



ANA CLAUDIA RAIMUNDO ALVES

**A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE
CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DA PREFEITURA
MUNICIPAL DE LAVRAS - MG**

**LAVRAS – MG
2013**

ANA CLAUDIA RAIMUNDO ALVES

**A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DA PREFEITURA
MUNICIPAL DE LAVRAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração Organizações Públicas do Estado, para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora

Profa. Doutora Sílvia Helena Rigatto

Coorientadora

Profa. Doutora Patrícia Aparecida Ferreira

**LAVRAS – MG
2013**

**Ficha Catalográfica Elaborada pela Coordenadoria de Produtos e
Serviços da Biblioteca Universitária da UFLA**

Alves, Ana Cláudia Raimundo.

A Ouvidoria como instrumento de controle social da
Administração Pública : a experiência da Prefeitura Municipal de
Lavras - MG / Ana Cláudia Raimundo Alves. – Lavras : UFLA,
2013.

155 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2013.

Orientador: Sílvia Helena Rigatto.

Bibliografia.

1. Prefeitura Municipal de Lavras. 2. Ouvidoria. 3. Participação
popular. 4. Emancipação social. I. Universidade Federal de Lavras.
II. Título.

CDD – 352.35

ANA CLAUDIA RAIMUNDO ALVES

**A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DA PREFEITURA
MUNICIPAL DE LAVRAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração Organizações Públicas do Estado, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 19 de julho de 2013

Dra. Patrícia Aparecida Ferreira	UFLA
Dr. Mozar José de Brito	UFLA
Dr. João Batista Moreira Pinto	Escola Superior Dom Hélder Câmara

Dra. Sílvia Helena Rigatto
Orientadora

**LAVRAS – MG
2013**

*Àqueles que lutaram pelo Curso de Mestrado Profissional em Administração
Pública na UFLA por enfrentar obstáculos que o jogo político traz.*

DEDICO

AGRADECIMENTOS

A Deus sempre.

Às minhas orientadoras, doutoras Sílvia Helena Rigatto e Patrícia Aparecida Ferreira, sou grata pelo apoio concedido.

Aos professores da primeira turma do Mestrado Profissional em Administração Pública da UFLA por encarar o desafio de construir o conhecimento e conduzir discentes que dantes não tinham caminhado pelas trilhas do saber em Administração Pública.

A todos os colegas, pelo espírito de equipe.

A meus amigos fraternos que diante das ausências nos encontros da turma souberam com delicadeza mostrar-me que a amizade se fortalece com presença, bate-papos e, sobretudo, pelo respeito às decisões e o modo de viver peculiar de cada um.

Por fim, aos meus pais, por me ensinarem a trilhar os caminhos da vida de forma reta e honesta, à Paula, minha irmã do coração, por ensinar-me o verdadeiro sentido do amor. Às minhas outras irmãs que compreendem minhas ausências familiares diante da necessidade dos estudos.

“Não cidadão... é, sobretudo, quem, por estar coibido de tomar consciência crítica da marginalização que lhe é imposta, não atinge a oportunidade de conceber uma história alternativa e de organizar-se politicamente para tanto. Entende injustiça como destino. Faz a riqueza do outro, sem dela participar”.

Prof. Pedro Demo

RESUMO

Partindo da premissa de que a ouvidoria municipal de Lavras-MG não funciona como instrumento efetivo de controle social da Administração Pública local, objetiva-se com este trabalho apontar elementos constituintes de uma tipologia de ouvidoria municipal que permita o exercício da cidadania e contribua para a fiscalização da gestão. A importância do estudo está em se estabelecer formas de experimentalismos democrático-participativos em complementaridade à democracia representativa, em busca da emancipação social. Dentre esses experimentalismos destacam-se as ouvidorias públicas, que vêm ganhando força no país, apesar da crise existencial dessa instância decorrente de sua vinculação ao poder constituído a quem cabe fiscalizar e em razão da ausência de requisitos mínimos estabelecidos em lei, que levem essa instância a se efetivar como instrumento de cidadania. Desta forma, pretende-se contribuir para que as ouvidorias municipais efetivem sua missão ao se estabelecer elementos necessários para a definição de um modelo institucional de caráter geral, de modo a levar os gestores públicos a compreender o significado e o alcance deste instrumento. Para tanto, realizou-se a pesquisa bibliográfica, apresentando dois casos de sucesso de ouvidorias públicas municipais que serviram de base comparativa ao estudo de caso realizado na ouvidoria municipal de Lavras/MG. Com suporte na pesquisa bibliográfica e diante da realização da pesquisa empírica, foi possível verificar que a ouvidoria municipal de Lavras/MG não detém os elementos necessários como autonomia, independência, funcionalidade e interface social para que se constitua em efetivo instrumento de controle social e, assim, estabelecer os elementos constitutivos para que essa ouvidoria possa se tornar efetivamente um instrumento de cidadania. Considerando que há ainda um longo caminho para a afirmação das ouvidorias públicas como instrumentos de controle social, o diagnóstico realizado foi delimitado pelo conhecimento da ouvidoria municipal em âmbito interno, não se incorporando a visão do cidadão, abrindo espaço para futuras investigações.

Palavras-Chaves: Ouvidoria. Controle Social. Participação Popular.
Emancipação Social.

ABSTRACT

Starting from the premise that the municipal ombudsman of Lavras-MG does not work as a social control effective instrument of the local Public Administration, this study aims at pointing constituent components of a municipal ombudsman typology which may allow the exercise of citizenship and contribute to management monitoring. The importance of this study relies on establishing forms of participatory-democratic experimentalisms in complement to the representative democracy in the pursuit of social emancipation. Among these experimentalisms it is important to highlight the public ombudsman, which have been gaining strength in the country, despite the existential crisis of this instance, due to its binding with the constituted power, responsible for supervising, and due to the absence of minimum requirements established in law that take this instance to become effective as a citizenship instrument. Thus, this study also aims to contribute to the municipal ombudsman mission effectiveness on establishing essential elements for the definition of a general character institutional model, in order to bring the public managers to comprehend the meaning and extent of this instrument. Thus, the bibliographical research was developed presenting two public municipal ombudsman successful cases, which served as the comparative basis to the case study performed in the municipal ombudsman of Lavras/MG. Based on the bibliographic research and through the empirical research, it was possible to verify that the municipal ombudsman of Lavras/MG does not hold the essential elements, such as autonomy, independence, functionality and social interface so that it may consist in an effective social control instrument and thus establish the constituent elements so that this ombudsman may effectively become a citizenship tool. Considering that there is still a long way to the public ombudsman affirmation as social control instruments, the diagnosis established was bounded by the knowledge of the municipal ombudsman in an internal scope, not incorporating the citizen's vision to the ombudsman, opening spaces for future researches.

Keywords: Ombudsman. Social Control. Popular Participation. Social Emancipation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Ocorrências Gerais	88
Gráfico 2	Ocorrências Setorizadas.....	89
Gráfico 3	Demandas por setor	90
Gráfico 4	População 2010 X Atendimento, 2010.....	123
Gráfico 5	População 2010 X Atendimento 2009/2012.	124
Figura 1	Fases metodológicas.....	82
Quadro 1	Elementos para uma proposição diretiva: Campinas/Santo André	8869
Quadro 2	Eixos temáticos para análise de dados	89
Quadro 3	A ouvidoria na prática - funcionalidade.....	112
Quadro 4	Visão – o instrumento ouvidoria pelos gestores.....	1239
Quadro 5	Ouvidoria: um instrumento efetivo de controle social.	133

LISTA DE SIGLAS

ANOP	Associação Nacional de Ouvidores Públicos
CF/88	Constituição Federal de 1988
EC	Emenda Constitucional
IBAMA	Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
LC	Lei Complementar
LD	Lei Delegada
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
NAP	Nova Administração Pública
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SIM	Sistema Integrado Municipal
SGR	Sistema de Gerenciamento de Reclamações
SP	São Paulo
EU	União Europeia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DEMOCRACIA, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL	18
2.1	Democracia participativa em evidência	18
2.2	Boa governança e administração pública: o binômio entre o modelo gerencial e o modelo societal	22
2.3	O controle social da administração pública	29
2.3.1	O princípio republicano como fundamento do controle social	31
2.3.2	Diferença entre controle social e participação popular	34
3	AS OUVIDORIAS COMO INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL	37
3.1	Contextualizando as ouvidorias: conceitos e fatos históricos	37
3.1.1	Fatos Históricos: referências no mundo	39
3.1.2	Fatos históricos: referências no Brasil	42
3.1.3	O perfil da ouvidoria brasileira	48
3.2	Modelos institucionais de ouvidorias públicas municipais	53
3.2.1	O modelo da ouvidoria de Campinas	54
3.2.2	O modelo da ouvidoria de Santo André	61
3.3	Síntese comparativa dos modelos: elementos para uma proposição	67
4	PROCEDIMENTOS METOLÓGICOS	71
4.1	Delimitando o Marco Teórico	71
4.2	Contextualização da pesquisa	74
4.3	Procedimentos operacionais	75
4.4	Delimitações da pesquisa	82

5	RESULTADOS E DISCUSSÕES - A EXPERIÊNCIA DA OUVIDORIA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE LAVRAS – MG	84
5.1	A ouvidoria municipal de Lavras na prática	84
5.1.1	A ouvidoria na prática - funcionalidade	84
5.1.2	Visão: O instrumento ouvidoria pela administração pública local	90
5.2	Funcionalidade e Visão: entendendo a ouvidoria de Lavras sob a perspectiva do controle social e da participação popular .	105
5.2.1	Analisando a funcionalidade	106
5.2.2	Visão: investigando a função ouvidoria pelos gestores	113
5.2.3	A ouvidoria em ação: funcionalidade e visão frente à participação popular e ao controle social	121
5.3	A ouvidoria como instrumento de controle social: dos elementos para uma proposição aos elementos para uma tipologia	125
6	CONCLUSÃO	135
	REFERÊNCIAS	142
	APÊNDICE	147

1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é investigar se a ouvidoria municipal de Lavras/MG funciona como efetivo instrumento de controle social da administração pública local. Este objetivo incorpora quatro temáticas principais que o circunscrevem e o delineiam: o Estado, a democracia, a administração pública e o controle social da função administrativa do próprio Estado.

A discussão a respeito do Estado gira em torno de seu papel na gestão da coisa pública como intermediário da concretização do interesse público. O Estado pode ser visto como associação de dominação institucional dentro de um determinado território e detentor do monopólio da coação física legítima (WEBER, 1999). Este Estamento se revestiu no decurso da história de algumas formas de atuar: Estado interventor, Estado mínimo, atualmente prevalece o Estado regulador, que inclui em seu modelo de gestão privatizações, liberalizações, reformas de programas de bem estar e desregulação. Ora, se há a desregulação dos serviços há um crescimento expressivo da formulação de políticas regulatórias. Assim, o papel do Estado circunscreve a desregulação e a nova regulação em um nível diferente de governança (MAJONE, 2006).

É certo que é nessa maneira de atuar do Estado, como promotor da cooperação e integrador das forças sociais, que se desenha o Estado Democrático de Direito como ordem jurídica que valoriza o cidadão ao assegurar-lhe o exercício dos direitos individuais e sociais. É com referência nesse Estado Democrático de Direito que se entende o Estado neste trabalho, vez que a ouvidoria só pode ser um instrumento efetivo de controle social em um Estado no qual o cidadão tenha voz dentro da administração pública.

O debate sobre a proatividade do indivíduo na gestão do interesse público se deve ao fato de que, na atualidade, muito se discute a respeito de práticas democráticas que levam à emancipação social.

Santos (2002) busca na democracia contra-hegemônica formas de aprofundamento da própria democracia como possibilidade e alternativa à democracia hegemônica, especialmente a participação popular no processo decisório. Porém, salienta esse autor que a democracia participativa e seus experimentos devem vigorar em complementaridade à democracia representativa, mesmo porque em sociedades de massa é procedimentalmente impossível a democracia direta.

Na perspectiva de aprofundamento de governança democrática sobressai a promoção do desenvolvimento humano e salvaguarda da liberdade e da dignidade de todas as pessoas. É nesse sentido que se trabalhará a democracia neste estudo, dando enfoque à importância da participação política dos cidadãos na gestão, especialmente frente ao controle social que enseja uma boa governança pública.

Boa governança exige práticas mais participativas da sociedade civil a fim de se garantir o bom uso dos recursos públicos. Ademais, boa governança impescinde da eficiência e de processos mais justos, de forma que deve a democracia ser consolidada em substância e na forma: pelo povo e para o povo. Portanto, falar de boa governança é falar de democracia e participação popular substantiva e responsabilidades dos governantes/gestores.

Dentro da boa governança se faz necessária a existência de canais de controle com o intuito de tornar a gestão mais transparente e menos corrupta. Nesse contexto, tendo como fundamento a democracia participativa desponta o controle social como direito fundamental à prestação de contas da *res pública* (SIRAQUE, 2009). Sendo entendido como um conjunto de atividades realizadas pela sociedade na fiscalização e no monitoramento das ações da Administração Pública, de acordo com a Primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social realizada no ano de 2012.

Como uma das facetas do controle social, o ombudsman ganha destaque dentro dos Estados Modernos. No Brasil, o instituto do ombudsman é conhecido na esfera pública como ouvidoria (aquele que ouve). Ganhou lugar com a redemocratização do país ocorrida em 1988 e força com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) de 1988, que sedimentou de vez a participação do usuário na administração pública direta e indireta.

A ouvidoria, apesar de não constituir um espaço de deliberação, configura-se em um espaço de participação popular na medida em que proporciona interação entre sociedade e Estado, implicando no fluxo das políticas públicas.

Atualmente, este instrumento de controle no Brasil suscita críticas e desperta discussões. Diferentemente do modelo inspirador – sueco – em que o ombudsman está vinculado ao Parlamento, a ouvidoria brasileira está vinculada ao poder que a instituiu. Dessa vinculação decorre a principal crítica da comunidade internacional que alega a disfuncionalidade do instrumento e questiona como um órgão com função precípua de controlar a função administrativa do Estado subordina-se a esse mesmo Estado?

Nessa perspectiva, o controle social estaria fadado ao insucesso e a ouvidoria não passaria de mais uma instituição burocrática do Estado. Contudo, não é isso que vem acontecendo com as ouvidorias brasileiras. Muito pelo contrário, a experiência brasileira vem demonstrando que apesar de criada pelo próprio poder a quem fiscaliza, esse órgão vem ganhando importância dentro das instituições públicas, sendo valorizado como instrumento de aproximação Estado/sociedade na construção de relações entre representantes e representados, fortalecendo a democracia participativa em complementaridade à democracia representativa, culminando na cidadania substancial.

Visando debater o instrumento ouvidoria pública municipal sob o enfoque do controle social, especialmente sobre a disfuncionalidade e a

eficiência da ouvidoria brasileira, que se insere a proposta desta pesquisa, cujo eixo central de raciocínio é norteado pela seguinte questão: a ouvidoria municipal de Lavras-MG funciona como instrumento efetivo de controle social da Administração Pública local?

A partir do problema proposto pretende-se investigar a ouvidoria municipal de Lavras/MG, sob o prisma do controle social visto pela própria Administração. Aberta ao público em 2009, a ouvidoria municipal de Lavras exerce as funções de receber da população, por meio de telefone, fax, carta, internet ou pessoalmente, sugestões, reclamações e dúvidas referentes aos serviços prestados pela Prefeitura aos munícipes¹.

Para tentar responder o problema proposto, procurou-se analisar as ouvidorias públicas municipais brasileiras sob seu aspecto institucional. Para alcançar o objetivo geral, tornou-se necessário realizar especificamente as seguintes ações:

- a) apresentar, com base na literatura científica brasileira, dois casos de ouvidoria municipal que atuem como instrumento de controle social;
- b) avaliar a atuação da ouvidoria municipal de Lavras-MG, com base nos dois casos identificados na revisão de literatura científica brasileira;
- c) apontar elementos para uma tipologia de ouvidoria que funcione como instrumento efetivo de Controle Social no município de Lavras/MG.

A relevância deste estudo se deve especialmente à compreensão de que a ouvidoria para se constituir em um instrumento efetivo de controle social,

¹ Disponível em: http://www.lavras.mg.gov.br/?page_id=263. Acesso em: 23/08/2012.

necessita ser instituída por regramento normativo que descreva os elementos básicos de sua constituição. Portanto, estabelecer elementos mínimos de constituição e diretrizes de atuação de uma ouvidoria é tarefa árdua e até mesmo cerceadora de liberdade em dados aspectos, porém necessária por poder contribuir para a definição de um modelo institucional de caráter geral e levar os gestores públicos a compreender o significado e alcance deste instrumento.

Sob o prisma acadêmico, o presente estudo ganha valor a partir da constatação da literatura brasileira escassa, da ausência de devida teorização acerca do objeto da pesquisa, havendo lacunas tanto na prática quanto na doutrina, conforme autores estudados nesta dissertação, dentre os quais se destaca Oliveira, Gomes, Vismona, Abud, De Mário e Curado.

O público alvo deste trabalho são os gestores públicos que a partir do delineamento dado à ouvidoria por esta pesquisa podem implementar ouvidorias públicas independentes e autônomas. Entretanto, a pesquisa se destina também aos acadêmicos perante os pontos lacunosos sobre este instrumento que podem ser desvendados e, ainda, a todos que de uma forma ou de outra se interessem pela análise da gestão pública e, especificamente, pelos instrumentos de controle colocados à disposição do cidadão.

Esta dissertação está estruturada em seis partes: a introdução; seguida por dois capítulos que embasam a pesquisa: democracia, administração pública e controle social e as ouvidorias como Instrumentos de Controle social. Posteriormente é apresentada a metodologia utilizada para a execução do trabalho. Após, dedica-se um capítulo para os resultados e discussões em que se faz uma descrição da ouvidoria Municipal de Lavras e análise crítica de seu *modus operandi*. Após, com base na pesquisa bibliográfica e na pesquisa empírica discorre-se acerca dos elementos para uma tipologia da ouvidoria como instrumento de controle social, baseado em elementos propositivos. Finalmente, tecem-se as considerações finais.

2 DEMOCRACIA, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL

Ao se empreender um estudo sobre ouvidoria é necessário abordar, mesmo que de forma sucinta, democracia, administração pública e, mais especificamente, controle social em virtude do caráter eminentemente democrático da ouvidoria. Assim, neste capítulo trabalha-se a democracia participativa dentro do Estado Democrático de Direito, que deve aliar os modelos da administração gerencial e o da administração societal a fim de se promover o desenvolvimento humano e efetivar o interesse público.

Tecem-se, ainda, considerações sobre o controle social como um dos mecanismos de participação popular na gestão pública e também condutor da emancipação social, já que alimenta a cidadania plena - interação do poder entre o povo e o Estado, manifestando-se tanto na participação do processo eleitoral (votar e ser votado) como na legítima atuação do cidadão na gestão pública – o caminho para se construir uma sociedade civil mais justa e igualitária.

2.1 Democracia participativa em evidência

A democracia para Dahl (2001, p. 29) pode ser “(re) inventada” em qualquer época, necessitando somente de condições adequadas para existir. Seu núcleo é a igualdade, conforme demonstrado pelos Vikings ao responderem à indagação: qual é o nome de vosso Senhor? “Nenhum. Somos todos iguais”.

Conquanto o valor central da democracia seja a igualdade de todos e para todos, a exclusão sociopolítica se faz presente mesmo em regimes democráticos, principalmente em comunidades civis periféricas e semiperiféricas em que há indivíduos não cidadãos. A fim de transformar essa realidade, Santos (2002) diz que o caminho para a emancipação social é a

globalização contra-hegemônica - igualdade no jogo político de construção do interesse público - em paralelo à democracia representativa.

Touraine (1996) diz que a democracia deve edificar a soberania popular e garantir a liberdade do debate político, sendo, então, ao mesmo tempo substância e procedimento. Como substância, afirma Dahl (2001) que a igualdade deve ser qualificada pela participação efetiva na tomada de decisões em prol do bem comum. Sendo um ideal a ser buscado sempre porque evita a tirania, confere direitos essenciais e protege os indivíduos, tendo por alicerce a liberdade - entendida como autodeterminação de se dar as próprias leis.

Assim, a democracia substancial eleva o indivíduo à condição de cidadão, ou seja, um agente proativo frente à efetivação do interesse público.

Em se tratando de democracia procedimental seu núcleo centra-se nas regras do jogo para a elaboração e implementação das políticas públicas.

Schumpeter (1942) apud Santos (2002) diz que a democracia enquanto processo é um método político - certo tipo de arranjo institucional para a tomada de decisões políticas e administrativas. Portanto, a preocupação procedimental limita-se às regras para a tomada de decisão. Em evolução, Bobbio (1979) também citado por Santos (2002, p. 45) fez do procedimentalismo regras para a formação do governo representativo, sendo a democracia “um conjunto de regras para a formação de maiorias”, com destaque para o “peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na formação do eleitorado”.

