo ter o sindicato sob seu controle e à classe trabalhadora estabelecia-se um dilema, ou lutavam contra a imposição, intervenção do Estado nos sindicatos, e teriam então uma liberdade sem proteção, ou aceitavam uma proteção - que lhes era necessária tendo em vista que não tinham força para lutar contra o empresariado – sem liberdade.

Mas essa proteção atingia apenas a uma parcela dos trabalhadores, os trabalhadores urbanos, mesmo entre esses, os autônomos e principalmente empregadas domésticas não eram atendidos pela legislação, ou sejam, não tinham direito aos direitos sociais, bem como os trabalhadores rurais estiveram o tempo todo ausente da legislação.

No período de 1945 a 1964, em que identificamos a primeira experiência democrática da sociedade brasileira, garantiu-se os direitos civis e políticos, com liberdade de imprensa e organização política. Diferentes forças desenharam-se no cenário, novos partidos organizaram-se, as bases da sociedade mobilizaram-se em grande parte através da Igreja Católica que investiu nos movimentos estudantil, operário e camponês e na educação de base. As maiores restrições políticas eram quanto ao direito de greve e os Sindicatos continuaram sob os mesmos traços do Estado Novo, ou seja, não deveriam representar interesses de operários e patrões, mas sim ser um órgão de cooperação entre as duas classes e o Estado. (CARVALHO, 2001)

Como forma de inibir a organização sindical, o Estado através da regulamentação das profissões passou também a determinar quem poderia pertencer ao sindicato, e a carteira de trabalho que carregava a profissão do trabalhador era evidência jurídica fundamental para o gozo dos direitos trabalhistas.

*“Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal (...) Quando, após reestruturar nestes moldes a esfera da produção o Estado se volta para a política social stritu sensu, a ordem de **cidadania regulada** irá condicionar o sistema de desigualdades decorrentes da política oficial de previdência, por um lado, e o desenvolvimento de um conflito ao mesmo tempo político e intra-burocrático por outro.”*
(SANTOS, 1979:69)

De maneira geral podemos dizer que entre 1930 e 1964 o Brasil viveu um progressivo amadurecimento democrático, evolução dos direitos sociais, civis e políticos, do sistema partidário, consolidação do sistema eleitoral já não predominantemente coercitivo – pois mesmo com base em um sistema carismático era necessário certo convencimento e troca, reciprocidade, para conquista do voto. Mas, mais forte do que esse amadurecimento democrático o que o período Vargas realizou, como define, Francisco de Oliveira (1999), uma operação de anulação do dissenso.

O processo democrático era incipiente, não havia organizações civis fortes e representativas que pudessem refrear o curso da radicalização que culminou na ditadura militar.

O período ditatorial foi marcado pelo cerceamento dos direitos civis e políticos e por alguns momentos de um falso crescimento econômico, que atingiu a

pequenas parcelas da população. Ao mesmo tempo em que cercearam direitos investiram na expansão dos direitos sociais como a Universalização da Previdência, a instituição do FGTS, fundo de garantia por tempo de serviço, e do BNH, banco nacional de habitação.

Sob o ponto de vista da cidadania é importante lembrarmos que houve a manutenção do direito do voto, obviamente, com um esvaziamento de seu sentido e a expansão de direitos sociais como mecanismo de compensação à restrição dos direitos civis e políticos.

A partir do Governo Geisel iniciou-se um período de abertura política que propiciou a reorganização partidária, a criação de novos partidos onde a novidade foi o PT em 1980, como militância formada pela ala progressista da Igreja Católica, sindicalistas e intelectuais. Esse momento possibilitou o surgimento dos novos movimentos sociais, com o surgimento de organizações civis ou religiosas que tinham contato direto com as bases.

A década de 1980 foi marcada por um período de redemocratização política após décadas de regime autoritário. Fator determinante foi a emergência dos chamados “novos movimentos sociais”, que trouxeram suas reivindicações a público e ampliaram as fronteiras da política para além da dimensão institucional. (DAGNINO, 1994)

Os “novos movimentos sociais” ocorreram fora dos espaços social, e teoricamente, legitimados como o lugar da política, são práticas cotidianas que evidenciaram que os sujeitos sociais não são determinados por uma estrutura social pré-existente.

Os indivíduos passaram a agir e decidir em conjunto; é a emergência de um sujeito coletivo que se caracteriza por sua autonomia com relação ao Estado e a instituições consideradas como únicos locais de participação política, criando novos espaços públicos, fazendo a política reconhecer outros espaços para se exercitar a cidadania.

“...a novidade é tríplice: um novo sujeito (coletivo), lugares políticos novos (a experiência do cotidiano) numa prática nova (a criação de direitos, a partir da consciência de interesses e vontades próprias).”
(CHAUÍ, 1988: 12).

A ação dos movimentos sociais caracterizou-se pela reivindicação de poder participar da política, das instâncias de decisão, da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade; foi a conquista do direito a ter direitos. (Dagnino, 2000; Telles, 1994)

Sugiram então espaços públicos distintos dos pré-estabelecidos pela ordem política institucional, que iam além dos espaços formais do Estado, dos Partidos Políticos e Sindicatos, nos quais o conflito, o dissenso, a deliberação e o reconhecimento do outro ganharam um lugar. Os sujeitos tornaram-se interlocutores, e trouxeram para o debate temas que anteriormente não faziam parte da deliberação política ampliando e redefinindo a noção de cidadania e de direitos.

Como coloca Evelina Dagnino (2000) a cidadania é então redefinida enquanto estratégia política. Aponta como fatores de distinção entre a versão liberal de cidadania que surgiu como resposta do Estado aos reclamos do excluídos,

primeiramente a redefinição da noção de direitos, que tem como ponto de partida o reconhecimento de direito a ter direitos e não se limita a provisões legais, ao que já está previamente definido, ou a efetiva implementação de direitos formais abstratos, *inclui a invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas*; segundo chama atenção para o fato de que essa noção não está vinculada a uma estratégia das classes dominantes e do Estado de incorporação dos excluídos; terceiro que transcende a reivindicação de participar em um sistema político que já está dado, o que está em jogo é participar da definição do sistema; quarto é um projeto para uma nova sociabilidade pautada em modelo mais igualitário, a partir do reconhecimento do outro; e quinto, aqui a cidadania não está mais confinada nos limites do Estado se estabelecendo em toda a sociedade.

A partir do reconhecimento de suas carências como direitos e de uma concepção universal destes estabelece-se uma mudança na forma de relacionamento com o Estado que institui a participação na gestão pública e uma nova forma de tomada de decisão dentro do Estado.

A gestão participativa aparece como oportunidade de elaboração e implantação de políticas públicas e sociais condizentes com a realidade e capazes de diminuir a dívida social, políticas que não somente atendessem as carências dos pobres como universalizassem os direitos e garantissem o acesso à cidade, a moradia, saúde, educação, que possibilitassem qualidade de vida e não mais sob a lógica das classes dominantes.

Como bem coloca Vera Telles, a luta dos movimentos sociais trouxe a tona questões aos direitos, justiça e igualdade que ainda precisam ser refundadas, e o seu principal legado foi tê-las discutido:

“não nos termos do juramento de obediência ao poder, tampouco reduzido à sintaxe liberal das regras jurídicas que ordenam as relações privadas – mas um contrato capaz de firmar os direitos como princípios reguladores da vida social e que estabeleça os termos de uma negociação e interlocução possíveis quanto as regras da equidade e à medida de justiça que deve prevalecer nas relações sociais” (Telles; Paoli, 2000:104)

No âmbito das lutas pela redemocratização buscou-se um modelo de gestão pública democrático, em oposição ao modelo tradicional, tido como centralizador, impositivo e marcado por práticas clientelistas, reivindicando acima de tudo a publicização do poder estatal e a participação no processo decisório.

A crítica da esquerda (ao menos de grande parte) apontava o Estado como a serviço das classes dominantes (Souza e Rodrigues, 2004) e funcionando através de uma lógica preocupada com o atendimento de interesses privados, de determinados setores sociais, excluindo dessa forma os interesses de grandes parcelas da população.

As formas de institucionalização da gestão participativa e a descentralização apareceram como maneiras de viabilização do exercício da democracia direta, nas quais através da cidadania buscava-se formas de inclusão social e de garantir o cumprimento dos direitos sociais.

A descentralização das políticas públicas é destacada por sua proximidade entre Estado e Sociedade Civil, aparece como uma possibilidade de abertura de

canais de participação, pois o poder local, mesmo em um contexto de centralização política, apresenta-se como o nível mais descentralizado do Estado, sendo mais penetrável pela sociedade civil, mais acessível aos cidadãos. (CASTRO, 1988).

Atualmente é conhecido que a descentralização não significa garantia da democratização das relações entre Estado e Sociedade Civil.

A institucionalização das formas de participação popular, com a criação de Espaços Públicos e instrumentos capazes de promover participação direta, têm como seu marco formal a Constituição de 1988, que como coloca Maria Victória Benevides, em “A Cidadania Ativa” (1996) tem sua grande novidade no fato de postular em seu art. 1º, § único, que o poder do povo pode ser exercido diretamente, pois como coloca a autora:

*“Ao célebre princípio ‘todo o poder emana do povo’, acrescentou-se: ‘que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição.” (Benevides, 1996:10)*

A Carta prevê a “participação da comunidade” através de mecanismos institucionais como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular e, do estabelecimento de Conselhos Gestores e Conferências nos âmbitos federal, estadual e municipal, com representação paritária da Sociedade Civil e Estado.

Outras formas de participação popular na gestão pública, que não têm a exigência legal para sua existência, surgiram nos diferentes âmbitos de governo, tais como os Orçamentos Participativos, que consistem basicamente em um processo de decisão pela população sobre as prioridades de investimentos das

administrações municipais; e as Ouvidorias Públicas, que como “defensores dos interesses do povo” na busca da eficiência da gestão pública, levam à administração os problemas que lhe são apresentados pelos cidadãos com vistas a alcançar mudanças qualitativas na gestão pública.

Ambos instrumentos vêm sendo adotados com maior frequência pelas administrações públicas, desde a década de 1990 com um aumento significativo a partir de 2000, principalmente no caso das Ouvidorias que até 2003 eram 44 em todo o país hoje são cerca de 110 estando presentes em todos os níveis de governo.

Mais recentemente fruto das lutas pela Reforma Urbana, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) sancionado 11 anos após da apresentação de sua primeira versão em 1989, pelo falecido Senador Pompeu de Souza (DF), vem regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição.

Contrariamente ao planejamento, descrito acima, que marcou o período desenvolvimentista brasileiro e aos princípios neoliberais, o Estatuto define que o objetivo da política urbana é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Estabelece um planejamento que deve garantir o direito de acesso a cidades sustentáveis; que deve evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos sobre o meio ambiente; justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; recuperação dos investimentos do poder público e regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por pessoas de baixa renda. (CALDEIRA, T.; HOLSTON, J: 2004).

Institui instrumentos de gestão que exigem a participação popular e que prescrevem que a urbanização deve ser produzida por meio da cooperação entre Poder Público e a organização privada, estabelecendo que o poder público não é o único responsável pelo processo de urbanização. Para implementar a gestão democrática da cidade as administrações municipais devem realizar debates, audiências públicas e conferências, passando por emendas populares a planos e Leis e até pelo Orçamento Participativo e é o Plano Diretor que deve definir e orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município.

Abre, portanto, novas perspectivas ao planejamento urbano, historicamente conduzido de forma autoritária e centralizado pelo Estado, criando novos instrumentos de Política Urbana e Regularização Fundiária com vistas à participação popular, prevendo inclusive, como coloca Claudia Correa, em “Gestão Democrática da Cidade: Construindo uma nova Gestão Pública” que se o Prefeito não assegurar a participação popular pode incorrer em improbidade administrativa:

“O Estatuto prevê inclusive situações em que o Prefeito pode incorrer em improbidade administrativa, dentre elas deixar de assegurar meios para promover debates públicos sobre o Plano Diretor Urbano e divulgar amplamente informações e documentos referentes ao mesmo, que deverá orientar o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e o Orçamento Anual. Ou seja, o gestor público, incluindo os Poderes Executivo e Legislativo, fica sujeito a punições, exigindo-lhe transparência político administrativa.” (Correa, 2003:157)

2. O NEOLIBERALISMO E SEUS EFEITOS NA GESTÃO PÚBLICA

Há também por outro lado a reforma do Estado pretendida pela crítica Neoliberal que, como aponta Marta Ferreira dos Santos Farah, em “Governo Local, Políticas Públicas e Novas Formas de Gestão Pública no Brasil” (2000), vê o Estado como obstáculo do desenvolvimento, pois este não deve intervir na regulação do mercado e sim garantir o funcionamento de suas forças.

Concepção que vai de encontro com a do Estado de Bem Estar Social keynesiano, (modelo que nunca se realizou no Brasil) que por sua vez, tem como características regular e intervir na economia por meio do estabelecimento de regras, restrições e normas, investir nos diferentes setores, mas principalmente na indústria de bens de produção e também, a instalação e manutenção de grande parte das obras de infra-estrutura e da rede de proteção social, garantindo o cumprimento dos direitos sociais. (Souza e Rodrigues, 2004)

José Luiz Fiori, em Os moedeiros falsos (1997), coloca que a tese central do Neoliberalismo é a mesma do “velho liberalismo” formulado no século XVIII, a principal é a despolitização dos mercados e a liberdade de circulação dos indivíduos, podemos citar também a busca do individualismo e a igualdade social entendida como igualação de oportunidades. Ou seja, são contra a busca de igualdade entre os indivíduos via intervenção pública baseada no princípio da universalidade de direitos, o ponto de partida tem que ser igual e a competência de cada um geraria inevitavelmente resultados diferentes.

Entretanto, como assinala o autor, a defesa de necessidade de intervenção pública em determinadas áreas de carência social sempre esteve presente no discurso liberal, o que atualmente se traduz nas chamadas políticas sociais compensatórias.

Sob a capa da eficiência o novo liberalismo vem justificando suas propostas e reformas que encontraram forças, por um lado, na crise econômica que passou a ser vivida pelo capitalismo, que tem como marco a crise de 1973, e abriu caminho para a total desregulamentação dos mercados, por outro, na “derrota do socialismo” no Leste Europeu.

Outro ponto é que sob o discurso de um “novo modelo de desenvolvimento”, pautado na eficiência, empunhando a bandeira da reforma defende um Estado Mínimo, na realidade um desmonte do Estado e, portanto, das políticas de proteção social.

Aqui deprecia-se o sentido dos direitos conquistados pelos trabalhadores e das instituições públicas que o garantem, pois passam a ser vistos como impedimento do desenvolvimento tecnológico e econômico, tendo que acomodar os trabalhadores em suas garantias sociais, bloqueando assim a competição e o mérito de cada um no mercado.

Os direitos destituídos de sentido político, passam para a esfera do mercado e são tidos como responsabilidade de uma filantropia privada, que trata “caridade” como cidadania e desobriga o Estado de investir em serviços, espaços, políticas públicas que exigem grandes somas sem retorno. Como ressaltam Vera Telles e Maria Célia Paoli, em “Direitos Sociais. Conflitos e Negociações no Brasil Contemporâneo”,

“No Brasil, pelo menos, o ataque aos direitos sociais é também um ataque radical ao funcionamento e à existência de escolas públicas, hospitais públicos, equipamentos e lugares de lazer públicos – quando não aos trabalhadores desse setor, os funcionários públicos – espaços, coisas e pessoas consideradas como usufruindo privilégios passados que não se coadunam com a modernidade pretendida pelos governantes desta década de 1990.” (Telles; Paoli, 2000:126)

A crise do Estado, ocorreu entre outras, em função das dificuldades de financiamento no setor público, possibilitando a crítica neoliberal apontá-lo como ineficiente, em polaridade com o mercado tido como ágil e capaz de oferecer produtos de qualidade, e como coloca Farah (2000), a intervenção excessiva e características como ineficiência, práticas corporativas da burocracia, baixa qualidade, estariam na origem de sua crise.

No Brasil significou crítica ao modelo Nacional Desenvolvimentista, a reforma neoliberal teve como principal eixo a adoção de medidas como a privatização, a descentralização e focalização, medidas que afetam diretamente a provisão das políticas públicas. A privatização tem como objetivo aliviar a crise fiscal; a descentralização das políticas públicas da esfera federal para as instâncias locais é concebida como forma de aumentar a eficiência ao aproximar o problema e gestão; e a focalização trata-se da idéia de *“restringir a ação social do Estado de forma a concentrá-la em determinados programas e segmentos da população. O gasto social só se justifica, assim, para os muito pobres e em programas considerados essenciais e não passíveis de oferta no mercado”* (Farah, 2000).

Bresser Pereira, em *“Instituições, bom Estado, e Reforma da Gestão Pública”* (2005) ao se referir a Reforma da Gestão Pública de 1995/98 que realizou durante

o governo Fernando Henrique, aponta que o Estado Democrático é consequência e causa do desenvolvimento econômico, por isso deve ser efetivo e eficiente. Sua função é organizar a “ação coletiva dos cidadãos” através da institucionalização dos mercados, promoção do desenvolvimento do país e da segurança econômica de cada cidadão. Ressalta que é através do Estado que a sociedade busca seus objetivos: ordem (segurança pública), liberdade, bem estar e a justiça social.

Para tal o Estado precisa ser dotado de capacidade executiva, ser sadio do ponto de vista financeiro e eficiente administrativamente, eficiência que se traduz em qualidade de organização e gestão. Dessa forma justifica a reforma do Estado e, principalmente, da gestão urbana, como necessárias para lutar contra o clientelismo, a corrupção e o desperdício que marcam a gestão pública brasileira.

Explica que sua reforma se baseou em dois princípios: o primeiro era transformar burocratas em gestores públicos, e o segundo o de que o Estado só deve executar diretamente as tarefas que lhe são exclusivas.

Buscou transformar burocratas em gestores públicos, dando a essas pessoas mais autonomia e responsabilizá-las pelos seus atos, ou seja, combinar controle com confiança. Ressalta que os gestores devem ser poucos, o necessário para executar as tarefas do Estado, escolhidos por mérito, serem bem treinados e bem pagos.

“Para isso, reduz-se a ênfase no controle burocrático baseado em regras procedimentais detalhadas, supervisão e auditoria, enquanto se aumenta a ênfase na responsabilização dos administradores por resultados contratados, por concorrência administrativa visando a excelência e por responsabilização ou controle social.” (Bresser Pereira, 2005:15)

Para evitar o desperdício o Estado deve somente executar as tarefas que envolvem seu poder ou recursos. São elas as tarefas de controle e formulação das políticas públicas e das Leis. A execução deve ser descentralizada para agências reguladoras autônomas, e os demais serviços que a sociedade “decide” prover com os impostos devem ser terceirizados e o controle feito pelas organizações sociais.

O autor também chama atenção para o fato de que essa Reforma só foi possível porque o Estado brasileiro é democrático:

“A Reforma da Gestão Pública de 1995/98 partiu do pressuposto que o Estado brasileiro já é democrático. A descentralização envolvida nesse tipo de reforma, com a transferência de decisões para agências e para organizações sociais, só é viável no contexto de uma sociedade dotada de imprensa livre e munida de organizações públicas não estatais com capacidade para exercer controle social, e, portanto, de tornar os políticos e servidores públicos razoavelmente responsáveis.” (Bresser Pereira, 2005:15)

Francisco Oliveira, em “À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina” (1999) aponta que a verdadeira reforma do Estado iniciou-se ainda no Governo Collor embora só tenha tomado corpo no Governo Fernando Henrique, e vai muito além da Reforma realizada e apontada por Bresser Pereira.

A verdadeira Reforma tem como principais características a abdicação da moeda nacional, exigência da globalização; as privatizações que transferiram a baixíssimo custo o patrimônio público ao setor privado; os acordos com a dívida externa que impõe confisco de recursos retirando a capacidade dos governos

nacionais de remanejar seus gastos e arrecadações e, por último, os cortes orçamentários, necessários para que os governos atinjam sua meta de redução do déficit exigida pelo mercado internacional.

Essa reforma dificulta o investimento em políticas sociais e seu melhor instrumento talvez seja a Lei de Responsabilidade Fiscal, que coloca uma camisa de força nos governantes obrigando-os por meio da ameaça penal, a focalizar seus gastos, manter em dia o pagamento das dívidas e a produzir e entregar para a população serviços precários, de baixa qualidade, compensatórios.

“Quem pensar que a LRF saneará as finanças municipais e estaduais, livrando-se de dívidas, não entendeu nada do que é o capitalismo financeirizado. Obrigando prefeituras e estados a viverem dentro dos limites das receitas próprias que arrecadam – não se incluem nos tais limites as transferências que são constitucionais e, pois, legítimas receitas próprias – o que se está excluindo é o caráter para além da mercadoria que o gasto público expressa; limitam-se os gastos à lei do valor, isto é, à sanção que a renda efetiva pode validar.”
(Oliveira, 2002:24)

A descentralização das políticas públicas sob esta perspectiva aparece como uma estratégia que agrava as desigualdades, pois transferiu competências sem adequado repasse de verbas, implicando em impossibilidade por parte de muitos governos locais de atendimento e formulação de políticas públicas.

Aqui por um lado libera-se o governo federal de despesas que são transferidas para os Estados e Municípios com o objetivo de assegurar o superávit

e o pagamento da dívida externa, e não a racionalização do setor público, e por outro, justifica-se, de maneira perversa, a atuação do Terceiro Setor.

Observa-se como resultado da adoção de tais princípios a pauperização da população, e o aumento da exclusão social evidente na dinâmica de nossas cidades. Os moradores de nossas periferias são, talvez, a mais acabada expressão das causas da política neoliberal, entregues a sua própria sorte, pois, em uma sociedade de indivíduos, são obrigados a prover seu sustento e de suas famílias em um jogo no qual estão destituídos de força política para negociação por melhores salários, e condições de vida, já que estabelecem uma negociação desigual pelo emprego, e que estão cada vez mais desprotegidos pelo Estado.

Remeto a discussão de Robert Castel, sobre a insegurança social, na qual aponta que a sociedade moderna, pautada nos princípios liberais da livre concorrência e do mercado, é a sociedade do indivíduo e por isso da insegurança. Isso porque a segurança está relacionada com o tipo de proteção que a sociedade é capaz de garantir ao indivíduo.

Anterior a esta forma de organização, a segurança era garantida pelo pertencimento a um grupo, ou comunidade, e dependia diretamente da força dos vínculos estabelecidos entre indivíduo e comunidade. Organizações a exemplo das comunidades camponesas medievais, que protegiam seus membros através do estabelecimento de redes de dependência e interdependência.

O homem moderno ao conquistar sua liberdade “privada”, sendo reconhecido por si mesmo desliga-se do grupo e ao mesmo tempo torna-se vulnerável, incapaz de proteger e proteger-se. Estaria, a nível abstrato, instaurada a guerra de todos

contra todos, objeto de reflexão de Hobbes, que viu no Estado Absoluto a forma de garantir a segurança dos indivíduos e dos bens.

Como aponta Castel (2005) no Estado Absoluto de Hobbes o indivíduo se sujeita a seu poder político e abre mão de participar, intervir nos negócios públicos, em troca de poder *livremente cultivar sua subjetividade, lançar-se à conquista da natureza, transformá-la com seu trabalho e assentar sua independência em suas propriedades.*

O autor vê em Hobbes traços que serão assumidos pelos liberais e que permanecem, até hoje. É este homem capaz do livre desenvolvimento de suas atividades, independente através de seu trabalho e proprietário de si mesmo e de seus bens que John Locke celebra.

