

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Ouvidorias municipais no brasil: inserção do cidadão na gestão pública.

Aniele de Souza Pereira y Jane Eyre M. D. Figueiredo Fernandes.

Cita:

Aniele de Souza Pereira y Jane Eyre M. D. Figueiredo Fernandes (2009). *Ouvidorias municipais no brasil: inserção do cidadão na gestão pública. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/995>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Ouvidorias municipais no Brasil: inserção do cidadão na gestão pública

Aniele de Souza Pereira

*Graduando em Relações Internacionais,
Universidade Estadual da Paraíba,UEPB, Brasil
aniele.souza@hotmail.com*

Jane Eyre M. D. Figueiredo Fernandes

*Graduando em Relações Internacionais,
Universidade Estadual da Paraíba,UEPB, Brasil
jane.eyre.f@hotmail.com*

Orientadora: Prof. Dr. Doris Sayago

*Doutora em Sociologia
Professora do curso de Relações Internacionais ,
Universidade Estadual da Paraíba,UEPB, Brasil
Professora orientadora do Grupo de Trabalho
"Participação e Democracia: princípios e mitos
na formulação de experiências inovadoras"
com apoio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica,
PIBIC*

RESUMO

Desde a experiência no Brasil colônia até a criação da primeira Ouvidoria Pública na cidade de Curitiba-Paraná em 1986, as ouvidorias vêm aumentando de modo significativo no Brasil. Após a promulgação da Constituição Federal em Outubro de 1988, tem ganhado destaque devido a sua importância no fortalecimento da democracia brasileira. Mediante a abertura na administração pública a ouvidoria tem incentivado o envolvimento do indivíduo na sociedade tornando-o um cidadão crítico e ativo. O presente artigo busca expressar a importância que o vínculo sociedade-Estado, através da ouvidoria, proporciona à consolidação da democracia participativa. Para

exemplificar a desenvoltura da ouvidoria no Brasil analisaremos o papel desta na cidade de João Pessoa no estado da Paraíba, fazendo um levantamento junto aos órgãos públicos acerca da demanda na cidade, e medindo o grau de inserção que o cidadão tem alcançado junto à gestão pública. Assim analisaremos o desenvolvimento do SOM – Sistema de Ouvidoria Municipal da cidade de João Pessoa desde o seu início no ano de 2005 até os dias atuais.

INTRODUÇÃO

A história das ouvidorias no Brasil remete-nos à época do Brasil colônia, na transição das capitânicas hereditárias para os Governadores Gerais. Estes, tinham em sua estrutura ouvidores nomeados pelo Rei de Portugal, com a função de ouvir reclamações e reivindicações do povo para reportar ao rei tudo que era referente à colônia. Contudo a primeira experiência de ouvidoria pública no Brasil ocorreu no ano de 1986 na cidade de Curitiba (estado do Paraná, Região sul do país) após um período de ditaduras e marcado por um forte processo de redemocratização que viria a se concretizar com a promulgação da Constituição Federal em Outubro de 1988. Essa primeira experiência constituiu um modelo de difusão das ouvidorias no Brasil que vem crescendo a cada ano.

Na cidade de João Pessoa, Estado da Paraíba região Nordeste do país, a ouvidoria municipal foi instituída com o propósito maior de constituir-se como um canal de efetiva participação social na administração pública. Com foco na boa qualidade e transparência da prestação dos serviços públicos e no aprimoramento das relações governo e sociedade, a ouvidoria traz em seu bojo todo o aparato dos princípios das teorias democráticas, tais como a participação efetiva e o entendimento esclarecido, apontados por Dahl como critérios de um processo democrático (DAHL, 2001). A partir do vínculo criado entre sociedade e governo há uma enorme abertura aos cidadãos na gestão pública, fortalecendo a democracia brasileira, assim como enfatizado no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Brasileira¹ “todo poder emana do povo”.

A implementação de uma ouvidoria por parte da gestão pública significa uma oportunidade concedida ao cidadão de avaliá-la, fiscalizá-la e ajudá-la na melhoria da administração. Isso só é possível graças a esse vínculo de interlocução, no qual informações são passadas de sociedade para governo e vice-versa. Essa interação implica de um lado transparência dos atos administrativos e do outro, interesse de participação. Esse processo viabilizará um elo de comunicação que fortalecerá a

¹ Constituição da República Federativa do Brasil: Texto Constitucional Promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

ligação do cidadão no processo democrático. Assim, como cidadão atuante e participativo, na busca de seus direitos, reivindicará ante a gestão pública, reconhecimento como ator primordial na democracia participativa. A partir do momento que o indivíduo tem essa abertura na gestão pública passa a colaborar com a administração estabelecendo “uma situação em que existe uma autonomia desenvolvida de comunicação, e na qual essa comunicação forma um diálogo por meio do qual as políticas e atividades são moldadas” (GIDDENS, 1996, p. 132-133).