Portanto, à luz de Schumpeter (1942) e de Bobbio (1979), a democracia restringe-se ao processo eleitoral como forma de legitimar o governo representante da maioria. Essa visão não é suficiente para reger um Estado em igualdade de direitos, de forma que é necessário superar a representação e aliar novas formas de governança.

[...] a democracia, como processo, tem que superar a ideia de representação em determinados órgãos estatais, partindo para a ideia e a construção de uma Constituição democrática, que estruture a participação e a discussão nos órgãos do próprio Estado, na empresa, nas variadas organizações sociais, na comunidade, no bairro, no trabalho, na escola, na Universidade (MAGALHÃES, 1997, p. 39).

A democracia hegemônica ou representativa já não é mais suficiente para legitimar o processo de tomada de decisões em uma sociedade pluralista e que se reconhece como legítima detentora de direitos. Repensar a democracia sob o novo paradigma procedimental-participativa (dialógica) é a saída para se governar em prol do cidadão.

Partindo de um conceito de democracia participativa e dialógica, podemos ir percebendo outros impasses contemporâneos. Um desafio muito claro está na necessidade de democratizar o que no senso comum ainda é aceito como democracia, ou seja, desenvolver mecanismos que possam fazer com que a democracia representativa, vítima do marketing, da concentração econômica e da opinião pública, possa ser mais democrática do que ela conseguiu no passado. Os exemplos do comprometimento e da necessidade de adaptar esta democracia representativa de forma que ela possa ser democratizada estão claros a nossa volta, pois se acentua nos momentos de graves conflitos de interesses [...] (MAGALHÃES, 2004, p. 123).

Para a democratização da democracia representativa - privativista do bem comum em prol de grupos dominantes - devem ser experimentadas práticas que proporcionem o equilíbrio político entre Estado e sociedade.

Surge, então, o que Santos (2002, p. 71) denominou de demodiversidade: “coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas” e afirmou que dentro do vazio de regulação e de emancipação estão surgindo, em todo o mundo, iniciativas práticas e organizações que lutam contra a hegemonia do capitalismo neoliberal, como a

globalização alternativa assentada em um capitalismo baseado em trocas partilhadas que visa reduzir as assimetrias sociais.

Continuando, diz Santos (2002) que a construção da democracia contra-hegemônica deve ser feita coletivamente, de baixo para cima, com o associativismo entre o local e o global, pois a democracia contra-hegemônica está ligada estritamente à participação popular, ao multiculturalismo emancipatório, à justiça e à cidadania culturais, à biodiversidade e aos conhecimentos rivais e ao novo internacionalismo operário, de forma que o cidadão é também agente dentro da Administração Pública.

Em síntese, a democracia participativa aqui é entendida conforme preconiza Santos (2002) como um processo para a emancipação e a emancipação um processo para a participação. Assim sendo, a emancipação social e o exercício da cidadania redirecionam as políticas públicas para a coletividade na busca da construção de uma sociedade plural e igualitária.

A partir do momento em que se coloca o cidadão no centro de atuação do Estado, este passa a ser visto como Democrático de Direito, devendo garantir e assegurar o exercício dos direitos individuais e sociais a todos seus cidadãos. O Estado brasileiro se consubstancia em um Estado Democrático de Direito, conforme art. 1º da constituição Federal (CF), (BRASIL, 1988) com três níveis de poder, o que propicia, em tese, a construção do experimentalismo democrático.

O Estado Federal brasileiro tem uma característica que é essencial para o aprofundamento do processo democrático: confere autonomia política a organizações estatais territorialmente menores, e, por isso, mais próximas e mais sensíveis às diretrizes apontadas pela comunidade. Quanto mais poderes conferidos aos Municípios, maior é a possibilidade de se construir o Estado democrático (MAGALHÃES, 1997, p. 50).

Contudo, o próprio Magalhães argumenta que não é a descentralização político-administrativa, legislativa ou judiciária a única responsável pelo funcionamento da democracia participativa, mas, antes, é pressuposto necessário a ser complementados por outros fatores, dentre os quais se destacam a boa administração com os seus mecanismos de controle e de *accountability*.

2.2 Boa governança e administração pública: o binômio entre o modelo gerencial e o modelo societal

No âmbito do Direito Administrativo, Santin (2012) valendo-se de Maurice Hauriou diz que a noção de boa administração está relacionada diretamente ao princípio da moralidade administrativa, porque obriga a atuação do gestor conforme a prescrição legal, além de vinculá-lo a um conjunto de regras de conduta interna da Administração Pública, expressas ou implícitas.

Contudo, nas sociedades atuais estruturadas no modelo gerencial o direito à boa administração vai além da exigência da moralidade administrativa.

No modelo gerencial são aumentados os níveis de responsabilidade pessoal dos agentes públicos, suas liberdades, espaços discricionários e balizamentos éticos ligados a vetores de eficiência e boa administração. Assim, já não basta atuar conforme a lei ou a ética; é preciso também ser eficiente, prestar contas de sua atuação e assumir responsabilidades por seus atos (OSÓRIO, 2007 apud SANTIN, 2012, p. 156).

Baseado no art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Européia (EU), Santin (2012) diz que a boa administração está ligada aos princípios da moralidade, da eficiência, da motivação, da publicidade e da transparência, sendo então um direito fundamental. Dessa forma, partindo da premissa da boa administração (governança pública), a Administração Pública

deve pautar-se em uma rotina de prestação de contas a fim de facilitar o controle formal e social do poder que lhe é conferido.

A ineficácia do Estado do bem-estar social e da administração pública verticalizada culminou no descrédito do Estado e das instituições públicas. Repensar o Estado e o modo de executar suas políticas públicas frente à melhoria dos serviços públicos era medida que se impunha a fim de credibilizar novamente o Estado e a administração pública. Surge então a Nova Administração Pública (NAP), que importou técnicas do setor privado para o setor público e para a administração pública.

No Brasil pós-redemocratização, o Estado se viu ineficiente. Mudar o paradigma administrativo burocrático foi imprescindível para se ajustar a máquina administrativa ao novo regime político. Surgem nesse cenário dois projetos políticos de modelo de gestão pública: administração pública gerencial e administração pública societal. Ambos afirmam como ideário a busca pela ampliação da democracia no país.

Segundo Paes de Paula (2005), a origem da NAP é decorrente da crise de governabilidade e de credibilidade do Estado na América Latina dos anos 80 e 90 e do ideário do gerencialismo ocorrido nos governos de Thatcher e de Reagan, baseado na cultura do empreendedorismo. No Brasil ganhou força em virtude da crise do nacional-desenvolvimentismo e das críticas ao patrimonialismo e ao autoritarismo do Estado.

O modelo gerencialista brasileiro foi implantado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo como principal articulador o Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, então à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). O ápice reformista político deu-se com a edição da EC nº 19 de 1998 que seguiu as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado que visava êxito para o desenvolvimento nacional e para a justiça social. A referida emenda deu novos contornos à Administração

Pública ao tratar da reforma administrativa do Estado, alterando vários dispositivos constitucionais, entre eles o art. 37, introduzindo o princípio da eficiência, além de preconizar a participação do usuário na administração pública direta e indireta.

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte:

[...]

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

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

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [...] (BRASIL, 1988) (Grifo nosso).

Dessa forma, o modelo gerencial entra em curso na administração brasileira e segundo Bresser-Pereira (2007), a lógica do “modelo estrutural de governança pública” estava no papel estratégico que o Estado tem perante a sociedade, sendo-lhe reservadas atividades exclusivas que envolvem o poder de Estado, como a formulação de políticas, a garantia de segurança a seus membros, a responsabilização dos agentes públicos e a eficiência na prestação dos serviços públicos, dentre outros.

A reforma da gestão pública é um processo de descentralização – delegação de poder para níveis inferiores, ao mesmo tempo tornando mais forte o núcleo estratégico do Estado e mais eficazes os mecanismos de responsabilização social. Mas a descentralização não é total: uma característica central da reforma da gestão pública é separar a formulação de políticas, que permanece

centralizada, da execução, que é descentralizada (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 9).

Mas esse modelo mostrou-se ineficiente dentro do estado brasileiro, especialmente porque houve descentralização de atribuições, mas não houve descentralização de recursos, retendo a União à concentração de competências conforme disposição do Título III da CF/88.

Salm e Menegasso (2006), tecendo críticas ao modelo gerencial ressaltam sua filosofia associada ao mercado que o sustenta, aos resultados que ele produziu quando comparado às promessas, à frustração causada por não ter transformado as funções essenciais do Estado e por não conter um novo padrão capaz de transformar a prática e a teoria de administração pública, de modo que a esfera pública ficou à mercê da esfera privada e o cidadão, enquanto ente político, foi transformado em cliente ou consumidor.

Teoricamente, a NAP estaria apta a qualificar prestações sociais em virtude da responsabilização (*accountability*) que reivindica uma atuação mais transparente da administração e uma atuação mais participativa da sociedade. Porém, sob o manto da eficiência, da participação popular e da responsabilização do Estado - esconde o principal viés condutor deste modelo: o neoliberalismo.

No Brasil, a política neoliberal concretizada por meio da administração gerencial referenciou instituições de propostas democráticas, mas objetivou o fortalecimento do capitalismo. A exigência da participação social ativa e propositiva, tendo como base a construção da cidadania escrita no pacto de 1988, serviu somente para legitimar a atuação do Estado, mas na prática a participação popular na gestão existia tão somente no campo da retórica.

O Estado Democrático de Direito brasileiro, fundado no pacto social escrito em 1988, gerido pelo modelo gerencial não foi capaz de consolidar a democracia no país. Após quase 25 anos de vigência desse contrato a sociedade

brasileira ainda vive refém da democracia representativa, pois muitos instrumentos para a efetivação de uma democracia responsável e participativa ainda não foram concretizados. Formalmente, o Brasil como Estado – povo, poder e território - vive o regime democrático, mas em substância a democracia ainda não despertou. Há no país grandes desigualdades (sociais e culturais, especialmente), apatia cívica e o poder restrito a uma classe dominante, devidamente representada por um estamento político. A participação popular se esgota no voto e o Governo (Executivo e Legislativo), contrariamente aos comandos constitucionais, atende muitas das vezes a interesses privados, agraciando indivíduos (a massa votante) com “dádivas sociais” quando na verdade são os reais detentores de direitos.

Portanto, o modelo gerencial no cenário brasileiro se mostra ineficiente a concretizar a democracia participativa e como a sociedade vem buscando cada vez mais seus direitos frente ao Estado, ganha destaque a administração societal.

A administração societal foi desencadeada pelos movimentos sociais surgidos a partir da década de 60, focada em torno de questões ligadas primordialmente à qualidade de vida individual e coletiva. Com a força associativa e a articulação de grupos sociais consolidou-se o chamado “movimentalista brasileiro”, que objetivava a inserção da participação popular na gestão pública (DOIMO, 1995 apud PAES DE PAULA, 2005).

Apesar de sua heterogeneidade, o campo movimentalista se centrava na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, pois questionava o Estado como protagonista da gestão pública, bem como a ideia de público como sinônimo de estatal (KEINERT, 2000 apud PAES DE PAULA, 2005, p. 39).

Nesse modelo, a sociedade civil reivindica participação na gestão pública, retirando do Estado o monopólio do ciclo das políticas públicas.

Frente à democracia participativa, explicam Salm e Menegasso (2006), retomando lições de Denhardt e Denhardt (2003), que dentro do modelo societal a gestão pública deve estar centrada em um novo serviço público cujas premissas são o ser humano como ser político e a sociedade civil articulada como participante da construção do interesse público.

[...] por servir aos cidadãos, não aos consumidores; estar a serviço do interesse público; emprestar mais valor à cidadania do que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente e agir democraticamente; reconhecer que a accountability não é simples; servir ao cidadão, em vez de controlar e dirigir a sociedade; e valorizar as pessoas, não apenas a produtividade. A função principal do administrador público é fomentar a democracia enquanto produz ou co-produz o serviço público. (DENHARDT; DENHARDT, 2003 apud SALM; MENEGASSO, 2006, p. 7).

Também o modelo societal apresenta lacunas. Tecendo críticas a ele, Paes de Paula (2005) aduz que apesar da primazia à participação popular, o modelo reflete a dicotomia entre política e administração pública e não tem propostas acabadas para as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.

O modelo societal coloca o cidadão no centro da gestão pública, fomentando a cidadania ao valorizar o indivíduo enquanto ser social e político, de modo que as propostas para as esferas econômica e institucional devem ser pensadas da conjugação de ambos os modelos, fazendo emergir um novo paradigma: o modelo sociogerencial.

Políticas e programas são mais efetivos através do esforço coletivo e do processo de colaboração, numa lógica de pensar estrategicamente e atuar democraticamente. Assim, o novo serviço público procura assegurar que a Administração seja aberta, acessível e que funcione para servir os cidadãos e criar oportunidades para a cidadania. Aquilo que distingue

a Nova Gestão Pública da Governação é que a primeira dá grande atenção à avaliação dos resultados (individuais e organizacionais) em termos de *output*, enquanto a governação dá grande atenção como diferentes organizações e atores interagem de forma a alcançar um elevado nível de um resultado desejado – o *outcome* alcançado pelos cidadãos e os *stakeholders*. A Administração deve atender a aspectos que estão para além da mera racionalidade do mercado, valorizando pessoas não exclusivamente produtividade (ARAÚJO, 2007, p. 12).

A prática da administração pública em uma sociedade plural requer, portanto, múltiplas práticas e modelos. A eficiência da administração pública, entendida como um conjunto de conhecimentos de estratégias em ação para a provisão dos serviços viria da combinação dos modelos gerenciais e societal, tendo como ponto de partida uma sociedade emancipada e, por isso, politicamente articulada e atuante.

Nesse contexto, para gerir o bem público e atingir o bem estar social, a administração pública moderna, como salienta Araújo (2007), deve se constituir em uma rede de ligações verticais e horizontais entre as organizações públicas, privadas (lucrativas e não lucrativas) e voluntárias, onde os cidadãos participam de muitas formas, em vários pontos e em momentos diferentes.

Entre as várias formas de participação social encontram-se, hoje, dentro da Administração Pública, as ouvidorias que podem se constituir como mecanismos para alcançar uma participação mais efetiva na gestão estatal e, por conseguinte, consideradas como ferramentas de controle da função administrativa capaz de viabilizar a transparência e a responsabilização do agir administrativo frente ao bem comum.

2.3 O controle social da administração pública

A sociedade civil lutou pela democracia como sistema político de governança que traz como premissa a igualdade de direitos de todos e para todos. Portanto, a democracia afirma a cidadania como valor intrínseco do ser humano como detentor de direitos individuais, políticos e sociais. E é esta cidadania substancial que desencadeia o direito ao controle social da função administrativa pública do Estado.

Dentro do Estado Democrático de Direito, entende Mello (2005, p. 25), que a função pública é a “atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica”, enquanto a função administrativa é a “atividade que o Estado ou de quem lhe faça as vezes exerce dentro de uma estrutura e hierarquia submissos ao ordenamento jurídico”.

Nesse sentido a função administrativa do Estado pode ser entendida como gestão de bens e serviços na efetivação do interesse público. Assim, a fiscalização recai sobre os órgãos e sobre os agentes da administração pública direta ou indireta. Logo, o sujeito passivo de controle é a totalidade de entidades e de órgãos que desempenham mencionada função.

Por seu turno, o controle social além de historicamente ser uma luta incessante da humanidade, é um direito fundamental do qual se infere a prestação de contas da *res pública* (SIRAQUE, 2009).

Na Primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, o controle social foi entendido como:

[...] a participação do cidadão no controle e acompanhamento da gestão pública. É o conjunto de atividades realizadas pela sociedade na fiscalização e no monitoramento das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de fortalecimento da cidadania

que contribui para aproximar a sociedade do Estado, abrindo a oportunidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão. Além disso, um controle social forte e atuante auxilia na prevenção da corrupção, pois quando a sociedade está atenta à atuação dos gestores e fiscaliza a aplicação do dinheiro público, as chances de ocorrerem desvios e irregularidades tendem a diminuir (BRASIL, 2012, p. 18).

O ponto central do controle social é o direito à boa administração pública que impede agentes públicos de privatizarem o bem comum. Em se tratando de ouvidorias, atualmente, pode se afirmar que são instrumentos de controle social na medida em que garante ao cidadão uma prestação de contas daquilo que reivindicou, bem como porque visa realizar para os cidadãos direitos que lhes são próprios, mas que, por herança cultural e dominação do poder lhes são conferidos como benesses sociais pelo Estado.

Para Gomes (2005), no tocante ao controle social, a sujeição ativa deve alcançar os atos de gestão, os vinculados e os discricionários concernentes às prestações estatais, já a passiva deve recair em todos os agentes de formulação e execução de políticas públicas, incluindo os agentes e os órgãos da Administração Pública bem como todos os envolvidos no processo de formulação e execução das políticas governamentais, sejam pessoas físicas ou jurídicas, incluídos no conjunto os prestadores de serviços públicos.

Nesse sentido, o objeto do controle seriam as políticas públicas que conforme Grau apud Gomes (2005, p. 67) são “todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social”, e os serviços públicos compreendidos como toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade, mas podem ser usufruídas singularmente pelos administrados e que o Estado assume como dever e o presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob o regime de Direito Público (GOMES, 2005).

Portanto, o controle sobre a Administração Pública deve recair tanto no ciclo de formulação das políticas públicas bem como sobre os serviços públicos prestados, atingindo tanto a estrutura da administração pública quanto aqueles que realizam a função do Estado em nome do próprio Estado.

2.3.1 O princípio republicano como fundamento do controle social

A noção de república passa pela ideia de democracia com a limitação de poderes dos governantes, a garantia dos direitos e a responsabilização política.

Siraque (2009) assevera que Dallari (1998) ao afiançar a república, além de apontar os males da monarquia e exigir a participação popular na gestão do bem público, demonstrou o seu surgimento como símbolo de todas as reivindicações populares. Logo, estaria na base da república que o alto poder do Estado emanaria da coletividade e formaria, por meio de procedimentos constitucionais, a vontade geral apta a conduzir o Estado.

Para Ataliba (1985) apud Siraque (2009), o republicanismo moderno caracteriza-se pela tripartição do exercício do poder, pelos mandatos políticos periódicos e pela responsabilidade dos mandatários, havendo um sistema de controle, de fiscalização, de responsividade e de representatividade.

A república é a forma de se governar. Diz respeito à forma como os governantes ascendem ao poder e como se dá a relação entre estes e governados, trazendo em seu bojo a igualdade formal das pessoas, considerado intolerável nessa forma de governo o tratamento desigual a pessoas que se encontrem na mesma situação. Traz também a responsabilização dos agentes públicos e, por conseguinte, a fiscalização do poder pela população. Como bem preceitua Ataliba (1985) apud Siraque (2009, p. 32): “se a coisa pública pertence ao povo, perante este todos os seus gestores devem responder”.

Sendo assim, a república está estritamente ligada à soberania popular, pois se o poder é originário do povo deve ser exercido em nome e no interesse deste. Portanto, é o povo que legitima a atuação do governo. Desse modo, a república não se encerra no voto, sendo um constante ciclo de governança que se renova e se faz transparente com o franqueamento de informações que subsidiam a transparência pública e faz florescer a consciência cidadã do indivíduo e o desejo de gerir *a res pública* - a coisa pública.

Entretanto, no Brasil, apesar do princípio republicano estar expresso no art. 1º da CF/88 e a forma de exercício do poder pelo povo - diretamente ou por meio de representantes - há colidência com os valores norteadores dessa forma de governo: muitos gestores ainda utilizam a coisa pública como privada, há oligarquias no poder refletidas pelos partidos políticos com transição política meramente personalista, há hierarquia de classes sociais imposta pelo neoliberalismo assentado no capitalismo sem freios, que só faz aumentar as assimetrias sociais minimizadas pelas “dádivas” deferidas pelos representantes aos representados, em um jogo político para se manterem no poder.

Efetivamente, a *res pública* não é tão pública no sentido de uma sociedade plural, justa, fraterna e igualitária, fundada na harmonia social.

Apesar desse cenário, a governança pública brasileira vem ganhando outro delineamento. Os movimentos sociais em favor de uma democracia participativa que defira ao povo a *res pública* vêm se fortalecendo a cada dia. Mudanças já aconteceram, como por exemplo, o impeachment do ex-presidente Collor, a lei da ficha limpa, o julgamento do mensalão e as recentes manifestações populares que tomaram as ruas das principais capitais brasileiras. Nesse compasso, a sociedade organizada é capaz tanto de controlar a função administrativa do Estado como participar ativamente de deliberações políticas que conduzam à melhor decisão, em se tratando de políticas públicas.