Nessas condições para Locke é a propriedade que protege o indivíduo, suporte imprescindível graças ao qual o cidadão pode ser reconhecido em sua independência. O estado é indispensável para que o indivíduo possa dispor de liberdade, ou seja, se submetem a um governo pela preservação de sua propriedade. O estado é um Estado de Direito, que tem como funções essenciais ser guardião da ordem pública e da garantia dos bens e dos indivíduos. Entretanto, nesse contexto, aquele que não tem condições de garantir sua sobrevivência está entregue à insegurança.

A teoria liberal estabelece uma igualdade de direitos entre os indivíduos, mas não igualdade de fato. Há um princípio universal que garante o direito à liberdade e à propriedade que não se cumpre e acaba se transformando em uma ilusão cruel para grande parte dos cidadãos.

Para Castel a consequência da implantação dos princípios liberais foi a perpetuação de um Estado de insegurança social que não só alimenta a pobreza como age como um princípio de desmoralização, pois

“Estar numa insegurança permanente é não poder nem controlar o presente, nem antecipar positivamente o futuro. É a famosa ‘imprevidência’ das classes populares, incansavelmente denunciada pelos moralistas do século XIX. Mas como poderia aquele que é corroído todos os dias pela insegurança projetar-se no futuro e planejar sua vida? A insegurança social faz desta vida um combate pela sobrevivência dia após dia, cuja saída é cada vez mais incerta” (Castel, 2005:31)

Foram duas as saídas apontadas para a condição de insegurança social a qual estava exposto o indivíduo. Uma foi o estabelecimento de proteções ao trabalho, que se tornou emprego e carrega consigo normas que garantem os direitos dos trabalhadores, e a outra foi a propriedade social, a exemplo da aposentadoria e de outras políticas públicas que garantem segurança ao cidadão, ambos garantidos pelo Estado, um “reduzidor de riscos”, que não redistribui, protege.

O êxito do Estado enquanto reduzidor de riscos sociais se deu apenas em algumas situações que contaram com condições estruturais e conjunturais, sendo elas a inscrição dos indivíduos em grupos protetores e o crescimento econômico.

Ou seja, situações em que o Welfare State implementou-se de fato favorecido pelo desenvolvimento econômico e em situações de forte organização social, na qual os indivíduos puderam contar com o apoio de sindicatos, movimentos e associações sociais.

Castel (2005) chama atenção para o fato de que a proteção Estatal criou uma situação de dependência por parte da maioria dos trabalhadores, que encontravam nos direitos sociais uma garantia de sobrevivência. E em certa medida, essa situação também individualizou, pois o indivíduo não dependia mais diretamente da inserção em grupos organizados para garantir o futuro e combater as incertezas do presente.

Neste sentido adoção das políticas neoliberais e, o sistemático desmonte do Estado exacerbou a situação de insegurança social ao qual o indivíduo está inscrito, pois se exige dele que seja bem sucedido, flexível e, ao mesmo tempo, entregue a si mesmo. Para quem não pode contar com outros capitais, que não os econômicos, tais como os culturais e os sociais, ou as proteções são coletivas ou não existem.

A atual precarização das políticas públicas e a terceirização destas é fator de insegurança, pois a partir do momento em que as políticas públicas passam a ser tratadas como serviços perdem seu estatuto de direito, passam a ser comercializadas e não mais protegem aqueles que não tem condições de pagar por elas.

Ressalta Castel (2005) que a insegurança a que estão submetidos os trabalhadores que não atendem às novas exigências do mercado leva a um sentimento de ressentimento, que provoca uma atitude defensiva que recusa a novidade, o pluralismo e a diferença.

É preciso também lembrar que os direitos do trabalho e sociais, bem como o estatuto da cidadania não foram apenas meras concessões da elite e do Estado a fim de apaziguar, as “classes perigosas”, foram acima de tudo conquista da

sociedade civil, de cidadãos que lutaram pela igualdade de fato. Como visto no primeiro capítulo, no Brasil a cidadania foi uma conquista das lutas populares, dos movimentos sociais.

No Brasil ainda há muito a ser feito, principalmente no que se refere à garantia dos direitos sociais, por outro lado são muitas as conquistas da sociedade civil que não podem ser desprezadas nem facilmente desmontadas pelo projeto neoliberal, entretanto, seus efeitos já se fazem sentir pela população (pobre) escancaradamente entregues ao que Castel definiu como insegurança social.

Serão apresentados alguns dados sobre a realidade social brasileira, resultado de uma pesquisa realizada pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que constam em recente publicação, o “Radar Social” (2005), que muito bem traduzem os efeitos da falta de proteção social.

O Brasil, nos últimos 20 anos, teve um aumento de sua população economicamente ativa, com a queda da fecundidade e o aumento da expectativa de vida. Tem-se em 2000 uma razão de 54,4 pessoas em idade inativa (crianças de 0 a 14 anos e idosos) para cada 100, sendo que em 1980 era de 73,20 para cada 100. Entretanto, dos anos 1990 em diante estamos vivendo um preocupante descompasso entre a oferta de mão de obra e a de ocupação, problemas do mundo do trabalho que se traduzem no desemprego, na informalidade e na queda de renda.

Em 2003 tínhamos uma taxa de desemprego de 10%, contribuíram para isso a desestabilização econômica dos anos 1980/90, restrição de crédito, altas taxas de juros, reestruturação produtiva – que destruiu postos de trabalho principalmente na indústria – ocasionada como reação à desregulamentação;

contribuíram também a privatização das estatais e as transformações tecnológicas.

Quanto ao trabalho informal observamos que dentre aqueles que estão no mercado de trabalho em 2003, 24,2% estavam sem carteira assinada e, dentre os 21,3% que se declararam autônomos, 81,9% não contribuem com a Previdência, um indicativo de que estes estão envolvidos em atividades precárias.

Devemos aqui chamar a atenção para o fato de que a renda média do trabalhador brasileiro é de R\$ 639,30, e que persistem problemas quanto a entrada do jovem no mercado de trabalho e de discrepância entre a renda de mulheres e negros quando comparadas a de homens e brancos, além de que há cerca de 1,7 milhões de crianças entre 10 e 14 anos trabalhando no Brasil.

Por mais baixa que seja, a renda média de R\$ 639,30 e a per capita domiciliar de R\$ 360,50, escondem uma gritante desigualdade e concentração de renda que se revelam na constatação de que 31,7% da população têm renda per capita de até meio salário mínimo – considerados pobres – e cerca de 12,9% vive com até ¼ de salário mínimo, somados totalizam 75,8 milhões de pessoas.

Dados sobre a educação dos brasileiros também são, e muito, preocupantes. Seus problemas de um modo geral se traduzem no elevado índice de analfabetismo principalmente entre adultos e idosos; na baixa escolaridade média da população, no acesso restrito ao ensino superior e a baixa qualidade do ensino básico.

De um modo geral destaco que 11,6% da população é analfabeta, sendo que os maiores índices estão entre a população urbana e negra. Apesar de 97% das crianças entre 7 e 14 anos estarem na escola, a média de estudos do brasileiro é

de 6,4 anos, e das crianças matriculadas na 1ª série do ensino fundamental cerca de 70% concluem a 8ª série, escolaridade estabelecida como obrigatória pela Constituição. Dos jovens entre 15 e 17 anos apenas 53% estão matriculados no Ensino Médio e dentre os de 18 a 24 anos 10% estão matriculados no Ensino Superior. Assim como também o atendimento a educação infantil é praticamente inexistente, pois das crianças entre 0 e 6 anos apenas 26,8% é atendida.

Acredito que os dados até aqui apresentados sejam suficientes para mostrar a necessidade do provimento das políticas sociais por parte do Estado. A tarefa é complexa, tendo que estes e outros problemas estão correlacionados e com toda certeza não serão resolvidos pelo mercado, nem pela caridade filantrópica ou pela ação do Terceiro Setor.

As políticas sociais com certeza não resolverão o problema do desenvolvimento econômico, mas contribuirão para garantir mais qualidade de vida à população, para diminuir os índices de pobreza e exclusão social e diminuir a concentração de renda.

Nestes termos a participação da sociedade civil na gestão é fundamental para garantir justa aplicação e alocação de recursos e a elaboração de políticas condizentes com a dinâmica e realidade da cidade.

O caráter universal dos Direitos também é fundamental. A elaboração de políticas compensatórias ao sabor do Neoliberalismo apenas contribuirá para apagar focos de incêndio, sem que se resolva o problema. É necessário que o Estado trabalhe de maneira universal, e de maneira interligada, conjunta, que a “compartimentação”, a fragmentação entre as áreas da administração seja combatida e que a Infância, por exemplo, seja problema da Educação, mas,

também do Serviço Social, da Saúde, da Cultura, do Esporte, do Lazer, do Trabalho, para que sejam elaboradas políticas públicas conjuntas e universais, que visem a solução e não a minoração dos problemas.

Obviamente aqui entra a discussão entre a imposição do pagamento das dívidas – interna e externa - e dos juros que as acompanha, embutida na Lei de Responsabilidade Fiscal, em confronto com a que será chamada de “Lei de Responsabilidade Social”. Estamos diante de um embate que é, sobretudo, político e que depende da “vontade” dos governantes no estabelecimento das diretrizes e prioridades de seus governos.

Aos governantes cabe uma questão: quanto mais tempo resistirá a população de nossas cidades exposta a tão baixas condições de sobrevivência, qualidade e perspectivas de vida? Será que já não é passada a hora de pararmos para pensar no que realmente vale a pena investir e que nação queremos?

A participação popular, a abertura do Estado e a redefinição da relação entre Estado e Sociedade Civil são fundamentais, entretanto, sua prática ainda precisa ser problematizada, considerando que está permeada por interesses diferentes e até mesmo divergentes, representados por projetos políticos condizentes ou com a democracia, ou com o Neoliberalismo.

Como aponta Dagnino (2004) ambos projetos políticos necessitam da “sociedade civil” e de espaços públicos, a diferença é que no segundo não há espaço para que os diferentes sujeitos sociais deliberem sobre as regras do jogo, cumprindo por vezes, apenas o papel de executores de serviços públicos, que deixam de ser políticas públicas e são deslocados da dimensão dos direitos sociais.

A participação na gestão pública pode não ser o suficiente para resolver tais questões, mas cumpre importante papel na medida em que permite o dissenso e que diferentes reclamos ganhem visibilidade, por isso os problemas apresentados pela prática dos espaços de co-gestão, como a falta de capacitação técnica e política dos atores que deles participam, precisam ser reconhecidos e enfrentados.

Deve-se pensar o Estado e Sociedade Civil como complementares, e atravessados de diferentes interesses que precisam ser negociados. Portanto (até mesmo em situações marcadas pelo autoritarismo e centralização) as decisões acerca das políticas públicas não são tomadas tão somente levando em consideração interesses pessoais dos gestores ou não são simples barganhas e interesses corporativos. As decisões acerca das políticas públicas levam em consideração fatores históricos e as forças políticas que estão em jogo.

Considerando que maior parte das decisões de investimento, destinação do orçamento para políticas públicas são fortemente influenciadas pelos interesses do governante, com exceção – pelo menos formalmente - às políticas de saúde e educação que têm obrigatoriedade de destinação de uma determinada porção do orçamento, é fundamental que haja uma sociedade civil “organizada” capaz de deliberar e fiscalizar as ações do Estado.

As decisões acerca das políticas públicas têm que ser mais de Estado do que de Governo, ou seja, é necessário que a intervenção estatal seja mais ampla, estruturada e duradoura de forma a transcender os governos em exercício e garantir sua continuidade.

As Ouvidorias Públicas têm como potencial contribuir para uma organização administrativa do Estado e para a formulação de políticas públicas voltadas para o

cumprimento dos direitos do cidadão a medida em que conseguirem, por um lado, exercer seu papel de defensor público, garantir a transparência dos atos públicos e que o cidadão tenha acesso às informações que necessitar, ou reivindicar; e por outro, com que o Estado compreenda sua atuação e também utilize das informações das Ouvidorias para seu aprimoramento. É sobre as dificuldades e possibilidades que permeiam estas questões que trataremos adiante.

II CAPÍTULO

DO INSTITUTO DO OMBUDSMAN AS OUVIDORIAS PÚBLICAS NO BRASIL

1. HISTÓRICO E QUESTÕES SOBRE AS OUVIDORIAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

A discussão sobre o papel da Ouvidorias é, sobretudo política, tendo que sua atuação depende fortemente da conjuntura vivida e das características do Estado que determinam a qualidade da gestão e das políticas públicas prestadas, da relação estabelecida entre Estado e Sociedade Civil, e a atuação das Ouvidorias.

A Ouvidoria precisa antes de tudo ser um órgão autônomo, sendo que o ideal é que o Ouvidor fosse escolhido por outra instituição que não a ser fiscalizada, como se verá adiante são poucas as Ouvidorias no Brasil que contam com isso, e que têm autonomia funcional e orçamentária. É preciso evitar que o Ouvidor fique a mercê do governante podendo ter seu trabalho facilmente esvaziado e destituído de sentido.

É primordial que as Ouvidorias contem com uma equipe cuidadosamente selecionada, capacitada e treinada para que seja capaz de controlar e propor novas formas de ações visando melhora administrativa e trabalhar na garantia dos direitos sociais, esse último, importantíssimo em um momento, em que temos um quadro de crescente empobrecimento da população, aumento da desigualdade e em que é extremamente necessário navegar contra uma ideologia que tenta descaracterizá-los sob a capa da caridade e, principalmente, de uma Reforma do Estado que pretende o seu desmonte.

E mais, uma equipe que seja capaz de garantir a transparência de seu trabalho e a visibilidade necessária a um espaço público, e aqui a Ouvidoria brasileira conta com um mérito: o cidadão tem livre acesso ao Ouvidor.

Como aponta Gomes (2004), a partir de uma revisão bibliográfica sobre o instituto do ombudsman, do qual as Ouvidorias Brasileiras, apesar de terem sido inspiradas nele, em muito se distanciam, nota-se a presença de alguns consensos doutrinários, presentes na legislação de diversos países, quanto a unipessoalidade do órgão, o que lhe permite maior unidade e coerência e confere a importância e força moral necessária às suas intervenções junto ao poder público, pois o ombudsman deve por em evidência suas mazelas e cobrar mudanças e não substituir com suas ações a da administração pública; por não ter poderes punitivos sua atuação é qualificada como uma “magistratura da persuasão”.

Para tal o ombudsman deve ter mandato determinado que lhe garanta inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, preferencialmente, não coincidindo com o período de troca dos governantes.

O instituto surge como importantíssimo meio de defesa dos direitos individuais e coletivos ameaçados pela ação do Estado e sua fiscalização recai, em regra, sobre todos os órgãos e agentes da administração direta e indireta.

Como mostra Gomes (2004), o Instituto internacional do Ombudsman afirma que os papéis fundamentais da instituição são:

“...proteger o povo da violação dos direitos, abusos de poder, erro, negligência, decisão injusta, e má administração a fim de melhorar a administração pública e fazer com que as ações do governo sejam

mais abertas e que o governo e funcionários sejam mais transparentes com os cidadãos.” (Gomes, 2004:44)

Outra marca deste instituto é que a apresentação de queixas, denúncias e reclamações e sua atuação dentro da administração pública estão livres de formalização legal, permitindo inclusive a informalidade de seus atos o que vai de encontro com a burocracia e lentidão da administração pública.

Neste ponto é preciso cuidado com a amplitude de atribuições sem a previsão dos necessários instrumentos para sua execução, pois, aliado a falta de independência do titular, pode-se desta maneira descaracterizar a iniciativa e o canal de denúncia pode assim tornar-se manipulável por quem detêm o poder.

Por isso a publicidade de seus atos é tão importante na garantia do pleno exercício de sua função.

Historicamente a origem do ombudsman tem sido localizada na Suécia, quando o Rei Carlos XII criou em 26/10/1713 o ofício de Supremo Representante do Rei (Hogsta ombudsmänem) com a competência de vigiar os funcionários do governo na execução das ordens e Leis por ele baixadas. Mas foi somente ao longo do século XX que o instituto do ombudsman foi se consolidando e sendo implementado nos países Europeus e mais tarde, nas duas últimas décadas, na América Latina.

No Brasil a primeira proposta de instituição foi apresentada em 1823, fortemente influenciada pela experiência sueca, com a denominação de “Juiz do Povo”. Apenas a partir dos anos 1960 são encontradas outras referências ao órgão, e em 1961 foi elaborado o decreto nº 50.533 revogado antes de ser

colocado em prática que tinha por objetivo implantar, nas capitais dos Estados, Sub Gabinetes da Presidência da República, com a finalidade de encaminhar aos órgãos pertinentes, da administração federal, reclamações, pedidos e papéis de interesse da população local.

O debate nacional sobre o ombudsman desponta a partir dos anos 1970 como reação ao autoritarismo e a um Estado extremamente tecnocrático que havia obstruído todos os canais formais e informais pelos quais a sociedade civil poderia exercer o controle de suas ações. Momento em que a cidadania era rotulada de “subversão à ordem” e da destituição dos direitos civis e políticos, mas também, marcado pela emergência dos chamados “novos movimentos sociais” que contribuíram para a reorganização da sociedade civil e redefinição de sua relação com o Estado.

É no debate e reivindicação pela participação na gestão pública que se insere a discussão sobre a criação de Ouvidorias Públicas no Brasil, espaços que agiriam no controle do Estado. A primeira experiência na Administração Pública brasileira foi a Ouvidoria Municipal de Curitiba, implantada em 08/03/1986.

É após a Constituição de 1988 que as Ouvidorias Públicas se expandem. No âmbito federal a legislação infraconstitucional passou a contemplar Ouvidorias setoriais, como é o caso da Ouvidoria Geral do IBAMA de 1989, nos Estados a primeira é a do Paraná em 1991, nos municípios estão surgindo vários modelos de Ouvidorias, sendo que são atualmente cerca de 100.

Lyra (2004) aponta a Ouvidoria de Santos como a que mais se aproxima do ombudsman sueco, instituída em 1994 pela Lei Complementar nº 121, de 14/04/1994, está vinculada ao poder executivo, seu titular tem mandato

estabelecido em Lei, possui competência sob a administração direta e indireta e conta com articulações com o Poder Legislativo, Ministério Público e representantes da sociedade civil previstos na Lei que institui o órgão.

Lyra coloca também, que se tem atualmente no Brasil, vários modelos de Ouvidorias, nos âmbitos federal, estadual e municipal, que podem, de uma forma geral, serem classificados de setoriais e gerais. As Ouvidorias se distinguem do modelo do ombudsman, principalmente no que se refere à autonomia de seu dirigente, localização institucional, competência e modos de seleção.

No caso dos Ombudsman, estes estão ligados ao parlamento com poderes que abrangem o legislativo, o executivo e em alguns casos o judiciário; possuem autonomia funcional, financeira; mandato a exemplo dos parlamentares e hierarquicamente, o nível mais alto, pela notoriedade de sua função.

Muitas Ouvidorias no Brasil são criadas de cima para baixo, mediante norma editada pela autoridade fiscalizada, os Ouvidores estão ligados ao executivo e são escolhidos pelo governante, podem ser demitidos e, portanto, são hierarquicamente a eles submetidos e sua atuação caracteriza-se pela busca da modernização e eficácia administrativa. (LYRA, 2004)

Esses são fatores que comprometem e muito a ação do órgão, tornando-o facilmente manipulável e reduzindo-o a, mais um canal a serviço daqueles que sempre tiveram acesso ao Estado.

Para o autor, uma Ouvidoria democrática deve contar com alguns fatores para seu pleno funcionamento, tais como: ter assegurado em Lei um prazo para que os dirigentes interpelados respondam à Ouvidoria, podendo em caso de falta incorrer em processo administrativo; assegurar sigilo ao cidadão em casos no quais este

poderá sofrer algum prejuízo em ser identificado; acesso a informação sempre que necessário, aqui se está sobretudo garantindo o direito de acesso do cidadão; publicação periódica dos resultados de seu trabalho; e o poder de investigar, sendo suficiente a garantia de condições de instrução com o máximo de informações antes de encaminhar ao órgão competente pedido formal de instauração de inquérito.

Especificamente com relação as Ouvidorias Municipais no Brasil estas começaram a ser implementadas durante os anos 1990, com maior intensidade após 1999. Esse foi um período marcado pela política neoliberal e, em que foi implementada a Reforma do Estado de Luiz Carlos Bresser Pereira pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, que, como visto anteriormente, teve como objetivo modificar a lógica da gestão pública, através da noção de eficiência administrativa – qualidade na gestão, que se concretizou em ações como a descentralização, privatização e focalização das ações do Estado, abrindo espaço para o Terceiro Setor executar as políticas públicas sociais.

E é reduzindo a gestão pública a termos gerenciais que o cidadão está sendo reduzido a usuário do serviço público, e conseqüentemente o controle deste serviço passa se dar, sob essa ótica, pelo controle do resultado, ou seja, avaliando se as metas traçadas foram alcançadas, cumpridas. Como salienta Gomes (2004):

“Assim, com a legitimação ativa para os mecanismos de controle e participação restringindo-se à condição de usuário, o bem jurídico tutelado deixa de ser o próprio controle ou a participação (instrumentos de concretização dos princípios constitucionais administrativos) para ser a adequação do serviço prestado, tal como previsto paradigmaticamente na Lei nº 9887/95.” (Gomes, 2004: 89)

A Ouvidoria é um espaço de participação direta que se define por ser “defensor” do cidadão perante a administração pública, pode ser considerado como tal por tornar visíveis os atos da administração, na medida em que garante ao cidadão uma prestação de contas sobre o tema que lhe foi reivindicado e por negociar os interesses apresentados pela sociedade civil, tendo sempre como referência o cumprimento dos direitos, em especial dos direitos sociais, sendo que muitas das reivindicações apresentadas referem-se ao não atendimento desses ou má prestação das políticas públicas.

O Ouvidor é essencialmente a “voz” do cidadão dentro do governo, por isso sua idoneidade e habilidade política são primordiais. Depende de conhecimento do funcionamento do governo, de um bom relacionamento com os servidores e não somente com aqueles que detêm cargos de decisão, para que possa acima de tudo negociar e trabalhar contra a burocracia que entrava, dificulta e dá margens ao clientelismo.

Constitui-se, portanto, em um importante órgão na busca pela garantia do cumprimento dos direitos sociais, pois, através da força política que lhe é conferida pela cidadania pode agir em oposição a um Estado cuja lógica esteja pautada no Direito como instrumento legalizador dos interesses privados mercantis e que veja a sociedade civil como necessária, importante, para cobrir suas lacunas na execução e fiscalização dos serviços públicos, que de políticas passam a ser denominados serviços.

A partir do debate apresentado podemos deduzir que Ouvidor pode e deve trabalhar para romper a contínua “reconstrução da hierarquia excludente” fundante da sociedade brasileira. Os direitos sociais e a concepção de cidadania

apresentada pelo liberalismo como uma forma de compensar, apaziguar, a desigualdade inerente ao sistema capitalista são também, fruto das lutas sociais travadas. O desmonte dessas conquistas sociais só é possível perante um enfraquecimento dessa luta e, portanto, da desarticulação das pessoas que dela fazem parte.

