

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas

Fundação Perseu Abramo

Fernanda Luise B. Lopes

A OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE
SOCIAL: A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO PARTICIPATIVA COMO
INDUTORA DE POLÍTICA PÚBLICA

Fundação Perseu Ábramo

São Paulo

2014

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas

Fundação Perseu Abramo

Fernanda Luise B. Lopes

A OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE
CONTROLE SOCIAL: A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO
PARTICIPATIVA COMO INDUTORA DE POLÍTICA PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso da
Escola de Sociologia e Política da
Fundação Escola de Sociologia e Política
de São Paulo para obtenção do título de
especialista em Gestão e Políticas
Públicas

Orientador: _____

Fundação Perseu Ábramo

São Paulo

2014

Fernanda Luise Barbosa Lopes

A Ouvidoria Pública como instrumento de controle social: A importância da gestão participativa como indutora de política pública.

Conceito:

Banca Exanimadora:

Tutor: Fábio Pereira de Andrade

Data de aprovação: 27/05/2014

RESUMO

A participação popular constitui característica fundamental das democracias modernas. O conceito de democracia participativa possibilita a sociedade civil de participar das decisões políticas tornando as ações do Estado mais legítimas. Ademais, a tendência a descentralização das políticas públicas permite ao Estado uma atuação direcionada a esfera local permitindo maior eficiência dos gastos públicos.

Nesse contexto, a sociedade civil assume o papel fundamental, pois, assume a responsabilidade de atuar diretamente na gestão pública, bem como das decisões governamentais.

A ouvidoria é um espaço democrático de atendimento ao cidadão, que dispõe a ouvir e captar manifestações individuais ou coletivas no que tangem aos serviços prestados pela instituição de forma insatisfatória

Dessa forma, a Ouvidoria Pública pode e deve assumir protagonismo na intermediação entre o Estado e o cidadão. Ela permite um canal de diálogo que, se bem utilizado, pode gerar melhorias aos serviços prestados a sociedade.

A partir do atual contexto social brasileiro, a necessidade de novos canais de participação tornam-se prementes. Nesse contexto, as Ouvidorias Públicas podem assumir responsabilidades importantes para captar as demandas sociais a nível local possibilitando ações eficientes e legítimas por parte do Estado.

As Ouvidorias Públicas constituem canais de comunicação subutilizados pelo estado, quanto ao atendimento de novas demandas. Dessa forma, estudos que possibilitam desenvolver o potencial de estruturas estatais já existentes contribuem diretamente para o aprimoramento da máquina estatal.

Este estudo irá permitir conhecimento do papel das Ouvidorias Públicas, quanto aos impactos nas políticas sociais.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
I-DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	3
1.1 Marcos significativos da democracia participativa no Brasil.....	4
II – OUVIDORIA.....	5
2.1 –Configurações e formatos organizacionais.....	5
2.2 – A produção de insumos para a produção de políticas públicas.....	6
III – IMPLEMENTAÇÃO DO USO DOS INSUMOS PRODUZIDOS PELA OUVIDORIA COMO INDUTOR DE POLITICA PÚBLICO.....	8
CONCLUSÃO.....	10
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	11

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo permitir melhor conhecimento do papel das Ouvidorias públicas quanto ao impacto nas políticas sociais.

O trabalho foi organizado em três capítulos. No primeiro capítulo foram tratadas as questões envolvendo o perfil do cidadão de hoje e a qualidade da participação do mesmo.

Ainda neste capítulo, fazemos um levantamento de marcos significativos da democracia participativa no Brasil.

Já no segundo capítulo analisaremos a Ouvidoria enquanto canal legítimo, neutro e imparcial, que tem como fito o atendimento das manifestações dos cidadãos, principalmente aquelas advindas de situações que não foram solucionadas pela administração pelas vias de atendimento comum.

Também neste capítulo abordaremos dois aspectos importantes da constituição da Ouvidoria como uma instituição importante na construção da participação popular no Brasil, passando rapidamente por alguns formatos e configurações e como o processo de escuta e resolutividade nas ações dela, podem colaborar para o empoderamento do cidadão de forma individual e coletiva. A partir daí, analisaremos as várias formas de escuta e como elas contribuem para a geração de dados utilizados para nortear a tomada de decisão por parte do governo.