O presente artigo busca expressar a importância que o vínculo entre sociedade-Estado, através da ouvidoria, proporciona na consolidação da democracia participativa, assim como analisar a eficácia desse processo exemplificando através da cidade de João Pessoa, fazendo um levantamento junto aos órgãos públicos acerca da demanda na cidade analisando a inserção do cidadão junto à gestão pública. Buscaremos fazer uma análise teórica acerca dos princípios que norteiam a missão de uma ouvidoria municipal, analisando o desenvolvimento do SOM – Sistema de Ouvidoria Municipal da cidade de João Pessoa desde 2005 até 2008.

Como parte das atividades de um projeto de pesquisa da Universidade Estadual da Paraíba, o presente artigo tem como orientadora a professora/doutora Doris Aleida Villamizar Sayago. A ouvidoria se encaixa na proposta do referido projeto – Participação e Democracia - Princípios e Mitos na Formulação de Experiências Inovadoras, exemplificando um dos modelos inovadores de estratégias colocadas em práticas pela democracia participativa.

SOM – SISTEMA DE OUVIDORIA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA

Na capital paraibana a criação do Sistema de Ouvidoria Municipal foi uma iniciativa da Gestão 2005-2008, instituída através da Lei 10.429 de 14 de fevereiro de 2005, promotora da reforma administrativa que deu origem à SETRANSP – Secretaria da Transparência Pública², inaugurando, na cultura política da administração pública do município, os princípios que norteiam a transparência pública e a participação popular na gestão governamental. Criada com o objetivo de estabelecer o controle social contra má administração e corrupção, a SETRANSP busca a inclusão e a participação por meio de diálogo que integra a sociedade na gestão administrativa. Assim, visa uma política de transparência pública no município de João Pessoa, que tem por objetivo estabelecer fundamentos para conhecimento, avaliação e discussão, por parte da sociedade, das políticas públicas de toda a Administração Municipal.

² SETRANSP – Secretaria de Transparência Pública, da qual a Ouvidoria é uma de suas coordenadorias juntamente com o Controle Interno, a Gestão da Informação e o Orçamento Democrático. Ver site da Prefeitura de João Pessoa. Disponível em:<<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/setransp/>>

Do momento que uma demanda é feita seja presencialmente, na própria ouvidoria, seja por carta ou por email, essa demanda é protocolada na Divisão de Recepção, na qual o demandante recebe o número do protocolo que é gerado e na posse desse instrumento ele tem direito de resposta: ser informado durante o processo e quando este for finalizado. Esse processo passa por algumas etapas: inicialmente, ao receber a demanda da Divisão de Recepção a DITPE (Divisão de Tratamento Técnico-Político e Encaminhamentos) faz um processo de filtragem identificando-a de acordo com a tipologia dentro das categorias existente (reclamação, denúncia, sugestão e elogio). Após essa filtragem, dá-se o encaminhamento da demanda às secretarias competentes, onde estas terão que tratá-la e respondê-la ao pleito do demandante. Normalmente, uma demanda só é finalizada quando após o encaminhamento pela USM – Unidade de Serviço Municipal pertinente a resposta contempla o demandante, posteriormente, a demanda é finalizada e arquivada.³

O Sistema de Ouvidoria Municipal de João Pessoa é um canal de recurso onde a sociedade pode exercer o controle da qualidade dos serviços públicos por meio de reclamações, denúncias, sugestões ou elogios. A ouvidoria não é um órgão que funciona isoladamente, o Sistema de Ouvidoria Municipal – SOM⁴, conta com um correspondente em cada uma das secretarias do município para viabilizar a agilidade do trâmite das demandas. Vale ressaltar que não cabe a ouvidoria resolver os problemas apresentados pela demanda, tais questões são de competência do governo municipal. Compete a ouvidoria proporcionar o diálogo viabilizando uma troca de informações que ajudará tanto a gestão, que por sua vez vai ter a capacidade de conhecer através dos indicadores gerados pela demanda a qualidade de seus serviços que estão sendo prestados, como o cidadão inserido na administração pública no âmbito da democracia participativa, tendo o direito de participar diretamente da gestão.

