

Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil: Possibilidades e Desafios

Autores:

Camila Gonçalves De Mario

Ricardo de Sousa Moretti (orientador)

Email: camila.demario@uol.com.br

Resumo

O trabalho¹ apresenta as características de funcionamento das Ouvidorias Públicas Municipais, com base em pesquisa realizada em Campinas, Santo André, Santos e Jundiaí. A

A partir de uma breve apresentação do contexto e do histórico de constituição dos serviços de Ouvidoria é feita a análise do papel que vêm desempenhando esses órgãos e busca-se apresentar os desafios para o seu efetivo funcionamento como instrumento de gestão democrática das cidades. A pesquisa evidenciou que não há um modelo de Ouvidoria Pública Municipal e que se verificam grandes variações nas características de funcionamento das Ouvidorias, nos municípios pesquisados. Foram encontradas diferenças significativas quanto à estrutura disponível para o desenvolvimento do trabalho, equipe e infra-estrutura quanto à maneira como as Ouvidorias foram criadas e quanto ao que se determina, em lei (para aqueles órgãos que foram criados por lei) como atribuição e limites de atuação destes órgãos. Verificam-se ainda variações significativas com relação às metas e objetivos principais propostos pelos órgãos. Apesar da maioria defini-se como defensor dos direitos do cidadão e canal de interlocução entre este e o Estado é na maneira como está organizada (atribuições legais e infra-estrutura) e desenvolve seu trabalho que se evidenciam por um lado, as dificuldades enfrentadas para atingir este objetivo, e por outro, os reais propósitos da administração pública para o desenvolvimento do trabalho do órgão. Na perspectiva de contribuir para o aperfeiçoamento das Ouvidorias, o artigo apresenta essas diferenças, analisa seus significados e busca compreender as suas reais possibilidades de atuação.

As Ouvidorias Públicas no Brasil começam a ser implantadas, no formato que possuem atualmente, durante os anos 1980. São órgãos, que baseados na doutrina do Instituto do Ombudsman, surgem com o objetivo de fiscalizar o Estado, garantir a transparência dos atos públicos e defender os interesses e direitos do cidadão.

¹ Baseado na dissertação de Mestrado "Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil" (2006), apresentada ao curso de Mestrado em Urbanismo da FAU - PUC de Campinas, sob orientação do Prof. Dr. Ricardo de Sousa Moretti.

É um instrumento de participação, de exercício da democracia direta, hoje presente nos diferentes níveis de governo, (federal, estadual, municipal, autarquias, empresas públicas, agências reguladoras...) exercendo o papel de interlocução, entre cidadão e poder público.

O enfoque deste artigo se concentra nas Ouvidorias Públicas Municipais. Em cada nível de governo as ouvidorias têm papel e estrutura diferenciada, e mais, mesmo dentre aquelas presentes no mesmo nível, ou seja, entre as municipais, por exemplo, temos vários tipos, que se diferenciam na forma como organizam seu trabalho, nos princípios estabelecidos nas Leis que dispõem sobre a criação do órgão, e nas características do cargo do Ouvidor, para citar alguns exemplos.

As Ouvidorias Municipais estão presentes em cerca de 6% dos municípios brasileiros². Em razão de seu caráter propositivo, do qual falaremos mais adiante, e das informações a que têm acesso, através das reclamações, denúncias e sugestões, trazidas pelo cidadão, base de seu trabalho, podem se constituir em um valioso instrumento para a gestão pública, para a gestão municipal.

Será apresentado, primeiramente, um breve histórico das Ouvidorias no Brasil e os fundamentos deste órgão tão pouco conhecido de nossa população, até mesmo nos municípios em que se faz presente; em seguida, o relato sobre a estrutura encontrada em algumas de nossas Ouvidorias. Apresenta-se, ao final do artigo, algumas considerações acerca das possibilidades de atuação e dos desafios do desenvolvimento de seu trabalho.