Nesta toadanos debruçaremos na análise deste instituto, trazendo à tona sua contribuição na construção de instrumentos institucionalizados de participação, uma ferramenta de aproximação e interação entre os poderes da república e a sociedade, rompendo com os portões que outrora fechados, não permitiam um diálogo íntimo com as necessidades e angústias no seio da sociedade.

No último capítulo, focaremos na análise das possibilidades e viabilidades dos relatórios. Analisando a quantitativas das ocorrências geradas em determinado período da Ouvidoria e, com elas podem se transformar em insumos geradores de políticas públicas municipais, estaduais e federal, aprimorando assim a participação cidadã e qualificando as ações do governo.

Para tais análises utilizamos de pesquisa de cunho qualitativo, cujo método utilizado constituiu em pesquisa bibliográfica, que contou com levantamento,

seleção, leitura e fichamento de artigos, livros e trabalhos científicos que trataram da temática. Buscou-se trabalhar com documentos legais atinentes ao assunto, como a Constituição Federal e demais legislações específicas.

I – DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Incessantemente o termo democracia é retomado e significa “poder do povo”. Ela é um ideal a ser alcançado ainda e é um processo contínuo que está longe de ser algo acabado. Mesmo assim, é a democracia, o regime de organização social que mais propicia a prática da liberdade, por assim dizer, no que diz respeito à liberdade de ação e expressão.

A história da democracia, nos remonta a cidade de Atenas, o berço das discussões mais progressistas na idade antiga. Em Atenas o povo exercia a democracia pela via direta, ou seja, ela era feita de forma aberta, em praças públicas, por todos tidos como cidadãos, ter o poder de exercer sua participação era um pressuposto de liberdade, que não era estendido à todos, a não ser aos cidadãos. Mas não eram só flores o regime democrático instituído em Atenas, anote-se a crítica esboçada pelo estudioso Renato Janini Ribeiro, no escrito A democracia, que salienta:

“Em meio aos elogios dos modernos à democracia ateniense segue uma crítica: “à negação da participação na Ágora [praça principal na constituição da pólis, a cidade grega na Antiguidade clássica] às mulheres, menores de idade, escravos e estrangeiros”. (Ribeiro, 2001)

Neste desenrolar histórico, deve-se salientar os movimentos históricos de reconhecimento dos direitos humanos, que funcionaram como incentivadores à construção da democracia moderna, podemos anotar: a Inglesa, a Francesa e a dos EUA. A grande missão desses movimentos, diante da situação histórica era delimitar o direito dos reis, impedindo de serem absolutos.

Na democracia moderna, se caracteriza o que chamamos de representatividade, que é um órgão representativo de políticos que irão representar os cidadãos, enquanto que na democracia antiga, as grandes assembleias populares frequentes eram o que a caracterizava.

Ao passo que a representatividade se expressa, a participação popular se esvazia, pelo fato de que o cidadão se torna um tanto quanto indiferente às questões cívicas.

1.1 Marcos significativos da democracia participativa no Brasil

Em 1984, campanha “Diretas – Já”; em 1985, posse de um civil, eleito por via indireta para presidência da república, após o regime militar (Tancredo Neves/José Sarney); em 1985 teve a criação da 1ª Ouvidoria de uma empresa privada – Rhodia; em 1986, cria-se a primeira Ouvidoria Pública no Estado do Paraná em Curitiba; em 1988, eleição de uma Assembléia Constituinte e seu desenrolar até a promulgação da Nova Constituição; em 1989, a primeira eleição direta pra presidente da República (Fernando Collor de Melo); em 1990, criação do Código de Defesa do Consumidor; também em 1990, criação do SUS; em 1992, o impeachment do presidente Fernando Collor de Melo; e enfim, em 1994, um processo eleitoral democrático.

II – OUVIDORIA

Pensando em novos caminhos para a valorização da cidadania, as ouvidorias no Brasil representam um marco neste processo, já que é um espaço que quebra as barreiras entre o Estado e o cidadão, tendo em vista que o Brasil ainda é um país em que o autoritarismo e clientelismo são defendidos e onde o interesse público se confunde com o privado.