Embora o controle social tenha como fundamento o princípio republicano - que coloca o cidadão como agente promotor do bem público a gerir os negócios públicos mesmo que por meio da representação - não se pode esquecer que, no Brasil, há fatores limitantes desse controle social.

O assistencialismo ou paternalismo, o clientelismo e o tráfico de influência caminham de mãos dadas para impedir a promoção da cidadania, da dignidade da pessoa humana, a politização e as políticas públicas de combate a pobreza e a ignorância (SIRAQUE, 2009, p. 162).

Somados a esses fatores há a corrupção, a falta de transparência, a apatia política do povo, bem como a escassez de instrumentos de fiscalização da atividade administrativa estatal. No entendimento de Siraque (2009), a cultura política clientelista e paternalista, as dificuldades impostas para o acesso às informações públicas e a falta de cultura participativa são fatores desagregadores da sociedade que facilitam as desigualdades socioeconômicas, a inconsciência política, a violência. Portanto, são fatores que desarticulam a cidadania e, por conseguinte, não promovem a democracia.

Em verdade, tais práticas levam à alienação política e cultural do indivíduo, resultando em uma massa de manobra de indivíduos de cognição limitada. Em um Estado democrático é proibido o retrocesso social de forma que as políticas públicas, mesmo as assistencialistas, devem se prestar à emancipação social e não à manutenção de facções políticas no poder. A sociedade civil não pode ficar refém do Estado e da Administração Pública, pelo contrário, deve estar no comando do Estado. A inversão dessa ordem acarreta flagrante desrespeito aos princípios da legalidade, da publicidade e da dignidade da pessoa humana, do valor cidadania, ou seja, da democracia participativa.

A democracia representativa brasileira já vigora instrumentalizada pelo voto, a participativa ainda carece de instrumentos que pouco a pouco surgem na

arena política. A participação popular e o controle social inserem-se no campo da democracia participativa. Ambos são fatores agregadores no incremento da democracia contra-hegemônica, cada qual com sua função, mas com o mesmo objetivo: construir uma sociedade mais igualitária.

2.3.2 Diferença entre controle social e participação popular

Controle social e participação popular guardam estreitas relações, mas diferem-se exatamente na tomada de decisões frente às políticas públicas.

O controle social pode se concretizar na análise jurídica da norma estabelecida pela Administração Pública, em relação de compatibilidade com outras normas e na fiscalização da execução dessas normas jurídicas ao caso concreto. Por sua vez, a participação popular como partilha de poder político entre representantes e representados pode ocorrer antes e durante o processo decisório por parte da Administração Pública, conforme Siraque (2009).

Desse modo, o controle social ocorre após a tomada de decisão por parte da Administração, com verificação pela sociedade da conformidade das atuações dos agentes públicos ao que foi efetivamente estabelecido nas normas ou, ainda, se estas são compatíveis com o ordenamento jurídico vigente. Por sua vez a participação popular é parcela de poder agindo sociedade em conjunto com o Estado para o atingimento dos interesses da coletividade – o bem comum.

Enfatiza Siraque (2009), que tanto o controle social quanto a participação popular são direitos fundamentais da pessoa humana e, portanto, limitantes do poder público, cujos fundamentos jurídicos, em algumas vezes, confundem-se vez que no núcleo essencial de ambos os direitos estão os valores cidadania, soberania popular e o princípio republicano.

Apesar de possuírem em seu núcleo valores iguais que inspiram o Estado Democrático de Direito, a principal diferença está na tomada de decisões.

Na participação popular há deliberação política dos indivíduos enquanto que no controle social o cidadão participa fiscalizando a atuação do agente público.

A CF/88 tratou da participação popular e do controle social.

A participação popular, entre outros dispositivos constitucionais, está expressa e assegurada no parágrafo único do art. 1º, que diz: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos **ou diretamente** nos termos desta Constituição”. Nessa perspectiva, vale frisar que a CF/88 determinou como deve ser exercido o poder em um país de grande extensão territorial e com diversidade social, cultural e econômica. A previsão constitucional do exercício do poder é bastante positiva e afirma o paradigma de que em sociedades de massa é procedimentalmente inviável a democracia direta, de modo que não se pode e nem se deve abrir mão do modelo representativo.

Assim, nessas sociedades os modelos representativo e participativo devem se complementar em direção a uma gestão mais eficiente que respeite as peculiaridades locais e contribua para o desenvolvimento nacional. O Brasil busca essa direção, contudo, muito ainda há de ser feito, pois a cultura do associativismo e da participação ainda é restrita a segmentos da população brasileira com níveis cultural e econômico mais elevado, por herança de uma apatia cívica que fortalece o poder exatamente de grupos dominantes.

No tocante ao controle social, há previsão constitucional no § 3º do art. 37 dentre outros dispositivos e para sua efetivação necessita da participação ativa dos cidadãos individual ou coletivamente na gestão pública. Sendo assim, somente em uma sociedade com educação política e emancipada socialmente ocorre a participação popular e, por conseguinte, o controle social da função administrativa estatal.

O país, após a redemocratização, vem tentando construir caminhos condutores da emancipação social conferindo aos cidadãos instrumentos que lhe permitam participar e controlar a atuação do Estado frente ao bem comum.

Nesse caminho, destaca-se a ouvidoria idealmente pensada como instrumento democrático de construção da cidadania, pois se constitui em canal de comunicação entre Estado e cidadãos, aproximando-os a fim de credibilizar as instituições públicas por meio da transparência e responsabilização da gestão pública.

3 AS OUVIDORIAS COMO INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

Neste capítulo abordam-se as ouvidorias no contexto histórico mundial e no Brasil, como também se tecem considerações a respeito da forma como as ouvidorias públicas vêm ganhando formato dentro da administração pública.

3.1 Contextualizando as ouvidorias: conceitos e fatos históricos

O presente capítulo trata de contextualizar o tema ouvidorias, trazendo o seu conceito, fazendo uma inserção de seu surgimento no mundo e no Brasil, traçando ainda as linhas diretivas do perfil da ouvidoria no Brasil, em função de ter se desprendido do modelo inspirador sueco e ter ganhado contornos próprios dentro da sociedade brasileira.

As ouvidorias só podem despontar como instrumento de controle social dentro de um regime político que permita e valorize a participação do cidadão como agente proativo frente à gestão do interesse público. Portanto, apenas em um regime democrático a ouvidoria pode efetivamente se tornar um elo comunicativo entre Estado e sociedade.

Somente com a redemocratização foi possível reconhecer a importância de uma função que em tudo está ligada à liberdade. O cidadão e a garantia dos seus direitos só têm significado concreto em um estado democrático de direito, por consequência, unicamente em uma democracia o ouvidor/ombudsman pode existir (VISMONA, 2005, p. 16).

Cardoso, Alcântara e Lima Neto (2010) afirmam que a vigência do regime democrático e a valorização da cidadania, a administração pública tende a se abrir para uma gestão coparticipativa com a criação de instrumentos de participação popular, estando, pois, as ouvidorias incluídas nessa nova forma de administrar, já que são instrumentos que possibilitam a aproximação das

relações entre o cidadão e o Estado, aprimorando a democracia participativa e legitimando a governança.

A cidadania está no centro da ouvidoria como um instrumento que propicia a interação sociedade e Estado, podendo ser assim conceituada:

Falar de Ouvidoria é falar de Estado democrático de direito e de Direitos Humanos, ou seja, um canal condutor de opiniões, reclamações e denúncias, garantindo aos cidadãos o princípio da ética, da eficiência e da transparência em suas relações para com a administração, com o objetivo de valorizar a cidadania, criando um canal de comunicação e possibilitando o direito à informação, viabilizando assim a inclusão social. Portanto, a Ouvidoria deve ser vigilante no tocante a fazer valer e assegurar a garantia constitucional pécua do princípio da igualdade, ou seja, dar-se o devido tratamento desigual, aos casos desiguais, na medida em que estes se desigualem (ABUD, 2011, p. 74).

Reafirmando o conceito acima transcrito, explica Mário (2011, p. 14), que se tratando de ouvidorias públicas sobressaem direitos do cidadão e deveres do Estado e, nesse jogo de forças, deve-se discutir a legitimidade das políticas públicas, pois “as ouvidorias são um instrumento democrático voltado para a garantia dos direitos dos cidadãos e que têm como função primordial exercer a interlocução entre o Estado e o Cidadão”.

Dessa forma, pode-se afirmar que potencialmente as ouvidorias são instâncias democráticas de participação aberta que legitimam decisões político-administrativas ao direcionar o poder público a tomar decisões que atendam ao interesse público. São, portanto, instrumentos de cidadania que têm por atribuição precípua reduzir distâncias relacionais entre Estado e sociedade, colocando o cidadão como sujeito e fim da atuação do Estado.

Vismona (2005) diz que a ouvidoria brasileira se constitui em alicerce do Estado Democrático de Direito com valorização ao cidadão, ampliando os espaços da participação e fortalecendo o exercício da democracia participativa.

Eis aí a ouvidoria como um experimento democrático como proposto por Santos (2002), a combater a democracia hegemônica. É uma prática que visa reduzir distâncias entre cidadão e Estado, que pode ser vista como uma forma de complementaridade entre a já instituída democracia representativa pela participação popular na gestão do Estado.

As ouvidorias fortalecem a democracia participativa - de alta intensidade e sempre em construção haja vista a constante evolução societal - favorecendo a transparência pública e a responsabilização dos agentes públicos (*accountability*), que implicam necessariamente na eficiência e moralidade administrativa.

Traduz-se a Ouvidoria em verdadeiro instrumento de controle social, constituindo-se em um indutor de mudança institucional no aperfeiçoamento da prestação do serviço público, mediador e solucionador de conflitos, contribuindo para o combate reflexivo à corrupção e auxiliando na diminuição dos desperdícios (ABUD, 2011, p. 75).

Em suma, as ouvidorias constituem-se em um espaço público de manifestação popular capaz de promover a cidadania, já que constrói relações sociais entre cidadãos e Estado. Trata-se, pois, de um instrumento auxiliar da gestão pública, condutor da transparência pública, apto a exercer o controle social da função administração do Estado, por meio da participação popular.

3.1.1 Fatos Históricos: referências no mundo

Em trabalho coordenado por Lemos (2009), Cruz e Moraes resgatam a história do ombudsman no mundo, remetendo a sua origem na Antiguidade Clássica. Nessa obra nota-se a variação da função do ombudsman que, ora

voltava-se a defender o povo como queria crer Confúcio ora era o aporte do Estado para fiscalizar o povo, como fazia parecer na Grécia.

Contudo, noticia Correia (1979) que com a função de defensor do povo contra o gigantismo do Estado, o ombudsman originou-se na Suécia em 1809, com a nova Constituição que trouxe a ideia do estabelecimento de um equilíbrio entre o poder da Coroa e o do Parlamento, estabelecendo um sistema onde aqueles órgãos se controlavam mutuamente, tendo o ombudsman como um dos instrumentos de controle, cuja missão era vigiar a observância das leis e dos regulamentos por parte da Administração Pública.

A Constituição sueca de 1809 limitou o poder real e deu ao Parlamento novas competências, fortalecendo os direitos dos cidadãos frente ao Estado.

Correia (1979) adverte que a criação do ombudsman como delegado do Parlamento, encarregado de controlar o respeito pelas leis e regulamentos por parte da Administração Pública, só foi possível devido a especial fisionomia da organização administrativa da Suécia, pois as autoridades administrativas centrais não estão na dependência direta dos Ministros e tampouco respondem perante eles ou lhes são passadas instruções por tais autoridades. Na Suécia são separados Governos e Administração, portanto necessário um sistema de controle da atividade administrativa.

Vê-se que a figura do ombudsman sueco surgiu como instrumento de controle da atividade administrativa vinculada à estrutura do Parlamento.

Dada essa realidade, afirma Vismona (2005) que o ombudsman europeu e o ombudsman da América Hispânica fazem parte do Estado como uma instituição na estrutura do governo: são verdadeiramente elementos componentes do Estado.

Quanto aos poderes do ombudsman internacional, relata Mário (2011) que a estrutura ligada ao parlamento com os atributos do mandato e da autonomia funcional e financeira possui poderes que abragem o legislativo e o

executivo e, às vezes, o judiciário, sendo, ainda, hierarquicamente o nível mais alto devido a notoriedade da função.

Para Medauar (2012) a principal função do Ombudsman sueco está na proteção dos direitos fundamentais, supervisionando a maneira com que juízes, altos funcionários e todos os agentes políticos aplicam a lei e os regulamentos, representando contra aqueles que agem com negligência ou ilegalidade.

A partir de 1900 a figura do ombudsman ultrapassa as fronteiras da Suécia e começa a ganhar campo no mundo. De 1913 a 2003 vê-se a transformação do papel e da figura do ombudsman presente em departamentos jornalísticos, instituições privadas ou em órgãos instituídos pelo mundo ou também em figuras representativas, com funções equivalentes às do Ombudsman. Frise-se que em **1995** o ombudsman chegou ao âmbito comunitário com a criação do Ombudsman europeu (Euro-Ombudsman), com abrangência sobre todos os países membros da comunidade. Em **2003**, de acordo com a International Ombudsman Institute, dos 191 países reconhecidos pela ONU, 120 haviam instalado ombudsman nacional (LEMOS, 2009, p. 12-13).

O Euro-Ombudsman ou Provedor de Justiça Europeu, conforme ensina Santin (2012), é uma instituição comunitária regulamentada na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (EU), no Tratado que instituiu a própria UE e também no Estatuto do Provedor de Justiça Europeu, cuja função é investigar e proceder a inquéritos sobre irregularidades na atuação dos órgãos comunitários, bem como emitir recomendações com o fim de corrigir casos de má administração e violação aos direitos humanos.

No tocante à América Latina, noticia Lemos (2009) que o surgimento do ombudsman foi tardio, despontando lá pelos idos do século XX com o movimento pela redemocratização dos países. Para a autora, tal fato não é de estranheza e nem poderia ser diferente porque a existência do ombudsman pressupõe plenitude de direitos civis e políticos em um ambiente democrático.

O sistema de controle da atuação estatal representado pelo ombudsman surgiu, desenvolveu e se disseminou pelo mundo e independentemente da representação una ou comunitária deverá ser uma instituição de existência obrigatória em um Estado que se quer Democrático de Direito.

Efetivamente o ombudsman rompeu as fronteiras suecas e ganhou o mundo. Sua principal missão é o controle da atividade administrativa estatal pela sociedade. Independente do nome que seja atribuído ao instituto, o ombudsman é uma instituição fortemente ligada ao regime democrático, implicando no controle social e, por consequência, em maior transparência e responsabilização por parte da Administração Pública. É, verdadeiramente, uma instituição de legitimação do poder proporcionando confiabilidade e credibilidade à atuação estatal.

3.1.2 Fatos históricos: referências no Brasil

No Brasil, na esfera pública o termo designativo do ombudsman, por herança de Portugal, é ouvidoria (aquele que ouve).

Adverte Centurião (2003) que o termo ouvidoria é utilizado no setor público enquanto ombudsman é utilizado no setor privado e, etimologicamente, sugere um funcionário investido de autoridade para ouvir denúncias e promover auditorias internas a fim de apurar irregularidades no serviço público.

O instituto da ouvidoria e a figura do ouvidor está presente no Brasil desde a colonização, quando Antônio de Oliveira foi nomeado o primeiro Ouvidor da futura capitania de São Paulo em 1537, com a principal atribuição de ser o representante do rei. Com a criação do Governo Geral surgiu a figura do ouvidor-geral ou ouvidor-mor com a função de corregedor-geral de justiça em todo o território colonizado, aplicando a Lei da Metrópole – Portugal, atendendo e reportando ao rei tudo o que acontecia na colônia (LACERDA, 2000).

Com efeito, no Brasil colônia a função do ouvidor era em prol da Coroa Portuguesa e não para os brasileiros: era o olho do rei em terras tupiniquins, fiscalizador do povo em oposição ao ouvidor de Portugal, pois consoante Centurião (2003, p. 59) em terras portuguesas o ombudsman era um “funcionário investido de autoridade para ouvir denúncias e promover auditorias internas a fim de apurar irregularidades no serviço público”.

Contudo, deve ser ressaltado que durante o período colonial brasileiro, a figura do ombudsman não tinha o caráter de controlador do Estado que surgiu somente em 1809 na Suécia. Tendo no período antecedente a essa data a atribuição do ombudsman variado, ora beneficiando o povo, ora voltando-se a ser o aporte estatal, conforme relatou Lemos (2009).

No Brasil Império a figura do ouvidor teve seus defensores. Entretanto, por resistência dos governantes não se tem notícia de sua existência.

Santos (2006) destaca que a primeira iniciativa para a criação do instituto se deu em 1823, por meio de um projeto que estabelecia um juízo do povo. Contudo, Roldão (1999) apud Braz e Varão (2012) afirmam que a resistência de governantes e autoridades públicas que não viam com bons olhos a ingerência externa sobre sua administração, certamente levou a não aprovação do projeto do deputado constituinte José de Souza Mello.

No início do período republicano também não se tem notícia da presença da ouvidoria na Administração Pública e não havia como ser diferente. O período foi marcado pelo coronelismo. Segundo Carvalho (1997), o coronelismo foi um sistema político específico, formado pela confluência de fatores políticos e econômicos. Governo e coronéis formavam uma teia de poder e dependências mútuas que garantia no Governo somente candidatos apoiados pelos coronéis. No Brasil esse sistema vigorou somente na República Velha, entre os anos de 1889 a 1930.

A Primeira República (República Velha) de cunho liberal, oligárquica, com concentração de poder em grupos dominantes, politicamente afastada do povo brasileiro teve sim movimentos em defesa dos direitos civis e políticos, esquecidas as narrativas em livros tradicionais de história.

[...] tal periodização, reforçando formas de nomear/compreender o tempo, está defendendo valores e criando concepções ligadas a uma tradição inventada de antiliberalismo, que condena não só as ideias liberais, como também suas práticas, seus atores sociais e suas instituições e organizações político-culturais. As eleições, os parlamentos, os partidos políticos e os variados tipos de associativismo são, assim, geralmente desqualificados como ineptos e/ou desnecessários. Essas práticas participativas, expressas em organizações e movimentos que reuniam atores diversos são, assim, minimizadas e/ou apagadas. Tais associações, que eram muito numerosas e diversificadas, ligavam-se à expressão e demanda de direitos que eram, ao mesmo tempo civis e políticos, pois envolviam a liberdade de pensamento e sua expressão, inclusive para lutar pelos novos direitos sociais, que se tornavam mais conhecidos e desejados (GOMES; ABREU, 2009, p. 3-4).

Essas manifestações em busca dos direitos dos indivíduos não é nenhuma novidade, pois em qualquer fase da história o ser humano consciente e emancipado politicamente torna-se demandante por sua liberdade. Portanto, na República Velha existiram movimentos sociais que pretendiam valorizar a democracia e as práticas participativas. Entretanto, ressaltam Gomes e Abreu (2009) que o diagnóstico construído historicamente e acreditado é aquele em que o povo brasileiro não tem capacidade de ação coletiva e a sociedade ignorante é insolidária e pouca afeita às formas de associação de um modelo democrático.

Apesar da existência de movimentos sociais nesse período que buscavam insistentemente maior participação na vida política do país, não havia como instituir um instrumento que tinha nítida função controladora da atuação estatal, ou seja, ante a fragilidade da participação do povo frente aos poderes

constituídos, sempre reprimida, não havia como despontar um instituto, eminentemente democrático que promovesse a defesa do povo como as ouvidorias.

Notícia Cunha Júnior (2010) que a República Velha foi posta abaixo pela Revolução Nacional com o rompimento da ordem constitucional. Em 16 de julho de 1934 promulgou-se a nova Constituição, que durou pouco devido à efervescência política da época que culminou com o golpe de Getúlio Vargas e a instauração do Estado Novo que perdurou até 1945.

Ao implantar o Estado Novo, Getúlio Vargas justificou à nação que o novo regime tinha surgido da necessidade de se combater os excessos do federalismo e do liberalismo que predominava no Brasil e que ameaçava a ordem e a unidade nacional, em benefício dos interesses particulares das oligarquias e de seus partidos. Todavia, afirma Lamounier (1981) apud Abreu (2008) que para a afirmação ideológica do Estado Novo houve cooptação e conciliação com os interesses oligárquicos. O Estado novo que tinha uma proposta política nacionalista tornou-se um estado autoritário, vindo a legitimidade justamente da autoridade atribuída ideologicamente ao Estado como o guardião e a força vital da sociedade, capaz de dar-lhe direção e vontade.