Falar das Ouvidorias e de seus desafios, no caso das Ouvidorias Municipais, significa falar dos problemas, das tão conhecidas questões do mundo urbano; da organização do Estado; do “simples” não cumprimento da lei e de deveres; e, da eficácia, ou não, dos instrumentos que propiciam a participação popular, o exercício da democracia direta.

Como anteriormente relatado, as Ouvidorias são órgãos que se constituem em um canal de interlocução entre o cidadão e poder público. Apenas para elucidar, na prática, o cidadão procura a Ouvidoria após ter percorrido todas as instâncias possíveis sem ter encontrado alguma resolução ao seu problema, assim como também o faz nos casos em que é mal atendido por um servidor público, quando lhe é prestado um serviço de má qualidade, ou quando tem conhecimento de algum crime cometido no âmbito da administração pública para denunciá-lo.

A Ouvidoria não executa, cobra que seja executado e realiza propostas de mudanças administrativas e fiscaliza.

O instituto internacional do Ombudsman, como mostra Gomes (2004), tem como papéis fundamentais:

² Ver, pesquisa divulgada pelo IBGE, “Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2004”.2005. A pesquisa mostra que 6% dos municípios declararam ter serviço de Ouvidoria, entretanto é preciso deixar claro que não se está considerando aqui, como serviço de Ouvidoria, apenas a disponibilização de espaço na internet para livre manifestação do cidadão, tipo de serviço que pode estar contemplado neste dado.

“...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)

O ombudsman deve por em evidência as mazelas do poder público 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.

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 e se confronta, assim, com a burocracia e a lentidão da administração pública.

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 o órgão, 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.

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.

Após a Constituição de 1988 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.

O foco de análise aqui está centrado no trabalho desenvolvido pelas Ouvidorias de Campinas, Santos, Santo André e Jundiaí. Destas, a mais antiga é a de Santos, criada em 1994; é a segunda Ouvidoria Municipal do país. Santo André foi implantada em 1999, criada na Reforma Administrativa realizada pelo Prefeito Celso Daniel; Jundiaí em 2001 e, em Campinas, a primeira experiência foi em 1993; entretanto, o órgão foi rapidamente esvaziado e extinto, sendo reaberto em 2002.

De maneira geral, as Ouvidorias são órgãos pertencentes à estrutura do poder executivo, hierarquicamente abaixo ao Prefeito e nem sempre contam com autonomia funcional e financeira. Na prática essas Ouvidorias distanciam-se muito da doutrina do Instituto do Ombudsman.

O ideal para o desenvolvimento do trabalho seria que as Ouvidorias contassem com autonomia. Designo por autonomia, primeiramente, a existência de Lei que disponha sobre o órgão. Depois que a Lei garanta estrutura funcional e financeira própria, a exemplo de uma Secretaria de Governo; que estejam estabelecidos o mandato do Ouvidor e as razões para exoneração do cargo e que o período do mandato seja desvinculado do mandato do Prefeito.

Também, como ressalta Lyra (2004), para seu pleno funcionamento, é preciso contar com alguns fatores, tais como: ter assegurado em Lei um prazo para que os dirigentes interpelados respondam a Ouvidoria, podendo em caso de falta incorrer em processo administrativo; assegurar sigilo ao cidadão em casos nos quais este poderá sofrer algum prejuízo em ser identificado; acesso à informação sempre que necessário; publicação periódica dos resultados de seu trabalho; e o poder de investigar.

Das quatro Ouvidorias mencionadas, Campinas e Jundiaí foram criadas por Decreto Municipal, o que permite ao Prefeito simplesmente fechar o órgão quando desejar. Foi o que aconteceu com a Ouvidoria de Campinas: instituída por decreto em 1993, o órgão foi simplesmente esvaziado e recriado em 2002, também por decreto, e somente após dois anos de funcionamento, em 2004, foi aprovada Lei municipal dispondo sobre o órgão, daí sim garantindo estrutura funcional, autonomia financeira e mandato para o Ouvidor, sendo que hierarquicamente o cargo equivale ao do secretário de governo.