SOCIEDADE-ESTADO, O ELO DO FORTALECIMENTO

A democracia no Brasil, apesar dos avanços, enfrenta dificuldades no que tange à aplicação efetiva dos ideais democráticos. Assim quando surgem propostas inovadoras para o fortalecimento da democracia, são muito bem vistas, por se tratarem de medidas que visam reconstruir os conceitos de política pública e assim promover uma maior ampliação dos princípios democráticos. É esta a

³ Nesse processo de arquivamento, a demanda permanece por dois anos na Ouvidoria Geral do Município. Após esse período seguirá para o Arquivo Central da PMJP, onde permanecerá a disposição dos interessados.

⁴ Ouvidoria Municipal de João Pessoa: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/setransp/ouvidoria/>>

proposta da gestão pública em João Pessoa, não só reconstruí-los como também proporcionar condições para que eles possam ser operacionalizados.

Uma vez que uma gestão, através de políticas públicas de caráter participativo, avança e consegue conscientizar e esclarecer o cidadão da importância de sua atuação, fica difícil para a próxima gestão não dar continuidade à mesma política, pois o cidadão esclarecido já não se deixa conduzir às cegas por um governo, pois nele estará o desejo de manter uma relação de comunicação e não de subordinação. Assim damos um salto da democracia representativa para a democracia participativa. É o que coloca Rocha a respeito dessas medidas políticas estabelecidas numa gestão, quando diz que “políticas adotadas anteriormente reestruturam o processo político posterior”. E ainda nesse sentido esclarece que “as novas políticas transformam a capacidade do Estado, mudando portanto as possibilidades administrativas para iniciativas futuras; e, por outro lado, afetam a identidade social, metas e capacidades dos grupos para o jogo político subsequente.” (ROCHA, 2005, p.17).

Para medirmos o grau de inserção que o cidadão tem alcançado por meio da ouvidoria, analisaremos a princípio o modo como ele efetua sua demanda, ou seja, que meios julga mais eficaz. Em seguida, para que finalidade o demandante direciona sua demanda. Só então, através da quantidade das demandas veremos se essa política de inserção tem sido aproveitada pela sociedade.

ANÁLISE DOS DADOS

Com base nos dados obtidos entre os anos de 2005 e 2008, foi feito um levantamento acerca do modo como o cidadão efetua sua demanda. Dentre as formas de acesso ao sistema de ouvidoria, uma delas tem se destacado em todos os anos: o acesso por meio da internet. Devido às facilidades tecnológicas, a sociedade tem usado dos mecanismos disponíveis de modo que facilite sua participação.

Esse ponto deixa claro o fato de que cerca de 64,5% dos acessos à ouvidoria tenham sido por meio da internet no primeiro ano, 2005. E mediante a tabela 1, fica evidente que com o passar dos anos o acesso pela internet tem um percentual significativo: 82,7%, 80,3% e 78,8% nos anos de 2006, 2007 e 2008, respectivamente.

TABELA - 1 DEMONSTRATIVO POR TIPO DE ACESSO À OUVIDORIA: 2005-2008

Acesso	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Internet	1875	1553	954	725	5107
Presencial	283	311	216	179	989
Itinerante	713	-	-	-	713
Carta	24	11	17	16	68
Telefone	11	0	01	0	12
Mídia	02	02	0	0	4
Total	2908	1877	1188	920	6893

FONTE: Dados obtidos com base nas informações fornecidas pela Ouvidoria Municipal de João Pessoa-PB, em março de 2009.

Analisando para qual finalidade o cidadão direciona sua demanda, das tipologias, a que é mais requerida é a referente à “reclamação” representando cerca de 50% do acumulado (6.863). Porém, independentemente das tipologias, seja elogiando ou reclamando, podemos ver que o demandante encontra na Ouvidoria um meio de expressar sua opinião. Tais tipologias para a gestão, são informações importantes, uma vez que contribuem para a administração efetuar melhorias que venham a suprir as questões colocadas por parte da sociedade, contribuindo para melhoras na administração pública. Nesse sentido, Habermas menciona que “a formação de opinião que se dá de maneira informal desemboca em decisões eletivas institucionalizadas e em resoluções legislativas pelas quais o poder criado por via comunicativa é transformado em poder administrativo aplicável.”(HABERMAS, 2004, p.289)