Com efeito, na Era Vargas (1933/1945) não havia como instituir mecanismos de aproximação cidadão/Estado, pois o Estado Novo foi marcado ideologicamente como um Estado autoritário com domínio do Estado sobre o seu povo. Nesse contexto de concentração do poder no Estado e de uma sociedade superserviente por imposição de um estadista autoritário, não havia como emergir um sistema de controle do Estado pela sociedade, donde não se tem notícia do sistema de ouvidorias públicas.

Com o fim da 2ª Guerra Mundial, a qual destruiu Estados e povos retirando-lhes direitos fundamentais, surgem, em várias partes do mundo, o movimento pela valorização da democracia com o objetivo de reconstruir países

e recuperar a dignidade de um povo marcado sobremaneira pelo desvalor da vida humana. O Brasil, seguindo a vertente mundial pela democracia promulga, em 18 de setembro de 1946, uma nova Carta Política nitidamente democrática. Após o suicídio Vargas sucederam-se presidentes no comando do país até a deflagração do golpe militar em 31 de março de 1964. Outorgou-se então em 24 de janeiro de 1967 uma nova Constituição Federal eminentemente arbitrária, reforçada pela Emenda Constitucional de 1969 (“Nova Constituição”) mantendo-se, então, o regime de repressão que se estendeu até 1985 (CUNHA JÚNIOR, 2010).

Durante o militarismo, o brasileiro foi calado pela Lei de Segurança Nacional quanto à reivindicação de direitos e de garantias, ficando a participação popular reprimida pela opressão.

Entretanto, relativo ao ombudsman, apesar da opressão, salienta Santos (2006) que em 1975 foi editado o livro: “Ombudsman, corregedor administrativo: a instituição escandinava que o mundo vem adotando” de Celso Barroso Leite e, em 1977 a Comissão de Valores Mobiliários criou formalmente o cargo de ombudsman. No decorrer da década de 1970 houve manifestações doutrinárias defendendo a implantação da ouvidoria, contudo o cenário político não o permitia, pois nada é mais avesso a um regime de exceção do que um canal de participação e controle social da administração pública pelos cidadãos.

Ainda, segundo Santos (2006), durante os anos 80, em resposta à crise de legitimidade política do regime militar, surgem algumas iniciativas no sentido de assegurar a participação social no controle político, como as organizações de bairro e o próprio movimento sindical. Quanto às ouvidorias houve a proposta do senador Luiz Cavalcanti (Projeto de Emenda Constitucional nº 78) que pleiteava a criação de uma Procuradoria-Geral do Povo para defender os direitos fundamentais dos cidadãos; o projeto do deputado Ney Lopes Jonathan Nunes e o do senador Marco Maciel que preconizava a criação de um cargo de ouvidor-

geral com a incumbência de receber e apurar queixas ou denúncias de pessoas prejudicadas por ato administrativo. Todos esses projetos foram rejeitados.

Em âmbito público federal aduz Oliveira (2002) apud Santos (2006, p. 27) que em um cenário socioeconômico carente de legitimação foi criado o primeiro cargo de ouvidor geral do Brasil, por meio do Decreto nº. 92.700/1986. Também em 1986 criou-se um instituto para “a defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na administração federal”: o “Conselho de Defesa e Informação do Cidadão” por meio do Decreto nº. 93.714, faltando-lhe, entretanto, prerrogativas funcionais e administrativas para que a função fosse exequível, além do impedimento de divulgação de fatos sob sua avaliação sem autorização presidencial.

Já em âmbito municipal, Oliveira (2005) diz que dentro de um debate pela participação pública na gestão, a primeira experiência foi em Curitiba com a implantação da ouvidoria em 08 de março de 1986, órgão que prematuramente deixou de existir, transformando-se em mero artigo da lei orgânica municipal.

Evidentemente, necessário frisar que não adianta criar ouvidorias como aporte do Estado no controle de sua atuação pela sociedade, mas desguarnecê-la de mecanismos para sua atuação efetiva. Nada adianta criar formalmente uma ouvidoria, um órgão inapto na estrutura do poder. A atuação efetiva dessa instituição depende em boa medida de instrumentalização, ou seja, há de lhe serem conferidos mecanismos para que possa atuar com eficiência na prática.

Como espaços de controle social no país, as ouvidorias despontaram com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolidando-se com a edição da Emenda Constitucional (EC) nº 19 de 1998 que introduziu de vez a participação do usuário na administração pública.

Portanto, para Oliveira (2005) foi após a vigência da EC nº. 19/98 que as ouvidorias públicas brasileiras ganharam força e começaram a se disseminar pelo país. O principal marco legal ocorreu no Governo Paulista com a edição da

Lei nº 10.294/99 (Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos do Estado de São Paulo) que consagrou o direito à reclamação e estabeleceu a obrigatoriedade de instalação de ouvidorias em todas as Secretarias de Estado, bem como nas entidades da administração direta e indireta, entre outras instituições. Visando o fortalecimento das ouvidorias públicas criou-se em 2005 a Associação Nacional de Ouvidores Públicos (ANOP), conforme informa Braz e Varão (2012).

Em síntese, as ouvidorias públicas brasileiras da atualidade têm como função básica a interlocução entre a sociedade e a administração, ou seja, a valorização da cidadania frente ao Estado. Entretanto, como bem ressaltou Mário (2011) não se pode esquecer que apesar da ouvidoria ser – idealmente – um instrumento de combate à corrupção, de accountability, proposto e defendido dentro do ideal do processo de redemocratização, foi implementado no momento em que a reforma neoliberal do Estado ganhava força e forma. Diante do contexto histórico de expansão das ouvidorias desenharam-se nas instituições e nos órgãos públicos instrumentos correspondentes ao modelo democrático e ao liberal, coexistindo atualmente na administração pública ambos os modelos e, com isso, uma confluência perversa de seus preceitos.

Assim, deve ser alinhado ao Estado Democrático de Direito um modelo de ouvidoria pública que funcione como instrumento efetivo de controle social que, colocado à disposição da sociedade, sirva à construção da democracia participativa em complemento à representativa vigente na sociedade brasileira.

3.1.3 O perfil da ouvidoria brasileira

Como veterano e insistente participante em seminários e congressos no exterior, sinto-me cansado de explicar à comunidade internacional de ombudsman, o que é e como funciona a ouvidoria no Brasil, de rebater as críticas sobre o fato de estar situada no seio da Administração Pública e sua precária condição de independência funcional, de justificar a razão da inexistência de um ombudsman nacional, face às

características de nosso sistema federativo e outras alegorias (OLIVEIRA, 2005, p. 47).

Diante das críticas da comunidade internacional sobre o sistema de ouvidorias brasileiras houve uma mudança de postura por parte de Oliveira (2005), que agora o valoriza como algo aqui gerido e desenvolvido em vez de defendê-lo. Assim, afirma que o modelo brasileiro é muito mais eficaz, objetivo e prático se comparado aos Ombudsmans Internacionais, os quais se distanciam dos problemas do cotidiano das pessoas mais necessitadas e, incoerentemente, transformam-se em mais uma organização burocrática na estrutura do poder.

[...] a ouvidoria brasileira, mesmo inspirada no perfil do ombudsman clássico e implementada na nostalgia de nossa antiga tradição colonial, em seus poucos anos de existência no Brasil, adquiriu personalidade própria, evoluindo de acordo com a diversidade de nossas condições culturais e regionais e se apresentado como um modelo de recepção ao cidadão comum, simples, original, ágil, não burocrático e de fácil acessibilidade (OLIVEIRA, 2005, p. 47).

Ratificando a assertiva, Vismona (2005) declara que o ombudsman europeu e o da América Hispânica são elementos do Estado, enquanto no Brasil a ouvidoria é muito mais uma iniciativa do governo. E, se de um lado perde em autonomia e independência funcional, de outro ganha em celeridade no enfrentamento dos problemas e na busca de soluções para os cidadãos carentes de respeito diante das dificuldades postas na obtenção das prestações públicas.

O modelo brasileiro de ouvidoria criou raízes próprias e se amoldou à sua realidade, com a principal missão de valorizar o cidadão frente ao Estado.

[...] já temos tempo e experiência suficiente para realizar a necessária reflexão sobre o verdadeiro papel a ser desempenhado no futuro pelas ouvidorias brasileiras dentro do novo cenário de atuação do Estado, das empresas e, com certeza, das organizações da sociedade civil. Além disso,

devo acrescentar que hoje em dia surge em cena um cidadão muito mais exigente, com vocação participativa, ansioso por melhor qualidade de vida, cioso de seus direitos e com uma crescente consciência do seu papel no jogo do poder (OLIVEIRA, 2005, p. 47).

A democracia no Brasil é recente e as instituições que a fortalecem ainda se encontram em construção. Mas, a sociedade brasileira já demonstra disposição para atuar em conjunto com o Estado. O cidadão é o legitimador da atuação estatal e, por isso vem cobrando melhoria na gestão pública, mormente quando se tem uma carga tributária alta e baixo nível escolar do brasileiro. A participação popular é um dos fatores que contribui para uma gestão mais transparente, além de fomentar a cidadania. O destinatário final das ações da ouvidoria deve ter conhecimento de que o protagonista do Estado é o cidadão comum para quem devem voltar à atuação daquele.

As ouvidorias públicas brasileiras têm a missão de defender os cidadãos, efetivando a cidadania plena. Ao se desprenderem do modelo inspirador, ganharam contornos próprios, sendo desenhada de acordo com democracia latente (participativa) e mesmo não tendo poder decisório tem o papel de tornar público o debate sobre o papel do Estado no ciclo de políticas públicas.

Como assinala Machado (2007) a ouvidoria brasileira de hoje estabelece-se como um canal de manifestação do cidadão configurando-se, então, em um mecanismo de exercício da cidadania e meio estratégico de apoio à gestão das organizações, quer para melhorar a qualidade dos serviços oferecidos, quer para atender às crescentes necessidades de transparência e de revisão de processos impostos às organizações pela nova ordem social globalizada.

Como a grande maioria das ouvidorias públicas não conta com os atributos da independência e da autonomia dependem, em boa medida, dos atributos do ouvidor para um funcionamento efetivo.

Oliveira (2005) trata o ouvidor público brasileiro como um quase ombudsman, porque desde as primeiras experiências as ouvidorias brasileiras esqueceram as teorias acadêmicas e as sólidas restrições impostas pelo modelo alienígena, afirmando que aqui está sendo construído um modelo condizente com o cotidiano operacional e cultural dos organismos brasileiros. Entretanto, tece críticas a esse modelo diante da ausência de independência e de autonomia funcional, para que o ouvidor atue de forma eficiente.

Para ele, o ouvidor atua somente com relativa autonomia em relação às demais autoridades, sendo, quase sempre, um servidor beneficiário de cargo em comissão, sem a necessária garantia de um mandato e demissível “*ad nutum*”. Dessa forma, a eficiência da ouvidoria depende exclusivamente das qualidades do ouvidor como habilidade para aparentar e demonstrar independência, personalidade e comprometimento, além de boa exposição pública e relacionamento com a comunidade, de talento para o diálogo e o trânsito político. Em suma, o ouvidor assume a representação do cidadão na qualidade de destinatário do serviço público.

O ouvidor, na sua interação direta com o cidadão, tem a possibilidade de apropriar-se com "criatividade" da "racionalidade própria do cidadão", ou seja, a forma que ele (cidadão) enxerga a prestação de serviço oferecida. Dito de outro modo: o ouvidor deve ter a competência para se colocar no lugar do outro e olhar a sua organização como quem a olha de fora para dentro. A prática dessa relação propicia, potencialmente, um conhecimento genuíno, com forte poder inovador. Aqui reside, talvez, o principal diferencial do instituto da ouvidoria diante dos demais meios de interação com o cidadão. Configura-se num aprendizado em três frentes: o cidadão, que exercita o seu direito a se manifestar; a instituição, que estabelece o canal de interlocução, abrindo espaço para a alteração e/ou ajustes das práticas administrativas, e; por fim, o ouvidor, que exercita o seu papel de articulador e mediador (MACHADO, 2007, p. 2).

O modelo usual da ouvidoria pública brasileira conformou-se com a experiência da Ouvidoria Geral do Estado do Paraná, criada em 1991, por meio de um decreto governamental que lhe concedeu *status* e prerrogativas de Secretário do Estado com o perfil de representante do povo. O *modus operandi* desse sistema, estabelecido na norma de criação, permitiu a multiplicação do alcance das atividades do Ouvidor Geral, por meio da elaboração de um sistema de ouvidores vinculados ao Poder Executivo e por intermédio dos Convênios de Cidadania. Nessa estrutura, no vértice da pirâmide estava o Ouvidor Geral como gerenciador de uma rede multiplicadora instalada em todos os órgãos da administração direta e indireta, operacionalizando a setorização do sistema por área de especialização. Sendo esse modelo reproduzido em vários Estados e Municípios da Federação brasileira com inovações e adaptações às peculiaridades regionais (OLIVEIRA, 2005).

Para Oliveira (2005, p. 52) o modelo brasileiro foi consolidado da seguinte forma: “existência do Ouvidor-Geral unipessoal, criação de um sistema de rede de ouvidores capitaneados ou não por um Ouvidor Geral e a consagração de ouvidorias setorizadas e temáticas”.

Mesmo valorizando o modelo brasileiro, Oliveira (2005) aponta algumas limitações, tais como estrutura operacional inadequada, descrição falha de responsabilidades, ausência de instrumentos legais de constituição, disfunção hierárquica, restrito poder de exigências, precária qualificação e treinamento de pessoal, pequena exposição pública e descaso às suas recomendações.

É evidente que a ouvidoria vem se expandindo dentro dos Poderes Constituídos brasileiros. E assim o deve ser, porque se constitui em um instrumento de concreção da cidadania ativa e, mesmo que a participação popular na gestão pública ainda se encontre em tenra idade, já evoluiu ao sair da fase embrionária. E deve ser afirmada e reafirmada em uma escala crescente, com experiências locais e globais, os novos caminhos da emancipação social

estão sendo tecidos no embate entre a globalização alternativa e a globalização neoliberal, como exposto por Santos (2002).

Nesse contexto, as ouvidorias públicas podem ser vistas como um experimento democrático, uma forma de reinvenção da democracia participativa local, alargando-se campos férteis a partilhar trocas de experiências, principalmente diante dos canais de comunicação digital de via rápida e amplo alcance, capaz de auxiliar o agente público em prol da boa governança, que deve ajustar-se ao modelo democrático representativo-participativo.

3.2 Modelos institucionais de ouvidorias públicas municipais

Ressalte-se, inicialmente, que a seleção dos modelos escolhidos para esta pesquisa para a base comparativa e posterior proposta à construção de linhas diretivas para a ouvidoria municipal de Lavras/MG se deu em virtude da escassa literatura encontrada e, mais ainda, em função das ouvidorias de Santo André e de Campinas, ambas no Estado de São Paulo, constituírem-se em instrumentos de controle social e de cidadania.

A Ouvidoria de Santo André resultou de um procedimento que contou com participação popular, sendo o ouvidor eleito pela comunidade, o que traduz o requisito da independência. Por sua vez, a Ouvidoria de Campinas trabalha as demandas como diagnóstico sobre a qualidade das políticas públicas, abrindo espaço para que surjam propostas de soluções alternativas às do poder político.

Tais perfis de ouvidorias vão ao encontro da proposta deste estudo de traçar linhas condutoras para que uma ouvidoria pública funcione como efetivo instrumento de controle social, delineando esse instrumento como um experimentalismo democrático, participativo e emancipatório.

Notadamente, o porte dos municípios de Santo André e de Campinas é bastante diferenciado do porte do município de Lavras. A título exemplificativo

e tomando-se por base um único indicativo qual seja, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, já é possível perceber a distinção entre os municípios acima mencionados. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas em 2010 o PIB *per capita* de Lavras² era de R\$ 15.830,10 enquanto o de Campinas³ era de R\$ 33.939,56 e o de Santo André⁴ foi de R\$ 25.609,30.

Portanto, não se desconhece a diferença entre os municípios. Entretanto, os modelos selecionados ajustam-se às linhas condutoras desta pesquisa, já que referendam a necessidade de afirmação da cidadania no Brasil.

3.2.1 O modelo da ouvidoria de Campinas

A ouvidoria de Campinas⁵ cidade pertencente ao Estado de São Paulo, foi criada inicialmente pelo Decreto Municipal nº 11.085/1993 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 1993) no Governo do Prefeito Magalhães Teixeira. No governo de Francisco Amaral (1997-2000), a experiência desapareceu. Na gestão de Izalene Tiene iniciou-se uma nova fase com a modificação do decreto nº 11.085 pelo Decreto municipal de nº. 14.083/2002 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2002). Em setembro de 2004, a lei 12.056 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2004) instituiu de vez a ouvidoria, que em seu art. 1º determina a natureza autônoma e independente do órgão.

² Fonte: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=313820>. Acesso em: 14/03/2013.

³ Fonte: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=350950>. Acesso em: 14/03/2013.

⁴ Fonte: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=354780>. Acesso em: 14/03/2013

⁵ Fonte: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/ouvidoria/historico.php> Acesso em: 2/12/12.

Partindo-se da busca incessante por um modelo de ouvidoria que represente os direitos do cidadão, diz Curado (2011) que a formatação em linhas gerais esbarra no fato de que essas instituições desenvolvem, há algum tempo, uma série de atividades diferenciadas entre si, de forma que cada uma delas tem concepção diferente sobre o papel a ser desempenhado dentro de um país com pouca experiência de participação e cobrança popular.

A crise existencial das ouvidorias brasileiras tem raízes na reforma gerencial da década de 1990 fundada no neoliberalismo que tinha por objetivo principal o desenvolvimento econômico e como secundários a participação popular e o exercício da cidadania. Porém, dentro de uma perspectiva holística da democracia, a ouvidoria de Campinas objetiva ser um canal democrático na interlocução entre o cidadão e a administração pública, sendo um órgão propositivo voltado aos princípios da boa administração.

A Ouvidoria-Geral do município de Campinas, [...], atua não só “escutando” e encaminhando as demandas sociais que refletem a insatisfação popular com a qualidade das políticas públicas, mas também, procura examiná-las, com a finalidade de retirar todo aquele potencial que carregam de diagnóstico sobre o trabalho realizado pela administração pública, além de abrir espaço no contato com os reclamantes, para que surjam propostas de soluções alternativas àquelas que tradicionalmente vêm sendo executadas pelo poder público (CURADO, 2011, p. 100).

O primeiro passo para que uma ouvidoria desempenhe seu papel de articulador entre administração pública e cidadão e, por conseguinte, o controle da atuação estatal, é a existência de uma lei prevendo o seu funcionamento e que defina a amplitude de sua atuação, suas atribuições e suas responsabilidades. No caso de Campinas, a lei municipal é a de nº. 12.056 de 02 de setembro de 2004.

Segundo Curado (2011) na lei de criação das ouvidorias devem estar previstas as atribuições da ouvidoria, a duração do mandato, a forma de escolha

e as responsabilidades do ouvidor, a sede da ouvidoria localizada fora do Paço Municipal, a existência de um Conselho Consultivo com o perfil dos conselheiros, a composição da equipe interna, a infraestrutura e os recursos materiais necessários a um funcionamento adequado à proposta existente.

A lei de criação e suas diretivas determinam o funcionamento da ouvidoria, ou seja, o alcance das atribuições do ouvidor e a forma de seu agir perante o legitimador de sua conduta – cidadão - frente à Administração Pública.

Para que as ouvidorias não se restrinjam ao cotidiano em que as ações se repetem com os milhares de protocolos, encaminhamentos, respostas e encerramento da demanda, a lei deve determinar o âmbito de atuação desses instrumentos. E, se não houver tais previsões, a ouvidoria será mais um órgão burocrático: “Ficar preso nessas rotinas é condenar uma equipe de trabalho às limitações inerentes de um cotidiano” (CURADO, 2011, p. 103).

Mas como transformar o cotidiano em demandas concretas para a realização do fim último do Estado? Essa indagação mereceu discussões da equipe da ouvidoria, afinal as ouvidorias cobram resposta e a adoção de providências, sem, contudo, executá-las. O resultado desses embates, de acordo com Mário (2011), culminou em uma forma de encaminhamentos que permitem trabalhar a demanda com base nos direitos da cidadania a fim de demonstrar que há demandas que vão além de uma questão individual, representam um interesse coletivo que precisa ser reconhecido.

Assim, o caminho encontrado foi, conforme a autora acima, sem esquecer-se das tratativas das demandas individuais, unir reclamações semelhantes e cobrar a resolução dos problemas que estão por detrás dessas demandas. Procura, ao mesmo tempo, apresentar propostas baseando-se nas informações obtidas por meio dos relatos dos indivíduos e dos encaminhamentos realizados com os servidores, que expõem à equipe da Ouvidoria suas razões e dificuldades para o atendimento das demandas reclamadas. Portanto, a ouvidoria

de Campinas passou, mediante o encaminhamento individual, a cobrar da administração que empreenda ações de longo prazo que permitam fugir do imediatismo e da gestão que apaga os “focos de incêndio”.