A lógica Neoliberal do mercado e da concorrência por competência responsabiliza o indivíduo por sua posição de desempregado e conseqüente precariedade de condições de vida. Os direitos, as políticas públicas são mais do que nunca percebidos como um favor a ser prestado pelo Estado, pois se fosse competente o indivíduo adquiriria no mercado os bens relativos à saúde, educação, moradia, lazer... e, enquanto isso, as elites se redimem através da caridade.

A transferência da execução das políticas públicas para o terceiro setor tem incidência direta sobre a qualidade desse serviço público prestado; pois, por um lado, o Estado, via de regra, não tem condições de fiscalizar a qualidade dessas ações terceirizadas e, por outro, no ideal Neoliberal da Reforma do Estado, quem deve fazê-lo é a sociedade organizada, porém sem força política...

As Ouvidorias Públicas carregam a responsabilidade de defender os direitos dos cidadãos e os princípios norteadores da administração pública em nossa Constituição e, portanto, têm uma árdua tarefa. Se conduzidas dentro do projeto político da democracia, têm força para ao menos tornar público o debate sobre o papel do Estado e sobre a necessidade de elaboração e implementação de políticas públicas universais.

Tarefa que só é possível por causa da “base” construída pelos movimentos sociais durante os anos 1970/80, cujas conquistas não podem ser esquecidas, ou dadas como concluídas. Pelo contrário, ainda há muito há ser feito.

A Ouvidoria Pública é um órgão que vêm se multiplicando no Brasil em proporções geométricas, mas ainda desconhecido da população e das administrações públicas. Sem um ordenamento jurídico federal cada Estado, Município e Empresa Pública implanta suas Ouvidorias em diferentes bases, que podem até atender aos princípios, norteadores, aqui apresentados, mas não garante que estejam trabalhando segundo os princípios democráticos que fundamentaram sua discussão e criação no Brasil.

Vive-se um momento de “retração” participativa, ou no qual, no mínimo, os movimentos sociais não estão em pauta e o descrédito na política é um sentimento comum.

As Ouvidorias podem, legalmente (tendo sua base jurídica) e politicamente, trabalhar para evidenciar os problemas da lógica gerencial dentro do Estado e viabilizar, a redefinição do papel do Estado a partir da ótica da sociedade civil.

Poder-se-ia argumentar que a Ouvidoria não é um espaço que permite deliberação tal qual os Orçamentos Participativos ou os Conselhos Gestores, mas o Ouvidor, quando apresenta suas demandas à administração cobra mudanças que atendam aos reclamos sociais.

Por isso é essencial uma equipe que seja capaz de ler, compreender os reclamos que vêm desconexos da população, relacioná-los, identificar o que está por trás deles e trabalhar para modificar o que os gera e não se limitando na resolução de questões pontuais, até mesmo porque quem mais procura a

Ouvidoria são atores individuais com problemas que são ainda mais específicos do que os apresentados pelas organizações sociais, bem como a fiscalização da sociedade civil.

É, portanto, fundamental conhecer como estão estruturados estes espaços, quem deles tem participado e que mudanças têm provocado nos desenhos institucionais, por um lado para evitar que espaços como as Ouvidoria Públicas, e outros que foram criados a partir das conquistas dos movimentos sociais, se esvaziem de sentido, e que essas conquistas não se percam em meio ao discurso Neoliberal.

III CAPÍTULO

OUVIDORIAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS

Neste capítulo são apresentados os resultados do trabalho de campo. Com base na experiência da Ouvidoria Municipal de Campinas e no debate teórico anteriormente apresentado, foram levantadas questões e informações que serviram de parâmetro para as entrevistas realizadas com outras Ouvidorias Públicas Municipais.

O intuito foi conhecer como essas Ouvidorias estão estruturadas, como definem seu trabalho e quais as dificuldades que enfrentam. Para tal, realizou-se um levantamento que visou relacionar os serviços de Ouvidorias Municipais em funcionamento. Para todas foi enviado um questionário quantitativo, cujos resultados são apresentados neste capítulo. Após a obtenção dos dados quantitativos, foram escolhidas três Ouvidorias de municípios com características e tempo de implantação distintos para a realização de entrevistas qualitativas com os Ouvidores, visando o aprofundamento dos temas mais problemáticos apontados nos resultados do questionário, a identificação das principais características do trabalho desenvolvido e seus pontos de tensão. Foram escolhidas as Ouvidorias dos Municípios de Santos, Santo André e Jundiaí, todas no Estado de São Paulo.

Inicia-se o capítulo apresentando o trabalho da Ouvidoria Geral do Município de Campinas e os questionamentos levantados por sua equipe sobre a prática cotidiana e eficácia do trabalho, bem como dos objetivos de uma Ouvidoria Pública Municipal, questões que, juntamente com o debate teórico anteriormente apresentado, nortearam a pesquisa de campo.

A seguir, são apresentados os resultados da pesquisa quantitativa, realizadas com Ouvidorias de vários Estados do País.

Na parte final deste capítulo são apresentados os relatos das experiências dos Municípios de Santos, Santo André e Jundiaí, três Ouvidorias com estruturas e objetivos de trabalho diferentes, pois possuem entendimentos diferentes acerca do papel de uma Ouvidoria Municipal, ao mesmo tempo em que, convergem e defendem que são um canal de interlocução entre a cidadania e o Estado e um importante instrumento de exercício da democracia direta.

3.1 - OUVIDORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

A Ouvidoria Geral do Município de Campinas foi inicialmente instituída pelo decreto 11.085 de 29/01/1993, durante o Governo do Prefeito Magalhães Teixeira. O órgão foi esvaziado no governo seguinte e somente foi reaberto em setembro de 2002, por iniciativa da então Prefeita Izalene Tiene, que modificou o decreto que criava a Ouvidoria através do decreto 14.083 de 18/09/2002.¹

O objetivo foi o de se constituir um canal democrático de interlocução entre o cidadão e a administração pública, e de a Ouvidoria ser para os demais órgãos do poder executivo municipal um “órgão propositivo”, ou seja, a expectativa era de que a partir das demandas apresentadas pela Ouvidoria surgissem propostas de mudanças administrativas visando melhorar a qualidade da gestão e das políticas públicas.

¹ Ver: www.campinas.sp.gov.br/ouvidoria/historico.

O órgão foi instalado fora das dependências do paço municipal como forma de garantir o sigilo e preservar a identidade dos cidadãos que o procurassem. Seu quadro foi constituído por onze funcionários, e por ser um órgão dentro do Gabinete da Prefeita, foi estruturado em Assessoria Jurídica, Assessoria Técnica e Expediente. Este último compreendia o atendimento do telefone 0800 e o atendimento pessoal realizado por um Assistente Social, as duas principais formas disponíveis ao cidadão para se comunicar com a Ouvidoria.

A Ouvidoria administrativamente tinha sua estrutura, financeira e de recursos humanos, ligada ao gabinete do prefeito. Como não existia o cargo de Ouvidor na estrutura da administração, foi transformado um cargo de administrador regional, com “status” e salário inferior ao de Secretário de Governo, em Ouvidor Geral do Município, apesar de o decreto estabelecer que o Ouvidor tinha “status” de Secretário. Por consequência o órgão enfrentou várias limitações para seu funcionamento, já que por ser um órgão ligado ao Gabinete do Prefeito não tinha a autonomia necessária para o desenvolvimento de seu trabalho, isto somado ao fato de que a administração pública e seus servidores, por não estarem habituados a serem cobrados e terem seus erros ou problemas apontados pelo cidadão, inicialmente não compreenderam e resistiram ao trabalho do órgão demorando para encaminhar respostas e atender às solicitações feitas, bem como, questionavam e acusavam a Ouvidoria de estar privilegiando os cidadãos que a procuravam.

Tal visão gradativamente se reduziu ao longo do tempo. Hoje muitos servidores fazem uso freqüente do órgão, bem como para lá encaminham os cidadãos.

A Lei 12.056/04 que dispõe sobre a Ouvidoria Geral do Município de Campinas foi aprovada apenas em setembro de 2004. Criou-se então a Ouvidoria como um órgão do poder executivo, com estrutura igual à de uma Secretaria de Governo, com centro de custos (RH) e orçamento próprio.

Foi criado um cargo de Ouvidor com status de Secretário Municipal. A nomeação do Ouvidor(a) é feita pelo Prefeito para um mandato de 2 anos, podendo ser renovado por mais dois, com garantia de inamovibilidade, a não ser por falta grave, e o período de seu mandato independe do período do mandato do prefeito. Foram também criadas duas Coordenadorias e o Gabinete do Ouvidor, ajustando assim a estrutura do órgão.

São atribuições da Ouvidoria Geral de Campinas conforme o estabelecido no art. 2º da Lei 12.056/04:

I - receber e apurar denúncias, reclamações, críticas, comentários e pedidos de informação sobre atos considerados ilegais comissivos e/ou omissivos, arbitrários, desonestos, indecorosos, ou que contrariem o interesse público, praticados por servidores públicos do município de Campinas ou agentes públicos;

II - diligenciar junto às unidades da Administração competentes para a prestação por estes, de informações e esclarecimentos sobre atos praticados ou de sua responsabilidade, objeto de reclamações ou pedidos de informação, na forma do inciso I deste artigo;

III - manter sigilo, quando solicitado, sobre as reclamações ou denúncias, bem como sobre sua fonte, providenciando, junto aos órgãos competentes, proteção aos denunciantes;

IV - informar ao interessado as providências adotadas em razão de seu pedido, excepcionados os casos em que a lei assegurar o dever de sigilo;

V - recomendar aos órgãos da Administração a adoção de mecanismos que dificultem e impeçam a violação do patrimônio público e outras irregularidades comprovadas;

VI - elaborar e publicar trimestral e anualmente no Diário Oficial do Município, relatório de suas atividades e avaliação da qualidade dos serviços públicos municipais;

VII - realizar cursos, seminários, encontros, debates e pesquisas versando sobre assuntos de interesse da Administração Municipal no que tange ao controle da coisa pública;

VIII - coordenar ações integradas com os diversos órgãos da municipalidade, a fim de encaminhar, de forma intersetorial, as reclamações dos munícipes que envolvam mais de um órgão da administração direta e indireta;

IX - comunicar ao órgão da administração direta competente para a apuração de todo e qualquer ato lesivo ao patrimônio público de que venha a ter ciência em razão do exercício de suas funções, mantendo atualizado arquivo de documentação relativo às reclamações, denúncias e representações recebidas.

E conforme o estabelecido pelo art 5º também compete ao Ouvidor:

I - propor aos órgãos da Administração, resguardadas as respectivas competências, a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas, civis e criminais;

II - requisitar, diretamente e sem qualquer ônus, de qualquer órgão municipal, informações, certidões ou cópias de documentos relacionados com as reclamações ou denúncias recebidas, na forma da lei;

III - recomendar a adoção de providências que entender pertinentes, necessárias ao aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pela Administração do Município de Campinas;

IV - recomendar aos órgãos da Administração Direta a adoção de mecanismos que dificultem e impeçam a violação do patrimônio público e outras irregularidades comprovadas;

V - celebrar termos de cooperação com entidades públicas ou privadas nacionais, que exerçam atividades congêneres às da Ouvidoria.

O órgão conta também com um conselho consultivo, cuja participação, também, é regulamentada pela Lei 12.056/04. O Conselho é formado por sete

membros, sendo o Ouvidor um deles e seu presidente. Os membros são escolhidos entre entidades da sociedade civil pelo Ouvidor e Prefeito, por um mandato de dois anos, podendo ser renovado uma única vez.

São realizadas reuniões mensais na sede da Ouvidoria nas quais são discutidas as ações do órgão e, o resultado de seu trabalho. Também se realizam reuniões extra-ordinárias com Secretários do Governo para cobrar resolução e retorno das demandas a Ouvidoria e apresentar aos Secretários propostas de mudanças baseadas nos dados dos protocolos e discussões travadas durante as reuniões do Conselho.

A colaboração do conselho tem sido de extrema relevância para o órgão, tem auxiliado, e provocado, na discussão sobre o significado de uma Ouvidoria Pública, reflexão que está tanto melhorando a relação estabelecida com a administração; e ocasionando mudanças internas relacionadas ao cotidiano e forma de organização do trabalho da Ouvidoria.

Desde sua criação, ano a ano, o órgão teve um significativo aumento de sua demanda² (quadro 01), resultado por um lado da credibilidade do trabalho e de outro de problemas “crônicos” que foram se agravando em algumas áreas.

Quadro 01: Total de protocolos recebidos – Ouvidoria Geral de Campinas

ANO	Total Recebido – Anual	Média Mensal de Recebimento de Protocolos
2002 (Setembro a Dezembro)	245	61
2003	754	62
2004	1033	86
2005	1425	118
2006 (Janeiro e Fevereiro)	404	202

² Todas as informações sobre a demanda atendida pela Ouvidoria estão baseadas nos balanços estatísticos emitidos mensalmente pelo órgão, que estão disponíveis em: <http://www.campinas.sp.gov.br/ouvidoria/balanco>

Grande parte das demanda do órgão se concentra em reclamações sobre a falta de qualidade de serviços prestados pela administração municipal em várias áreas; o não atendimento de solicitações tais como limpeza pública e podas de árvores; mau atendimento prestado pelos servidores, e morosidade na conclusão dos processos, como solicitações de revisão de valor de impostos ou solicitações de alvará, habite-se, ou fiscalizações de comércios irregulares. (Quadro 02)

Há também um grande número de reclamações concentradas na falta de qualidade da política de saúde. São reclamações referentes à falta de profissionais, médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem; demora para marcação de consulta nas unidades básicas de saúde; falta de medicamentos e materiais; conservação e manutenção dos equipamentos e demora para marcação de consultas com médicos especialistas, como cardiologia, ortopedia...

Quadro 02 – Principais Reclamações

Descrição	Total
Impostos e Taxas	634
Processo Moroso	503
Fiscalização Ausente ou Ineficaz	500
Atendimento	451
Poda de árvore	323
Falta de Informação	196
Falta de Médico	191
Falta de Medicamento	187
Demora para Marcar Consulta	129
Perturbação do Sossego	124

Limpeza de Terreno Particular	105
Comércio Irregular	103
Buracos em via pública	96
Falta de Material	84
TOTAL	3626

A Ouvidoria Geral de Campinas também recebe denúncias contra prováveis crimes cometidos pelos servidores públicos. Após a instrução do processo os encaminha aos Secretários responsáveis, ou seja, àquele cuja pasta foi alvo da denúncia e também ao responsável pelo Departamento de Inquéritos Administrativos, informando o Prefeito sempre que necessário.

Dentre as denúncias crimes, destacam-se denúncias de infração disciplinar, favorecimento, e abuso de autoridade, que somadas, totalizam 48% deste tipo de demanda desde o início do trabalho do órgão.

Dos 3667 protocolos da Ouvidoria de Campinas, registrados de 2002 até 31/01/2006, 423 foram classificados como Supostos Crimes/Infrações, ou seja, aproximadamente 11% da demanda.

As Secretarias que receberam o maior número de reclamações, até 31/01/2006, são: Saúde – 23%; Finanças – 17%; Infra Estrutura - 17%; Urbanismo – 10% ; Transportes e Emdec (Autarquia Municipal responsável pela gestão do Transporte Urbano) somadas representam 4% e Educação – 4%. Somadas representam 75% da demanda da Ouvidoria. As Secretarias que concentram o maior número de protocolos sem resposta são: Saúde, Finanças, Infra Estrutura e Urbanismo.

O órgão tem estabelecido como formas de atendimento ao público o telefone 0800; atendimento pessoal realizado por um Assistente Social e o recebimento de cartas, não aceitando reclamações via e-mail. Destas, as mais procuradas são o telefone 0800, que concentra 75% do atendimento e o atendimento pessoal, com 23%

O cidadão tem a opção de realizar uma denúncia/reclamação de forma anônima ou de se identificar somente para a Ouvidoria, neste caso o órgão não está autorizado a informar o nome de quem reclama para a Secretaria a qual seu protocolo será encaminhado. Entretanto, 91% das pessoas que procuraram o órgão autorizaram sua identificação, 3,27% não autorizam e 4,77% realizaram de forma anônima.

A Ouvidoria de Campinas divulga seu trabalho através da afixação de cartazes e distribuição de folders nos órgãos municipais, além de periodicamente publicar o resultado de seu trabalho, que é distribuído gratuitamente pelo órgão, bem como divulgado na imprensa local. Entretanto, 50% das pessoas que procuram o órgão desde o início de seu funcionamento declararam terem sido orientados por servidores municipais, 10% informaram terem tomado conhecimento através do cartaz e 8% pela imprensa.

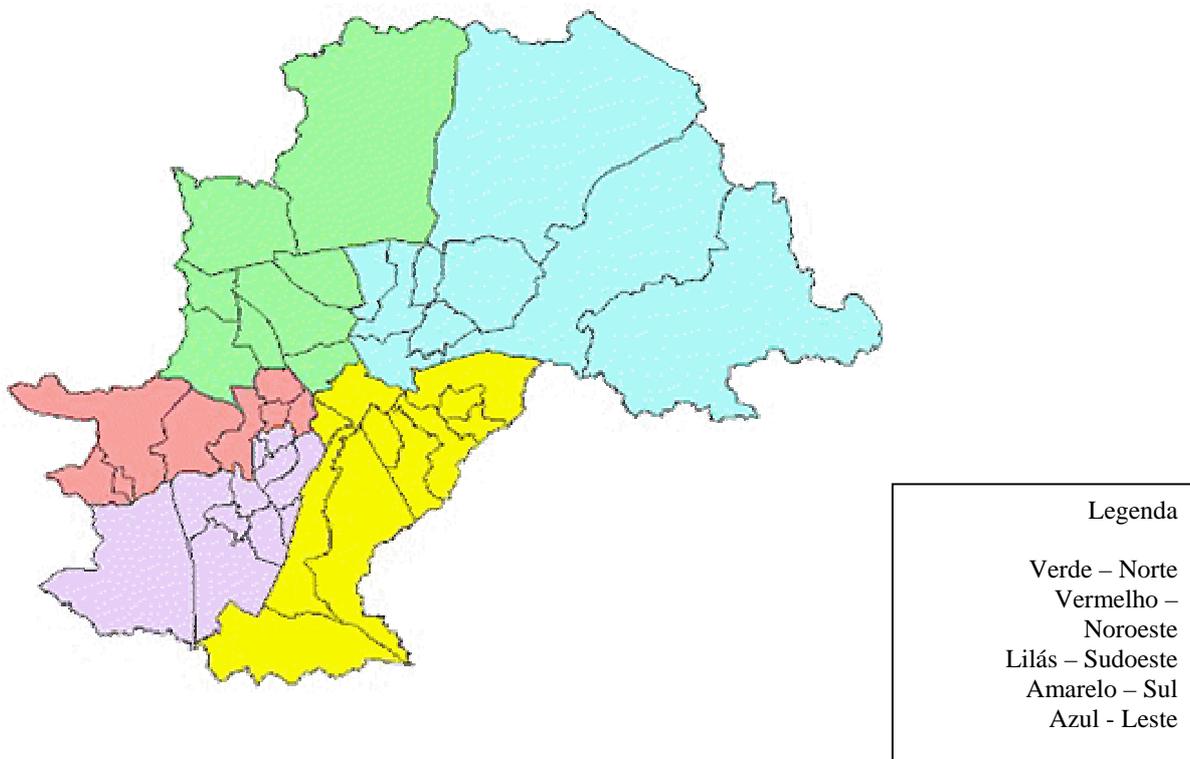
O órgão tem desde o início realizado um levantamento do “perfil social” dos cidadãos que o procura, conforme pode ser observado no quadro 03.

Quadro 03: Perfil Social

Faixa Etária	Totais
31-40	586
41-50	687
51-60	486
Escolaridade	
Ensino Fundamental	640
Ensino Médio	971
Ensino Superior	760
Região de Moradia	
Leste	891
Noroeste	138
Norte	544
Sudoeste	459
Sul	682
Identificação Étnica	
Afrodescendente	265
Branca	1620
Negra	104

A divisão por região de moradia utilizada pelo órgão é a divisão oficial da Prefeitura, a partir da qual estão distribuídos os equipamentos municipais e se faz a identificação dos distritos (divisão utilizada pelas Secretarias de Saúde e Cidadania e Trabalho), conforme mapa 01.

Mapa 01 – Distritos do Município de Campinas³



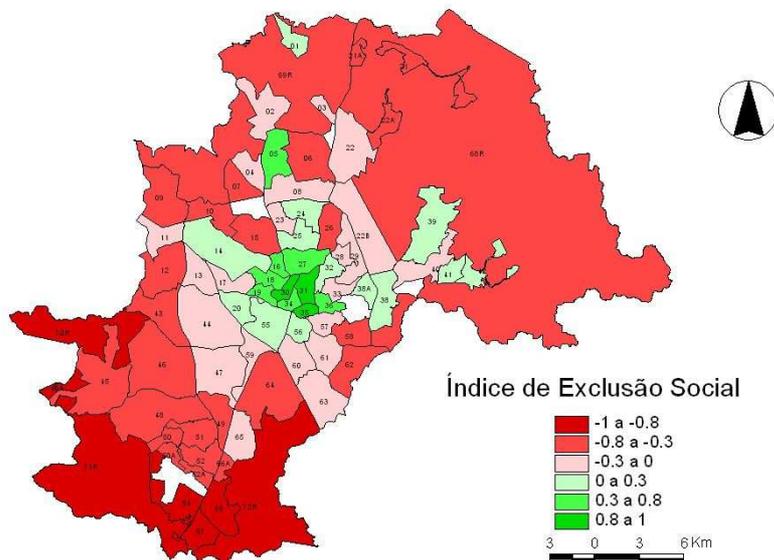
A análise dos dados de região de moradia mostra que são os moradores das regiões com melhores condições de vida que procuram a Ouvidoria. Está sendo considerado para a análise o trabalho “Mapa da Vulnerabilidade Social. Campinas, 2004”, realizado pela Prefeitura Municipal de Campinas em 2004.

O trabalho demonstra que os menores índices de condições de vida estão nas regiões Sudoeste, Noroeste e na área Rural da região Leste. São estas, justamente, as áreas com o menor número de reclamantes e, também, são poucos os moradores de área rural que procuraram a Ouvidoria de Campinas. No mapa 02, destaca-se o mapa apresentado pelo trabalho sobre o Índice de Exclusão Social.