TABELA - 2 DEMONSTRATIVO DE ACESSO POR TIPOLOGIAS 2005-2008

Descrição	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Solicitação de Informação ⁵	503	-	-	-	503
Solicitação de Serviço	1003	-	-	-	1003
Sugestão	279	290	146	104	819
Reclamação	673	1280	882	612	3447
Denúncia	358	160	93	157	768
Elogio	74	139	56	36	305
Outros	18	-	-	-	18
Total	2908	1869 ⁶	1177 ⁷	909 ⁸	6863

FONTE: Dados obtidos com base nas informações fornecidas pela Ouvidoria Municipal de João Pessoa-PB, em março de 2009.

⁵ As tipologias Solicitação de Informação, Solicitação de Serviço e Outros, foram utilizadas apenas no ano de implementação da ouvidoria, em 2005.

⁶ O total acumulado de protocolos gerados no período de janeiro a dezembro de 2006 foram 1869, pois observou-se que foram gerados 08 (oito) protocolos em branco que foram cancelados.

⁷ O número de protocolos válidos, o acúmulo de demanda no período de janeiro a dezembro de 2007 foi de 1177.

⁸ O total acumulado de protocolos gerados no período de janeiro a dezembro de 2008 foram 920, sendo que 11 (onze) destes protocolos foram cancelados. Sendo assim o número de protocolos válidos acumulado neste período é de 909 (novecentos e nove demandas).

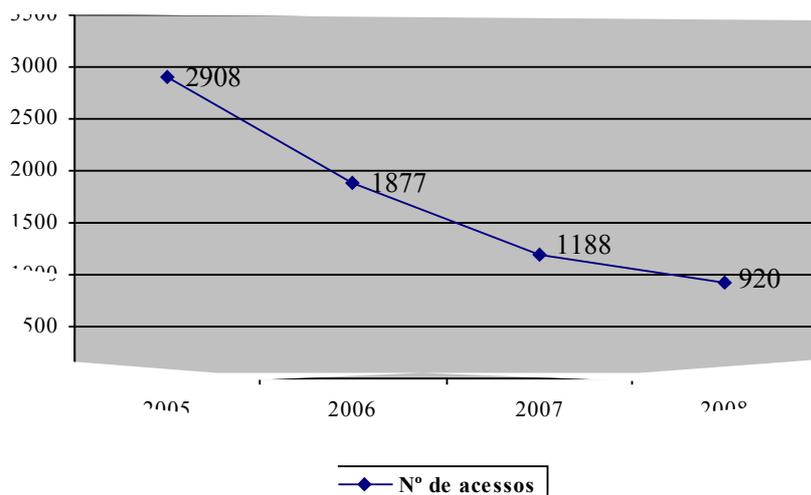
Na análise dos dados referente à quantidade de demanda de 2005 à 2006, verifica-se uma queda significativa de 2.908 para 1.877 (1.031 acessos à menos em 2006) representando uma queda de 35,45% (gráfico 1). Essa queda justifica-se pelo fato de que no ano de 2006 as tipologias referentes a solicitação de informação, solicitação de serviço e outros, não fazem mais parte do quadro das tipologias visto que já existiam em outros órgãos de competência da prefeitura, requisitos para esses tipos de solicitações. Isso porque as demais tipologias (reclamação, denúncia, sugestão e elogio) suprem todos os diferentes tipos de demandas provenientes por parte da sociedade, já que são essas as tipologias que se enquadram na competência da Ouvidoria. Assim, desconsiderando o grande percentual que as três tipologias representam no primeiro ano, temos, ao invés de uma queda, um aumento no referido período.

Com relação aos outros anos há de fato uma queda na quantidade de acessos de 2006 para 2007 uma queda de 36,71% e de 2007 para 2008 uma queda de 22,56%. Mas não é por essa constatação que devemos desacreditar num processo de inserção tão democrático. Ao contrário, devemos crer que “a democracia possa ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas.” (DAHL, 2001, p.19)