A dívida social do Estado para com os cidadãos brasileiros é real, podendo ser verificadas por uma análise superficial da sociedade brasileira: o escalonamento de classes da sociedade brasileira, o crescente aumento das comunidades carentes (favelas) e as ações afirmativas do Estado, como o Brasil Carinhoso, são exemplos de uma sociedade marginalizada cultural, econômica e socialmente, com baixo nível de educação que representam o distanciamento de classes quando se pretende a igualdade do cidadão, e esse quadro é refletido no cotidiano da ouvidoria de Campinas.

O cotidiano da ouvidoria deve ser objeto de análise, perquirindo seu significado e retirando dele as “possibilidades de diagnóstico sobre a qualidade das políticas públicas, sem receio de acesso ao diagnóstico do próprio trabalho: suas contradições, ambiguidade, limitações”, já que deve construir propostas alternativas de trabalho para a administração pública insculpidas no fiel drama individual contido nas demandas que se transformam em denúncias sociais pelo não cumprimento dos ditames constitucionais (CURADO, 2011, p. 103).

Objetivando o resgate da cidadania, a ouvidoria de Campinas não se restringe à divulgação de relatórios sobre os gráficos, vai além, busca formas de trabalhar as informações dificultando a “banalização” por parte dos responsáveis pela execução das políticas públicas. Trabalha as demandas sabendo que o material revela as consequências sociais de uma sociedade indiferente, despida do desejo de pensar e do agir coletivamente com senso de justiça. Em síntese, a missão da ouvidoria de Campinas é a de ser um “instrumento defensor da causa pública”, bem como um “instrumento auxiliar de gestão pública” (CURADO, 2011, p. 116-117).

Para um trabalho transparente e focado no cidadão, a ouvidoria conta com um Conselho Consultivo, conforme o art. 11 da Lei 12.056/2004, (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2004), composto, incluído o ouvidor, por 7 (sete) membros designados pelo Prefeito, escolhidos entre os diversos setores da sociedade civil, com ciência expressa do Ouvidor, não sendo a função remunerada. A atribuição desse colégio é assessorar a ouvidoria e aprofundar o debate sobre as políticas públicas.

O cargo de ouvidor é provido por nomeação do Prefeito para um mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, possuindo o ouvidor autonomia e independência funcional a teor dos arts. 3º e 4º da Lei 12.056/2004 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2004). Contudo, tais atributos são relativos, pois além do ouvidor ser nomeado pelo Prefeito pode ser destituído do cargo antes do fim do mandato por decisão fundamentada daquele, por conduta considerada incompatível com o exercício da função, devidamente comprovada em procedimento administrativo, ouvido o Conselho Consultivo, conforme parágrafo único, art. 4º, da Lei 12.056/2004.

A ouvidoria municipal de Campinas tem sede própria apartada do Paço Municipal, como determinado pelo art. 12 da Lei nº. 12.056/2004 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2004). Esse fato é de grande importância em um contexto de valorização do indivíduo, pois garante, quando necessário, o sigilo das informações e preserva o indivíduo.

Segundo Curado (2011), a ouvidoria deve possuir software próprio – item fundamental - para que as demandas sociais sejam processadas cientificamente, revelando todo o seu potencial de diagnóstico no que se refere à qualidade das políticas públicas, bem como avaliação interna do trabalho realizado por uma ouvidoria: as tratativas das demandas devem estar voltadas tanto para a cidadania local quanto para a administração pública. O diagnóstico das demandas é materializado nos relatórios gerenciais, publicados

trimestralmente no Diário Oficial e enviados a todos os secretários e presidentes de autarquias do governo de Campinas, sendo, ainda, as informações divulgadas ao público. Esses relatórios são muito importantes, pois além da transparência refletem os anseios da sociedade e podem auxiliar a gestão pública a se planejar e estabelecer metas para a melhoria das políticas públicas.

[...] As informações vindas de um órgão como a Ouvidoria Pública, que, devido a sua especificidade – a escuta e recepção constante dos reclamos sociais no tocante à qualidade da execução das políticas públicas – tem acesso privilegiado como a população (cidadania) percebe se a máquina pública está ou não cumprindo com os seus deveres perante o que a Constituição determina, constituem, por essa especificidade, material privilegiado de análise sobre a realidade da atuação da administração pública (CURADO, 2011, p. 133).

Na linha de cidadania e no caminho de aperfeiçoamento da gestão há por parte da ouvidoria a promoção de cursos, de seminários, de debates versando sobre assuntos de seu interesse (art. 2º, inciso VII, Lei 12.056/2004) (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2004). Os seminários estão organizados em dois espaços, como expõe Curado (2011):

- i. **Seminários Gerais** - abertos ao público, cuja proposta é a abertura de um espaço público para discussão sobre a necessidade e a viabilidade da construção de um projeto nacional que fortaleça, dê credibilidade e legitime a democracia, além de credibilizar instituições públicas;
- ii. **Seminários Internos** - divididos em dois grupos:
 - a. Seminários entre a Ouvidoria e a Prefeitura - objetiva esclarecer o papel da ouvidoria enquanto defensora da causa pública, demonstrar que na relação Estado/Sociedade seu trabalho é mais

eficaz e reconhecido pela cidadania local à medida que consegue respostas às demandas sociais de forma objetiva, clara e em tempo coerente com as necessidades dos demandantes, pela Administração Pública. Além de propor formas de encaminhamento das demandas sociais e de relacionamento entre a Ouvidoria e a Prefeitura que as legitime e propicie tratamento mais rápido e eficaz dessas demandas pela Administração Pública;

- b. Seminários internos da Ouvidoria Geral – abrangem a formação do quadro interno sobre o significado do seu trabalho, enquanto defensores da causa pública, e abrir um espaço onde possam aprofundar as questões do cotidiano do trabalho visando dar unidade ao trabalho e fortalecer a equipe.

Portanto, a ouvidoria de Campinas tem por missão resgatar a dívida social, objetivando mais do que tudo efetivar a cidadania em um país carente da cultura de associativismo e participação popular.

No âmbito do Estado Federal, União, Estados e Municípios são identificados como executores obrigatórios (prepostos perante a lei) de deveres frente à cidadania deste país. Portanto, acima das leis, existe uma Constituição que tem que ser respeitada por todos: governantes e governados; e que ela tem sido sistematicamente violada em matéria de direitos sociais, por praticamente todos os governos que sucederam a partir de 5 de outubro de 1988. [...] Este é o significado por detrás das demandas sociais que nos chegam, denunciando a ausência ou a má qualidade das políticas públicas (CURADO, 2011, p. 126-127).

3.2.2 O modelo da ouvidoria de Santo André

A ouvidoria de Santo André, cidade também pertencente ao Estado de São Paulo, nasceu dentro do projeto de modernização administrativa que objetivava a otimização dos serviços públicos e a transparência nas relações entre o poder público e a população. O Prefeito Celso Daniel propôs e a sociedade civil adotou em 1999, como projeto coletivo, a instituição da Ouvidoria Pública Municipal enquanto órgão totalmente independente e autônomo em relação a todos os poderes constituídos. A administração municipal elaborou o esboço da proposta e convidou os principais interlocutores da sociedade civil para discuti-la e aperfeiçoá-la, que transformada em projeto de lei foi encaminhado à Câmara Municipal, resultando na Lei Municipal nº. 7.877 de 30 de agosto de 1999 (ABUD, 2011).

A garantia de independência e de autonomia administrativa vinha logo no art. 1º Lei Municipal nº 7.877/99 que assim dispunha:

Art. 1º - Fica instituída a Ouvidoria da Cidade de Santo André, órgão independente, com autonomia administrativa e funcional, sem vínculo de subordinação a nenhum poder constituído, cuja atribuição é o atendimento das reclamações formuladas pelos cidadãos, de forma individual ou coletiva, ou por entidades, relativas à prestação de serviços solicitada aos órgãos da Administração Pública Municipal Direta ou Indireta. [...] (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, 1999) (Grifo nosso).

Em sua criação, a ouvidoria de Santo André pautou-se em um planejamento estratégico de baixo para cima, tendo como um dos principais articulares a sociedade civil. No ano de 2004 foi promulgada a Lei Municipal nº 8.706/2004 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, 2004) que revogou as disposições em contrário da Lei 7.877/99, entretanto, manteve as

disposições do art. 1º, ou seja, os atributos de autonomia e independência que expressam a insubordinação ao Legislativo, ao Judiciário e ao Executivo.

Afirma Abud (2011), que para garantir a total independência a escolha do ouvidor é feita por um órgão colegiado formado por representantes dos mais diversos segmentos da sociedade civil. O Colegiado é uma instância soberana e independente que escolhe e destitui o Ouvidor, observando a prescrição legal, composto por 17 (dezesete) membros sem qualquer vínculo funcional com os órgãos do Estado, para um mandato de 2 (dois) anos, podendo haver uma recondução por período igual.

Após a escolha do ouvidor cabe, ainda, ao Conselho aprovar seu Plano de Trabalho e acompanhar a atuação da ouvidoria no município. Durante o mandato do ouvidor o colegiado se reúne ordinariamente uma vez por mês para o acompanhamento dos trabalhos e, periodicamente, o ouvidor deve encaminhar ao órgão cópias das Estatísticas e posição dos atendimentos realizados.

Para Gomes (2005), o fato de existir um conselho que elege o ouvidor não retira a condição de órgão singular da ouvidoria, sua qualidade de unipessoalidade, pois as decisões referentes às atribuições de controle são tomadas individualmente pelo ouvidor.

Abud (2011) diz que o atributo autonomia vem também do processo eletivo. No caso de Santo André pode-se candidatar ao cargo de ouvidor qualquer cidadão, desde que indicado por entidade sem fins lucrativos, estabelecida e em plena atividade no município há pelo menos um ano ou por meio de um abaixo-assinado, subscrito por pelo menos 1% (um por cento) dos eleitores da cidade, dentro do prazo de 15 (quinze) dias corridos a contar da publicação do edital, a teor do art. 17 da Lei 8.706/2004 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, 2004).

A eleição do ouvidor ocorre em assembleia aberta ao público e o voto é nominal e aberto. No primeiro turno será eleito o candidato que obtiver $\frac{2}{3}$ (dois

terços) dos votos dos membros do colegiado. Caso nenhum candidato alcance esse número será realizada nova eleição em até 10 (dez) dias, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver maioria absoluta de votos (art. 19 – Lei 8.706/2004) (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, 2004). Frente à imparcialidade e à transparência o ouvidor não poderá ter vínculo com o Prefeito ou Vice-Prefeito e nem com vereadores por laços de parentesco, afinidade e casamento.

Fato interessante e que afirma o processo democrático de constituição dessa ouvidoria é a necessidade de disputa entre candidatos ao cargo de ouvidor, pois em caso de candidatura única o Colegiado reiniciará o processo eleitoral no prazo de 10 (dias), conforme § 2º da Lei 8.706/2004 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, 2004).

As causas de cessação das atividades do ouvidor estão previstas no art. 24 da Lei 8.706/2004, quais sejam:

Art. 24. O Ouvidor cessa suas funções nas seguintes situações:

I - vencimento de seu mandato;

II - renúncia apresentada e aceita pelo Colegiado;

III - destituição quando, a partir da posse:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, no âmbito e em operação no Município, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades constantes da alínea anterior;

c) ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público do município de Santo André ou nela exercer função remunerada;

d) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades referidas na alínea a;

e) proceder de forma incompatível com suas funções;

f) sofrer condenação criminal por crime doloso, em sentença transitada em julgado.

§ 1º. **A destituição será decidida pelo Colegiado, por 2/3 (dois terços) dos votos de seus membros, assegurada ampla defesa.**

[...] (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, 2004).

A estipulação de um mandato e os casos de cessação da atividade do ouvidor com previsão expressa na lei são pontos bastante positivos porque permite a atuação imparcial do ouvidor na defesa dos direitos dos cidadãos, já que lhe são garantidos a estabilidade e a inamovibilidade no exercício de suas funções. Ademais, o quórum privilegiado de $\frac{2}{3}$ é igualmente positivo, pois confere maior rigor ao processo de destituição do cargo de ouvidor, assegurado ainda a este a ampla defesa e o contraditório.

A lei que rege a ouvidoria estipula o prazo de 5 (cinco) dias úteis para o encaminhamento das demandas ao órgão responsável que, por sua vez, tem prazo de 20 (vinte) dias para responder à ouvidoria que repassará a informação ao interessado. O meio de acesso do cidadão à ouvidoria pode ser pessoalmente ou por meio de carta, telefone (0800), e-mail e fax. Ressalte-se que quando o acesso é feito por telefone, o cidadão deve comparecer à ouvidoria ou encaminhar a demanda por outro meio, já que pela prescrição legal demandas deverão ser efetuadas por escrito.

Para manter a imparcialidade e o não constrangimento ao município, a ouvidoria situa-se em prédio localizado na área central, distante do Paço Municipal e traz como bandeiras:

a) **Missão:** assegurar e difundir o exercício da cidadania em sua plenitude, garantindo o direito de manifestação do cidadão sobre a prestação dos serviços da administração pública municipal em seus múltiplos setores;

b) **Objetivo:** contribuir para a excelência dos serviços prestados pela administração pública municipal em seus

múltiplos setores, estabelecendo vínculos internos, visando à efetividade do atendimento e primando pela qualidade do agente público;

c) **Visão:** Ser o agente da plena satisfação do cidadão, constituindo-se em verdadeiro instrumento de modernização administrativa, visão estratégica e de crítica, como forma de dar credibilidade e sustentabilidade a esse importante instrumento de gestão e cidadania (ABUD, 2011, p. 81).

Além das bandeiras, a ouvidoria de Santo André atua baseada em três pilares fundamentais: difundir a cidadania, primar pela excelência na qualidade da prestação de serviços e contribuir para a dinamização da administração pública municipal (ABUD, 2011, p. 81-82). Apesar de trabalhar focada na cidadania e participação popular do cidadão frente à gestão pública, a ouvidoria não se constitui em uma porta de entrada do cidadão na Prefeitura. Para tanto, o cidadão dispõe do serviço “Rede Fácil”, composta pela Praça de Atendimento, pelo Fone Fácil e pelos sites da prefeitura ou autarquias. Dessa forma, a ouvidoria só intercede junto à Administração quando o serviço não foi realizado ou se realizado foi de forma insatisfatória, defeituosa, sem qualidade, a destempo ou, ainda, quando o cidadão é mal atendido pelo agente público.

O foco de atuação da ouvidoria de Santo André é o cidadão, trabalhando como um instrumento voltado para uma sociedade plural e igualitária.

A ouvidoria da cidade de Santo André não mede esforços para continuar a desempenhar sua função, exercendo o papel efetivo de representante do cidadão, defendendo e buscando os seus direitos junto à administração, com compromisso de continuar atuando com autonomia, dedicação, destemor, esmero, imparcialidade e independência, sempre no intuito de mitigar as desigualdades sociais, contribuindo, assim, para uma sociedade mais justa, humana, fraterna e igualitária (ABUD, 2011, p. 82).

Os serviços da ouvidoria são otimizados por meio de um Sistema de Gerenciamento de Reclamações (SGR) ligado à Prefeitura que permite o

cadastro das reclamações, envio ao setor responsável, controle e recebimento de informações bem como o envio da resposta do setor responsável ao munícipe, por meio de carta ou mesmo e-mail. Saliente-se que há casos que não geram processos, pois são resolvidos no ato do atendimento ou indeferidos pelos responsáveis no exame inicial da demanda (ABUD, 2011).

No caminho da excelência dos serviços públicos e da satisfação do cidadão a Lei 8706/2004 reescreveu os comandos da Lei 7.877/99 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, 2004), prevendo a realização de inspeções quando necessárias, resultando em um acompanhamento mais efetivo dos assuntos e de ouvidorias itinerantes que atuam por meio de plantões em Paranapiacaba e no Parque Andreense em razão da distância e das dificuldades de transporte.

Frente à credibilidade e à confiabilidade das instituições, a ouvidoria presta contas ao Prefeito Municipal, ao Conselho Consultivo, ao Poder Legislativo e à população. Todos os meses são produzidos relatórios com os dados de atendimento. Esses relatórios são encaminhados trimestralmente ao prefeito, ao presidente da Câmara Municipal e ao colegiado da ouvidoria. Ao prefeito, além desse relatório, a ouvidoria encaminha sugestões de melhorias no fluxo de demandas ou correção de eventuais falhas em procedimentos, além de um Relatório Anual de Atividades aprovado pelo colegiado. Nesse documento constam os dados e as atividades da ouvidoria realizadas no ano civil anterior, bem como a execução orçamentária (ABUD, 2011).

Mensalmente, a ouvidoria andreense se reúne para discussão, análise e avaliação para melhorar seu próprio trabalho e, quando necessário, também se reúne com os secretários, diretores e gerentes da administração (ABUD, 2011).

Para o ex-ouvidor Reinaldo Abud (2011), a ouvidoria de Santo André vem cumprindo fielmente o seu papel com comprometimento, atendimento com dignidade, com singularidade, com humildade, com solidariedade e com

tolerância, capaz de, com independência e autonomia aproximar e solucionar os interesses e conflitos do cidadão para com a administração. Ademais, constituiu-se em uma importante ferramenta de gestão, pois, como sinalizador positivo, vem possibilitando ao Prefeito municipal saber quais os setores da administração necessitam eventualmente de ajustes, mostrando elementos indicadores e sugestões de análise para que se trilhe pelo melhor caminho da eficiência.

3.3 Síntese comparativa dos modelos: elementos para uma proposição

Apresenta-se neste tópico uma síntese dos principais elementos constitutivos de uma ouvidoria como instrumento de controle social extraídos da literatura, considerando-se as ouvidorias de Campinas e de Santo André.

Essas ouvidorias municipais funcionam efetivamente como instrumento de controle social e de gestão por atuarem na linha de cidadania, de forma a subsidiar a proposta desta dissertação que é a de apontar diretrizes básicas para que a ouvidoria municipal de Lavras/MG funcione como efetivo instrumento de controle social.

Ademais, ambas as ouvidorias constituem-se em experimentalismos democráticos com foco de atuação no cidadão. Retomando as lições de Santos (2002), esses instrumentos traduzem-se em um processo de contínua construção democrática porque retiram do cotidiano das demandas os anseios dos cidadãos, qualificando a gestão e buscando a emancipação do cidadão por meio da participação popular.

Com base nos modelos das ouvidorias de Campinas e de Santo André estabeleceu-se como principais atributos condutores de uma ouvidoria cidadã a independência, a autonomia, a funcionalidade e o instrumento de cidadania. Dentro de cada um desses eixos foram estabelecidos elementos que levam a ouvidoria a funcionar efetivamente como instrumento de controle social.

Dessa forma, para o atributo independência se faz necessária a existência de norma que disponha sobre a hierarquia, a estrutura, os objetivos e a forma de provimento do cargo de ouvidor. Já para o atributo autonomia imprescindível lei ordinária que trace as linhas condutoras do órgão e estabeleça a responsabilidade, o mandato e as causas de destituição do cargo de ouvidor.

Quanto ao atributo funcionalidade, ou seja, a ouvidoria em seu atuar, tratou-se dos prazos de respostas, infraestrutura, meio de acesso do cidadão, atribuições do órgão bem como da necessária existência de um conselho consultivo. Já no eixo instrumento de cidadania, a ouvidoria deve estar aliada a segmentos coletivos da sociedade e agir com transparência e responsividade.

Em suma, os atributos e elementos constitutivos de uma ouvidoria como instrumento de controle social estão dispostos no Quadro 1.