³ Disponível em: <http://antigo.campinas.sp.gov.br/saúde/distritos.gif>

Mapa 02 – Índice de Exclusão Social

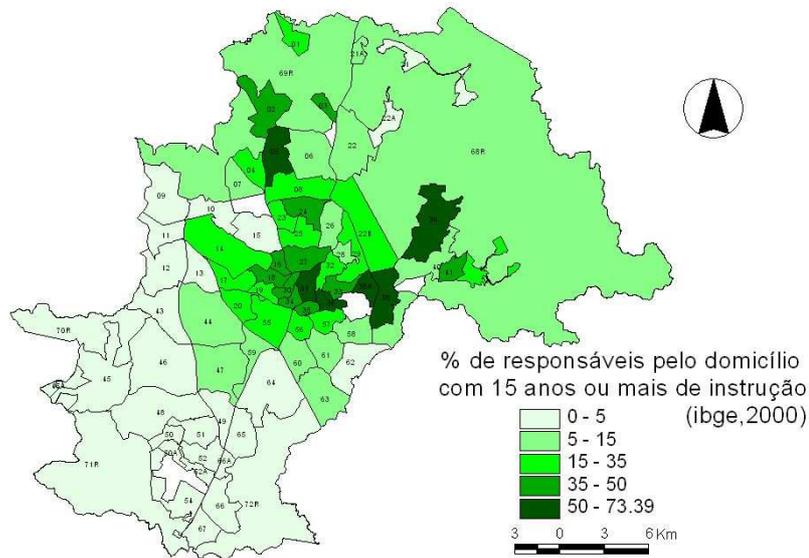
Unidades Territoriais Básicas (UTB) Município de Campinas



Análise do nível de escolaridade dos reclamantes torna ainda mais evidente que o acesso ao órgão ainda está restrito entre a população com melhores condições de vida e, conseqüentemente, com mais acesso a informações e aos canais de participação do Estado. O mapa 03, abaixo, destaca a porcentagem de responsáveis pelo domicílio com 15 anos, ou mais de instrução, o que torna ainda mais evidente a necessidade de melhor divulgação do órgão nas regiões Sudoeste, Noroeste e Norte.

Mapa 03 – Responsáveis por domicílio com 15 anos ou mais de instrução.

Unidades Territoriais Básicas (UTB) Município de Campinas



O aumento da demanda trouxe à equipe questionamentos quanto aos objetivos e eficácia do trabalho que estava sendo desenvolvido, questões inicialmente colocadas pela equipe de atendimento, esgotada por freqüentemente ouvir dos cidadãos perguntas e afirmações como: Para o que vocês servem? O que estão fazendo ai? Se nem com a Ouvidoria cobrando resolvem o meu problema quem vai resolver? Funcionário público é tudo igual, não sei porque achei que fossem diferentes...

Tais reações são decorrentes do tempo de resposta. Quando um cidadão procura uma Ouvidoria, o faz porque está esgotado e porque já passou por todos os canais/caminhos que eram necessários para obter as informações, atendimento ou ter sua solicitação atendida, deposita, então, na Ouvidoria sua última esperança e a certeza de que será atendido.

Os dados apresentados no quadro 04, abaixo, foram levantados no último dia de cada ano. Observamos que concomitante ao aumento da demanda também aumenta a porcentagem de protocolos sem resposta. São considerados como sem resposta aqueles protocolos que foram encaminhados para a Secretaria competente e que dentro do prazo de 10 dias não houve nenhum retorno à Ouvidoria acerca do que foi questionado. Os “em andamento” são os que ainda não tiveram esse prazo esgotado, ou que tiveram algum retorno, mas não conclusivo.

Quadro 04: Protocolos Recebidos x Resolvidos

ANO	TOTAL DE PROTOCOLOS RECEBIDOS	%	TOTAL EM ANDAMENTO	%	TOTAL DE PROTOCOLOS SEM RESPOSTA	%	TOTAL DE PROTOCOLOS RESOLVIDOS	%
2003	754	100%	161	21%	139	16%	593	78%
2004	1033	100%	425	41%	335	28%	608	58%
2005	1425	100%	697	48%	629	37%	726	50%

A primeira vista poderíamos afirmar que o aumento do número de sem resposta seja resultado imediato do aumento da demanda e que não haveria problema nisso. Entretanto, aumentou muito a quantidade de contatos necessários com a administração municipal para a resolução dos protocolos.

O problema é que nem sempre a Ouvidoria consegue com que o cidadão seja atendido com a agilidade almejada e nem sempre, que seja atendido. Problema maior é quando isso começa a se tornar comum. Esta situação em

Campinas começou a ocorrer em algumas áreas, como a saúde, educação e serviços públicos (infra estrutura e urbanismo).

Um dos principais embates que surgiu na equipe foi acerca do dever de resolver ou não as demandas trazidas pelos cidadãos. Afinal a Ouvidoria cobra uma resposta e que sejam adotadas as providências necessárias, mas não executa. Desse modo, a princípio, bastaria informar ao cidadão o andamento de sua solicitação. Mas ao transmitir as informações é também preciso lembrar e considerar que o cidadão não foi atendido, que assim como ele, outros não foram, e mais, que eles têm o direito de serem atendidos, e o Estado, o dever de atender.

Foi então que a equipe começou a discutir formas de encaminhamento que permitissem trabalhar a demanda com base nos direitos da cidadania e mostrar que há demandas que muito mais do que uma demanda individual representam um interesse coletivo que precisa ser reconhecido.

Sem deixar de encaminhar as reclamações individualmente e cobrar sua resolução, o órgão passou a unir reclamações semelhantes e cobrar a resolução dos problemas que estavam por trás delas ao mesmo tempo procurando apresentar propostas tendo por base as informações obtidas através dos relatos dos cidadãos e dos encaminhamentos realizados com os servidores, que expõem à equipe da Ouvidoria suas razões e dificuldades para o atendimento das demandas reclamadas.

Tal postura na avaliação da equipe melhorou o relacionamento com a administração municipal, que deixou de perceber a Ouvidoria como um órgão que só lhe trazia problemas e questionava o trabalho desenvolvido passando a debater o conteúdo do material encaminhado pela Ouvidoria com a preocupação de

melhorar a prestação do serviço público, entendendo o órgão como “um instrumento de avaliação da gestão”.

Além da dificuldade em garantir a resolução dos problemas há também o tempo em que a máquina pública consegue encaminhar o retorno a Ouvidoria. Dos direitos constitucionalmente garantidos, há um que norteia o trabalho de uma Ouvidoria: o direito a informação. (art. 5 inciso XXXIV da Constituição Federal.)

O cidadão ao procurar uma Ouvidoria busca a solução de seu problema, mas também informações acerca, que na maioria dos casos não são prestadas pelos órgãos competentes, ou seja, dificilmente o cidadão tem acesso ao andamento de seu processo ou a informações que o auxiliariam a resolver determinadas questões de forma mais rápida.

Ao demorar para encaminhar uma resposta ao cidadão, seja ela resolutiva ou não, a Ouvidoria fere um princípio Constitucional e também coloca em questão uma de suas razões de existir, não consegue garantir ao cidadão o direito a informação e a transparência dos atos da administração pública.

Essa demora ocorre por um lado porque a administração pública não considera pertinente a divulgação de determinadas informações que venham a expor suas falhas ou dificuldades o que possibilitaria uma atuação mais eficaz da cidadania e por outro, em razão do tempo de funcionamento da própria máquina, burocrática e lenta.

No início de seu trabalho, tentando desburocratizar os tramites de seus protocolos na administração municipal, a Ouvidoria de Campinas buscou estabelecer contatos “informais” com servidores, que eram indicados pelos Secretários, nas diferentes áreas. Como o sistema de protocolos da Ouvidoria não

é integrado a nenhum outro sistema da administração, para garantir o sigilo de informações, e como não há em Campinas um sistema que permita tramitação de processos intranet, há a necessidade de se gerar ofícios que são protocolados e tramitados através do sistema de Protocolo Geral entre os diferentes órgãos da administração.

A intenção era evitar o uso do protocolo geral, o que não deu certo, pois não havia por parte dos servidores a responsabilidade necessária para o encaminhamento das respostas, muitas demandas encaminhadas pela Ouvidoria permaneceram simplesmente esquecidas e perderam-se, e como não havia um *protocolo no papel* os órgãos da administração argumentavam que não haviam recebido a demanda.

A Ouvidoria passou então a encaminhar pelo menos 70% de sua demanda por ofício, com exceção de algumas áreas onde o contato funcionava e ainda funciona, sem a necessidade deles, como saúde e educação. Obviamente a existência do ofício não garantiu o retorno de resposta, surgiram então os ofícios de reencaminhamento e de cobrança de protocolos sem resposta, que geralmente cobram vários protocolos em um mesmo ofício. Em 2004 e até meados de 2005 o órgão havia gerado um número de ofícios bem maior do que o número de protocolos recebidos.

O tempo interno despendido na redação e análise de tais documentos provocou uma distancia e diminuição do tempo despendido no contato direto com os servidores, essencial para o trabalho de uma Ouvidoria.

A análise dos dados demonstra que nos casos em que há um contato direto com os servidores o retorno é muito mais rápido. Tal retorno nem sempre é a

resolução do problema, mas garante ao cidadão informação e acompanhamento de sua solicitação, há inclusive casos em que de posse de tais informações o cidadão aciona outros órgãos públicos, tais como Ministérios Públicos, órgãos do Governo de Estado, o Judiciário buscando mecanismos para a garantia de seus direitos.

Nesse sentido, buscou-se o encaminhamento conjunto das demandas, anteriormente mencionado, e através da realização de seminários e de reuniões com os Secretários reafirmar a obrigatoriedade de responder a população e a responsabilidade do servidor nisso, pois um dos problemas observados pela Ouvidoria é o de que não havia na administração municipal preocupação com o tempo de análise dos processos e responsabilização dos servidores por não realizá-la em prazo hábil.

Tais providências provocaram uma significativa diminuição no número de ofícios gerados, em proporção ao número de protocolos, como se pode observar no quadro abaixo.

Quadro 05: Total de documentos gerados para encaminhamento dos protocolos

ANO	Total de protocolos recebidos	Total de Memorandos Gerados	Total de Ofícios Gerados	Total de Documentos	Proporção de Documento por protocolo
2004	1033	183	1369	1552	1,50
2005	1425	127	1864	1991	1,40
2006 (Jan. – Fev.)	404	11	437	448	1,10

Além disso, surgiram problemas com o arquivo de tais documentos, por falta de estrutura física, da inexistência de um setor de expediente no órgão (com relação a este último é importante observar que como a Ouvidoria foi criada como um órgão dentro do gabinete do prefeito, era através do expediente deste que se fazia a tramitação de documentos) e em 2005, diante do aumento de demanda e de um significativo aumento no número de documentos gerados, e mais com a recém conquistada autonomia administrativa, tal situação foi uma grande dificuldade para o órgão, que precisou organizar toda a estrutura, e treinar seus funcionários.

A outra questão relacionada ao tempo de encaminhamento das respostas refere-se ao tempo da gestão e do planejamento urbano, muito mais lento que o da urgência trazida pelo cidadão. Descompasso decorrente da forma como a administração pública foi historicamente estruturada, de um planejamento que nem sempre esteve voltado para as prioridades sociais e também da falta de recursos principalmente dos municípios, que com a descentralização assumiu políticas públicas sem ter organizado um sistema de arrecadação eficaz e capaz de suprir seus gastos.

Atualmente a Ouvidoria de Campinas tem relacionadas à política de saúde grande parte de sua demanda, e apesar de ter um contato eficaz estabelecido com a Secretaria não consegue resolução de grande parte destas reclamações, porque estão aí questões estruturais, relacionados por um lado a problemas de gestão e por outro a “falta de verbas”.

Há a necessidade de manutenção dos equipamentos da rede pública de saúde, atualmente sucateados, já que por anos não foi prioridade investimentos

em manutenção e melhoria, ao mesmo tempo em que é preciso a construção de novas unidades e de contratação de Recursos Humanos para suprir tanto o que já existe como os novos equipamentos. Se das necessidades elencadas a administração apenas contratar RH para suprir as atuais faltas, sem considerar os novos equipamentos, excederá o limite da Lei de Responsabilidade Fiscal, por outro lado, ações para melhoria da gestão de recursos e aumento da arrecadação, o que envolve várias áreas do Governo, necessitam de um tempo que não é capaz de atender ao tempo da urgência.

A Ouvidoria de Campinas diante de tais questões e para cumprir seu papel de defensor público, deixou então de apenas realizar o encaminhamento individual das demandas e aguardar retorno a elas e passou a junto com o encaminhamento individual cobrar da administração que empreenda ações de longo prazo que permitam fugir do presenteísmo e da gestão do caos.

3.2- LEVANTAMENTO QUANTITATIVO.

Foi realizado um levantamento das Ouvidorias Públicas Municipais, primeiramente com o intuito de saber quantas são e como se caracterizam a partir do que foi aqui apontado como importante para a consolidação de uma ouvidoria democrática.

Em contato com as duas Associações existentes no Brasil, a ABO - Associação Brasileira de Ombudsman e Ouvidores, criada em 1994 e a recém criada ANOP – Associação Nacional de Ouvidores Públicos a constatação foi a de

que pouco se sabe, principalmente sobre as Ouvidorias Municipais. Ambas Associações – tinham o contato e conhecimento de 18 Ouvidorias.

Uma outra busca foi feita através da base de dados do Governo Federal, sobre Informações Municipais, que permitiu identificar 36 Ouvidorias Municipais em todo o país: Atibaia – SP; Acarati – CE; Aquiraz – CE; Aracruz – ES; Assis – SP; Balneário Camburiú – SC; Barueri – SP; Bocaina – SP; Colatina – ES; Chapadão do Céu – GO; Campinas – SP; Campo Mourão – PR; Delmiro Gouveia - AL; Formosa – GO; Fortaleza – CE; Foz do Iguaçu – PR; Guarulhos – SP; Goiânia – GO; Hortolândia – SP; João Pessoa – PB; Osasco – SP; Peruíbe – SP; Porto Ferreira – SP; Santos – SP; Serra – ES; Jaú – SP; Jundiaí – SP; Santo André – SP; São Caetano do Sul – SP; São Paulo – SP; Rio Claro – SP; Rio de Janeiro – RJ; Taboão da Serra – SP; Vila Velha – ES; Vitória – ES; Votuporanga – SP.

Para todas foi enviado um questionário, com questões fechadas, voltadas para a caracterização da estrutura e forma de trabalho do órgão. Destas, 14 responderam o questionário: Atibaia – SP; Barueri – SP; Campinas – SP; Foz do Iguaçu – SC; Jaú – SP; João Pessoa – PB; Jundiaí – SP; Rio de Janeiro – RJ; Santo André – SP; Santos – SP; São Paulo - SP; Serra – ES; Taboão da Serra – SP; Votuporanga – SP.

Os resultados mostram que nossas Ouvidorias Municipais de fato se distanciam muito daquele que é o modelo no qual teria se pautado a institucionalização das Ouvidorias no Brasil, o instituto do Ombudsman⁴.

⁴ Ver: Lyra, R. P. (org) “Autônomas x Obedientes. A Ouvidoria Pública em debate.” João Pessoa: Ed. UFPB, 2004. e site ABO – www.abonacional.org.br.

Sobre a estrutura disponível para o desenvolvimento do trabalho, observa-se no gráfico 01 abaixo, que 09 informaram que não possuem sede própria, apartada do paço municipal, e 02 que não têm sistema de protocolo próprio para o registro de suas demandas, o que dificulta a garantia de sigilo ao cidadão e sigilo das informações trazidas ao órgão.

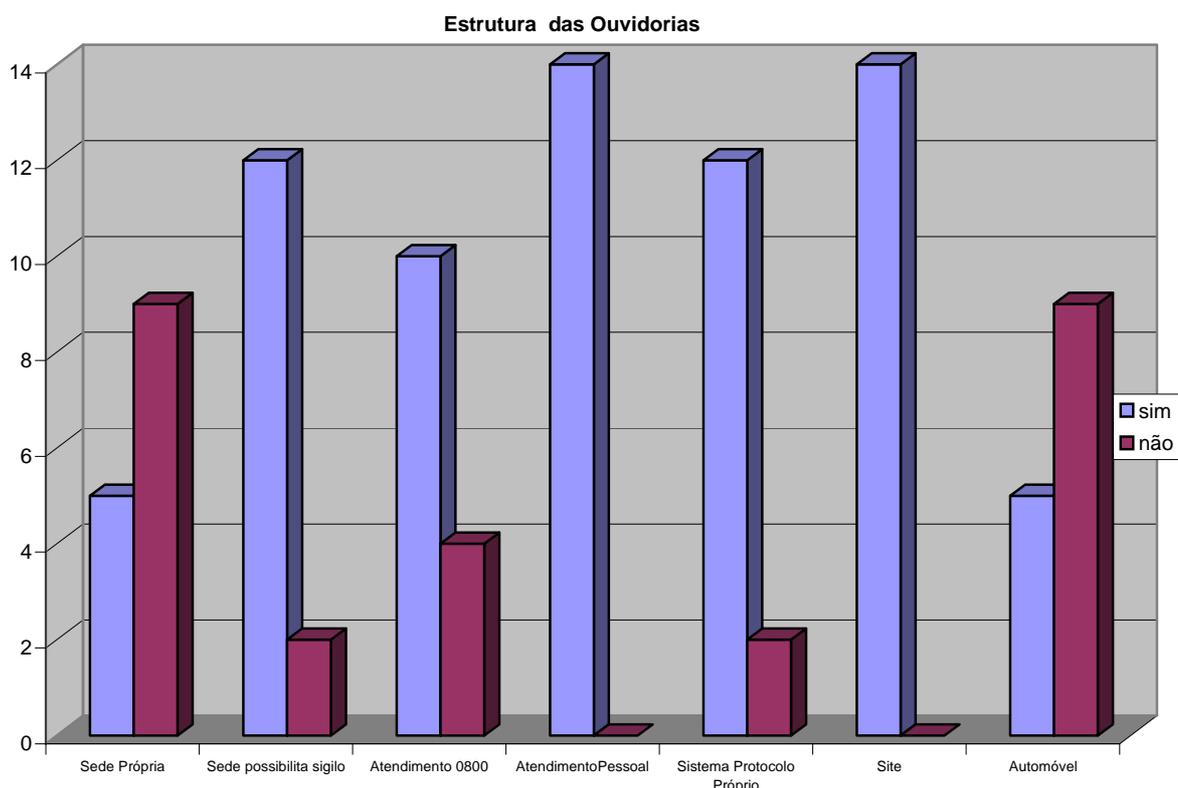


Gráfico 01

Apesar de todas contarem com site e atendimento pessoal, 04 não contam com atendimento telefônico gratuito (linha 0800) o que pode restringir o acesso do cidadão ao órgão, pois ainda é minoria aqueles que têm acesso à internet. Também, é preciso, considerar que há muitos que não dispõem de condições financeiras para se deslocarem de regiões periféricas das cidades até as Ouvidorias para encaminharem suas demandas pessoalmente.

Sobre possuir automóvel, 09 informaram que não possuem, o que foi assinalado pelas Ouvidorias de Barueri, Votuporanga e Atibaia como uma dificuldade, pois há casos em que se faz necessária à realização de diligências para a comprovação de fatos denunciados e até mesmo para outros trabalhos externos que o órgão possa estar envolvido, ação comprometida pela falta de veículo.

Um outro bloco de questões se referia a legislação que dispõe sobre a instituição do órgão. Aqui apareceu o maior problema. Apesar de 11 terem informado possuir lei e orçamento próprios, 05 destes Ouvidores não possuem mandato garantido por Lei, podendo ser demitidos. Vale destacar também que, do total, 11 Ouvidores são indicados pelo Prefeito.

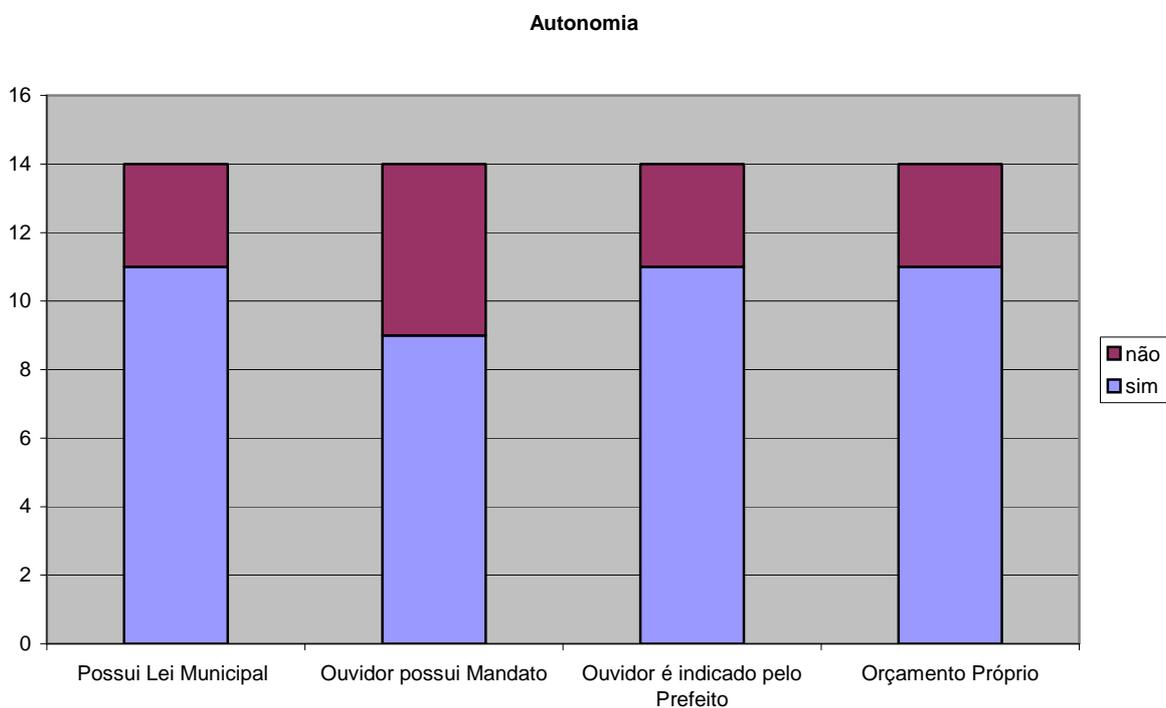


Gráfico 02

O fato do Ouvidor não possuir mandato que lhe garanta inamovibilidade dificulta o exercício de seu poder fiscalizador, de propor e exigir correções e até mesmo para estabelecer vínculos com a sociedade civil e com demais instituições públicas como os Ministérios Públicos, neste último caso quando necessário. A falta de autonomia enfraquece e esvazia o órgão.

Todos os Ouvidores afirmaram realizar ações propositivas (gráfico 03), voltadas para a formulação de propostas para a melhoria da qualidade da gestão pública, e seis afirmaram não realizar ações de combate à corrupção.