Neste contexto, faz-se necessário que estes canais de diálogo, sejam aprimorados e implementados para a defesa dos direitos humanos.

As ouvidorias brasileiras têm também a função de dar ao cidadão uma nova percepção dos serviços prestados pelo governo quando agem com celeridade, responsabilidade, responsividade e ética. Quando há uma escuta humanizada e resolutividade satisfatória, o cidadão encontra acolhimento e atenção já que está passando por um mal que pensa já não ser possível de ser resolvido por ter tentado outras formas de resolver seu problema.

“No que se refere a ouvidoria publica, ela se apresenta como um autentico instrumento de democracia participativa na medida que transforma o cidadão comum para o âmbito da administração. Este, através da ouvidoria, ganha voz ativa, na medida em que suas criticas, denuncias ou sugestão são acolhidas pela administração, contribuindo, dessarte, para a correção e o aprimoramento dos atos do governo”. (LYRA, 2004: 3)

2.1 – Configurações e formatos organizacionais

As Ouvidorias são uma entidade que surge de forma espontânea a partir dos movimentos de redemocratização dos anos 80.

Porquanto, sua natureza, como informa a Corregedoria Geral da União, pode ser constituída por qualquer instrumento, tendo sua atuação a partir da delegação pelo gestor, cabe citação:

Há vários modelos e iniciativas de implementação ou ouvidorias na administração pública brasileira: ouvidorias formalmente constituídas por lei, por decreto, por portaria ou simplesmente atuando a partir da delegação do gestor.

Há ouvidores públicos com mandato previamente definido; outros nomeados para cargos formalmente criados, ou apenas designados para o exercício da função; escolhidos por meio de consulta popular ou por órgãos de representação da sociedade por indicação ou designação de autoridade. Diante das diferenças e especificidade de cada instituição, as ouvidorias vêm definindo suas próprias competências e prerrogativas, estabelecendo maneiras diferentes de agir e se institucionalizar, com o objetivo de se constituírem em órgãos de defesa dos interesses do cidadão junto às unidades às quais se vinculam. (BRASILa).

Nos ateremos ao exemplo da Ouvidoria do município de Santo André que tem uma característica peculiar pela sua autonomia do poder executivo e pela busca ampliada de representação e legitimidade na sociedade civil.

Sua forma de organização é também distinta, pois um Colegiado composto por entidades de representação da sociedade civil cuida particularmente do processo eleitoral do ouvidor.

Do ponto de vista do controle social, o fato de o ouvidor ser eleito e a ouvidoria autônoma do poder executivo qualificam os mesmos no que tange ainda mais à transparência. Esse fator contribui para aumentar a confiança do cidadão e para melhorar os serviços prestados.

É importante que a ouvidoria não seja somente autônoma financeiramente, administrativamente e orçamentariamente, mas também politicamente, para que ela possa ter acesso às informações satisfatoriamente e poder propor soluções sem sofrer influência política do gestor público.

2.2 – A produção de insumos para a produção de políticas públicas

È notável que o cidadão ganha voz na ouvidoria, mas isso não significa que essas demandas individualizadas gerem dados para serem analisados como passíveis de produção de mudanças na administração pública.

Diferente de Conselhos e das Conferências, as ouvidorias recebem os cidadãos organizados ou não. O cidadão que acessa a ouvidoria seja por qualquer meio, faz sua reclamação, ou sugestão, muitas vezes sem ter idéia de que sua ocorrência faria parte de um movimento organizado, ou de manifestações sociais e cabe à ouvidoria fazer a interpretação desta situação e discernir de que ordem e natureza esse problema advem.

Importante dizer que a qualidade da participação não pode estar vinculada por quem se utiliza da ouvidoria, mas ancorada na próprio procedimento da mesma. Tanto a ouvidoria, quanto o ouvidor devem estar habilitados para ouvir e qualificar a escuta identificando o contexto da ocorrência.

III – IMPLEMENTAÇÃO DO USO DOS INSUMOS PRODUZIDOS PELA OUVIDORIA COMO INDUTOR DE POLITICA PÚBLICA

O grande desafio das ouvidorias nos dias de hoje é a partir de uma demanda individualizada, conseguir gerar uma oportunidade democrática, gerencial e comunicativa com o cidadão a fim de impactar positivamente a gestão pública e cidadania.