Quadro 1 Elementos para uma proposição diretiva: Campinas/Santo André

ELEMENTOS		MODELOS	CAMPINAS	SANTO ANDRÉ
INDEPENDÊNCIA	NORMA	1. Lei Ordinária - estrutura e objetivos	Sim	Sim
		2. Subordinação ao Poder Executivo	Sim	Não
		2. Ouvidor	-	-
		2.1 Nomeação	Sim	Não
		2.1.1 Recondução	Sim	Não
		2.2 Eleição	Não	Sim
		2.2.1 Reeleição	Não	Sim
AUTONOMIA	Lei Ordinária	Diretrizes Normativas	Sim	Sim
		1. Ouvidor	-	-
		1.1 Responsabilidades	Sim	Sim
		1.2 Causas de cessação da atividade	Não	Sim
		1.3 Duração do mandato	Sim	Sim
		2 Orçamento Próprio	Sim	Sim
		3.Local Apartado da Prefeitura	Sim	Sim
FUNCIONALIDADE	Meios de Acesso do cidadão	1.1 Pessoal	Sim	Sim
		1.2.Telefone (gratuito)	Sim	Sim
		1.3 Correios	Sim	Sim
		1.4 Eletrônico	Sim	Sim
	2 Sistema Informatizado/Protocolos	Sim	Sim	
	3 Prazos cumprimento dos protocolos	Sim	Sim	
	4. Infraestrutura	4.1 Física	Sim	Sim
		4.2 Pessoal	Sim	Sim
	5.Lei Ordinária	5.1 Atribuições	Sim	Sim
		5.2 Órgão Colegiado	-	-
		5.2.1 Conselho	Sim	Sim
		5.2.1 Atribuições	Sim	Não
		5.2.2 Perfil/Conselheiros	Sim	Sim
5.3 Composição/ Equipe	Sim	Sim		

“continua”

Quadro 1 “conclusão”

ELEMENTOS		MODELOS	CAMPINAS	SANTO ANDRÉ
INSTRUMENTO DE CIDADANIA	1. Foco de atuação	1.1 Controle Social		
		1.2 Melhoria dos Serviços Públicos	Sim	Sim
	2. Prestação de Contas	2.1 Executivo	Sim	Sim
		2.2 Legislativo	Sim	Sim
		2.3 Conselho consultivo	-	Sim
		2.4 População	Sim	Sim
	3. Interface social	3.1 Órgão colegiado	Sim	Sim
		3.2 Ouvidoria Itinerante	Sim	Sim
		3.3 Inspeções	Não	Sim
		3.4 Seminários externos	Não	Sim
	4. Transparência	4.1 Relatórios Gerenciais	Sim	
		4.2 Reuniões Periódicas	Sim	Sim
		4.3 Sigilo quando e se necessário	-	Sim

Fonte: Dados da pesquisa bibliográfica

4 PROCEDIMENTOS METOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos do presente estudo se pautam nos ensinamentos de Gustin e Dias (2010), que delimitam o marco teórico no capítulo/seção destinado à própria metodologia.

Entende-se a metodologia não só como um conjunto de técnicas e procedimentos utilizados para a construção de um trabalho científico. A concepção metodológica que aqui se esboça incorpora também a dimensão teórica dada à investigação e outros elementos que não costumam integrar os conceitos usuais de metodologia comumente apresentados na literatura sobre o assunto [...] (GUSTIN; DIAS, 2010, p. 80-81).

Além das mencionadas autoras, utiliza-se de autores renomados como Vergara, Yin, Bardin e Gil como sustentáculos metodológicos desta dissertação.

4.1 Delimitando o Marco Teórico

Criticando a democracia liberal-representativa – hegemônica e de baixa intensidade - que privatiza o bem comum em prol de grupos dominantes e distancia cada vez mais representante e representado, Santos (2002) identifica no fortalecimento da democracia participativa - contra-hegemônica e de alta intensidade - uma alternativa ao poder dominante com aumento da soberania.

Santos (2002) diz que a democracia contra-hegemônica é um processo em contínua construção. É de alta intensidade porque inclui a sociedade civil na vida política, com participação ativa dos cidadãos na construção do interesse público, exercitando constantemente a cidadania passiva e ativa.

Organizada da base para o topo das sociedades, a democracia contra-hegemônica é constituída pelas redes e alianças fronteiriças entre movimentos e segmentos sociais nos diferentes cantos do globo terrestre, cuja aspiração é por

um mundo melhor, mais justo, pacífico e de direito dos cidadãos. Entretanto, a fim de equilibrar a balança na condução da gestão política é imperioso que esse novo paradigma político ganhe força (SANTOS, 2002).

Para tanto, argumenta Santos (2002) ser necessário o fortalecimento da demodiversidade, da articulação contra-hegemônica entre o local e o global e da ampliação do experimentalismo democrático.

De acordo com Santos (2002) a demodiversidade significa a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas. Trata-se de rejeitar as monoculturas políticas e reconhecer o potencial criativo do multiculturalismo emancipatório e das experiências recentes de democracia participativa que ampliam a deliberação pública. Com relação à articulação contra-hegemônica entre o local e o global, o horizonte da globalização contra-hegemônica é amplo, fundamentado em trocas partilhadas em oposição à globalização neoliberal assentada em um capitalismo que só faz crescer a assimetria social, quer internamente ou entre os países do Primeiro e do Terceiro Mundo. Por sua vez, o experimentalismo democrático é visto como iniciativas locais em diferentes partes do mundo e que vão desenvolvendo vínculos crescentes de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas, formando as redes de conhecimentos transnacionais, fomentando a participação e a emancipação da população.

Pois bem, são as articulações em um mundo globalizado que dão credibilidade e fortalecem as práticas locais, potencializando os experimentalismos democráticos e fortalecendo a democracia participativa.

A democracia participativa vem se destacando em tempos modernos, mas a democracia representativa insistentemente rejeita a legitimidade do modelo contra-hegemônico, revelando um confronto entre esses modelos. A democracia direta em sociedades de massa é procedimentalmente impossível, de forma que não se pode abrir mão do modelo representativo. Contudo, em um

país com grandes desigualdades sociais, econômicas e culturais onde impera a apatia cívica e o poder é restrito a uma classe dominante, a representação deve sofrer limitações, em especial pela participação popular direta no ciclo das políticas públicas.

A solução para o conflito entre o modelo representativo e o participativo, segundo Santos (2002), somente obterá êxito na medida em que a recusa de aceitação do modelo participativo for substituída pelo delineamento de formas de complementaridade entre ambos os modelos, contribuindo, assim, para o aprofundamento das duas vertentes democráticas. É nessa complementaridade que reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social.

Portanto, a resposta ao modelo hegemônico consiste em demonstrar que é possível construir complementaridades entre democracia representativa e participativa, entre escalas locais e nacionais, fomentando, ainda, articulações transnacionais entre experiências locais de democracia participativa, movimentos e organizações interessadas na promoção da democracia participativa - de alta intensidade - inclusiva e emancipatória.

A democracia brasileira renasceu em 1988 com a promulgação da Constituição Federal. Teve como polos centrais a democracia semidireta e o capitalismo e como fundamentos da República, entre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. A CF/88 trouxe importantes mecanismos para a consolidação democrática no país, tais como a elevação de municípios à condição de entes federados, a descentralização do poder e de recursos, a realização periódica de eleições, a iniciativa legislativa popular. Contudo, após quase vinte e cinco anos de sua vigência, muitos dos recursos para a efetivação da democracia responsável e participativa ainda não foram concretizados, vigorando ainda a democracia formal. Isto é, embora a democracia brasileira

seja semidireta – representação e participação - o fato é que a representação se sobrepõe à participação, prevalecendo, na prática, a democracia hegemônica.

Portanto, a complementaridade entre a democracia representativa e a participativa ainda não é realidade nacional. O distanciamento cada vez maior entre representantes e representados deve-se, sobretudo, à ausência de uma educação emancipatória e à tradição política autoritária, clientelista e de regimes ditatoriais que esgarçaram o relacionamento entre o Estado e a sociedade.

Contudo, a construção que a sociedade e o Estado realizam no cotidiano e nas práticas participativas vêm ganhando espaço na gestão pública como forma de contra-atacar a hegemonia da representação, buscando equilibrar as forças políticas entre Estado e cidadão. Somente por meio da complementaridade entre representação e participação que se conseguirá uma sociedade mais igual e, portanto, emancipada socialmente.

Tendo como eixos as democracias hegemônica e contra-hegemônica, circunscreve o presente estudo o paradigma do conflito. A discussão centra-se na democracia vigente e na democracia ideal do ponto de vista da sociedade civil, considerando-se as ouvidorias como instrumentos fortalecedores da relação entre Estado e Sociedade, aptos a incrementar o processo emancipatório.

Assim, firmado no pressuposto conceitual da democracia contra-hegemônica proposta por Santos (2002), as ouvidorias serão consideradas como um espaço de aprendizado da democracia por parte da sociedade civil e dos agentes públicos. Logo, consideradas sob o ângulo da demodiversidade como experimentos democráticos que podem (re)construir a democracia participativa.

4.2 Contextualização da pesquisa

Dentro de uma abordagem sociológica propõe-se compreender a ouvidoria, em um ambiente de gestão pública municipal, como um instrumento

de controle social apto a contribuir para a qualidade da prestação dos serviços públicos, bem como instrumento fomentador da democracia participativa.

A pesquisa é de caráter eminentemente qualitativo. Segundo Vergara (2006), esta metodologia contempla a subjetividade, o descobrimento e a valorização do mundo dos sujeitos que constroem a realidade. Ademais, é uma pesquisa exploratória que a partir da análise do objeto de estudo leva à compreensão do problema em profundidade. Entretanto, não se deixa de lado a abordagem quantitativa, mesmo que utilizada em menor grau.

De acordo com Yin (2010), quando os estudos de caso buscam respostas categóricas e não numéricas levam em conta a abordagem qualitativa. Mas, esse método pode ir além da evidência qualitativa, usando um mix de evidências quantitativa e qualitativa, não excluindo as evidências, mas se complementando.

4.3 Procedimentos operacionais

Para se alcançar os objetivos propostos, esta dissertação foi realizada em duas etapas. Para conhecimento do objeto realizou-se, inicialmente, uma pesquisa bibliográfica. A seguir foi-se a campo para diagnosticar o objeto de estudo em sua realidade a fim de se estabelecer elementos para uma tipologia.

A pesquisa bibliográfica, segundo Gil (2010), é aquela realizada com base em material já publicado objetivando fornecer fundamentação teórica ao trabalho e delimitar o estágio atual do conhecimento acerca do objeto, permitindo aos pesquisadores cobrir uma gama de fenômenos muito mais ampla do que se conseguiria com uma pesquisa direta. Esta fase foi necessária para aprofundar o conhecimento e subsidiar a interpretação dos dados da investigação proposta. Adquiriu-se conhecimento e delimitou elementos como suporte a uma rede de interpretação dos significados a fim de se extrair elementos para uma tipologia de ouvidoria como instrumento de controle social.

Ressalte-se que as ouvidorias de Campinas e de Santo André foram escolhidas como casos para uma comparação, em função da escassa literatura sobre o tema, bem como pelo fato desses órgãos atuarem como instrumentos de cidadania. Para se chegar aos casos, primeiro efetuou-se uma busca em periódicos científicos disponíveis em portais acadêmicos não se encontrando nenhum caso que se amoldasse à pesquisa proposta. Em pesquisa realizada na biblioteca da Ufla também não se obteve êxito pela inexistência de periódicos ou livros que tratem do assunto. Assim, foram adquiridos alguns exemplares de livros disponíveis no mercado que tratavam de ouvidorias públicas municipais e, em um desses, encontrou-se a exposição detalhada do funcionamento das ouvidorias de Campinas e de Santo André e que vão ao encontro do objetivo geral proposto nesta dissertação, apesar de se situarem em municípios bastante diferenciados do município de Lavras/MG.

Tratando-se a segunda parte da pesquisa, exatamente sobre o conhecimento do objeto em sua realidade, apoiou-se na pesquisa descritiva e no estudo de caso exploratório. A pesquisa descritiva, segundo Gil (2010), objetiva expor as características de determinada população ou fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis.

Por sua vez, o estudo de caso exploratório, conforme ensina Yin (2010), é uma investigação empírica que investiga um fenômeno, geralmente contemporâneo, em profundidade e dentro de seu contexto da vida real, evidenciando especialmente os limites entre o fenômeno e o contexto que não estão claramente evidenciados. Esse método permite que investigadores retenham as características holísticas e os significativos da vida real – como os ciclos individuais da vida, o comportamento dos pequenos grupos, os processos organizacionais e administrativos, a mudança de vizinhança, o desempenho escolar, entre outras.

A finalidade do estudo de caso, também segundo Yin (2010, p. 40), não necessita conter uma interpretação completa ou exata dos eventos atuais, mas estabelecer uma estrutura para a discussão e debate entre os pesquisadores. Como resultado, o estudo de caso conta com múltiplas fontes de evidência necessitando, assim, os dados convergirem de maneira triangular ou, ainda, o resultado advir ou beneficiar-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas que orientaram a coleta e a análise de dados.

No caso específico desta pesquisa, utilizou-se o estudo de caso único já que visa conhecer unicamente a ouvidoria municipal de Lavras/MG. A relevância do estudo está em se conhecer o objeto de pesquisa e traçar linhas diretivas para que se constitua em um dos caminhos para se alcançar a emancipação social – instrumento de cidadania, representando, destarte, uma contribuição significativa para a formação do conhecimento e da teoria e despertando o interesse para futuras investigações de campo.

A coleta de dados também está dividida em duas partes. Na primeira parte foi utilizado um roteiro de pesquisa que permitiu verificar a funcionalidade da ouvidoria e sua interrelação bi-facial: com a administração pública e com a população. Nesta fase, optou-se pela análise realizada em material elaborado pela própria ouvidoria, ou seja, pela pesquisa documental que tem o propósito de ser lido por um público-alvo, em tese, previamente determinado (GIL, 2010).

Foram analisados, como documentos, a LC nº 132/2007 e a Lei Delegada nº 1/2013 (PREFEITURA MUNICIPAL DE LAVRAS, 2007, 2013), especificamente na parte que trata da ouvidoria municipal. Também foram analisados relatórios disponíveis na ouvidoria, os quais expressam a quantidade dos atendimentos realizados a partir de seu funcionamento em 2009.

Para a segunda fase foi utilizado um roteiro semiestruturado de entrevistas, contendo questões abertas e padronizadas, permitindo a cada entrevistado responder à sua maneira. A escolha por esse método se deve ao fato

de que permitirá delimitar a função ouvidoria pelos gestores municipais, identificando, ainda, visões convergentes e divergentes que podem conduzir à sistematicidade dos elementos de proposição.

Para a coleta de dados foram usados blocos de anotações e gravador. A utilização desses equipamentos permitiu a obtenção dos enunciados completos das entrevistas, possibilitando o esclarecimento dos pontos obscuros e a comprovação das afirmações feitas pelos entrevistados.

Optou-se, neste trabalho, apesar do foco dado à ouvidoria de controle social, por realizar entrevistas com os gestores públicos, pois, assim, pode-se inferir como é vista a ouvidoria na administração pública e como esta pode ser melhorada para atender sua função de instrumento de controle social. Foram entrevistados o prefeito municipal, a ouvidora e os secretários do meio ambiente, de obras e regulação urbana e da saúde. A amostra não é probabilística e optou-se por esses atores sociais no intuito de representar os demais setores da prefeitura municipal e, ainda, quanto aos secretários, devido ao número de demandas recebidas em seus respectivos setores.

Para analisar os dados secundários obtidos com a pesquisa documental e os dados coletados pelas entrevistas valeu-se da técnica da análise de conteúdo.

Para Bardin (2009), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das mensagens que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo em um primeiro momento. Após, far-se-á o jogo entre as hipóteses e a interpretação porque a análise de conteúdo se faz pela prática. Essa técnica objetiva resultados após aplicação de testes ou mesmo de estudos comparativos, tendo como pressuposto a interpretação das mensagens.

A técnica da análise de conteúdo proposta por Bardin revela-se por três aspectos fundamentais: a) meio para se estudar comunicações entre as pessoas, enfatizando o seu conteúdo; b) conjunto de técnicas que permite maior flexibilidade e facilita o processo de inferência dos conteúdos das mensagens, e;

c) processo de inferências necessariamente vinculado à parte objetiva da mensagem que permite abstrair um determinado sentido do conteúdo, partindo da enunciação do sujeito da pesquisa ou da fonte documental analisada.

Para a construção das análises, o marco legal foi de suma importância, buscando-se como referência a democracia contra-hegemônica para a construção das categorias que foram extraídas das discussões teóricas que embasam este trabalho e serviram, como correspondentes, à formatação do roteiro de pesquisa e de entrevistas. A seleção das categorias subsume-se a dois temas centrais que permeiam todo o estudo, a participação popular e o controle social, com o objetivo de apontar elementos que concretizem a ouvidoria como instrumento de cidadania. Entretanto, tais categorias não são estanques, podendo o objeto de estudo ser analisado por outras categorias.

Assim, demonstra-se como foi construído o raciocínio de seleção das categorias de análise e da formatação dos roteiros de pesquisas, a fim de se analisar a ouvidoria pública municipal de Lavras em seu contexto real. Partindo-se da temática escolhida definiram-se as categorias a partir de dois eixos principais: ouvidoria na prática - funcionalidade e visão: a função ouvidoria pelos gestores municipais, bem como da interseção desses eixos em que prática e visão se cruzam para verificar a participação popular e o controle social.

Dessa forma, os resultados da pesquisa tomam por base o Quadro 2 que demonstra os temas e as categorias a serem analisadas.

Quadro 2 Eixos temáticos para análise de dados

Eixos	Temas	Categorias	Conhecimento (o que se busca saber)	Objetivo (a que se prestará)
Ouvidoria na Prática – Funcionalidade	Independência	Lei	Existência	Analisar o perfil que assume a ouvidoria perante o Poder que a instituiu.
		Hierarquia	Subordinação	
		Eleição do ouvidor	Garantias para o exercício da função	
	Autonomia	Mandado do ouvidor	Provimento/destituição do cargo	Analisar a atuação do ouvidor
		Orçamento próprio	Autogestão	Verificar a independência financeira
		Sede apartada da Prefeitura	Desvinculação da atividade da ouvidoria da gestão	Influência dos gestores sobre o cidadão?
	A ouvidoria em números	Atendimentos	Mensurar se os atendimentos refletem participação efetiva na gestão	Avaliar se a ouvidoria municipal funciona como instrumento de controle social.
Visão – o instrumento ouvidoria pelos gestores	Instrumento de Gestão	Missão	Núcleo de atuação	Analisar a vertente da atuação
		Função Avaliativa	Como os gestores trabalham a ouvidoria	Verificar a natureza da atuação
		Órgão Fiscalizador	Como os colaboradores enxergam a ouvidoria	Difundir o real significado da ouvidoria
		Criação Manutenção	Por que criar ou manter uma ouvidoria na estrutura administrativa	Determinar a continuidade do órgão na estrutura administrativa
		Pontes Fortes	Quais os pontos que devem ser valorizados e ou mantidos	Manter as linhas diretas que dão suporte a ouvidoria
		Pontos Fracos	Identificar falhas	Correção de falhas

“continua”

Quadro 2 “conclusão”

Eixos	Temas	Categorias	Conhecimento (o que se busca saber)	Objetivo (a que se prestará)
Visão – o instrumento ouvidoria pelos gestores	Instrumento de controle	Social	Fiscalização pela sociedade	Identificar se a atuação da ouvidoria combate ou inibe a corrupção, bem como se implementa a participação social
		Interno	Instrumento de gestão	Identificar se a atuação desse órgão auxilia a gestão
		Ambos	Fiscalização e aprimoramento	Identificar a bi-função da ouvidoria: instrumento de controle (social e interno) e aprimoramento da gestão
Interseção de Eixos	A ouvidoria em Ação: funcionalidade e visão frente à Participação Popular e ao Controle social	Atendimentos	Número/ atendimentos	Se os números refletem participação popular efetiva
		Divulgação	Ações promoventes	Promoção da ouvidoria
		Interface social	Se a ouvidoria se comunica com órgãos da sociedade civil	Preocupação com os reclames sociais

Fonte: Adaptado da literatura pela pesquisadora

Após a análise de conteúdo chegou-se ao panorama do modelo da ouvidoria municipal de Lavras-MG. A fase seguinte consistiu na comparação da realidade da ouvidoria municipal de Lavras-MG com os casos de sucesso selecionados por meio da pesquisa bibliográfica.

Para o estabelecimento de linhas diretivas para a ouvidoria municipal de Lavras/MG sob o espectro do controle social utilizou-se, ainda, o raciocínio indutivo. Esse método se presta a fazer constatações gerais tomando por base as particularidades, consoante Gustin e Dias (2010).

Em síntese, a metodologia está estruturada conforme Figura 1.