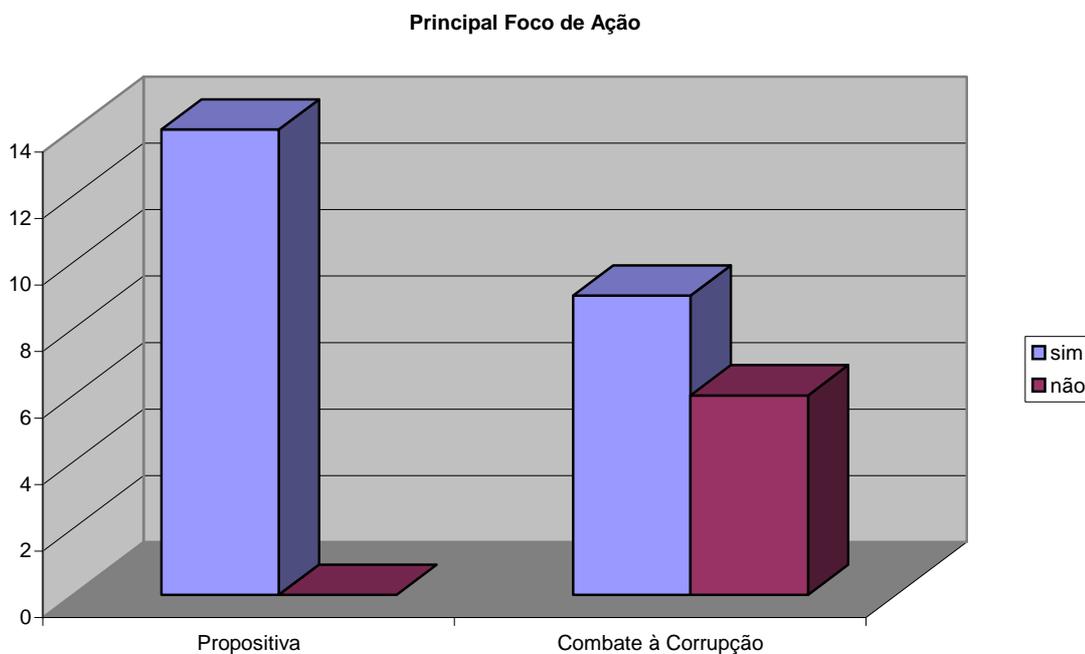


Gráfico 03

Sobre o papel de uma Ouvidoria os Ouvidores responderam que é: contribuir para a excelência dos serviços prestados pela administração municipal; controlar a qualidade da gestão; identificar falhas na prestação dos serviços públicos e propor soluções; propor mecanismos que garantam a celeridade no atendimento das

demandas e solicitações realizadas pelos cidadãos combatendo a burocracia; ser um canal de interlocução entre a população e a administração municipal; zelar pela qualidade do atendimento prestado pelos servidores públicos ao cidadão; atuar contra infrações cometidas por servidores; atuar em defesa dos direitos do cidadão e apenas a Ouvidoria Geral do Município de São Paulo mencionou realizar apuração de casos de corrupção.

É consenso entre os Ouvidores que a principal função da Ouvidoria é ser um canal de interlocução entre a sociedade e a administração, que o trabalho está voltado para a garantia dos direitos do cidadão, controle dos atos da administração pública e elaboração de propostas de mudanças administrativas com vistas à eficiência e qualidade.

As principais dificuldades apontadas foram: a falta de autonomia; falta de sede própria, recursos financeiros e infra-estrutura (software próprio, equipamentos eletrônicos, veículo) para o desenvolvimento do trabalho; o descumprimento pelos órgãos da administração dos prazos de resposta a Ouvidoria; falta de conhecimento e entendimento do trabalho da Ouvidoria por parte dos Secretários e Servidores Públicos; resistência dos órgãos em rever os procedimentos e aceitar as propostas da Ouvidoria; falta de tradição histórica e pouca troca de experiência entre as Ouvidorias, e a crise e fragilidade das organizações sociais.

A Ouvidoria Municipal do Rio de Janeiro funciona em um sistema descentralizado, ou seja, há uma Ouvidoria Central e diversas Ouvidorias descentralizadas nas Secretarias Municipais e possui em seu quadro 140 funcionários. Foi a única a apontar como dificuldade o fato de receberem

demandas de pedidos de serviços da Prefeitura, o que conforme informaram sobrecarrega os Ouvidores e afeta a qualidade nos atendimentos prestados aos cidadãos.

Das Ouvidorias que responderam o questionário apenas a do Rio de Janeiro e a de Santos realizam o serviço de atendimento de solicitações e informações ao cidadão. Ainda quanto às dificuldades para o desenvolvimento do trabalho, apesar de a falta de troca de experiências entre as Ouvidorias ter sido apontada como um problema, todos informaram já terem participado de Congressos e Encontros sobre Ouvidorias, muitos citaram os encontros realizados pela ABO. Entretanto, colocam que a prática das Ouvidorias Municipais ainda é muito pouco discutida e que em razão disso, também, o que se tem hoje são vários modelos de Ouvidorias.

Outro fator importante para o pleno funcionamento de uma Ouvidoria é a forma como o órgão é divulgado no município (gráfico 04), pois como canal de interlocução e de defesa dos direitos da cidadania deveria ser conhecido pela maioria da população. Como aponta o gráfico abaixo, a maioria afirmou utilizar-se da imprensa e de materiais de divulgação oficiais, como cartazes e folders. A publicação periódica do resultado de seu trabalho também é realizada pela maioria. Destaca-se o fato de que ao divulgar e publicar relatórios periódicos a Ouvidoria está prestando contas à população e atendendo a princípios aos quais deve trabalhar para que a administração pública garanta a transparência e o direito à informação.

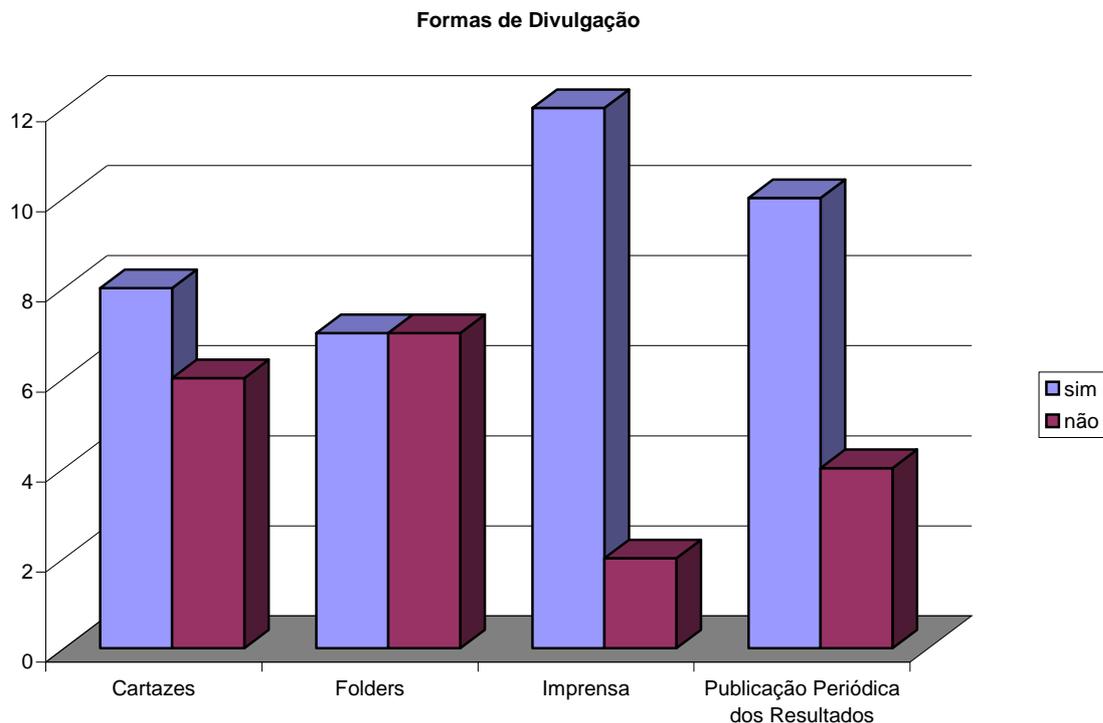


Gráfico 04

3.3 - OUVIDORIA MUNICIPAL DE SANTOS

*“O ouvidor fica **andando na lâmina, eu sou governo**, nomeado pelo governo, com obrigações próximas com os membros do governo e acredito no seu trabalho, também tem este aspecto, eu integrei este governo desde campanha é a minha ligação, **no entanto eu sou o representante do cidadão**, e quando essa massa se manifesta de forma crítica e está revoltada, eu tenho que levar isso mas, primeiro eu tenho que absorver e ter convicção disto também.”* (Ricardo José Schimidt Felipe – Ouvidor Público do Município de Santos – SP; Dezembro – 2005, entrevista)

A Ouvidoria Pública de Santos foi criada em 1994, baseada na experiência de Curitiba, até então a única Ouvidoria Pública Municipal do País. Proposta de campanha do então Prefeito David Capistrano Filho, foi instituída através da Lei Complementar 121 de 14/04/1994, com a atribuição de zelar pela legalidade, eficiência e moralidade dos atos da administração municipal, direta e indireta e de recomendar aos órgãos da administração pública as medidas necessárias à defesa dos direitos do cidadão.

O Ouvidor com nível e prerrogativa de Secretário, é nomeado pelo Prefeito, para um mandato cujo período coincide com o do Prefeito. Desde sua instituição a Lei Complementar sofreu duas alterações, uma feita pela Lei complementar 301 de 22/05/98 e outra em 29/09/2005. Esta última estabelece que é de competência do Ouvidor estabelecer um canal de comunicação entre o cidadão e o poder público municipal, recebendo e processando denúncias, reclamações ou representações sobre atos ilegais, ou que contrariem o interesse público cometido por servidores; promover a apuração dos fatos e propor a instauração de sindicâncias e inquéritos quando necessário; propor estudos, projetos e ações em conjunto com outros órgãos da administração municipal, visando a melhoria da qualidade e produtividade que contribuam para a modernização da gestão administrativa; divulgar semestralmente no Diário Oficial do Município um relatório com os resultados de seu trabalho.

Também estrutura a Ouvidoria Pública de Santos em Gabinete da Ouvidoria Pública do Município; Seção de Apoio Administrativo e Financeiro do Gabinete; Seção de Atendimento ao Município e Seção de Comunicação ao Município.

Cumpra observar que a Lei não determina as condições em que o Ouvidor poderá ser destituído do cargo, ou exonerado, apenas lhe determinando o período de mandato, como já informado anteriormente.

Entretanto, diferentemente do que estabelece a Lei, junto à Ouvidoria foi implantado um serviço telefônico (156), ou seja, Atendimento ao Munícipe, que tem como função atender solicitações de serviço, o que atualmente representa metade da demanda do órgão. A avaliação do atual Ouvidor sobre o serviço é de que tal prestação não é o ideal para o órgão, mas como já está sendo feito pela Ouvidoria e é o único canal além do protocolo geral, mais burocrático e moroso, defende que o órgão deveria então ser melhor estruturado e capacitado para tal, bem como que fosse feita uma alteração em seu sistema distinguindo as ocorrências das solicitações, o que facilitaria o encaminhamento. Argumenta que a Ouvidoria de Santos é uma Secretaria que tem ligação com o Prefeito e interage com todos os Secretários, o que facilita o encaminhamento das reclamações e também evita a criação de uma nova estrutura de atendimento, já que nenhuma outra Secretaria está estruturada para realizar esse tipo de serviço.

A Ouvidoria Pública de Santos gerou no ano de 2005 cerca de 14.000 ocorrências (até 05/12/2005 eram 13.464),conforme quadro 01 abaixo:

Quadro 01: Tipos de Ocorrências

OCORRÊNCIAS	TOTAL 2005
Reclamações	3895
Solicitações	7923
Denúncias	1287
Elogios	147
Sugestões	212

13.464

A maioria dos atendimentos foi realizado por telefone (quadro 02); os dados fornecidos pelo órgão não permite identificar quais destes atendimentos referem-se a solicitações e quais são pertinentes ao trabalho desenvolvido pela Ouvidoria, pois são dados totais sobre a forma de atendimento.

Quadro 02: Formas de Atendimento

FORMAS DE ATENDIMENTO	
ORIGEM DA OCORRÊNCIA	TOTAL DE 2005
TELEFONE	11.646
EMAIL	912
PESSOALMENTE	666
CORREIO DA CIDADANIA	147
CARTA	71
FAX	15
JORNAL	7
TOTAL	13.464

O Correio da Cidadania é uma experiência nova, iniciada em Santos em 2005. A equipe da Ouvidoria criou uma caixa de sugestões que foi colocada em 12 unidades de saúde, há um formulário a ser preenchido e que abrange questões pertinentes as diversas áreas da administração municipal. Explicou o Ouvidor que a escolha de unidades de saúde não está relacionada a problemas da área, mas que os servidores das unidades inicialmente não compreenderam e boicotaram o serviço retirando os formulários que estavam a disposição. Ao invés de aliados da Ouvidoria tornaram-se adversários, pois se sentiram vigiados e ameaçados,

problema que segundo o Ouvidor ocorreu somente no início, mas afirmou que a Caixa não é tão usada pela população quanto gostaria.

A Ouvidoria de Santos não realiza registro do “perfil social” do cidadão que a procura. Perfil que o Ouvidor define como muito heterogêneo, afirmando atender a moradores das diversas áreas do município, e inclusive, como prova dessa heterogeneidade citou que tem recebido e-mails de moradores de bairros periféricos, muito carentes, o que para ele também mostra que a disponibilização de atendimento por email não limita o acesso, fazendo com que se atenda somente quem tem dinheiro, pois o computador já chegou na favela. Dentre as reclamações destacam-se: fiscalização de comércio (condições de higiene e alvarás); poluição ambiental; obra irregular; perturbação do sossego (bares e casas noturnas); reclamações e elogios quanto ao atendimento dos servidores; buracos no leito carroçável; conservação de passeio público; iluminação de rua; obstrução de calçada; esgoto à céu aberto; população de rua; sarjetas e ambulantes.

É importante salientar que a Ouvidoria Pública de Santos, no momento em que foi realizada a visita, estava com problemas para a estratificação de seus dados e que por isso não foi possível obter os números totais, referentes a cada tipo de reclamação e cita-se aqui aquelas que foram relatadas pelo Ouvidor como as mais representativas.

Segundo o Ouvidor há também reclamações de problemas relacionados à saúde e educação, porém nunca recebeu nada sobre política habitacional, seja sobre a falta de programas habitacionais ou sobre a má qualidade dos programas, fato que considera curioso, mas que talvez se explique porque a população já está

habituada e tem mais contato com a COHAB órgão para o qual apresentam diretamente suas solicitações.

Como um exemplo das reclamações na área de educação foi relatado que, no início do ano, recebeu várias reclamações sobre o atraso na entrega dos uniformes e materiais escolares , tipo de reclamação que, na sua opinião, denota um maior grau de exigência do cidadão de Santos, que tem a sua disposição uma prestação de serviço público de maior qualidade, pois muitos municípios nem sequer a vaga na escola oferecem, o que não desqualifica a reclamação, pois tinham razão.

Sobre a saúde colocou que é uma área que demanda urgência, portanto, é importante em muitos casos o contato imediato com o Secretário para a resolução da questão. Citou como exemplo situações em que o munícipe liga diretamente da unidade de saúde reclamando a demora no atendimento. Este segundo o Ouvidor, é um tipo de encaminhamento que não pode demorar mais do que 30 minutos. Relatou também que recebe reclamações sobre problemas na relação médico/paciente e da postura dos profissionais, reclamações que requerem muito cuidado para sua apuração.

São também freqüentes as reclamações sobre perturbação do sossego e poluição sonora causados por bares noturnos, e contra a falta de regularização de tais estabelecimentos. O volume das reclamações propiciou à Ouvidoria inaugurar uma nova prática perante a administração municipal. Segundo o Ouvidor, nesse caso considerou dois aspectos importantes: um que Santos é um município turístico e que os bares geram renda e empregos e, o outro é que os vizinhos

desses estabelecimentos, moradores de Santos, não são obrigados a conviver com o abuso dos estabelecimentos.

Na tentativa de resolver o problema, convidou no final de 2005, para uma reunião os donos dos bares reclamados e os Secretários de Governo e fiscais envolvidos no tipo de fiscalização que se faz necessária no caso, buscando diálogo e uma conciliação. Discutiram-se então os problemas com base na Lei municipal vigente, alertando os donos de bares para seus deveres. Explicou que não considera adequado simplesmente aplicar um código de Posturas de 1968 e fechar os bares, ao mesmo tempo em que defende uma revisão da Lei. Ressaltou que a realização da reunião não impediu a administração pública de aplicar a Lei e que inclusive dois estabelecimentos tiveram seu alvará suspenso.

Atualmente toda a tramitação das ocorrências abertas na Ouvidoria de Santos é por papel, ou seja, o cidadão faz o contato, registra sua reclamação (por exemplo) e lhe é transmitido um número de registro desse protocolo que então é formalmente encaminhado à Secretaria pertinente. Quando a resposta retorna é encaminhada ao cidadão através de uma carta resposta padrão.

A intenção da equipe é passar a realizar esse encaminhamento através de um sistema intranet mais ágil, menos burocrático e porque evita acúmulo de papel, entretanto, denúncias graves continuariam sendo encaminhadas formalmente, através de protocolo. Ressaltamos também, que o órgão está enfrentado dificuldades para a organização e arquivos das ocorrências geradas, primeiro, pelo volume, segundo, porque não se caracterizam como um processo.

Quanto à forma como é feito o encaminhamento das respostas, o Ouvidor manifestou seu desejo de humanizar esse contato, ou seja, fazer o retorno por

telefone, o que garante um diferencial no relacionamento com o cidadão e pelo qual as Ouvidorias devem zelar.

O Ouvidor estabelece contato direto com os Secretários de Governo para a resolução de suas demandas, e quando a questão é mais grave afirma que procura o Prefeito. Na sua opinião, o Ouvidor tem que estar próximo do governo e do Prefeito, pois não há como desenvolver seu trabalho se assumir uma postura totalmente contrária, muito menos se estiver rompido com o Prefeito, como aconteceu por duas vezes na Ouvidoria de Santos, o que afirma servir de exemplo para as demais Ouvidorias e reforçar a necessidade de o Ouvidor ter mandato e autonomia. Acrescentou:

“(...) o Ouvidor precisa de autonomia sim, mas tem que estar alinhado com o Governo que participa, não deixando de ser crítico e autocrítico, preservando sua autonomia.” (FELIPPE, dez. 2005, entrevista)

Considera o formato da Ouvidoria de Santos uma “boa fórmula”, considera que talvez o mandato seja muito longo, 04 anos, e que é uma falha da Lei o mandato do Ouvidor ser atrelado ao do Prefeito, pois caso o Ouvidor faça alguma denúncia que resulte na saída do Prefeito ele também tem que deixar o cargo. Bem como que o mandato não pode ser um cheque em branco e que em algum momento o Ouvidor deveria ser sabatinado pela Câmara de Vereadores ou pela Sociedade Civil.

Além da relação com o “alto escalão do governo” para o Ouvidor é fundamental o bom relacionamento com os servidores, pois a Ouvidoria precisa tê-los como aliados.

A Ouvidoria de Santos encaminha também todo mês um ofício aos secretários informando o número de ocorrências que não foram respondidas. A partir da última reforma administrativa, garantiu-se que esse dados sejam publicados em Diário Oficial, o que segundo o Ouvidor, é uma forma de causar um certo constrangimento e de agilizar também, pois há secretarias com alto índices do que ele chamou de “não atendimentos”. Tais dados não nos foram fornecidos pela Ouvidoria.

Segundo o Ouvidor seu trabalho tem sido bem aceito pelos Secretários, e que não tem enfrentado dificuldades para apresentar propostas sobre o desenvolvimento do trabalho. Mas ao mesmo tempo ressalta que uma grande falha de seu trabalho é o baixo índice de resposta, por parte das Secretarias, e que comumente é acusado pelos Jornais e pelos cidadãos que procuram a Ouvidoria de não fazer nada, mas na verdade não é a Ouvidoria que não está fazendo nada, mas sim as Secretárias, que além de não atenderem as solicitações também não respondem a Ouvidoria.

Explicou que sempre coloca aos secretários que não é ele, ouvidor, quem está reclamando, mas sim o cidadão, e que mesmo que eles não tenham condições de resolver imediatamente ou em curto prazo o que está sendo reclamado, que devem responder informando porque não, e que essa resposta deveria ser encaminhada ao cidadão em um prazo médio de 30 dias. Afirmou que a Ouvidoria para a administração:

“(...)é termômetro, a hora que o secretario de tal pasta observa que aquele ponto regularmente aparece não deve achar que a população está equivocada, ele é quem tem que agir e, isso para o governo é um ganho. Uma ouvidoria aponta o Norte, ela aponta

caminhos, quando as pessoas falam que o ouvidor fica no meu pé, não fica não, até porque o ouvidor não reclama de nada(...)é também (o Ouvidor) a voz do prefeito durante o governo. Então quando eu vou até o secretario pedir atenção naquele aspecto é também o prefeito que está pedindo, isso foi colocado em reunião de secretariado desde o primeiro momento, não é uma cobrança pessoal, o Ricardo cobrou o fulano, não me interessa isso. Eu me dou muito bem com o secretariado, o que me interessa é que ele perceba coisas que as vezes são tão óbvias que a gente não percebe porque faz parte do contexto". (FELIPPE, dez. 2005, entrevista)

Além da relação com o Governo a Ouvidoria de Santos tem procurado se aproximar mais das organizações e associações sociais, religiosas, de bairro e movimentos de expressão no município. O órgão é também integrante de um Conselho Municipal, o que na avaliação do Ouvidor não é positivo. Considera que deveria participar das reuniões como ouvinte e não como membro, pois em algum momento o Conselho poderá precisar e procurar a Ouvidoria.

Quanto a encaminhar demandas ao Ministério Público ou trabalhar em parceria com o órgão, afirmou que quando necessário o faz, e que já existiram denúncias em que foram necessárias parcerias com a PM, os Ministérios Públicos, Conselho Tutelar e que não houve problemas para o desenvolvimento do trabalho.

O Ouvidor ressaltou também que sua prioridade não é resolver as demandas que lhe chegam, mas sim responder. Para ele atender é uma consequência. Deve ser papel de uma Ouvidoria apurar e responder ao cidadão, ao mesmo tempo em que está colaborando para que haja um melhor relacionamento entre o cidadão e a administração pública, já que a administração pública no Brasil tem sido eficiente

apenas na cobrança de impostos e dos deveres dos cidadãos, mas não no cumprimento de seus deveres, ao trabalharem na defesa da cidadania, na opinião do Ouvidor, as Ouvidorias estão colaborando para uma mudança de postura do Estado e de certa forma promovendo a cidadania.

Quando perguntado sobre as dificuldades para o desenvolvimento de seu trabalho colocou a necessidade de uma atualização de seu sistema de registro das ocorrências, lembrou seu baixo índice de resposta o que atribui a uma falta de entendimento de determinados Secretários do trabalho da Ouvidoria e sua importância para a administração municipal. Manifestou que sente falta de uma maior troca de experiências entre as Ouvidorias Públicas Municipais e que, na sua opinião não há um modelo ideal de Ouvidoria Municipal, mas são necessários parâmetros para o desenvolvimento do trabalho. O ouvidor relatou que já propôs a ABO a organização de um “banco de legislação” o que colaboraria com o trabalho das Ouvidorias que já existem e com os Municípios que queiram implementar uma.

3.4 - OUVIDORIA DA CIDADE DE SANTO ANDRÉ

“(...) a Ouvidoria a meu ver é uma ferramenta administrativa colocada a disposição do poder executivo para a avaliação de seu secretariado. Quando o prefeito vai analisar os dados que ele recebe mensalmente (da Ouvidoria) sabe que naquele mês na área de saúde aumentou, ou diminuiu (o número de reclamações), ou, na parte de obras se não está conseguindo atender a demanda e, de que parte da cidade vem. Tem através da Ouvidoria uma ferramenta a sua

disposição para poder solucionar os problemas da administração, é um instrumento de trabalho e avaliação do prefeito.” (Ivo Bastos Ruiz – Ouvidor da Cidade de Santo André – SP – Dezembro/2005, entrevista)

A Ouvidoria da cidade de Santo André foi criada em 30/08/1999, pelo então prefeito Celso Daniel através da Lei 7.877, alterada pela Lei Municipal 8.076 de 22/12/04, como um órgão independente com autonomia administrativa e funcional e desvinculado de subordinação ao poder executivo e legislativo, com espaço físico para funcionamento fora da sede do executivo e em área central da cidade, garantindo fácil acesso da população.