Este espaço de participação tem a função de transformar os insumos para instrumentalizar e nortear as ações governamentais que sejam mais adequadas.

Os dados coletados tem potencial de se tornarem não só indicadores que não só meçam a qualidade, mas também orientem a qualidade com metas de atrair ainda mais participação e controle social da sociedade.

É possível criar uma “sala de situação” para análise das informações, tais como maiores ocorrências, gargalos da administração, sugestões e reclamações de toda sorte, tornando assim a ouvidoria um instrumento de monitoramento dos resultados e serviços ofertados e um termômetro da satisfação quanto à ação governamental.

À partir dessas análises, a ouvidoria deve produzir relatórios periódicos, a fim de que essas informações possam “subir”, sendo juntadas aos apontamentos de outras instituições, conselhos e conferências.

Além do mais, não se pode ignorar o fato da influência das demandas encaminhadas pela ouvidoria constituída em processos administrativos. Quando falamos que determinada demanda figura no interior do processo, se tornando um expediente que irá ser apreciado por inúmeros departamentos e setores responsáveis, culminando com uma resposta positiva ou negativa pela autoridade, está falando em construção de precedentes.

Tais precedentes poderão ser acionados por demais cidadãos que postulantes sobre direitos já apreciados estarão sujeitos ao principio da isonomia, ou seja, a resposta que se alcançou a um será estendida aos demais.

A ouvidoria, portanto, contribui para a formação do entendimento administrativo, quando colhe uma demanda e o faz tramitar no interior da estrutura

administrativa, fazendo com que uma demanda individual, possa então ser utilizada para demais demandas, uniformizando o pensamento de determinado assunto.

CONCLUSÃO

Com este estudo, conclui-se que o espaço das Ouvidorias Públicas são de fundamental importância no contexto atual da democracia participativa.

Tendo em vista que é um canal de diálogo entre cidadão e administração, entendemos que este diálogo estreita a relação entre ambos e possibilita que os serviços prestados pelo poder público seja melhorado a partir das análises dos insumos gerados por esta relação.

O governo é considerado participativo, à medida que ouve o cidadão individual, ou coletivamente e implementa suas ações baseadas nestas realidades, ou seja, as decisões não mais são tomadas de cima pra baixo, mas considera a real necessidade do cidadão, e torna o cidadão participante das decisões.

Os insumos gerados por este fundamental canal de diálogo geram insumos de relevância ímpar para que o país seja conduzido pelas demandas que o assolam desde sua formação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASILa. Controladoria Geral da União. Ouvidoria Pública e Governança Democrática. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Ouvidoria/Documentos/ouvidoria%20publica_e_governaca%20democratica%20_%20Antonio%20Rito.pdf>. Acessado em 05/04/2014.

BRASILb. Controladoria Geral da União, Ouvidoria-Geral da União, Brasília-DF. Orientações para implementação de uma unidade de Ouvidoria: rumo ao sistema participativo. 2012. 5ª edição, revista e atualizada. Coleção CGU.

BRASILc. União Européia Brasil. Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Européia – Brasil – Participação Social na Administração Federal: Desafios e Perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação.

MORAES, Diana Coeli Paes de; FERLA, Alcindo Antonio; CRUZ Amanda Pereira de Carvalho; LEMOS Flavia Silveira. III Congresso Consad de Gestão Pública – Ouvidorias como dispositivos de gestão participativa de políticas públicas: sua história e experiência no Pará.

LIPPI, Mariana Ferreti; VALDÍVIA Márcio Saraiva. XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública. Ouvidorias: controle social e melhorias nos serviços públicos. Salvador/BA. 2009.

CORREIA, Maurício da Silva; RINCO, Pierre. XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública. Contribuições das ouvidorias para a gestão na administração pública. Salvador/BA. 2009.

RIBEIRO, Renato J. A democracia. São Paulo. Publifolha. 2001.

BRASILd. Ouvidoria Pública de Santo André. Disponível em: <<<http://ouvidoria.santoandre.sp.gov.br>>>. Acessado em 20/04/2014.