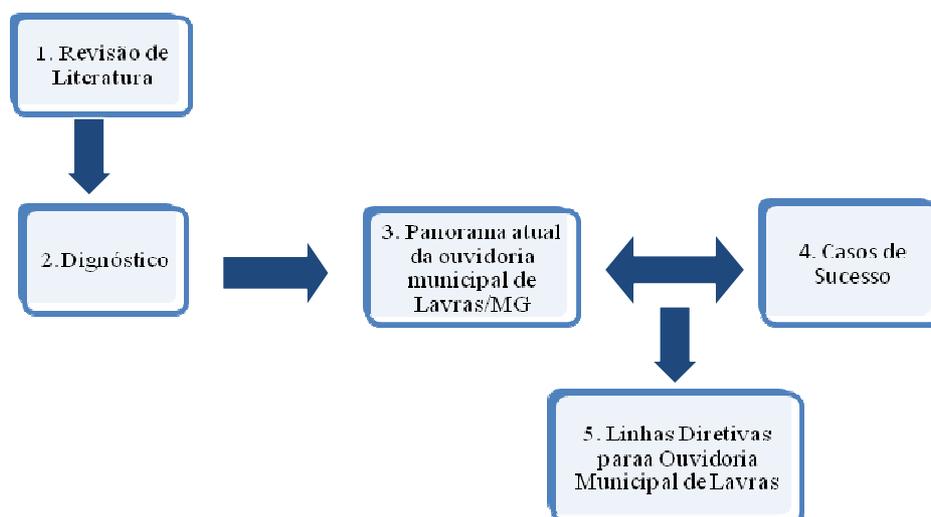


Figura 1 Fases metodológicas

4.4 Delimitações da pesquisa

Esta dissertação visou conhecer a ouvidoria municipal de Lavras em sua realidade para, após, apontar elementos para uma tipologia de ouvidoria que funcione como efetivo instrumento de controle social no município de Lavras, fomentando a participação popular e a emancipação da sociedade civil brasileira.

Apesar da proposta de elementos condutores de uma ouvidoria como instrumento de controle social, a pesquisa se restringiu a analisar a ouvidoria em seu *modus operandi* e pela visão de gestores municipais, não investigando o seu funcionamento sob o prisma dos cidadãos usuários. Abrindo, dessa forma, espaço para futuras investigações, mormente pelo olhar da população local que utiliza o instrumento para fazer valer os seus direitos perante a administração.

Nessa linha de pesquisa ficou evidenciado que a ouvidoria de Lavras se constituiu, também, em um instrumento de controle social, apesar de ter seu foco principal como instrumento de gestão e de controle interno, de forma que uma investigação por parte da população poderá se constituir em uma pesquisa complementar a esta e que certamente viria a complementar este estudo, pois, de fato o controle social possui dupla face, de um lado o modo empreendedor do gestor em valorizá-lo e fazer dele um instrumento auxiliar da gestão e, de outro lado, a participação efetiva do cidadão na gestão com consciência cívico-política e ciente de seus direitos e deveres, frente ao Estado gestor do bem público.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES - A EXPERIÊNCIA DA OUVIDORIA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE LAVRAS – MG

Este capítulo aborda a ouvidoria de Lavras em seu estágio atual, expondo o seu delineamento tanto em função de normativos legais quanto de seu agir. O diagnóstico resultou da confluência de dois métodos científicos do conhecimento: a exploração documental e a entrevista. O resultado, fruto dessa análise, foi primordial para a construção de elementos propositivos para que a ouvidoria municipal de Lavras/MG possa funcionar como efetivo instrumento de controle, constituindo-se em um experimento democrático e emancipatório.

5.1 A ouvidoria municipal de Lavras na prática

5.1.1 A ouvidoria na prática - funcionalidade

A ouvidoria Municipal de Lavras/MG foi criada em 20 de dezembro de 2007 por meio da Lei Complementar (LC) nº 132. Essa lei estabeleceu a ouvidoria como parte integrante da estrutura administrativa, bem como a forma de provimento do cargo pela nomeação do ouvidor pelo chefe do Executivo. Apesar de criada em 2007, esse órgão iniciou seus trabalhos em 2009.

O art. 3º da LC nº 132/2007 previa, dentre as competências da ouvidoria, a interação permanente do cidadão com o poder público visando o bom relacionamento social, a proposição de adoção de medidas para a prevenção e correção de falhas dos responsáveis pela inadequação, a contribuição para disseminar formas de participação popular na fiscalização da prestação dos serviços públicos, receber, encaminhar e acompanhar até à solução final as solicitações dos cidadãos, bem como a contribuição para o aperfeiçoamento dos serviços públicos em geral.

Portanto, de acordo com esta prescrição legal, a ouvidoria municipal de Lavras deveria atuar como instrumento de controle social e aprimoramento da gestão pública municipal. Devendo, ainda, divulgar seu trabalho por meio dos relatórios gerenciais o que propiciaria, em tese, transparência à gestão e, por conseguinte, maior eficiência da máquina administrativa.

Entretanto, a LC nº 132/2007 foi revogada no início da gestão de 2013. Atualmente, no que se refere à ouvidoria municipal de Lavras é dedicado um único capítulo da Lei Delegada (LD) nº 001/2013 que dispõe sobre a organização da administração pública do poder executivo municipal de Lavras-MG, disciplinando tal artigo a respeito das competências desse órgão.

Destacam-se, como competências da ouvidoria de Lavras/MG, disciplinada pelo art. 39 da LD nº 001/2013: a) o recebimento de reclamações, denúncias, elogios, solicitações e sugestões do cidadão sobre os serviços prestados pela administração pública, respeitando os interesses individuais e coletivos legalmente assegurados e a garantia ao cidadão do acompanhamento das informações de seu interesse, por meio do protocolo de informações; b) o acompanhamento dos atendimentos, assegurando que a manifestação do cidadão receba atendimento ágil e prioritário da Secretaria pertinente, que deverá manifestar-se diretamente à Ouvidoria; c) a manutenção permanente de diálogo com o cidadão, por meio do sistema de atendimento e comunicação; d) registrar, cadastrar e informar, por meio de relatórios, ao Prefeito e aos Secretários de Governo, as reclamações, elogios e sugestões encaminhadas pelo cidadão; e) obrigatoriedade de identificação de autoria para o registro das reivindicações e/ou mensagens, etc.

Na gestão que se iniciou em 1º de janeiro de 2013, a ouvidoria detém o *status* de Secretaria Municipal, vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito. Sua equipe é formada por duas colaboradoras - ouvidora e atendente. A ouvidora não pertence ao quadro da prefeitura, ocupa cargo comissionado com atuação

desde abril de 2012. Já a atendente detém cargo efetivo na estrutura administrativa e, na ouvidoria, desempenha funções desde 2 de janeiro do corrente ano. Ambas as colaboradoras não foram treinadas para desempenhar funções junto à ouvidoria e tampouco participaram de cursos, palestras e seminários.

A ouvidoria municipal de Lavras situa-se em local apartado do paço municipal, sendo o prédio de propriedade da Prefeitura Municipal, localizada na Rua Milton Campos, S/N, no Subsolo do Mercado Municipal. A ouvidoria funciona em uma pequena sala, sem ventilação e com pequeno espaço para recepção aos cidadãos, não havendo espaço para atendimento sigiloso. Além disso, a Secretaria de Educação está instalada no mesmo prédio, havendo intenso trânsito de pessoas, dificultando o sigilo e fazendo com que o atendimento seja realizado a portas fechadas. Há intenso fluxo de veículos na rua de frente à ouvidoria dificultando o atendimento telefônico aos cidadãos, pelo excesso de ruídos. A ouvidoria possui orçamento próprio e os equipamentos disponibilizados para atendimento são: um computador para a abertura dos protocolos, mesas sem apoio para teclado, duas linhas telefônicas: uma gratuita (156) para os atendimentos ao público e a outra para uso interno e externo, armário de aço para arquivo dos protocolos, três cadeiras conjuntas para que o cidadão aguarde por atendimento. Ressalte-se que não há fone de ouvido (headset) para o atendimento e com isso o telefone fica entre o ombro e a cabeça das funcionárias ao registrarem a demanda do cidadão.

Para a ouvidora, o fato de ambas as funcionárias ficarem na mesma sala é positivo já que trocam experiências e chegam conjuntamente a ações que possam melhorar o trabalho da ouvidora. Quanto ao espaço físico para os atendimentos a mesma não vê problemas, já que a forma mais utilizada para acionamentos da ouvidoria é o telefone (156 – gratuito), apesar da existência de outros canais de comunicação como e-mail, carta e atendimento pessoal.

A ouvidoria municipal também não identifica o perfil do cidadão-usuário (idade, sexo, escolaridade, renda, etc.) que se vale do órgão para ver seus direitos garantidos. Mas, de acordo com as servidoras, são pessoas diversas que recorrem à ouvidoria - pobres ou ricos, do sexo feminino ou masculino, de analfabeto até pessoas tituladas. Em verdade, para a ouvidora, hoje, o cidadão lavrense “sabe onde buscar o seu direito e faz da ouvidoria o canal para a resolução de uma situação problemática”.

A cada demanda recebida na ouvidoria é aberto um protocolo (editor de texto – Word), onde é identificado o cidadão (nome e telefone – dados necessários para o retorno do contato). Nesse protocolo descrevem-se fielmente as palavras do usuário e, ao final, o termo é lido ao cidadão e com sua ciência e concordância ao que está escrito envia-se o documento por e-mail ao responsável pelo órgão competente para providências e retorno à ouvidoria, também por e-mail, em um prazo médio de 15 dias.

O controle de protocolo é feito manualmente pelas colaboradoras. Há uma lista com números de protocolo onde é registrado o nome e o telefone do solicitante e outra lista onde se anota o número do protocolo e a data em que a resposta final é enviada ao cidadão. Diante do controle manual todos os protocolos são impressos e neles anotadas as manifestações relativas àquela demanda como observações, retornos, data e horário dos contatos. De acordo com a ouvidora, essas anotações permitem informar ao cidadão a fase em que está a sua demanda. Os protocolos somente são encerrados definitivamente com a ciência do demandante, quer esteja satisfeito ou não, depois de realizadas todas as possibilidades possíveis para a solução do problema por parte da administração.

Apesar da identificação do cidadão no formulário, mantém-se sigilo ao usuário no atendimento, pois o reclamado desconhece o reclamante e, internamente, o acesso aos formulários originados na ouvidoria é restrito à

assessoria do prefeito e ao órgão solicitado. A ouvidoria municipal não conta com instituição ou órgão de assessoramento - órgãos colegiados ou consultivos. Também não mantêm relações com instâncias coletivas como Conselhos Gestores, Associações de Bairros, Defensoria Pública, Ministério Público, etc.

Dados estatísticos obtidos na própria ouvidoria permitiram verificar o número de atendimentos do órgão desde seu efetivo funcionamento. Em 2009 foram registrados 453 atendimentos, em 2010 registrou-se 926, em 2011 o número subiu para 1047 e em 2012 somou-se 837 atendimentos, conforme retratado no Gráfico 1.

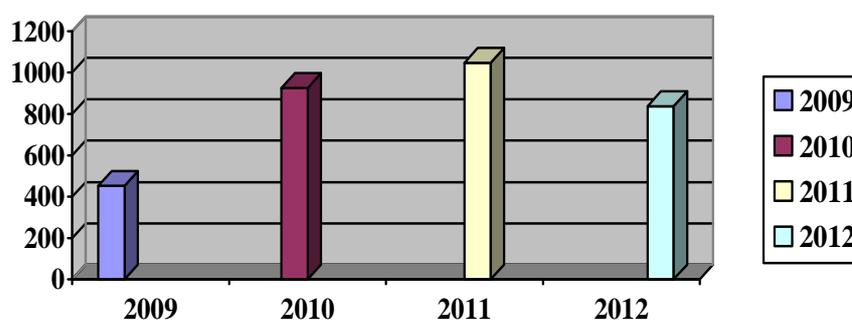


Gráfico 1 Ocorrências Gerais
Fonte: Dados da Pesquisa, 2013

A partir de 2010 e a fim de fornecer mais subsídios à gestão, a ouvidoria passou a emitir relatórios trimestrais, os quais demonstram basicamente o número de demandas por setor. Para a ouvidora, a demonstração clara dos órgãos mais solicitados propicia aos gestores públicos corrigir eventuais falhas administrativas, atendendo os anseios do cidadão.

O Gráfico 2 retrata as demandas setorizadas e registradas entre os anos de 2010 e 2012.

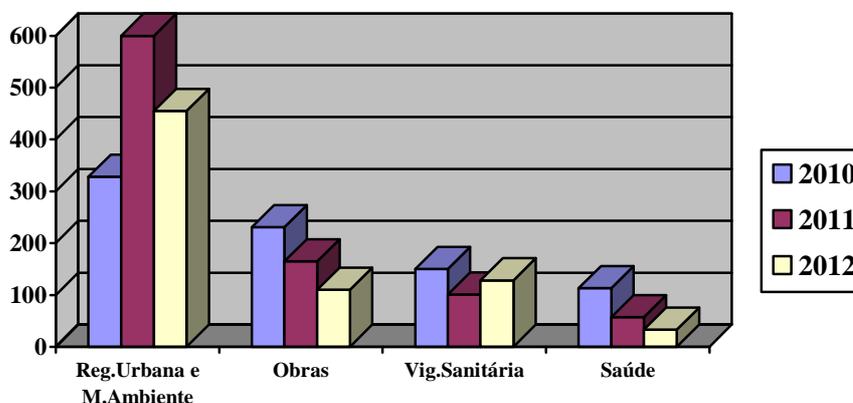


Gráfico 2 Ocorrências Setorizadas
Fonte: Dados da Pesquisa, 2013

De acordo com os relatórios entre 2010 e 2012, o órgão mais acionado é a Secretaria de Regulação Urbana e Meio Ambiente, cujas demandas, em sua maioria, são por limpeza de lotes sujos de propriedade particular. Em seguida, vem a Secretaria de Obras, refletindo os números basicamente da precariedade de asfalto na cidade. As demandas da Vigilância Sanitária, que ocupa o terceiro lugar, refletem a necessidade de fiscalização e ajuste da prestação dos serviços à população por entes públicos ou privados e as demandas da Secretaria de Saúde referem-se normalmente à falta de profissionais ou de medicamentos.

No ano de 2013 a ouvidoria vem mudando sua forma de agir. Entre 09 de janeiro de 2013 e 31/03/2013, esse órgão abriu 429 novos protocolos, porém como um protocolo pode ser enviado a mais de um setor, contabilizaram-se ao final do período 678 demandas. Destas, encerraram-se 100 protocolos, ou seja, 23,30%, pelos seguintes motivos: a) caso solucionado e autor satisfeito; b) pedido não solucionado e autor satisfeito ou insatisfeito com a resposta; c) ouvidoria não conseguiu retorno com o cidadão; d) autor não satisfeito com a resposta; e) existência de mais de um protocolo com o mesmo objeto, e; f) protocolos desconsiderados (anônimo, número saltado entre outros motivos).

O Gráfico 3 demonstra os números de demandas ocorridas entre janeiro e março de 2013.

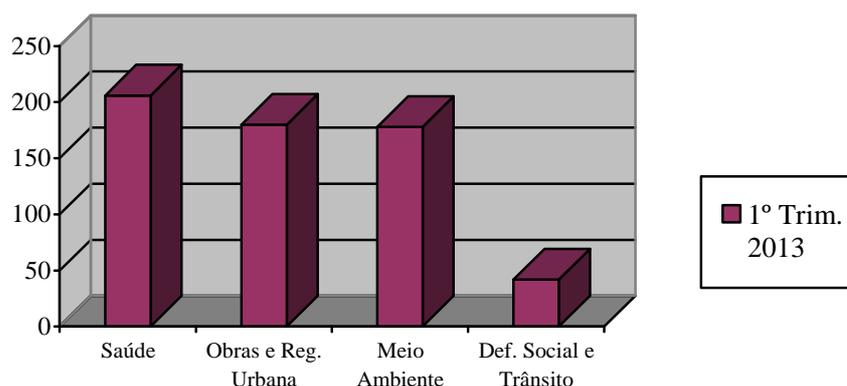


Gráfico 3 Demandas por setor
Fonte: Dados da Pesquisa, 2013

Percebe-se uma inversão nos setores demandados, fato este que ocorreu devido à unificação de dados da Saúde com a Vigilância Sanitária e o desmembramento da Secretaria de Regulação Urbana da do Meio Ambiente. Com essas alterações, figura agora uma nova Secretaria como a quarta no *ranking* de ocorrências, a Secretaria de Defesa Social e Trânsito.

Diante das informações colhidas na Ouvidoria Municipal de Lavras/MG foi possível retratar esse órgão em seu cotidiano. A fase seguinte, tendo em vista o objetivo geral deste estudo, foi determinante para alcançá-lo, pois buscou verificar como gestores públicos municipais compreendem a função ouvidoria.

5.1.2 Visão: O instrumento ouvidoria pela administração pública local

Pela pesquisa realizada pôde-se observar que a Ouvidoria municipal de Lavras/MG tem caráter essencialmente democrático, já que pode ser utilizada por qualquer pessoa. Sua missão é servir de elo entre administração local e

população e seu principal papel é fazer-se de ponte entre o cidadão e a administração pública municipal.

Para o prefeito municipal⁶ deve-se criar uma Ouvidoria porque é o canal mais simples para o cidadão enviar suas observações ao Poder Executivo. Segundo ele o papel da Ouvidoria é “dar seguimento às queixas e observações do cidadão, encaminhando-as aos órgãos responsáveis dentro da estrutura administrativa”.

Nesse ponto, a ouvidora entende que a principal missão da Ouvidoria é:

A principal ação de uma ouvidoria é receber as demandas pontuais da população. Passar para as Secretarias. Ser uma ponte mesmo de contato entre os cidadãos e as secretarias do Município e, a partir daí, tomar aquele problema e acompanhar até sua resolução. A ouvidoria deve trabalhar em prol da sociedade. Sua ação ou missão deve estar voltada para atender ao cidadão (INFORMAÇÃO VERBAL-ENTREVISTA 2)⁷.

O Secretário responsável pela secretária municipal de saúde⁸ entende a ouvidoria como um instrumento de avaliação: “identifico minhas falhas e tento corrigir em cima daquilo ali. Há profissionais que a encaram como ameaça, eu encaro como um processo avaliatório mesmo”. Para a secretária municipal do meio ambiente⁹, a ouvidoria é o “principal caminho para o cidadão conseguir ser ouvido, fazer o pedido dele e buscar a resolução da questão. A ouvidoria acaba sendo essa porta de entrada para o cidadão conseguir chegar aonde ele precisa”. Para o secretário municipal de obras e regulação urbana¹⁰ a ouvidoria tem como função “coletar as informações, as cobranças e passar para a gente”.

⁶ Entrevista 1 – Prefeito Municipal - 12/04/2013

⁷ Entrevista 2 – Ouvidora - 25/03/2013

⁸ Entrevista 3 – Secretário de Saúde - 03/04/2013.

⁹ Entrevista 4 – Secretário do Meio Ambiente - 04/04/2013

¹⁰ Entrevista 4 – Secretário de Obras e Regulação Urbana – 09/04/2013.

Segundo a ouvidora, a Ouvidoria tem feito de tudo para alcançar sua missão - receber as demandas pontuais da população e passar para as secretarias, já que todas as demandas são encaminhadas aos setores competentes, não havendo sequer filtragem. Portanto, afirma a ouvidora “tomar conhecimento pelo menos eles tomam de todas as demandas que chegam aqui”. Quanto à manutenção ou criação de uma Ouvidoria entende-se ser o canal mais fácil para o cidadão se manifestar perante o poder público: é a “porta de entrada do cidadão na administração”.

Para a população é mais fácil, porque às vezes dentro de uma demanda há vários setores a serem acionados. Recebemos demandas com tantas solicitações dentro dela, a gente concentra para qual secretaria encaminhar com fundamentos, vamos mandar para essa por causa disso e daquilo. Agora, imagina o cidadão na prefeitura com uma demanda envolvendo várias secretarias. O cidadão vai ficar louco, o que ele vai fazer? Ele precisa de um ponto, ou seja, de uma central de protocolo e se não resolver, a ouvidoria. Então esse órgão precisa ser mantido porque o cidadão fica perdido no meio da máquina sem saber para onde vai. Um fala uma coisa e outro funcionário fala outra coisa. Fica difícil o cidadão movimentar a demanda dele dentro da prefeitura. Também, com a ouvidoria o cidadão sente apoio da Administração, pois é esta que liga, que manda e-mail, que cobra resposta para a demanda do cidadão, que, por sua vez, cobra da ouvidoria. **A ouvidoria é uma porta de entrada para a efetivação dos direitos dos cidadãos, embora a ouvidoria não aja sozinha.** Ela não consegue fazer nada se a secretaria não der o retorno. A ouvidoria não pode dar uma resposta por sua conta, tem que esperar a fundamentação da Secretaria. A celeridade nas respostas depende muito das Secretarias, mas no que toca à ouvidoria o procedimento deve ser rápido, tanto no envio quanto na cobrança de respostas para o cidadão. (INFORMAÇÃO VERBAL-ENTREVISTA 2) (Grifo nosso).

Para o prefeito, a Ouvidoria consiste em um mecanismo de controle que conta com a participação popular no auxílio para detecção de falhas/denúncias,

pois, apesar de outros meios de controle na estrutura administrativa, algo sempre pode escapar desse sistema de controle.