Jundiaí permanece funcionando por decreto, como um órgão ligado a uma Secretaria de Governo, o Ouvidor não possui mandato e está hierarquicamente abaixo a um Secretário de Governo, e o órgão não conta com autonomia funcional e financeira.

Quanto a Santos e Santo André, ambas contam com Lei Municipal e têm tais fatores garantidos.

As atribuições destas e outras Ouvidorias também são semelhantes: normalmente, receber reclamações, denúncias, sugestões e elogios dos cidadãos sobre a administração municipal, direta e indireta; cobrar a prestação de informações e esclarecimentos sobre os atos públicos ao cidadão; recomendar à administração pública a adoção de medidas que dificultem e impeçam irregularidades; garantir sigilo ao seu demandante quando necessário; manter o cidadão informado sobre o andamento de seu processo na Ouvidoria; propor à administração pública mudanças voltadas para a melhora da qualidade da gestão; analisar e formular relatórios sobre sua demanda aos quais o cidadão também deva ter acesso. Por fim, defender os interesses e direitos do cidadão perante a administração e responder às suas interpelações no menor tempo possível.

Cumprir destacar que, possuir lei que dispõe sobre o órgão e assegura sua autonomia, não significa que as demandas que apresentadas pelo órgão serão atendidas. 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 do chefe do executivo.

Das Ouvidorias aqui citadas, com exceção da Ouvidoria de Santo André, todas encontraram dificuldades para estruturação de sua equipe, espaço físico e equipamentos para o desenvolvimento do trabalho.

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. Estes 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. 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 e mesmo tendo sido proposta pelo Prefeito, havia uma intenção clara e justificada para sua criação. 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.

Um problema central enfrentado pelas Ouvidorias é o *tempo de resposta* aos seus demandantes.

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. Ele busca também não só a resolução, mas, também, informações sobre seu problema, 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.

Desde o início de seu funcionamento a Ouvidoria de Santo André, abriu 6219 processos, destes há somente 315 (5%) pendentes. É importante frisar que a forma como o órgão apresenta os dados sobre o recebimento e resolução de sua demanda em seus relatórios, apenas indicando o número de processos abertos por ano, o total de resolvidos e o total de pendentes, com base nos dados acumulados desde o início de seu trabalho 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 01, permite observar que em alguns anos o total de resolução foi menor do que o total recebido e em outros foi superior.

Quadro 01: 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%.

Quanto a Ouvidoria de Campinas, o órgão, passou no último ano, por um significativo aumento de demanda³, acompanhado, por um aumento no tempo de resposta. Como podemos verificar nos quadros abaixo:

Quadro 02: 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

Quadro 03: 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%

³

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](http://www.campinas.sp.gov.br/ouvidoria/balanco)

2005	1425	100%	697	48%	629	37%	726	50%
------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

As dificuldades para obter respostas das Secretarias de Governo e a forma como o Ouvidor se relaciona com elas estão, por um lado, pautadas nos fatores acima elencados; por outro, no entendimento que a administração tem sobre sua existência e sua função e, por fatores estruturais das administrações municipais como veremos mais adiante.

É importante observar que as demandas são trazidas às Ouvidorias de maneira individual. 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, o que poderia expor suas falhas e/ou dificuldades e que possibilitaria uma atuação mais eficaz da cidadania. Segundo, porque no Brasil os direitos são percebidos como uma doação do Estado, que se confunde com o acesso aos direitos sociais. Terceiro, pelo tempo de funcionamento da máquina pública, burocrática e lenta.

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. 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.

O baixo índice de resolução, em alguns casos, a demora para encaminhamento de resposta ao cidadão, provoca hoje entre as Ouvidorias uma discussão central, sobre o seu papel. Entre o dever de defender os direitos do cidadão e o de apenas encaminhar uma resposta em tempo hábil ao cidadão sem o comprometimento com a resolução do problema.