São atribuições da Ouvidoria de Santo André, o atendimento de reclamações e sugestões relativas a prestação dos serviços públicos solicitados à administração municipal direta e indireta. A lei estabelece os casos em que a Ouvidoria poderá receber tais reclamações, sendo eles: a não realização do serviço solicitado no prazo estipulado; serviço realizado de forma irregular, ou sem qualidade; decisões, atos ou recomendações contrárias à lei, ou que sejam injustos, arbitrários, discriminatórios, negligentes, abusivo ou opressivos apesar de legais; recusa em dar ao cidadão explicações sobre suas decisões, atos ou recomendações; não atendimento ao artigo 92 da Lei Orgânica do Município de Santo André e a recusa em responder ou acatar sugestões feitas pela população.

A lei determina também que o órgão não dará prosseguimento a questões que não estejam devidamente fundamentadas; que se refiram a atos e serviços que não sejam do poder municipal; se o prazo para o atendimento da demanda

ainda não tiver expirado e se tratar de questões referentes às relações de trabalho dos servidores municipais.

A lei também estipula que o órgão procederá análise da demanda recebida e a encaminhará para o órgão responsável da administração pública municipal em um prazo máximo de 05 dias úteis, sendo que a administração tem por sua vez, prazo de 20 dias para encaminhar resposta. Em casos de respostas insatisfatórias a Ouvidoria poderá realizar inspeções nas áreas ou ações complementares para melhor posicionamento nos casos desde que comunique a administração que o fará; tem também o dever de comunicar aos interessados os resultados de tais atos; indicar pontos de melhoria e recomendar à administração municipal a adoção de medidas que alterem os processos de trabalho inadequados quando forem detectadas falhas sistemáticas em determinada prestação de serviço e, recomendar a abertura de processos disciplinares.

O Ouvidor que não poderá ter nenhum vínculo com o Prefeito ou Vice-prefeito ou com Secretários Municipais e Vereadores por laços de casamento, afinidade e parentesco é escolhido entre moradores do município, com pelo menos um ano de residência, para um mandato de dois anos. É eleito pelo Colegiado da Ouvidoria, composto por 17 membros, representantes de entidades da sociedade. Esses representantes são indicados por suas entidades e possuem um mandato de 02 anos, podendo ser reconduzidos por igual período.

Os candidatos a Ouvidor são indicados por entidades sem fins lucrativos estabelecidas em Santo André ou pela população, através de um pedido assinado por no mínimo 1% dos eleitores da cidade. As candidaturas poderão ser

impugnadas por qualquer cidadão do município ou pelo Colegiado que julgará os pedidos de impugnação.

A eleição é feita por voto aberto e nominal, sendo eleito aquele que possuir 2/3 ou mais dos votos, caso nenhum candidato alcance a maioria, é feita nova eleição entre os dois mais votados, ganhando aquele que obtiver 50% ou mais dos votos.

A Lei estabelece que ao assumir o cargo o Ouvidor deve fazer uma declaração de bens, que também é feita ao término do mandato; assumir o compromisso de não concorrer nem coordenar campanha eleitoral em qualquer nível de governo e deve apresentar em um prazo máximo de 45 dias corridos um manual de procedimentos e conduta profissional para sua atuação; apresentar um plano de trabalho que é submetido a apreciação e aprovação do Colegiado.

A Ouvidoria deve também apresentar trimestralmente à Câmara Municipal balancetes contendo a prestação de suas contas e atribuições e anualmente ao Colegiado, um relatório com informações sobre suas atividades e execução orçamentária e financeira. Conforme estabelece a Lei 8706/04 deve ser publicado junto aos atos oficiais do município e ter ampla divulgação nos órgãos de comunicação.

O Ouvidor explicou que a Ouvidoria foi criada na reforma administrativa realizada pelo Prefeito Celso Daniel. Nesta reforma houve a centralização do atendimento ao munícipe no andar térreo do paço municipal, espaço chamado de “praça de atendimento”. Para a estruturação desse espaço foi feito um treinamento dos funcionários para trabalharem com atendimento ao público e um guia com todos os serviços prestados pela Prefeitura.

Para fazer uma solicitação de serviço, apresentar uma reclamação ou sugestão o cidadão pode fazê-lo pessoalmente, na praça de atendimento, através de um telefone 0800 ou pela internet através do site da Prefeitura, é passado ao cidadão um número pelo qual acompanhará sua demanda e um prazo para atendimento ou encaminhamento de resposta que varia de 20 a 30 dias.

Esgotado o prazo estipulado se não houve o atendimento o cidadão pode procurar a Ouvidoria, aqueles que retornam à praça de atendimento são encaminhados à Ouvidoria pelo funcionários do local, o que, segundo o Ouvidor, faz com que muitos dos cidadãos procurem o órgão por orientação de servidores municipais.

A Ouvidoria então trabalha como um interlocutor entre o cidadão e a administração municipal, o Ouvidor, ressaltou que a Ouvidoria não elabora a reclamação apresentada e nem a resposta encaminhada pela administração que é entregue na íntegra ao cidadão, pois o órgão apenas serve de intermediário.

A Ouvidoria do Município de Santo André, disponibiliza à população atendimento via carta, email, fax, pessoalmente e por telefone. Nos casos em que o cidadão faz contato por telefone, em algum momento ele terá que comparecer ao órgão para entregar sua demanda por escrito, ou encaminhá-la através dos outros canais disponíveis, pois conforme estabelece a Lei anteriormente citada o cidadão deve apresentar sua reclamação por escrito.

Desde a criação do órgão em 2000, foram feitos, segundo os dados estatísticos apresentados, 25.053 atendimentos, destes 64,21% por telefone, conforme Quadro 01, abaixo:

Quadro 01: Formas de Recebimento de Reclamação

Recebimento	2000 (Fev a Dez)	2001	2002	2003	2004	2005 Até Nov.	Total	% Total
Carta	11	32	49	67	59	35	253	1,00
E-mail	83	264	269	509	666	802	2593	10,35
Fax	96	212	161	128	61	35	693	2,76
Pessoal	440	874	1011	971	1306	824	5426	21,65
Telefone	1029	4044	2888	3619	3140	1368	16088	64,21
<i>Total</i>	<i>1659</i>	<i>5426</i>	<i>4378</i>	<i>5294</i>	<i>5232</i>	<i>3064</i>	<i>25053</i>	100

Após seu recebimento a demanda é analisada pela equipe, se deferida, ou seja, considerada pertinente, é encaminhada ao órgão, ou área responsável pelo seu atendimento, então é feito um acompanhamento do andamento do processo. Há atendimentos que não geram abertura de processo "Ouvidoria", que são classificados pela equipe como orientação, assim como há aqueles que são resolvidos no ato do atendimento dependendo da questão apresentada pelo cidadão, bem como algumas demandas são após análise, indeferidas pela equipe. Do total de atendimento, apresentado no quadro 01, 16.044 (64%) foram orientações.

Desde de o início de seu funcionamento a Ouvidoria de Santo André, abriu 6219 processos, destes há somente 315 (5%) pendentes. A forma como o órgão apresenta os dados sobre o recebimento e resolução de sua demanda apenas indicando o número de processos abertos por ano, o total de resolvidos e o total de pendentes, com base nos dados acumulados desde não nos permite avaliar o tempo de resolução de tais processos e nem de que ano de atendimento eles se referem, ou seja, se são processos referentes ao ano de 2005 ou a anos

anteriores. A análise realizada dos dados, conforme quadro 02, permite observar que em alguns anos o total de resolução foi menor do que o total recebido e em outros foi superior.

Quadro 02: Recebimento x Resolução

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (Até novembro)
Processos Abertos	492	1194	1078	1279	1387	789
Pendentes		197	265	69	406	433
Resolvidos	295 (59%)	1126 (80%)	1274 (94%)	942 (69%)	1360 (75%)	907 (74%)
Não Resolvidos	197	265	69	406	433	315

Se considerarmos a quantidade de processos resolvidos a cada ano, com base nos processos que estavam abertos naquele período chegamos a uma média de resolução anual de 75%.

Toda a tramitação de processos na Prefeitura de Santo André é feita intranet, ou seja, a reclamação é enviada ao órgão através de um sistema “on line” da prefeitura, para servidores que são responsáveis pelo recebimento, distribuição e retorno de tais solicitações, seja as encaminhadas pela “praça de atendimento”, seja as encaminhadas pela Ouvidoria.

Pelo sistema é possível acompanhar toda a tramitação do processo e as providências que estão sendo adotadas. A Ouvidoria, então, encaminha a resposta recebida ao cidadão por carta ou email, caso haja contestação da resposta reencaminha ao órgão competente e, quando necessário, realiza inspeções.

Segundo o Ouvidor, somente para a área de saúde é aberta uma exceção quanto a exigência de o cidadão já ter feito a solicitação via “atendimento” anteriormente, nesse caso, muitos ligam direto do centro de saúde para reclamarem da demora, falta ou mau atendimento prestado, observou que:

“Nós caracterizamos que tudo que se refere à área de saúde é uma questão de urgência não dá para passar por toda essa tramitação, porque uma coisa é a realidade e outra coisa é saúde que é uma questão de urgência, que precisa de uma solução imediata” (RUIZ, dez. 2005, entrevista)

Colocou também que a Ouvidoria tem atendido muita reclamação da saúde, demanda que cresce a cada dia, na sua avaliação porque com o aumento do desemprego e dos valores dos planos de saúde, cada vez mais pessoas procuram a rede pública, que não atende com a mesma agilidade da particular e não estava preparada para tal aumento, o que acaba por gerar reclamações contra a qualidade do atendimento prestado.

O Ouvidor acrescentou que no caso da saúde o retorno à Ouvidoria é praticamente imediato, em muitos casos, fato que ele atribuiu a um “respeito da área” para com o trabalho desenvolvido pela Ouvidoria, pois sabem que o órgão não faz “política”, e sim que trabalha de forma objetiva e transparente.

Quanto ao tipo de reclamação que o órgão mais atende, o Ouvidor mencionou durante a entrevista que são os problemas relacionados à saúde, e serviços públicos, tais como poda de árvore. Entretanto não há uma quantificação de tais dados, o relatório estatístico menciona apenas a quantidade de

reclamações por secretaria. Destacam-se as Secretarias de Obras e Serviços Públicos; a SEMASA; Desenvolvimento Urbano e Habitação; e Finanças (quadro 03).

Quadro 03: Total de Processos por Secretaria de Governo

SECRETARIA	PROCESSOS ABERTOS DESDE 2000	PROCESSOS PENDENTES	% DE PROCESSOS PENDENTES DO TOTAL DE CADA SECRETARIA
SEMASA	646 (10%)	83	12,84
Chefia de Gabinete	0	0	
Governo	83 (1,33%)	2	2,4
Desenvolvimento e Ação Regional	0	0	
Assuntos Jurídicos	48 (0,77%)	3	6,25
Administração e Modernização	38 (0,6%)	1	2,63
Finanças	234 (3,76%)	28	11,96
Saúde	1479 (23,78%)	80	5,40
Inclusão Social	54 (0,86%)	10	18,51
Obras e Serviços Públicos	3233 (51,98%)	86	2,66
Educação	24 (0,38%)	1	4,1
Paranabiacaba e Pq Andreense	96 (1,5%)	20	20,83
Cultura, esportes e lazer	21 (0,33%)	0	
Desenvolvimento Urbano e Habitação	258 (4,14%)	1	0,38
Outros	5 (0,08%)	0	
TOTAL	6219 (100%)	315	

Sobre o perfil social dos cidadãos que mais procuram o órgão, embora não haja um levantamento deste dado, o Ouvidor colocou que muitos têm poder

aquisitivo muito baixo. Explicou que Santo André enfrenta problemas em relação a um grande número de favelas, segundo afirmou, cerca de 120, e que nestes casos todos querem ter “direitos” e demandam do poder público, mesmo sendo ocupantes de uma área por vezes particular ou morando em áreas de mananciais, localidades nas quais se enfrentam muitos problemas de vizinhança e de regularização. Colocou que nestes casos atendem e orientam de acordo com a problemática de cada um. Por outro lado, afirmou que esta população não procura a Ouvidoria para reivindicar seu direito à habitação, ou para reclamar da falta de atuação do poder público nessa área, na sua opinião porque o órgão de inclusão social faz este tipo de atendimento e realiza reuniões periódicas com a população.

Sobre o encaminhamento das demandas e realização de propostas de mudanças administrativas na elaboração e implantação de políticas públicas, o Ouvidor afirmou que não tem problemas e possui um bom relacionamento com o executivo, o que atribui a um entendimento por parte deste do trabalho desenvolvido, pelo órgão. Relatou que considera a apresentação de propostas delicada com relação ao legislativo, tem o cuidado de não interferir no trabalho do Vereador, pois há Vereador que considera a Ouvidoria uma interferência ao seu trabalho, sobre isso afirmou:

“Só sei que não é verdadeiro porque a Ouvidoria não tem o poder de legislar e nem de fazer alterações nas leis, ela pode apresentar sugestões, o que é bem diferente. Quando considerarmos que devemos fazer uma sugestão o faremos sim, indicando por exemplo para o executivo que determinada área está sem calçamento e jardinagem, que deve ser feito, evitando que o município deposite entulho, lixo e se você modifica o aspecto, recupera a área.”
(RUIZ, dez. 2005, entrevista)

Relatou que a Ouvidoria participa das reuniões do Orçamento Participativo (OP), o que garante proximidade com a Sociedade Civil, que por vezes apresenta suas demandas à Ouvidoria durante a reunião do OP. Quanto aos outros órgãos de gestão participativa que existem no município como os Conselhos colocou não ter proximidade.

Não há também proximidade ou algum trabalho em conjunto com os Ministérios Públicos (MPs). O Ouvidor, explicou que encaminha todos os casos ao “poder público municipal” que os assume, por isso nunca acionou os MPs.

Sobre as dificuldades para o desenvolvimento do trabalho da Ouvidoria, mencionou o tempo para a resolução das demandas, tempo que por vezes é longo e não atende às expectativas e necessidades do cidadão porque faltam à administração pública condições para o desenvolvimento do trabalho. Citou também a falta de verbas e de recursos humanos.

Ressaltou que quando o problema é a falta de recursos humanos o administrador está limitado por causa da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se fizer novas contratações ultrapassa o limite estabelecido para gastos com RH e então opta pela terceirização, neste caso, a qualidade na prestação do serviço decai com o passar do tempo, o que acaba por gerar outro problema.

Outro problema mencionado é a falta de entendimento do cidadão do trabalho desenvolvido pelo órgão, relatou que há quem procure a Ouvidoria com a intenção de se privilegiar, com argumentos e reclamações que não tem fundamentação legal, demandas que são indeferidas pela equipe.

Define o trabalho de uma Ouvidoria como o de canal de interlocução entre o cidadão e o poder público e de um instrumento de avaliação da gestão a disposição do poder executivo.

3.5 - OUVIDORIA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ

“Eu penso que os Secretários do governo anterior não levavam a sério, achavam que foi uma jogada de marketing político a criação da Ouvidoria, então eles falavam: ‘estou aberto, pode reclamar’, mas ao mesmo tempo eles não estavam nem ai, se eu sou Secretário eu falaria: ‘olha, chegou Ouvidoria e atendimento ao munícipe eu quero ter conhecimento, para sentir quais são os maiores problemas, fazer minha avaliação, para depois eu tentar corrigir, melhorar’.” (Fernando Barros Cury, Ouvidor do Município de Jundiaí – SP – Dezembro / 2005, entrevista)

A Ouvidoria do Município de Jundiaí foi criada por iniciativa do Prefeito Miguel Hadad, através de decreto municipal nº 18144 em 05/02/2001, como um órgão ligado à Secretaria de Governo e Comunicação Social, com estrutura nas dependências do Paço Municipal.

O Ouvidor é indicado pelo Prefeito para um cargo de livre nomeação e exoneração, subordinado ao Secretário de sua pasta.

Este decreto sofreu alterações pelo decreto nº 19.885 de 17/02/2005, que estabeleceu também as atribuições do Ouvidor e de sua equipe e forma de instauração do procedimento interno, realizado a partir das demandas trazidas pelos cidadãos.

São atribuições da Ouvidoria Municipal de Jundiaí promover o atendimento do cidadão e receber reclamações e denúncias referentes a administração pública municipal direta e indireta; sugestões que visem o aprimoramento dos serviços públicos; propor à administração a adoção de medidas que proporcionem o aperfeiçoamento da gestão municipal; e também, pode requisitar documentos e informações, sempre que necessário, nos termos da Constituição.

Sua equipe é formada pelo Ouvidor e mais dois assessores, sendo um deles uma advogada. São atribuições do Ouvidor promover o atendimento pessoal daqueles que procurarem a Ouvidoria, determinar o encaminhamento dos procedimentos instaurados aos órgãos competentes; informar ao Prefeito os atendimentos e procedimentos realizados e acompanhar o andamento dos procedimentos instaurados.

À sua assessoria compete prestar informações ao Ouvidor sobre o andamento dos processos; elaborar mensalmente relatórios, sobre o movimento do órgão, que devem ser entregues ao Prefeito; deve zelar pelo cumprimento do prazo de 15 dias estabelecido no decreto para retorno dos procedimentos encaminhados aos órgãos da administração e as tarefas relativas a arquivo, atualização dos procedimentos, manutenção do patrimônio e até a limpeza do local de trabalho.

O cidadão pode procurar a Ouvidoria de Jundiaí por telefone, linha 0800, por carta, email e pessoalmente. Não foi fornecida uma cópia dos relatórios de atendimento que o órgão tem por atribuição elaborar. Tais relatórios não são divulgados à população, sendo de uso interno da administração. As informações

obtidas sobre a quantidade de atendimentos, tipos de reclamações e perfil dos reclamantes, foram mencionadas pelo Ouvidor durante sua entrevista.

O Ouvidor relatou que realiza atendimentos e procedimentos, sendo cerca de 600 a 700 por ano, observou que este número já foi maior, e que considera essa queda um fator positivo, pois é sinal de que a prestação de serviço público está melhor.

Os atendimentos referem-se a demandas que são resolvidas no ato do atendimento, muitas vezes orientações que presta aos cidadãos, sobre a forma de funcionamento dos serviços públicos, sobre formas de buscar seus direitos, caminhos que não estão relacionados ou não são competência da Ouvidoria. O procedimento é instaurado quando a demanda trata-se de uma reclamação contra um funcionário público ou de uma solicitação de serviços que não foi atendida, processos morosos.

Quanto ao primeiro caso afirmou que somente registram e posteriormente arquivam os casos que consideram importantes. Explicou também que não atende público interno, por exemplo, se algum servidor for reclamar de problemas com a chefia imediata ou falta de condições de trabalho, não é instaurado procedimento, por outro lado, este servidor é atendido e orientado, sobre como deve proceder e quem deve procurar. Apesar de não instaurar procedimento, o Ouvidor explicou que dependendo do teor da demanda, conversa informalmente com o Secretário da pasta ou com o Prefeito e avisa que lhe chegou determinada reclamação.

O procedimento instaurado é sempre encaminhado ao Secretário que tem 15 dias para encaminhar resposta. Caso não chegue resposta no prazo estabelecido é encaminhado um relatório de cobrança, tal relatório é emitido quinzenalmente e

encaminhado aos Secretários e Prefeito, que também cobra retorno à demanda da Ouvidoria.

Quando a resposta é questionada pelo cidadão, e este questionamento considerado pertinente pela equipe, então o procedimento é reencaminhado ao órgão competente, até que a questão seja resolvida. Explicou o Ouvidor que ele orienta os Secretários a trabalharem com a informação, ou seja, em um caso sobre obras por exemplo, em que há toda uma programação e prazos mais longos para o atendimento da solicitação é importante passar tais informações ao cidadão que demanda, e, lógico, que os prazos informados sejam cumpridos. Colocou que quando possui essa informação já a transmite no ato do atendimento, exemplificou que em casos de poda de árvore já informa que há uma programação, que as podas e outros serviços como manutenção de calçada, limpeza de terreno são feitas por setores e que é preciso aguardar, mas que quando se trata de uma urgência então ele encaminha ao setor competente solicitando providências.

Ressaltou que o Ouvidor não resolve, que ele encaminha e depois recebe uma resposta, que é transmitida ao cidadão, e que a Ouvidoria visa a *excelência do serviço*, a sua melhoria.

Sobre os tipos de reclamações informou que recebem reclamações contra os prestadores de serviço (terceirizados); na área de serviços públicos, como poda de árvores, asfalto, limpeza de terrenos particulares; na área de saúde, demora para agendar consultas, para exames e consultas de especialidades, atendimento prestado pelo servidor; na área de transportes, sobre a qualidade do transporte público, conservação dos ônibus, atuação dos agentes de trânsito; na área de obras, fiscalização de estabelecimentos comerciais, quanto a falta de alvará de

funcionamento, perturbação do sossego, e reclamações quanto ao atendimento prestado pelo servidor público municipal.

Questionado sobre o perfil social das pessoas que procuram a Ouvidoria de Jundiaí, relatou que lá vão pessoas de todos os tipos, e que grande parte das demandas são solicitações individuais. Afirmou que às vezes recebe demandas de grupos da sociedade civil, mas que é raro, explicou:

“Eu já recebi, várias vezes, pedido de mais de uma pessoa de grupos, de sociedades de amigos de bairro (SABs) menos, porque geralmente eles já sabem quem procurar, são mais politizados, realizam abaixo assinados. Até isso eu oriento, quando é um problema coletivo, importante que eles querem que resolva, eu falo procura a SAB conversa, e leva isso para a unidade ou para a Secretaria, ou todas elas separadas e para o Prefeito, marca uma reunião. Eu penso assim, as SABs são mais politizados, eles já pegam o geral do bairro, aquilo que é mais importante, já definem as prioridades, já tem contato direto com o Prefeito. Entendo que a Ouvidoria é um serviço para o que não está sendo feito, para o que foi solicitado através do serviço de atendimento ao munícipe e não atendido, e também para algumas coisas mais pontuais, eu acho.” (CURY, dez. 2005, entrevista)

Todas as demandas da Ouvidoria são encaminhadas e tratadas diretamente com o Secretário da pasta responsável. Nem sempre a resposta é encaminhada a tempo ou seu conteúdo é satisfatório. O Ouvidor contou que tinha mais problemas com demora e conteúdo de resposta com o governo anterior, que criou o órgão, situação que, em sua opinião, passou pelo entendimento que os Secretários tinham do trabalho da Ouvidoria. Além da demora de retorno, houve momentos

em que os Secretários questionaram a legitimidade da Ouvidoria em questioná-los e cobrar uma atuação mais eficaz, pois pareciam entender a Ouvidoria mais como um jogo de marketing do Prefeito. Relatou que houve um Secretário que reagiu de maneira grosseira logo no primeiro problema que apareceu e que inclusive chegou a se manifestar de tal forma nos procedimentos instaurados pela Ouvidoria, pois para ele a Ouvidoria “perturbava”.