É certo que dificuldades sempre surgirão na implementação de políticas públicas democráticas. Porém uma vez aplicadas tem-se sempre a preocupação de levar em consideração não apenas o governo que adota essa política, mas também o lado fundamental de uma democracia, o povo, a participação popular. Se não há inserção esperada da sociedade por parte do governo, não significa que a medida tenha sido adotada em vão. Caberá portanto, ao governo adequar, estimular a participação popular através de critérios inovadores. Segundo Tocqueville, é necessário que haja, de fato, a preocupação por parte dos gestores em

instruir a democracia, reavivar se possível suas crenças, purificar seus costumes, regular seus movimentos, substituir pouco a pouco pela ciência dos negócios sua inexperiência, pelo conhecimento de seus verdadeiros interesses seus instintos cegos; adaptar seu governo aos tempos e aos lugares; modificá-lo de acordo com as circunstâncias e os homens – este é o primeiro dever imposto nos dias de hoje aos que dirigem a sociedade. (TOCQUEVILLE, 1996, p.34)

GRÁFICO 1 – QUEDA DA DEMANDA NO PERÍODO DE 2005 À 2008



Anos	Acesso	(%)
2005	2908	42,19
2006	1877	27,23
2007	1188	17,23
2008	920	13,35
Total	6893	100,00

% - acesso do ano em relação ao total acumulado (6893).

Fonte: Gráfico elaborado com base nas tabelas anteriores, em março de 2009.

Apesar da queda demonstrada no gráfico acima, a Ouvidoria constitui apenas um meio possível para participação, pois a Prefeitura Municipal dispõe de outros meios de acesso à participação popular. Assim, numa cidade com aproximadamente 674762⁹, o número de demandas acumuladas no período 2005-2008 não é tão expressivo, contudo, como colocado anteriormente é de competência do governo inovar métodos e motivar a participação para despertar o interesse, não é por acaso que ela institui como princípios-guia, o interesse público na ação administrativa; a igualdade e a impessoalidade do acesso público à prestação dos serviços administrativos e o controle da preservação do interesse público através de uma política de transparência pública na ordem municipal, princípio este claramente expresso nas palavras de Bobbio:

a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é. (BOBBIO, 2006, p.42)

⁹ Resultado da publicação divulgada pelo IBGE em 21 de dezembro de 2007.
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/tabela1_1_12.pdf

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do SOM – Sistema de Ouvidoria Municipal da cidade de João Pessoa é um grande exemplo da inserção do cidadão na gestão pública. Esse vínculo tem proporcionado um grande envolvimento sociedade-Estado. Sua importância traduz-se na oportunidade de informar, esclarecer e responder ao cidadão, diante de quaisquer demanda por ele efetuada, de forma que facilite o acesso às informações assim como colocado por Dahl acerca dos critérios de transparência e abrangência: “a operação do governo deve ser suficientemente aberta para a visão do público e simples o bastante em sua essência para que os cidadãos entendam prontamente o que ele faz e como está agindo”. (DAHL, 2001, p.143)

Uma das mais antigas cidades do Brasil, João Pessoa incrementa políticas públicas que proporcionem o fortalecimento da democracia. Com a iniciativa da ouvidoria expressa um grande interesse em expandir os princípios democráticos na gestão pública, expressos por Bobbio da seguinte forma: por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.

Às conclusões que chegamos refletem de fato uma abertura importantíssima na qual o cidadão pode e deve atuar mais do que já o está fazendo, pois melhor seria que ao invés de uma queda, houvesse um aumento da demanda. Mas, de fato, o que vale frisar é a oportunidade concedida, a abertura feita, o meio de interação e participação. Pelo fato de ser uma oportunidade recente o grande acesso às informações torna o cidadão não só mais envolvido como também mais responsável pela administração municipal. E tamanho esclarecimento as vezes pode causar um afastamento não por desinteresse, mas por que essa responsabilidade exigirá mais dele enquanto cidadão participativo.

a quantidade bruta de informação disponível sobre questões políticas em todos os níveis de complexidade aumentou intensamente. Não obstante, essa disponibilidade maior da informação talvez não leve a uma competência maior ou maior compreensão – a escala, a complexidade e a maior quantidade de informação impõem exigências sempre mais pesadas às capacidades dos cidadãos. Por essa razão, uma das necessidades imperativas dos países democráticos é melhorar a capacidade do cidadão de se envolver de modo inteligente na vida política. (DAHL, 2001, p.207)

Bibliografia

- DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: UNB, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. Introdução. In: **La Democracia en América**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. “Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações”. In: **Civitas**. Porto Alegre v. 5 n.1 jan.-jun. 2005 p. 11-28 [online]. Disponível na World Wide Web: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/32/1604>.
- GIDDENS, Anthony. **Para além da Esquerda e da Direita. O Futuro da Política Radical**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.