A pesquisa realizada por ocasião do desenvolvimento da dissertação de mestrado, mostrou que em algumas Ouvidorias existe a preocupação em relacionar a efetividade de atuação do órgão com a resolução de suas demandas. Em outras, a credibilidade do órgão passa por encaminhar a resposta ao cidadão dentro do prazo estabelecido.

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.

Recaem, sobretudo, hoje sobre as Ouvidorias questões relacionadas à prestação dos serviços públicos, sobre a falta de qualidade e até mesmo ausência das políticas públicas. Por isso, é também preciso considerar que o tempo de resposta da administração pública à Ouvidoria é influenciado ou prejudicado por questões estruturais da administração municipal, tais como falta de verbas, de recursos humanos, dificuldades relacionadas com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em alguns casos, pode vir a limitar os investimentos.

Como dissemos anteriormente o potencial das Ouvidorias está na forma como trabalham suas informações, e as divulga tanto para a sociedade como para o Estado. Entretanto, ainda não é desenvolvido pelas Ouvidorias um trabalho estatístico que nos permita analisar com rigor os *tipos de reclamações* que mais chegam e o *perfil social* das pessoas que procuram o órgão.

Eis uma falha no trabalho desenvolvido por estes órgãos, pois se considera 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.

De maneira geral, são variadas as reclamações recebidas pelas Ouvidorias, um universo relativo 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, sobre o transporte público; e outro universo de reclamações que dizem respeito aos direitos sociais, destes, o mais reclamado nas Ouvidorias, mencionadas, é o direito à saúde, acompanhado pelo direito à educação.

Sobre o conteúdo das reclamações e o perfil social dos cidadãos que procuram as Ouvidorias, será usado como exemplo os dados da Ouvidoria Municipal de Campinas, a única que os possui dentre os órgãos mencionados como exemplo neste artigo e cujos dados, são estratificados desde o início do funcionamento do órgão. Quanto ao perfil social é preciso ressaltar que o cidadão ao fazer contato com o órgão opta por responder as questões relativas ao levantamento do perfil social, portanto dos 3667 protocolos registrados pelo órgão de setembro de 2002 (data de sua “reabertura”) até 31/01/2006, cerca de 1980 reclamantes

responderam ao questionário. Também é importante considerar que muitos demandantes têm mais de um protocolo de reclamação na Ouvidoria.

Grande parte das demandas 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 04)

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 04 – 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

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) 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.

É sabido que a saúde pública tem se constituído em problema em vários municípios do país. Verificam-se 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. Porém, 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. Poder-se-ia também neste caso argumentar que a política habitacional é pouco reclamada porque a população pode contar com espaços como as COHABs, nos quais serão atendidos e pelo menos ouvidos, mesmo assim, permanece a questão, já que é flagrante a falta de qualidade de muitos dos conjuntos e projetos desenvolvidos para a “habitação social” além da demora para entrega das casas, o que talvez passe pela percepção que a população tem dos direitos sociais.

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.

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 consequências.

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 despende 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 importância das Ouvidorias exercerem com maior freqüência a atribuição que lhes permite realizar propostas voltadas para a melhoria das políticas públicas.