Explicou que não participou do processo de elaboração da proposta de criação do órgão, que o Prefeito o convidou já com a idéia pronta e acredita que sua intenção com a Ouvidoria era garantir um bom atendimento ao cidadão e mostrar que estava aberto à população. Ressaltou que na sua opinião os Secretários deveriam receber a população e saber ouvir, o problema é que nem todos estão abertos a crítica, e que quando o Secretário age assim dá ensejo para que os servidores também hajam assim, ignorando que o poder público deve ser transparente e prestar contas.

“Eu costumo conversar com o Secretário informalmente, fora daqui, ou às vezes em alguma reunião eles mesmos perguntam, e ai com é que está? Você tem que ter habilidade, precisa ter, porque se você começa... é que nem aquele cidadão que brigou comigo, ele dizia que eu era um subalterno querendo dar ordens, eu fui falar com o Prefeito, eu não entro em atrito, meia hora depois o cara pediu desculpa. Tem Secretário que não aceita.”
(CURY, dez. 2005, entrevista)

Relatou que justamente por acharem que a Ouvidoria está importunando, por vezes encaminham respostas inconsistentes, respondem qualquer coisa ou levianamente, dizendo que já fez um serviço que não fez, por exemplo.

Disse que conversa sobre as questões que chegam na Ouvidoria com muita habilidade com os Secretários. Sobre realizar propostas de mudanças administrativas, visando à melhoria do serviço público, atribuição prevista no decreto que cria a Ouvidoria, afirmou:

“Eu vou com muita habilidade conversar, não dizer como ele tem que fazer a coisa, mas propor que ele se reúna com os seus técnicos e discuta sobre aquele assunto, com habilidade...”
(CURY, dez. 2005, entrevista)

Apesar de não ser Secretário, afirmou que é tratado como tal, e que sempre é convidado para tudo, reuniões de Secretariado e eventos. Considera que a Ouvidoria não precisa ser uma Secretaria e que hoje a estrutura que possui é suficiente para o desenvolvimento de seu trabalho. Contou que quando iniciou passou por várias dificuldades e chegou a ficar meses sem tirar férias, pois a Ouvidoria era somente ele e uma secretaria, e que quando foi criada, o órgão ficou em um local escondido, em um canto do Paço Municipal, que chamou de porão, local onde não tinha privacidade, onde as salas vizinhas podiam ouvir os atendimentos feitos e nem sempre era possível manter sigilo.

Atualmente mesmo com uma equipe pequena, considera que está bem estruturado e instalado e que tem condições de desempenhar seu trabalho,

relatou que visitou outras Ouvidorias no início, momento em que estava estruturando o órgão, e que fazer uma Ouvidoria nos moldes de uma Secretaria, a exemplo das que visitou, em sua opinião, apenas oneraria a máquina pública.

Bem como, já não tem mais problemas com as Secretarias quanto a demora para encaminhamento de resposta, na sua avaliação as dificuldades são outras, relacionadas com os problemas que a administração pública vem enfrentando para elaboração e execução das políticas públicas, tais como a falta de recursos humanos questão difícil de se resolver em função da Lei de Responsabilidade Fiscal, falta de verbas, equipamentos e materiais, além dos problemas com as empresas terceirizadas que nem sempre oferecem serviços de qualidade ou cumprem o contrato estabelecido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos no segundo capítulo que as Ouvidorias foram propostas durante os anos 1980 e durante o processo constituinte como um órgão que garantiria o acesso ao Estado, um instrumento da democracia que acima de tudo exerceria a função de defensor do povo, já que exerceria o controle do Estado com vistas ao interesse público.

Apesar da falta de regulamentação federal, o órgão passou a ser instituído nos diferentes níveis da administração pública, em um momento peculiar da história brasileira no qual buscava-se transformar o Estado, elitista, entregue a luta de poder, através da participação da virtuosa sociedade civil. Buscava-se garantir a transparência dos atos públicos, accountability e participação popular na gestão pública. Vários espaços e instrumentos foram propostos e criados visando a inclusão social e o cumprimento dos direitos sociais.

O Estado seria então democratizado através da participação da sociedade civil que passaria a colocar seus interesses em pauta e explicitar o conflito. Ganhava força o paradigma da participação popular.

Antes de mais nada, é preciso se desvencilhar do estigma de que o Estado é a encarnação do mal e a sociedade civil um pólo de virtudes e compreender que nem um nem outro são homogêneos e que há uma complementariedade fundamental entre ambos, fator decisivo nos “resultados” alcançados por tais espaços.

Mais do que apontar tais resultados procurou-se neste trabalho caracterizar, o que são hoje, algumas Ouvidorias Públicas Municipais, através do conhecimento de sua estrutura de funcionamento, das dificuldades enfrentadas pelos órgãos e dos princípios norteadores de seu trabalho.

Praticamente 20 anos depois, os resultados não são bem os que naquele momento constituíram a esperança de todos os que se envolveram na luta pela democracia. Espaços foram criados, direitos foram Constitucionalmente garantidos, enquanto nossas cidades continuam refletindo um mundo social cada vez mais marcado pela violência, falta de perspectivas e insegurança social, nos termos em que define Robert Castel.

Cada vez mais experiências pautadas na participação popular estão sendo questionadas e passou a ser pauta em muitos debates a capacitação técnica dos movimentos populares para viabilizar sua participação em Conselhos, Orçamentos Participativos, Planos Diretores Participativos... No caso das Ouvidorias, a princípio, bastaria o cidadão ter conhecimento de seus direitos para reivindicá-los.

Até o início dos anos 1980, o Brasil tinha um modelo de Estado, centralizador, tecnocrático, burocrático, com competências claramente estabelecidas entre os níveis de governo e arrecadação centralizada em âmbito Federal.

Concomitante ao fortalecimento da democracia, o neoliberalismo foi ganhando forma, espaço e imprimindo suas marcas na estrutura Estatal. Houve um desvirtuamento de sentido, esvaziamento do potencial de determinados espaços e apropriação do vocabulário e da agenda democrática. Além disso, a participação e a manutenção/ existência de determinados espaços passou a fazer também parte da agenda neoliberal, mas com conteúdo e pretensões bem distintas.

A partir da lógica Neoliberal o Estado precisava ser reformado para tornar-se eficiente, o terceiro setor e a solidariedade tornaram-se imprescindíveis, mas não para elaborar, discutir uma medida pactuada no interesse público, e sim para assumir tarefas que deveriam ser e são do Estado. Não raro, podemos presenciar conselhos locais de saúde no município de Campinas, por exemplo, limpando as unidades de saúde, realizando bazares para adquirir equipamentos, para fazer manutenção dos prédios das unidades, e a população usuária do serviço, aos fins de semana, tentando dar mínimas condições de funcionamento a tais unidades, assumindo funções que não são as de um conselho de saúde e tentando sanar questões que a eles não competem.

As Ouvidorias Públicas Municipais foram implantadas em um momento marcado por uma dicotomia de projetos políticos (Dagnino, 2004), que ganharam força no decorrer dos anos últimos 20 anos nos diferentes níveis de governo, federal, estadual e municipal, fruto da heterogeneidade do Estado, Sociedade Política e Sociedade Civil.

Em nível federal, como vimos, realizou-se uma reforma administrativa voltada para os princípios do Estado Mínimo, visando garantir a eficiência do Estado. O problema é que essa eficiência (que deveria ter correspondência com o interesse público; transparência das atividades públicas; amplo acesso da população aos serviços públicos seja como usuária, ou como agente de decisão; com a desburocratização dos aparelhos do Estado), está pautada no projeto neoliberal, principalmente, em metas de economia comprometidas com o menor custo, o que coloca em risco a qualidade dos serviços prestados.

Além desta dicotomia, é preciso considerar que os municípios ganharam autonomia administrativa, política e fiscal, assumindo tarefas de gestão das políticas públicas também nesse período. Até então os municípios eram extensão do Nível Federal que concentrava a arrecadação e exercia um rígido controle fiscal sobre os Estados e Municípios, e era responsável pela formulação das políticas públicas que eram executadas nos níveis locais.

A descentralização que então era uma esperança, pois permitiria a elaboração e execução das políticas a nível local e, portanto, mais condizentes com a realidade e as necessidades locais, também trouxe dificuldades e questões fundamentais a serem discutidas e formuladas pelos municípios para a viabilização de “suas novas tarefas”.

Tais dificuldades estavam (estão) relacionadas a (in)capacidade fiscal e administrativa dos municípios, e também passavam pela escolha entre os distintos projetos políticos, democrático e neoliberal, que iriam definir a forma como esses municípios se organizariam para a execução de suas tarefas. O primeiro voltado para a formulação e implementação de tais políticas pelo Estado, com o estabelecimento de espaços de co-gestão; o segundo voltado para um modelo no qual o Estado formularia e fiscalizaria a implantação de tais serviços que seria assumida pelo terceiro setor, mas, ambos, precisando da sociedade civil.

Como consequência encontramos tais formas coexistindo, nos diferentes níveis de governo, e até mesmo em uma mesma administração. Não é possível hoje afirmar que o Estado Brasileiro é organizado “de tal forma”, o que também torna difícil identificar a qual projeto político especificamente correspondem as Ouvidorias Públicas Municipais. O papel desempenhado pelos órgãos dependerá

muito da postura de cada governo, de cada Prefeito(a), de cada Ouvidor(a), e dos atores políticos envolvidos com o órgão.

Dessa maneira, a primeira constatação é que não há um modelo de Ouvidoria Pública Municipal no Brasil. Temos vários formatos, com estruturas físicas e de recursos humanos diferenciados, com aparato legal ou não, Ouvidores com mandato e relativa autonomia, outros que são indicados pelos Prefeitos e são seus cargos de confiança, podendo ser exonerados a qualquer momento.

Há também preocupações diferenciadas para o desenvolvimento do trabalho, de um modo geral todos aparentemente preocupados em ser um canal de interlocução entre o cidadão e a administração pública, o Estado, por um lado e por outro, em ser um valioso instrumento a disposição do Prefeito, do poder executivo, para avaliação de seu governo.

Mais do que para ser um canal de interlocução entre o cidadão e a administração pública, ao encaminhar uma demanda do cidadão e cobrar retorno ao que foi solicitado, a Ouvidoria está cobrando que o Estado cumpra o seu dever e que o cidadão tenha seus direitos garantidos.

Das Ouvidorias visitadas todas têm como atribuição propor com base em “suas demandas” medidas que visem a melhora do serviço público, com a intenção última de cobrar que, aquilo que está sendo encaminhado, seja atendido.

Nesse sentido, uma das principais distinções que definem e caracterizam o trabalho de uma Ouvidoria está entre aquelas que não estão preocupadas com a resolução e sim com o encaminhamento de um retorno ao cidadão e aquelas que buscam cobrar a solução dos problemas apresentados.

Para as três Ouvidorias visitadas a solução dos problemas apresentados pelo cidadão não foi colocado como dificuldade, e a discussão travada pela equipe da Ouvidoria de Campinas sobre formas mais eficazes de encaminhamento não aparece, a questão está centrada no *tempo de resposta*, ou seja, a credibilidade do órgão passaria por encaminhar a resposta ao cidadão dentro do prazo estabelecido, entretanto, atender ao prazo constitui-se em dificuldade porque as Secretarias não o cumprem.

Há dois grandes eixos definidores das Ouvidorias Municipais: a de ser defensor dos direitos humanos e da cidadania e a de ser instrumento de avaliação da gestão pública. Não há como uma Ouvidoria ser apenas uma coisa ou outra, ambas estão imbricadas e caracterizam seu trabalho, mas, o predomínio de uma dessas características é determinante para definição de sua estrutura e seu papel dentro do Estado.

A forma como o órgão está estruturado e orienta sua ação, nos diz a respeito dos fundamentos de seu trabalho.

Poderíamos afirmar que o fato da Ouvidoria estar preocupada com a resolução dos problemas apresentados pelos cidadãos a aproximaria do perfil de defensora dos direitos e interesses públicos, ao passo que o fato de centrar seu trabalho em garantir retorno ao cidadão a aproximaria do perfil de ser instrumento de avaliação da gestão pública.

É preciso deixar claro que ambas funções são importantes e que não é o predomínio de uma ou outra que identificará o órgão com o projeto democrático ou não, até mesmo porque, se bem feita a avaliação da gestão com base nos dados

apresentados pela Ouvidoria, o resultado poderá com toda certeza levar a uma melhora da qualidade da gestão e políticas públicas.

Existe uma contradição existencial das Ouvidorias Públicas Municipais Brasileiras que deve ser o nosso ponto de partida: elas são parte do poder executivo, criadas, estruturadas e mantidas por quem devem fiscalizar, de quem devem cobrar e defender interesses que nem sempre dizem respeito aos interesses de seu “chefe”.

A frase do Ouvidor de Santos, destacada no início da apresentação da Ouvidoria Pública de Santos é emblemática: ele é governo e é representante do cidadão, a princípio, qualquer um dos lados que escolher, estaria manifestando-se contra o outro.

Verificamos que as Ouvidorias encontraram dificuldades para estruturação de sua equipe, espaço físico e equipamentos para o desenvolvimento do trabalho, talvez com exceção da Ouvidoria de Santo André.

Dificuldades que estão relacionadas justamente ao fato de terem sido criadas pelo poder executivo, de pertencerem a ele, e dos Ouvidores ocuparem posição hierarquicamente inferior ao Prefeito, possuindo ou não mandato que lhe garanta não ser removido simplesmente por vontade do prefeito.

O poder de uma Ouvidoria está na informação que ela acumula, e no potencial que tem para trabalhar estas informações.

Criar o órgão, mas não garantir plenas condições de funcionamento é uma maneira de esvaziar seu poder, e garantir que não perturbe “muito a casa”. O início do funcionamento da Ouvidoria de Jundiaí e de Campinas são exemplos dessa situação. Os órgãos foram criados, mas não tinham estrutura, orçamento,

recursos humanos e seus Ouvidores não tinham autonomia nenhuma, pois eram cargos em comissão, passíveis de exoneração a qualquer momento.

No caso da Ouvidoria de Santos, apesar de haver mandato estabelecido em Lei, o mandato inicia e termina com o do Prefeito, sendo o Ouvidor por ele escolhido, e mais, a Lei não determina em que condições o Ouvidor seria exonerado do cargo, o que abre uma brecha. Mais grave é que, teoricamente, mesmo que como resultado de uma ação do Ouvidor, o Prefeito tenha que deixar o cargo, o Ouvidor também sai.

Por isso é fundamental combinar condições de funcionamento com autonomia do Ouvidor, para que se possa iniciar o trabalho de uma Ouvidoria.

A Ouvidoria de Santo André é exceção porque foi criada no bojo de um projeto de governo, mesmo tendo sido proposta pelo Prefeito, havia uma intenção clara e justificada para sua criação, que não era somente o fato de que muitos municípios têm Ouvidorias e de que era “moda” criar instrumentos e espaços de participação popular. Havia um projeto específico para a melhoria dos serviços e políticas públicas, para a desburocratização dos trâmites administrativos e para garantir um bom atendimento ao cidadão.

Portanto a Ouvidoria foi desenhada dentro das necessidades e características do município, com função específica, claramente delimitada; por isso, o órgão não passou por tais dificuldades.

As dificuldades para obter respostas das Secretarias de Governo e a forma como o Ouvidor se relaciona com elas estão por um lado pautadas nesses fatores; e, por outro, no entendimento que a administração tem sobre sua existência e sua função. Os ouvidores mencionaram dificuldades na relação com os Secretários

que reagem por vezes com descaso, não respondendo a demanda da Ouvidoria, e por vezes até com agressividade, tentando desqualificar o trabalho do órgão que estaria se intrometendo em sua Secretaria.

É preciso, sem dúvida, que o Prefeito ao criar uma Ouvidoria justifique e defenda sua existência. Não é sem razão que os três Ouvidores entrevistados mencionaram o papel do Prefeito enquanto maior interessado no funcionamento da Ouvidoria, sendo este quem analisaria os dados resultantes do trabalho da Ouvidoria, quem cobra os Secretários para que respondam aos Ouvidores. O Ouvidor de Jundiaí mencionou que quando há uma reação mais agressiva de um secretário ele não entra em conflito e leva logo o problema ao Prefeito; o Ouvidor de Santos relatou que o prefeito sempre lembra nas reuniões de secretariado que o que o Ouvidor fala é como se ele estivesse falando, o Ouvidor de Santo André, por sua vez, lembrou que mensalmente apresenta seus relatórios ao prefeito que por aí avalia a qualidade de sua gestão e cobra alterações dos Secretários, no sentido de melhorar os serviços, políticas que são freqüentemente reclamadas.

Apesar da postura dos Prefeitos, todos enfrentam problemas com prazos de resposta e com respostas evasivas que depois precisam ser reencaminhadas até que se chegue a uma resposta satisfatória.

Além da falta de entendimento do trabalho realizado pelo órgão, os Ouvidores de Jundiaí e Santo André mencionaram questões estruturais das administrações municipais, tais com falta de verbas, de recursos humanos e a Lei de Responsabilidade Fiscal como uns dos fatores que impedem/dificultam um retorno satisfatório ao cidadão.

Por isso, segundo o Ouvidor de Jundiaí, é importante trabalhar com a informação e explicar ao cidadão porque sua solicitação, ou o problema que ele está apresentando não será atendido no tempo que deseja.

Deve-se também observar que apesar de ser atribuição, raramente as Ouvidorias visitadas realizam propostas de mudanças ao Governo; e, quando o fazem, enfrentam dificuldades e resistências por parte do poder executivo, como é o caso de Santos e Jundiaí. O Ouvidor de Jundiaí, inclusive, mencionou que costuma conversar informalmente com os Secretários; já no caso de Santo André segundo o Ouvidor, houve reação contrária por parte do poder legislativo, que entendeu que realizando propostas de mudanças a Ouvidoria estaria excedendo suas funções e exercendo funções de responsabilidade do legislativo.

Tentamos através dos dados sobre a demanda das Ouvidorias e das pessoas que as procuram traçar um perfil do cidadão que está tendo acesso ao órgão, o que não foi possível em razão da inconsistência dos dados apresentados pelas três Ouvidorias visitadas. Foram entregues dados incompletos, ou dados que não dizem muito sobre o conteúdo do trabalho desenvolvido, que não revelavam quais as principais reclamações, quais Secretarias/áreas que não respondem, com exceção à Ouvidoria de Santo André. Além disso, nenhuma das três possui um banco de dados relativos ao “perfil social” dos cidadãos que atende.

Eis uma falha no trabalho desenvolvido por estes órgãos, pois considera-se imprescindível um minucioso trabalho estatístico dos dados, para que haja avaliação da qualidade da gestão por parte da administração, e que a população tenha acesso às informações e a uma precisa prestação de contas da

administração. Problema, também, é que nem todos fazem ampla divulgação desses dados, tornando-os de fato públicos. Para uma Ouvidoria é uma grave contradição, pois esse órgão tem como princípio garantir o direito à informação e a transparência dos atos da administração pública.

É importante observar que as demandas são trazidas às Ouvidorias de maneira individual. Raras vezes as Ouvidorias são procuradas por movimentos sociais e outras organizações da Sociedade Civil e, também, não tem proximidade de trabalho, ou desenvolvem trabalho em conjunto com regularidade com outros órgãos voltados para a participação popular, com exceção à Ouvidoria de Santo André que participa regularmente das reuniões do Orçamento Participativo do Município.

Entretanto isso não significa que os órgãos não estão pautados no projeto democrático, considerando os princípios sobre os quais estes órgãos norteiam seu trabalho.

As dificuldades enfrentadas quanto ao entendimento das funções de uma Ouvidoria e a demora para a obtenção de resposta por parte da administração pública estão relacionadas a várias questões, que dizem respeito à percepção, por um lado, que a sociedade brasileira tem dos direitos definidores da cidadania e, por outro, a forma como o Estado brasileiro foi e está organizado.

Primeiramente, nossos gestores públicos não estavam e ainda não estão acostumados a serem cobrados e a compartilharem informações. Segundo, porque no Brasil os direitos são percebidos como uma doação do Estado, que se confunde com o acesso aos direitos sociais.

Telles (2001) lembra que a percepção de direitos como doação do Estado só foi possível porque a cidadania foi dissociada da liberdade política, como valor e prática efetiva.

Portanto, não se pode afirmar que a cobrança, individual, feita pela Ouvidoria não é menos relevante, ou não condiz com o interesse público porque não foi apresentada pela sociedade civil. Foi apresentada por um cidadão, que tem deveres e direitos, constitucionalmente estabelecidos; e, portanto, quando faz uma cobrança ao Estado, com base nestes princípios, está exercendo sua cidadania e fazendo uma cobrança legítima e que diz respeito ao interesse público.

As Ouvidorias devem dessa maneira cuidar para não cobrar da “casa” suas demandas como se fossem apenas reivindicações pontuais, individuais e saber ter um olhar ampliado das políticas públicas de forma a não ficar trabalhando de maneira compensatória, mas sim a partir de uma perspectiva universal cobrar que sejam solucionadas as causas de determinado problema.

Ao defenderem os direitos trabalham, também, na “reinvenção do contrato político”, pois podem possibilitar e reivindicar que os conflitos sejam explicitados e que haja negociação pautada em uma “medida pactuada de justiça e equidade”.

O desmerecimento e falta de reconhecimento de alguns gestores da legitimidade da cobrança realizada pelo cidadão está, também, relacionado à erosão e desqualificação dos princípios norteadores da democracia, e a um certo descaso com suas funções enquanto gestor, servidor público.

Sobre as conseqüências do projeto neoliberal, Vera Telles (2001) nos lembra que o desmanche neoliberal no Brasil não diz respeito à demolição dos direitos, pois estes não chegaram a se consolidar por aqui como “norma civilizada” das

relações sociais, mas sim que é o desmanche de um conjunto de referências a partir dos quais a cidadania era (e ainda é) formulada como uma aposta política possível. Afirma:

“Pois o que parece estar em jogo nisso tudo é a erosão das mediações – reais e simbólicas – pelas quais a reivindicação por direitos pode ser formulada e ganhar visibilidade pública como questão que diz respeito às regras da vida em sociedade. Esse parece ser o sentido mais devastador da atual demolição dos, desde sempre precários, serviços públicos e da destituição de direitos pelas atuais tendências de precarização do trabalho e desregulamentação do mercado. Para além do agravamento das condições de vida de maiorias, trata-se aqui da demolição de referências públicas pelas quais os dramas de cada um podem ser desingularizados e traduzidos não apenas como experiências compartilhadas, mas como problemas pertinentes à vida pública de um país.” (TELLES, 2001: 142)

É a erosão destas referências que está por traz da negação da administração pública em responder à Ouvidoria percebida, então, como impertinente e acusada de privilegiar determinados indivíduos (cidadãos) que a procuram. Questões que estão por trás de afirmações, feitas pelos gestores municipais, de que as Ouvidorias são fruto de marketing político, que apenas perturbam o governo e privilegiam o cidadão que as procuram.

As três Ouvidorias visitadas informaram que recebem várias reclamações relativas aos serviços públicos, tais como podas de árvore, manutenção das vias públicas, limpeza de terrenos; reclamações relacionadas à falta de fiscalização em comércio, perturbação do sossego e, reclamações sobre o transporte público.