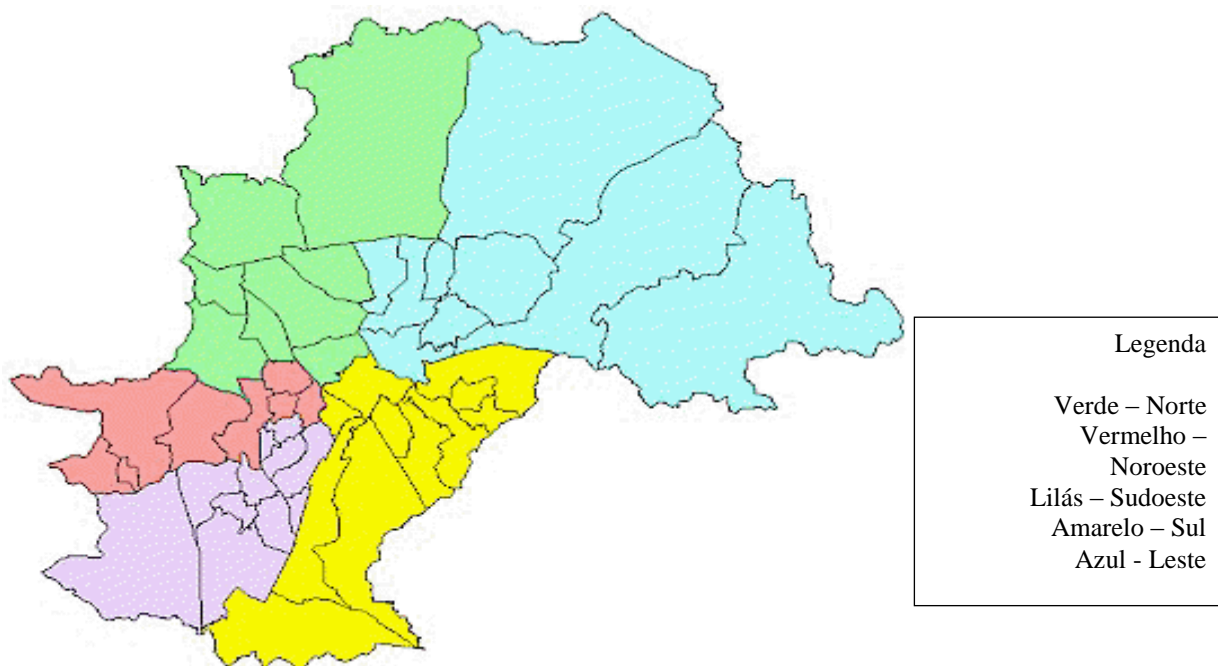
Quadro 04: Perfil Social dos demandantes da Ouvidoria Municipal de Campinas

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 Campinas⁴



Está sendo considerado para a análise dos dados do perfil social o trabalho “Mapa da Vulnerabilidade Social. Campinas, 2004”, realizado pela Prefeitura Municipal de Campinas em 2004.

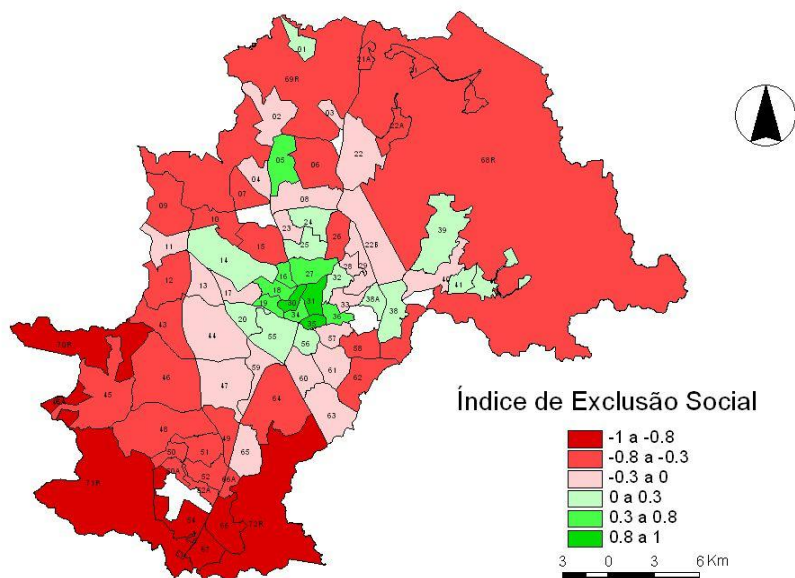
A análise dos dados de região de moradia mostra que são os moradores das regiões com melhores condições de vida que procuram a Ouvidoria. O trabalho demonstra que os menores índices de condições de vida estão nas regiões Sudoeste, Noroeste e na área Rural da região Leste. São estas, justamente, as áreas 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.