Há, também, um universo de reclamações apresentadas às Ouvidorias que dizem respeito aos direitos sociais e, destes, o mais reclamado nas Ouvidorias visitadas é o direito à saúde, acompanhado pelo direito à educação.

É sabido que a saúde pública tem se constituído em problema em vários municípios do país. Problemas relacionados à falta de verbas, sucateamento das unidades básicas e hospitais, falta de profissionais, falta de materiais e medicamentos. Mas a saúde tem uma peculiaridade e uma urgência que, talvez, as outras políticas públicas não tenham: o limiar entre a vida e a morte.

Por outro lado, os problemas com a política educacional não são menores, nem menos graves, nem mais fáceis de se resolver, assim como os que envolvem a política habitacional e todas as demais políticas públicas.

Por que em municípios como Santos, Campinas e Santo André, os munícipes não procuram suas Ouvidorias para reclamar a ausência de política habitacional, ou sua qualidade?

A história Brasileira é marcada pela precariedade e deficiência das políticas públicas e da gestão urbana, tais questões sempre estiveram colocadas. Particularmente, na área da saúde a dependência da população da medicina oficial é total. Houve aqui uma expropriação do saber que não permite ao indivíduo “se virar” para resolver seu problema.

Quanto a essa dependência poderíamos dizer que o que distingue a saúde da educação é a urgência da vida e a percepção que se tem quanto à importância/necessidade de ir à escola. A família que não consegue uma vaga na escola para “deixar” sua criança acaba “se virando”, deixando com o vizinho, com

o irmão mais velho, ou sozinha, trancada em casa, isso quando a família não opta pelo trabalho infantil ao invés da escola.

Com a moradia, a saída está na irregularidade e na permissividade do Estado. A história da habitação popular no Brasil é a história do ilegal e do irregular, de um Estado que ao permitir que a população mais pobre “se vire” se eximiu de seu dever, embora a habitação tenha sido reconhecida como direito social recentemente.

Com a saúde não é possível “se virar”. Talvez seja esse um dos fatores que determinam sua liderança dentre as reclamações encaminhadas às Ouvidorias.

Ainda quanto às reclamações que se referem aos direitos sociais existe outro fator que dificulta a ação das Ouvidorias: a terceirização.

As Ouvidorias também podem e devem cobrar qualidade e fiscalizar os serviços públicos que são realizados através de terceirização, entretanto aqui a cobrança é ainda mais demorada e menos eficaz, pois ela não cobra diretamente de quem presta o serviço, mas sim da administração municipal, que teria a obrigatoriedade de verificar a reclamação encaminhada quanto à falta de qualidade do serviço prestado e então cobrar do serviço terceirizado.

Os Ouvidores de Jundiaí e Santo André citaram as terceirizações como dificuldades, principalmente porque com o passar do tempo verifica-se uma queda na qualidade do serviço prestado.

O mais complicado nestes casos é quando o Estado torna-se refém dessa situação. Pois ele precisa da terceirização para fazer algo que não “teria” estrutura para fazer. Há momentos em que se desfizer o contrato não conseguirá suprir a

demanda. Por outro lado, o processo de refazer, contratar outra empresa é, também, demorado e trabalhoso.

Para exemplificar, em 2005 houve uma reclamação na Ouvidoria de Campinas sobre uma creche, entidade filantrópica, que recebia verba municipal para atender crianças em faixa etária correspondente a da educação infantil, um grande déficit de atendimento educacional do município. Tal entidade não apresentou à Secretaria de Educação, os documentos necessários para a renovação do repasse e sob a alegação de que estava sem condições financeiras disse ao pai de uma das crianças atendidas que não a levasse mais.

Este pai, sem saber a razão do corte do repasse, procurou a Ouvidoria, pois não tinha condições de pagar uma escola ao seu filho e nem havia para ele vaga na rede pública, além do mais, era o Governo Municipal o culpado por seu filho estar sem escola, já que não repassara a verba à entidade. Descobriu-se que a entidade cobrava mensalidade dos pais de seus alunos, o que não podia fazer porque recebia o repasse. Já a verba não fora repassada por falta de documentação.

Para evitar então que mais crianças ficassem sem escola a administração optou por aceitar a documentação da entidade fora do prazo e colocou como condição que a criança voltasse a freqüentar as aulas e que fosse suspensa a cobrança de mensalidade dos pais. Estabeleceu um cronograma mais rigoroso de acompanhamento do trabalho desenvolvido pela escola, pois se tivesse suspenso o repasse e descredenciado a escola, não teria como oferecer vaga aos outros alunos que lá freqüentavam.

É também realidade que as administrações municipais não têm condições, não estão organizadas para fiscalizar tais prestações de serviço, o que compromete em muito a qualidade e a regularidade dos serviços. Tal transferência para o terceiro setor e o esvaziamento dos espaços de participação, nos quais ao invés de co-gestão o que se tem é uma transferência de responsabilidades do Estado para a Sociedade Civil, têm graves conseqüências.

A resolução de tais reclamações por parte das Ouvidorias é mais complexa porque envolve questões estruturais das administrações municipais relacionadas ao: alto custo das políticas públicas, a existência de capacidade técnica para sua gestão e o legado de cada município quanto à organização prévia dessas políticas.

Para elaboração e manutenção das políticas públicas é preciso investimento, via de regra a fundo perdido, tanto nos equipamentos necessários quanto em Recursos Humanos. O montante de investimentos está relacionado ao legado de cada município, ou seja, quanto menor for esse legado em termos de qualidade de estrutura, equipamentos, materiais e RH, maior deverá ser o gasto despendido por parte das administrações municipais para atender e resolver os problemas de sua cidade.

Temos por um lado o fato de que a política social não foi e não é prioridade para muitos governos e que despender dinheiro nessa área é considerado gasto e não investimento; por outro a descontinuidade de políticas, ou seja, troca-se o governo, trocam-se as metas, as prioridades e muitas vezes o que foi iniciado fica inacabado ou é esvaziado com a intenção de apagar as marcas do governo anterior. Trabalha-se muito mais com políticas de governo do que de Estado. Há

também a Lei de Responsabilidade Fiscal que engessa e tem se constituído em dificuldade para muitas administrações no que se refere às necessidades de contratação de RH.

Somado a isso há também as conseqüências da falta de planejamento urbano, ou mau planejamento, o que acaba transformando a gestão, em gestão do caos.

Lógico, cada município tem questões específicas e tais fatores não podem ser generalizados, mas quando o problema com a falta ou qualidade das políticas públicas está relacionado a um dos fatores elencados, dificilmente a Ouvidoria conseguirá dar um retorno satisfatório ao cidadão, e mais, não conseguirá resolver seu problema em tempo hábil, por isso a necessidade da Ouvidoria de Campinas de realizar suas cobranças com base nos direitos sociais e formulá-las de maneira a provocar uma avaliação e mudança das causas que estão levando à falta ou baixa qualidade do serviço, utilizando para isso a atribuição que lhe permite realizar propostas voltadas para a melhoria das políticas públicas.

Outro fator que leva a administração pública a não responder para as Ouvidorias é justamente o conteúdo de suas respostas, ou seja, a informação. Uma Ouvidoria ao exercer interlocução entre o cidadão e o Estado proporciona fluxo e troca de informações entre ambos. Para o Estado essas informações podem proporcionar avaliação e melhoria de sua gestão e para o cidadão são informações que ensinam sobre o funcionamento da administração pública, sobre seus direitos, permite ao cidadão acesso a espaços e informações que proporcionarão organização e instrumentos de pressão e reivindicação sobre o Estado.

Essa ação por parte do cidadão poderá implicar em mudanças no Estado que atendam às reivindicações apresentadas. O acesso às informações, tem conseqüências diretas nas formas de organização da sociedade e vice-versa, até mesmo quando a intenção do espaço não é essa.

Isto ocorre porque como já dissemos anteriormente há uma complementariedade entre o Estado, Sociedade Política e Sociedade Civil. As ações de um têm implicações nas ações do outro e, é a clivagem de projetos políticos, colocados em jogo nesses espaços, que definirá seus resultados.

Uma Ouvidoria estará identificada com o projeto democrático quando, mais do que garantir a resolução de suas demandas, de fato garantir acesso às informações e permitir o conhecimento da organização estatal ao cidadão. Para isso é preciso que o órgão tenha estrutura e condições de trabalho e a autonomia que mencionamos anteriormente, pois se não tiver, permitirá ao cidadão que tenha acesso apenas às informações que forem permitidas pelo governo do qual faz parte.

Mais do que ser um instrumento de avaliação da gestão pública, ou ser um defensor dos direitos do cidadão, o que definirá, ou aproximará o trabalho de uma Ouvidoria dos princípios da democracia, ou do neoliberalismo é a forma como trabalha, divulga suas informações e com base em que princípios se constitui em canal de interlocução entre o Estado e o cidadão. Qualquer que seja o rumo adotado, de ênfase aos princípios democráticos ou ao ideário neoliberal, precisasse de uma sociedade civil organizada. A diferença é que na opção democrática a participação se daria em termos de fiscalização e co-gestão, ou seja, a sociedade civil, através de sua participação em determinados espaços, participaria da

elaboração das políticas públicas a serem executadas pelo Estado; no caso neoliberal, o terceiro setor ficaria com a execução das políticas elaboradas pelo Estado, e aqui, a diferença no acesso à informação em termos de conteúdo é determinante.

Não há como fazer co-gestão se quem dela participar não tiver pleno conhecimento não só das necessidades locais, o que permitiria políticas menos excludentes e elitistas, como das regras do jogo. Entretanto, nem sempre a instituição desses espaços por parte dos gestores públicos significa pré-disposição a “abrir e ensinar” essas regras.

Criam-se, então, os espaços, mas, usa-se de artifícios para dificultar sua ação ou não implementá-los completamente. As histórias das Ouvidorias apresentadas nesse trabalho dizem respeito justamente a isso: à pseudo-autonomia, a falta de estrutura, as respostas evasivas encaminhadas aos cidadãos, ou simplesmente a ausência de respostas são resultados diretos dessa forma de ação. É comum tentar-se desqualificar os espaços de participação atribuindo os resultados, nem sempre positivos por eles alcançados à falta de preparo e capacitação técnica da sociedade civil.

Como dissemos anteriormente uma ação por parte do Estado implica em iniciativas que, às vezes, paradoxalmente proporcionam uma formação política não intencional aos cidadãos, à sociedade civil.

É o que acontece com a Ouvidoria, mesmo que ela seja criada com a única intenção de servir ao gestor como instrumento de avaliação de gestão, ou até mesmo, como um apaziguador e amortecedor do conflito, (nesse caso, o papel da Ouvidoria seria apaziguar, acalmar, amortecer atendendo a demandas específicas

sem ter como preocupação os deveres do Estado e direitos da Cidadania Constitucionalmente estabelecidos) inevitavelmente abriu-se um espaço e, algum retorno é dado à sociedade civil e ao cidadão.

A legitimidade de uma Ouvidoria Pública está, portanto, na forma como estabelece sua relação com o Estado, por um lado, com a Sociedade Civil por outro, e na interlocução, no fluxo de informações entre ambos. Seu verdadeiro caráter democrático está em pautar essas relações nos princípios da democracia, cidadania, apresentados no início deste trabalho, e na Constituição deste país.

Para isso é fundamental a postura assumida pelos Ouvidores e suas equipes. O órgão perderá sua legitimidade se não conseguir atender aos seus princípios, que como vimos são o de ser fiscalizador, garantir acesso e transparência da gestão pública e defender os direitos do cidadão.

A perda de legitimidade do Estado é uma questão atual que também atinge diretamente o trabalho das Ouvidorias, pois ao não cumprir com seus deveres, o Estado está perdendo sua razão de existir e a confiança da Sociedade Civil, do cidadão.

Talvez confiança no papel do Estado e sua legitimidade não sejam exatamente a marca do Estado Brasileiro ao longo de nossa história, mas como vimos no início deste trabalho houve conquistas importantes e marcos históricos como a Constituição Cidadã que traduz as lutas populares e suas conquistas.

A flexibilização da legislação trabalhista; o crescimento do trabalho informal; os índices de violência e pobreza urbana; a baixa qualidade das políticas públicas; a precariedade das condições de vida a que estão entregues o cidadão brasileiro; são questões que não permitem mais ao cidadão reconhecer a legitimidade do

Estado entregando-o à insegurança, e mais, leva à perda da esperança, principalmente daquela esperança presente durante o período da redemocratização que apostava em tempos melhores e na virtude da sociedade civil.

A questão hoje para o êxito e concretização de tais espaços, talvez esteja no resgate do passado e do significado simbólico das lutas travadas e das tarefas que ficaram inacabadas, na compreensão de que Estado, Sociedade Civil e Sociedade Política, possuem questões fundantes que dizem respeito a sua heterogeneidade e às relações que entre eles se estabelecem. Para que o projeto democrático realmente tenha êxito é imprescindível explicitar o conflito e trabalhar com base no dissenso. É urgente conciliar discurso e prática principalmente em um momento cuja marca é a disputa entre projetos políticos.

A existência de um espaço público como as Ouvidorias Públicas Municipais poderá, dependendo de cada história específica, contribuir para que se consiga explicitar o real significado das práticas sociais existentes a das administrações Públicas em particular, e comparar a prática com os discursos oficiais emanados sobre elas.

É consenso entre as Ouvidorias visitadas para o desenvolvimento deste trabalho qual o objetivo do órgão, e suas funções, sendo que a mais citada, é a de ser um órgão que permiti a avaliação da gestão. Mas por outro lado, as dificuldades para o desenvolvimento do trabalho não são facilmente assumidas pelos órgãos, o que levou a vários (dentre os que responderam a pesquisa quantitativa e os que participaram das entrevistas qualitativas) a dizer que não têm dificuldades.

Tanto para a publicização do conflito, como para avaliação da gestão pública, é preciso que as Ouvidorias abram espaços internos de reflexão e crítica sobre sua própria atuação, pois senão, seu trabalho será pouco eficiente, tanto para o Estado como para a Sociedade Civil.

O debate sobre o trabalho desenvolvido pelas Ouvidorias Públicas Municipais foi apontado como uma necessidade pelo Ouvidor de Santos.

O debate interno e a reflexão de cada equipe sobre os resultados do trabalho, aliado a troca de experiências de Ouvidorias Públicas certamente proporcionaria um aperfeiçoamento do trabalho desenvolvido pelo órgão, ao mesmo tempo em que, a divulgação desses debates, tanto para as administrações municipais, como para a cidadania, possibilitaria um melhor entendimento do significado do trabalho desenvolvido e da existência do órgão e, conseqüentemente, um aperfeiçoamento de seu trabalho e melhora dos resultados.

Os Ouvidores entrevistados apontaram como pontos positivos da existência de Ouvidorias Públicas a busca da desburocratização dos trâmites administrativos; a melhora na qualidade do atendimento prestado ao cidadão; o resgate do sentido e da responsabilidade de ser servidor público; a garantia de transparência dos atos públicos e da prestação de contas à população; a melhoria da gestão pública e, o de ser um espaço de interlocução entre o cidadão e o Estado voltado para a defesa dos interesses públicos.

Mas, é necessário frisar, é fundamental para tal, que as Ouvidorias tenham a sua disposição uma equipe capacitada a realizar análise da demanda que chega dos cidadãos, que tenha conhecimento de direito administrativo e gestão pública;

que seja capacitada a realizar um atendimento adequado do cidadão; que tenha plenas condições de funcionamento, com autonomia funcional e financeira; que o Ouvidor tenha mandato claramente definido e estabelecido em Lei que dispõe sobre o órgão, para que possa cumprir seu papel: garantir o direito à informação e defender o interesse público, com vistas à melhora da gestão pública.

Referências Bibliográficas

- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. "A Cidadania Ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular". São Paulo: Ed. Ática, 1996.
- CARVALHO, José Murilo de. "Cidadania no Brasil: o longo caminho". Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CORREA, Claudia. "Gestão Democrática da Cidade: construindo uma nova cultura política". In: **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da Terra**. Org. Luiz César de Queiroz Ribeiro e Adauto Lucio Cardoso. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003.
- DAGNINO, Evelina. "Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil". São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. "Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania". In: **Anos 90 Política e Sociedade no Brasil**, Org. Dagnino, E. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.
- _____. "Cultura, Cidadania e Democracia. A transformação dos discursos e práticas na esquerda Latino Americana". In: **Cultura e Política nos Movimentos Sociais latino americanos: novas leituras**. Org. Sonia Alvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- _____. "Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando?" In: **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Org. Daniel Mato. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004.

- DAGNINO, E.; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A . (orgs.) “A disputa pela construção democrática na América Latina”. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.
- CALDEIRA, T; HOLSTON, J. “Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas”. In: **A participação em São Paulo**. Org. Leonardo Avritzer. São Paulo: Unesp, 2004.
- CASTEL, Robert. “A Insegurança Social”. Ed Vozes, 2004.
- CASTRO, Maria H. Guimarães. “Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico.” In: **BIB - Boletim informativo e bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, no.25, 1º semestre, 1988: 56-82.
- CHAUI, Marilena. “Prefácio”. In: **Quando Novos Personagens Entraram em Cena**. Eder Sáder, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- FARAH, Marta. “Governo Local, Políticas Públicas e Novas Formas de Gestão Pública no Brasil”. Belo Horizonte, MG: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2000.
- FIORI, José Luiz. “Os Moedeiros falsos”. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- GRAZIA, Grazia de. “Reforma urbana e o Estatuto da Cidade.” In: **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da Terra**. Org. Luiz César de Queiroz Ribeiro e Adauto Lucio Cardoso. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003.
- GOMES, Manuel E. A Camargo e. “Do Instituto do Ombudsman à construção das Ouvidorias Públicas no Brasil”. In: **Autônomas x Obedientes. A Ouvidoria Pública em debate**. Rubens Pinto Lyra, João Pessoa: UFPB, 2004.

HOUTZAGER, Peter P. “Os últimos cidadãos: conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995)”. São Paulo, Ed. Globo, 2004.

LYRA, Rubens. “Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira”. In: **Autônomas x Obedientes. A Ouvidoria Pública em debate.** Rubens Pinto Lyra, João Pessoa: UFPB, 2004.

MARSHALL, T.H. “Cidadania e Classe Social”. 1949

OLIVEIRA, Francisco de. “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal.” In: **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global.** Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. “Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?”. In: **Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção.** Org. Silvio Caccia Bava, Veronika Paulics, Peter Spink. São Paulo, Polis/FGV – EAESP, 2002.

_____. “ À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina”. In: **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?**, org. Atílio Boron, Emir Sader e Pablo Gentili. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “Instituições, Bom Estado e Reforma da Gestão Pública.” In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador, Número 01, 2005.

TELLES, Vera; PAOLI, Maria Célia. “Direitos Sociais. Conflitos e Negociações no Brasil Contemporâneo”. In: **Cultura e Política nos Movimentos Sociais latino americanos: novas leituras.** Org. Sonia Alvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

TELLES, Vera. "Pobreza e Cidadania". São Paulo: USP, Curso de pós Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira." Rio de Janeiro: Campus, 3ª ed, 1994.

SOUZA, Marcelo L.; RODRIGUES, Glauco B. "Planejamento Urbano e ativismos sociais". São Paulo: UNESP, 2004.

Mapa da Vulnerabilidade Social. Campinas, 2004. Prefeitura Municipal de Campinas. Campinas, SP. 2004.

Radar Social. Brasília: Ipea, 2005.

LEIS

Constituição da Republica Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988 / obra coletiva da editora saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes – 38. ed. Atual – São Paulo: Saraiva, 2006.

Lei Municipal de Campinas nº 12.056/04 – Dispõe sobre a Ouvidoria Geral do Município de Campinas. Publicada em Diário Oficial do Município, de 09/2004. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/ouvidoria>>

Lei Complementar do Município de Santos, nº 121, de 14/04/1994, Institui a Ouvidoria Pública do Município de Santos, cria cargos que menciona e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial de Santos, disponível no arquivo da Ouvidoria Pública do Município de Santos.

Lei Complementar do Município de Santos, nº 301 de 22/05/1998. Estabelece a Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Santos, a composição e de seus órgãos, cria os cargos em comissão e funções gratificadas que menciona e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial de Santos, de 25 de maio de 1998.

Lei Municipal de Santo André, nº 8706 de 22/12/2004. Dispõe sobre a Ouvidoria da Cidade de Santo André e dá outras providências. Publicada no Diário do Grande ABC em 23/12/2004.

Decreto Municipal de Jundiaí, nº 18.144 de 05/02/2001. Institui o Serviço de Ouvidoria do Município de Jundiaí. Publicada no Diário Oficial do Município no dia 05/02/2001.

Decreto Municipal de Jundiaí, nº 19.885, de 17/02/2005. Determina os objetivos e atribuições da Ouvidoria do Município de Jundiaí. Publicada no Diário Oficial do Município em 11/03/2005.

ENTREVISTAS

CURY, Fernando Barros. **Fernando Barros Cury**: depoimento [30 nov. 2005].

Entrevistador: Camila Gonçalves De Mario. Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2006. Gravador Digital (75 min). Entrevista concedida à dissertação de mestrado em Urbanismo, Ouvidorias Públicas Municipais Brasileiras.

FELIPPE, Ricardo José Schimidt. **Ricardo José Schimidt Felipe**: depoimento

[16 dez. 2005]. Entrevistador: Camila Gonçalves De Mario. Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2006. Gravador Digital (90 min). Entrevista concedida à dissertação de mestrado em Urbanismo, Ouvidorias Públicas Municipais Brasileiras.

RUIZ, Ivo Bastos. **Ivo Bastos Ruiz**: depoimento [12 dez. 2005]. Entrevistador:

Camila Gonçalves De Mario. Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2006. Gravador Digital (70 min). Entrevista concedida à dissertação de mestrado em Urbanismo, Ouvidorias Públicas Municipais Brasileiras.

ANEXO

QUESTIONÁRIO – OUVIDORIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

CARACTERÍSTICAS DO ÓRGÃO		
Quando foi instituído?		
Tem quantos funcionários na equipe?		
Garante sigilo aos cidadãos quando necessário?		
Possui Conselho Consultivo ou Deliberativo?		
Quantos membros:		
ESTRUTURA A DISPOSIÇÃO	SIM	NÃO
Tem sede própria, desvinculada das instalações da prefeitura		
Sede possibilita sigilo para aqueles que procuram a Ouvidoria		
Atendimento via 0800		
Atendimento pessoal		
Sistema de protocolo próprio		
Site		
Tem automóvel de uso exclusivo da Ouvidoria		
AUTONOMIA		
Possui Lei Municipal que dispõe sobre o órgão		
Ouvidor possui mandato		
Por que período?		
Pode ser renomeado?		
O Ouvidor é indicado pelo Prefeito?		
Se não, especifique:		
Possui orçamento próprio		
FOCO PRINCIPAL DAS ATIVIDADES DA OUVIDORIA É:		
Realizar ações de combate à corrupção		
Realizar propostas de mudanças administrativas		
FORMAS DE DIVULGAÇÃO		
Cartazes		
Folders		
Imprensa		
Publica periodicamente os resultados do trabalho realizado		
Nº de Seminários / congressos sobre ouvidorias públicas do quais já participou:		
Outros:		
Qual deve ser a principal ação de uma Ouvidoria?		
Quais as principais dificuldades enfrentadas para a realização do trabalho?		