Mapa 02 – Índice de Exclusão Social

⁴

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

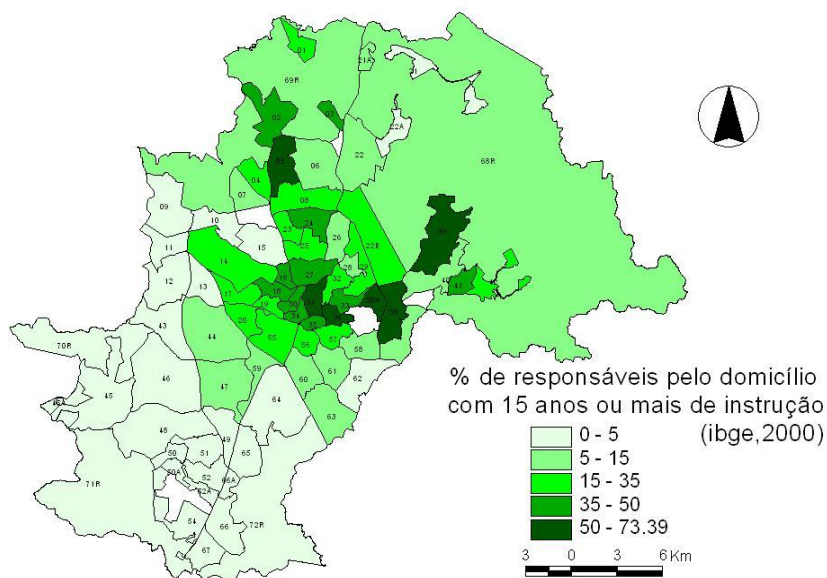
Unidades Territoriais Básicas (UTB) Município de Campinas



A 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



Outro dado importante é o de que são os moradores das regiões mais precárias e com menores condições de vida que mais reclamam contra as políticas de saúde, educação, habitação e transporte e, por outro, lado, aqueles com melhores condições de vida reclamam mais a falta de serviços públicos como poda de árvores, buracos em asfalto, sinalização de trânsito e demora em processos de revisão de valor de impostos como IPTU e ISSQN.

São, como vimos, justamente os primeiros que demandam maiores esforços da Ouvidoria para a resolução de seus problemas; ao mesmo tempo em que estes não são reclamados na escala ou na proporção das carências existentes naquelas áreas. Provavelmente, porque a população mais atingida por tais questões não tem conhecimento, ou consegue acesso aos canais disponíveis, como as Ouvidorias, para reclamar seus direitos; ou, porque estão buscando outros caminhos para garantirem sua sobrevivência, que não, necessariamente, passam pelos espaços legitimados e institucionalmente reconhecidos. Espaços, por vezes, ilegais ou irregulares, que ganham reconhecimento e força e não só coexistem como dependem para sua existência que o Estado e o Mercado continuem organizados como estão.

No caso do Estado ocorrem: a falta de responsabilização de gestores e servidores; a burocracia que entrava e torna todo e qualquer processo lento; a falta de punição pelo não cumprimento dos direitos sociais, legalmente considerados como direitos programáticos, ou seja, estão sendo entendidos como direitos que dependem de condições financeiras dos Estados para sua implementação, podendo, então, serem progressivamente implantados. Tal postura, à medida que é aceita pelo Judiciário abre espaço e legitima a ausência do Estado.

Isso sem falar no direito à informação (art.5 inciso XXXIV da Constituição Federal) também freqüentemente negligenciado. Perante tudo o que já foi dito até então seria fácil concluir que deveria ser mais fácil às Ouvidorias garantir o acesso à informação, creio que é ilusão, pois o 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 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.

Não há como fazer co-gestão ou implementar espaços de participação direta se quem deles 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. O cerne do problema das Ouvidorias apresentadas nesse artigo diz 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, 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 certeza é que 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 e a das administrações Públicas em particular, e comparar a prática com os discursos oficiais emanados sobre elas.

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.

Bibliografia

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.

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.

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

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.

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.