[...] nós temos vários instrumentos de controle dentro da estrutura administrativa. O principal e mais formal é a assessoria de controle interno, mas às vezes algo pode escapar desse sistema e o cidadão participando, tendo uma noção justamente de cidadania, ele pode fazer uma observação, uma denúncia que leve a estrutura administrativa/ organizacional a prestar mais atenção a determinado item (INFORMAÇÃO VERBAL- ENTREVISTA 1).

Como instrumento de controle, diz o prefeito, que o controle mais importante a ser exercido por meio da Ouvidoria em sua gestão deve ser o social. Essa visão coaduna com a da ouvidora, para quem o controle exercido pela ouvidoria é o social, ocorrendo indiretamente o controle interno.

É um controle do cidadão para com a Prefeitura, porque a ouvidoria ao fazer o acompanhamento e a cobrança dos serviços, as secretarias de uma forma ou de outra têm que cumprir ou pelo menos responder para a ouvidoria, para esta passar ao cidadão. Nesse sentido, passa a ser um controle das demandas pontuais dos cidadãos. A ouvidoria é um instrumento de controle social, uma ponte entre o cidadão e a prefeitura. Mas, diante das manifestações da população é um instrumento de controle interno da atuação da prefeitura porque por meio das demandas pode-se fazer um diagnóstico dos serviços e com isso fazer o planejamento (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 2).

Quanto à função de controle, os secretários entrevistados têm consciência de que a Ouvidoria exerce sim um controle sobre o atuar do gestor, mas divergem quanto à principal função desse órgão. O secretário de obras e regulação urbana disse que “a Ouvidoria é um indicativo de problemas: havendo solicitação da Ouvidoria a gente entende que estamos com problemas, o que não

significa controle”. Mas sendo controle, o predomínio é do controle social, já que é a população que impulsiona o trabalho da Ouvidoria.

Em se tratando de instrumento de controle, afirma a secretária de Saúde:

A partir do momento que eu recebo da ouvidoria uma demanda, eu repasso para o chefe de setor que me manda uma resposta e a gente já responde para o usuário. Geralmente a gente responde ao usuário pelo link da ouvidoria e também para o cidadão. Ponto interessante também é que cai no link do prefeito. Há um controle todo – chefe, prefeito e o social. Dessa forma, passa por mim, gestora, pelo chefe de departamento, mas também o prefeito fica ciente do que está acontecendo. Os chefes de departamento estão subordinados a mim que estou subordinada ao Prefeito. Estou na liderança, mas tenho chefes subordinados a mim. Muitas das vezes vou pessoalmente ao setor e digo: está acontecendo isso direto no seu setor, discuto com eles e digo: vamos melhorar. Assim, a ouvidoria permite melhorar o meu serviço. E também não é só para reclamação, já recebi muitos elogios da ouvidoria (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 3).

Tendo consciência da função controle da Ouvidoria, a secretária de Saúde afirma: “para mim a Ouvidoria é um instrumento de avaliação e por isso deve predominar o controle interno”, enquanto que para a secretária de meio ambiente são exercidos tanto o controle social quanto o interno pela Ouvidoria.

Constituindo instrumento de controle, para o prefeito o foco principal da Ouvidoria é realizar ações de combate à corrupção e realizar propostas de mudanças administrativas. Nesse aspecto concordam todos os demais entrevistados. As palavras do secretário responsável pela secretaria de obras e regulação urbana apontam como o controle social pode inibir as ações de corrupção, mas também como o descrédito na punibilidade leva o cidadão a não denunciar as ações de corrupção, o que de certo modo, favorece o desvio de verbas públicas.

Porque a ouvidoria pode combater ou inibir a corrupção? Porque está todo mundo de olho na gente. A pessoa que vai querer cometer o delito vai ter uma noção de que os outros o estão observando. Isso já causa um impacto. A gente passa a ser uma figura pública, sai do anonimato. Acredito que pelo fato das pessoas estarem por dentro dos problemas, vão ter a noção dos recursos, de como está sendo feito o trabalho. Também acho o seguinte, tenho essa opinião, muitas das vezes a população não denuncia por falta de punição, pela impunidade. Já conversei com várias pessoas que sabiam de problemas, mas simplesmente deixavam pra lá porque acreditam que não há punição. Ficam cada vez mais desacreditados pela impunidade (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 5).

Frente ao controle, entendem os entrevistados que a Ouvidoria contribui para a melhoria dos serviços públicos prestados à população, na medida em que:

Através das queixas da ouvidoria é que nós conseguimos, por exemplo, se muitas queixas decorrem do mesmo serviço, em um mesmo local ou de um mesmo servidor é porque há algo errado. É uma maneira muito boa de fazermos o rastreamento de como está funcionando a máquina pública (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 1).

Faz um ciclo e as várias demandas pontuais viram demandas coletivas que visam sanar falhas administrativas e resolver problemas coletivos. Inclusive, partindo de demandas pontuais houve a alteração de uma lei que vai resolver o problema de lotes privados sujos (INFORMAÇÃO VERBAL-ENTREVISTA 2).

Contribui nessa fiscalização mesmo, porque a gente usa a ouvidoria como instrumento de avaliação. A sociedade contribui com a gente porque identificamos muita reclamação de uma área, vamos intervir ali porque é preciso (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 3).

A própria questão da limpeza urbana. A limpeza urbana está disseminada pela cidade toda, temos uma área, temos que fiscalizar um trabalho muito amplo. Todo o território do município, com isso eles nos ajudam. Temos coleta de lixo noturna, em vários horários e a gente não consegue com o

corpo de fiscais que a gente tem estar presente em todos os locais. Então quando o serviço é mal executado em um lugar ou de forma irregular, eles reclamam para a gente, acaba sendo uma forma de nos ajudar na fiscalização do serviço prestado pela empresa contratada. Pretendemos até usar os números da ouvidoria como indicador de melhoria no trabalho de limpeza pública que eu acho que vai refletir isso. Para melhorar os índices da ouvidoria vão responder a isso (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 4).

Identificando as maiores demandas e os vários problemas, a gente pode atuar em cima deles para que não se repitam (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 5).

Quanto à atuação da Ouvidoria pelos colaboradores municipais, segundo o prefeito, esses devem identificar a função Ouvidoria como um instrumento de avaliação da gestão e a visão de alguns servidores que enxergam como órgão fiscalizador, uma ingerência sobre o serviço deve ser mudada com educação continuada. Para tanto, está no programa do governo a realização de conferências.

É uma questão de ir informando ao servidor que a ouvidoria não é um órgão de fiscalização, de punição, de denúncia vazia. A ouvidoria é um canal, como diz o nome, para ouvir o cidadão que é a função do serviço público. Já está programado com a ouvidora para que nós possamos fazer conferências em longo prazo, justamente para que os servidores se sintam mais a vontade e entenda que uma crítica ou observação não é uma coerção ao trabalho ou instrumento de assédio. É uma observação e nós devemos ouvir o cidadão porque o fim maior, a função do serviço público é servir ao público e o cidadão, tem que nos dar o retorno (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 1).

A ouvidora não soube dizer como os servidores enxergam a função da Ouvidoria, principalmente porque a gestão é recente. Entretanto, até o momento os colaboradores estão aceitando bem a Ouvidoria “entendendo que é um órgão de cobrança mesmo e não é diferente. Estão tentando cumprir na medida do

possível, mas estão recebendo bem”. Disse, ainda, que não está havendo resistência porque o prefeito está sempre por trás, apoiando o trabalho “estou tendo todo o apoio do prefeito. Ele dá total liberdade à Ouvidoria para fazer as cobranças”. Ademais, os servidores/funcionários da prefeitura foram comunicados da importância da Ouvidoria para a gestão logo em seu início, por meio de reuniões de trabalho que envolveu todas as secretarias com a participação da Ouvidoria. Nessas reuniões foi explicado:

Quais as demandas da ouvidoria que seriam repassadas para eles. Explicação básica do que é enviado se tratar exatamente do narrado pelo cidadão. Não é nada de criação da ouvidoria, a gente só repassa para eles o que o cidadão falou. Teve também uma circular explicando o papel da ouvidoria, como funcionaria, qual o procedimento de como seria feito (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 2).

Nessa linha, aludiram os secretários de saúde e de obras e regulação urbana que os colaboradores da prefeitura e seus subordinados enxergam a Ouvidoria como instrumento de avaliação da gestão. Porém, para a secretária do meio ambiente, em seu setor a função Ouvidoria ainda suscita dúvidas havendo três visões: instrumento de controle, instrumento de avaliação da gestão e órgão fiscalizador do serviço realizado pelo próprio servidor.

Na Secretaria há três visões internas. Eu, como gestora da pasta, enxergo as três funções da ouvidoria. Temos um pessoal já com uma filosofia antiga que só enxerga como fiscalização do serviço. Tipo uma “pegação de pé”. Mas não é a postura que a Secretaria adota. A gente tem até tentado mudar essa concepção na cabeça dos servidores, que eles têm que ver que a ouvidoria não é um órgão perseguidor. Ao contrário, ele está ajudando a gente a trazer o problema para ser resolvido. Mas existe essa visão que estamos tentando quebrar. (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 4).

Ultrapassada a visão da Ouvidoria pelos gestores e subordinados, adentra-se nos pontos fortes e fracos desse órgão. Como ponto forte aponta o prefeito o registro e o repasse de todos os contatos para os setores interessados, pela equipe da Ouvidoria. Como fracos aponta a estrutura física do órgão e a falta de um canal via *web* para a pessoa se manifestar. Entretanto, isso será resolvido em médio prazo, a Ouvidoria será um canal muito eficiente para a pessoa enviar uma comunicação e obter o retorno. A ouvidora aponta como ponto forte a ponte que o órgão faz entre cidadão e administração e como fraco principalmente em se fazer da Ouvidoria uma central de protocolo.

A ouvidoria de Lavras deve se desenvolver um pouco mais para não ser uma central de protocolos. Precisa ser uma ponte precisa, mas primeiro precisa tentar resolver os problemas de outras maneiras. Deve tratar de assuntos de exceção. Uma última instância do cidadão, com demandas mais complexas e o primeiro atendimento ou o atendimento básico ficaria na própria prefeitura. A solicitação básica de serviços de rotina da prefeitura deve ser feita através de uma central de protocolos. O Estudo a que se deu início hoje é para abrir uma central de protocolo na prefeitura para dar esse suporte primário e para vir para a ouvidoria só casos de exceção ou os não cumpridos ou que naturalmente devam vir mesmo para a ouvidoria [...] já houve um crescimento dos anos anteriores para essa gestão, antes ligavam para as secretarias que informavam que era necessário passar primeiro pela ouvidoria, agora não. Mesmo assim, muitos cidadãos vêm aqui direito e eu não tenho para onde mandar primeiro, se houver uma central de protocolo eu posso indagar se a pessoa tem um número de protocolo que não foi resolvido. Isso faria evoluir mais o serviço da ouvidoria [...] (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 2) (Grifo nosso).

Indagado sobre a Ouvidoria estar se tornando uma central de protocolo - uma porta de entrada do cidadão na Prefeitura, quando deve funcionar como uma última instância – o prefeito contrapôs-se à informação da ouvidora, pois afirmou que já existe uma central de protocolo na estrutura da Prefeitura de

Lavras e, também, que cada secretaria deve atender ao cidadão. Contudo, em sua visão, muitas vezes as pessoas optam por falar diretamente na Ouvidoria. Nesse ponto, justificou a opção de não filtrarem as demandas pela Ouvidoria ao argumento de que este órgão não tem como delimitar se essa queixa é importante ou se essa é menos importante, porque para aquela pessoa que pegou o telefone ou mandou uma carta ou outro tipo de contato com a Ouvidoria, o problema para ela é importante. Assim, o filtro deve ocorrer na própria secretaria que toma ciência de toda manifestação levada à administração pública.

Para o secretário de Obras e Regulação urbana é positivo o valor informativo da quantidade de ocorrências da Ouvidoria como um indicativo, pois, “assim sabemos que precisamos melhorar, que o nosso serviço está aquém do esperado”. Já a secretária de Saúde vê como pontos fortes da ouvidoria sua função de instrumento avaliatório, prazos de resposta que quando descumprido é imediatamente cobrado pela equipe da ouvidoria, triangulação de informações: Ouvidoria para prefeito e para Secretários que encaminham aos gerentes dos setores com retorno à Ouvidoria e ao cidadão, além da cobrança por respostas fundamentadas. Enquanto a secretária do Meio Ambiente acredita que o ponto forte é para o prefeito mesmo “é uma forma de controle interno bem amplo”, além de nos obrigar a decidir de quem é a obrigação para com aquela demanda.

Ele faz as observações para a gente. “Ele diz, olha isso já aconteceu semana passada, está voltando a acontecer, a gente vê que ele está dando uma atenção bem grande para a ouvidoria”. Também, em outros tempos havia o telefone somente para reclamar e não se buscava a solução e ela (ouvidora) fica no nosso pé. Olha, o prazo venceu, dei a resposta e a pessoa não ficou satisfeita. Também já aconteceu de eu dar uma resposta e ela mesma (ouvidora) falar “eu não posso dar isso como resposta ao cidadão. O cidadão não vai aceitar, como por exemplo, uma não solução”. Assim, olha não temos solução para esse problema. Ela diz, olha eu acho que vocês têm que resolver, dar outra solução, isso não é resposta cabível nesse caso.

Então o ponto forte que tem hoje é justamente isso, buscar junto aos setores da prefeitura uma definição clara para ela: quem são as pessoas responsáveis para resolver as demandas, ela poder ter isso bem claro, isso obriga os setores a se definir, nós temos sobreamento de coisas, deixa que eu deixo e ninguém faz e com a participação dela, tem que ter bem claro quando tiver uma reclamação para quem cabe aquela reclamação. Isso faz com que a gente aqui dentro assuma as funções ou defina. As coisas que estão mal resolvidas nos obrigam – secretários – a sentar e definir. Temos que saber quem é o pai da criança. Esse é o ponto forte da forma que ela está atuando, da ouvidora e da equipe dela. A forma que ela está tentando se organizar para executar o serviço. Se ela, que está aqui dentro, não consegue ter a clareza a quem cabe aquela demanda, imagina a pessoa que está lá fora. É mais difícil, por isso internamente a gente tem que se resolver para definir a quem cabe determinada demanda (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 4).

Já em relação aos pontos fracos aduziu a secretária do meio ambiente estar surpresa com a atuação da Ouvidoria não sabendo, nesse momento, apontar os pontos fracos do órgão. O Secretário de obras e regulação urbana indica, como ponto fraco, prazos muito curtos “com a mudança de governo, o prazo é de 15 (quinze) dias para resolver as demandas e com as chuvas é preciso ver o número de ocorrências da Ouvidoria – duzentos e tantos - em pouco tempo”. Ao ser indagado se a filtragem das demandas diminuiria o problema do acúmulo das solicitações, disse não concordar com o filtro porque é preciso saber todas as ocorrências relativas ao órgão que supervisiona. Diga-se que quanto ao prazo de resposta do órgão solicitado o prefeito pretende diminuí-lo para 3 (três) dias.

No tocante aos pontos fracos, a secretária de saúde foi mais enfática em dizer que a Ouvidoria deve conhecer mais as áreas de atuação da Prefeitura.

Falta de conhecimento das áreas. A ouvidoria deve conhecer mais o serviço da Secretaria. Muitas vezes me ligam e querem o atendimento naquele momento. Muito vezes ficam ansiosos, dizem, olha o paciente está em casa passando mal.

Mal é pronto atendimento, nós temos os níveis de atenção. Atenção primária são os PSFs e os Postos, secundária são os especialistas e terciária são os hospitais. Se o paciente está passando mal em casa, mal é urgência ou emergência. Passo o caso por telefone, eu, gestora, tenho conhecimento pois sou enfermeira, mas se pegasse um gestor que fosse contador ou que não tivesse conhecimento na área de saúde? Assim, a ouvidoria seria falha nesse sistema. Eu trabalho bem com elas porque tenho conhecimento da área de saúde (quando eu vejo que tem muita reclamação naquele PSF, naquela área, já sei que tem problema lá, então começo a atuar em cima do problema) (INFORMAÇÃO VERBAL – ENTREVISTA 3).

Para essa secretária, a forma de contornar os pontos fracos seria pelo conhecimento da Ouvidoria sobre o funcionamento setorial da Prefeitura, mesmo porque a Ouvidoria deve filtrar demandas infundadas e o conhecimento levaria a isso.

Com reuniões que não precisam ser constantes entre a ouvidoria e a secretaria de saúde. Uma única reunião dos secretários com a ouvidoria para demonstrar como trabalha. A secretaria de saúde trabalha desse modo, seria suficiente. Conhecer a Secretaria. A ouvidora poderia vir de secretaria em secretaria porque seria passado direitinho como funcionam. Facilitaria o serviço da ouvidoria, principalmente quanto à filtragem das demandas, já que têm algumas que são infundadas. A ouvidoria precisa saber que há um fluxo de demanda dentro de um planejamento. Não dá para ficar pressionando sem esse conhecimento. Fortalecer o contato entre a ouvidora e os gestores. Conhecimento da sistemática, do fluxo de atuação da secretaria de saúde. Falta fazer esse ajuste. No entanto, estou gostando da atuação da ouvidoria (INFORMAÇÃO VERBAL – ENTREVISTA3).

Sobre a consciência dos cidadãos lavrenses quanto ao papel da Ouvidoria na gestão municipal, informou o prefeito ainda não ser possível afirmar. Entretanto, aludiu que a impressão no Executivo é de que o cidadão enxerga a Ouvidoria como um canal direto que ele tem com a administração,

sendo rara a procura pelo setor de protocolo pela população que, em geral, usa a Ouvidoria. Isso porque falta exposição de outros canais de comunicação à comunidade. O que deve ser feito pela gestão, porém, isso demanda tempo e planejamento.

Para a ouvidora, os cidadãos lavrenses que buscam a Ouvidoria sabem do papel que ela desempenha como um órgão de cobrança para eles, porém falta muito da população para conhecer a Ouvidoria. Em síntese, “os cidadãos lavrenses enxergam a Ouvidoria como um órgão de aproximação entre eles e a Prefeitura, como uma ponte de contato”. Porém, não há como precisar o perfil do cidadão que se manifesta por meio da ouvidoria, pois não se registra dados dos usuários na abertura dos protocolos.

Para promover e incentivar a participação social na gestão pensou-se na criação do programa “Prefeitura Avançada” que será implantado a partir do segundo semestre do ano corrente. Nas palavras do prefeito, esse programa pretende levar a Prefeitura a todas as regiões de Lavras, incentivando os cidadãos e as associações de bairro a participarem do planejamento do governo. Serão realizadas várias audiências públicas, abertas à comunidade, para as pessoas opinarem sobre os rumos que devem ser dados à cidade de Lavras nos próximos anos. Nessas ações pretende-se divulgar a Ouvidoria como instrumento à disposição da sociedade para fiscalizar a gestão, bem como explicar à população outras possibilidades de comunicação com o Executivo.

Especificamente, em relação à divulgação da Ouvidoria na cidade, diz o prefeito que há no site do Município um “banner” de tamanho considerável, bem chamativo com os dizeres “Ouvidoria nós queremos ouvir você” com o número de telefone, pois no momento falta um canal de publicidade pública que está em processo licitatório. Após esse processo pretende-se divulgar por meio da publicidade a importância da Ouvidoria, chamando a população a utilizar mais esse meio de comunicação. Entretanto, conforme palavras também do prefeito

municipal o maior estímulo à participação popular por meio da Ouvidoria está na sua própria atuação.

Penso que o maior estímulo à participação popular é na medida em que as pessoas notarem que o que elas demandam junto à ouvidoria tem um retorno, uma resolução ou pelo menos uma satisfação. Isso faz as pessoas acreditarem que não é uma ligação em vão, não é um contato em vão e que funciona, não é um órgão de maquiagem. O mais importante é o retorno, o que faz algo crescer em meu entendimento é o boca a boca. Então eu liguei na ouvidoria e capinaram minha rua, eu liguei na ouvidoria e aquele servidor que me atendeu mal recebeu uma advertência. Liguei na ouvidoria e o remédio que faltava agora tem, e assim vai. Não adianta nada, poxa, já liguei na ouvidoria 10 vezes e até hoje está tudo do mesmo jeito. Isso desmoraliza a estrutura (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 1).

Nesse ponto, a ouvidora ratifica as palavras do chefe do Executivo, pois o estímulo à participação popular advém da própria existência da Ouvidoria e do trabalho realizado por esse órgão.

O simples fato de as pessoas ligarem e terem resolvido, ou melhor, de terem respostas, porque às vezes não é possível resolver, isso já divulga muito a ouvidoria, pois um fala para o outro que fala para outrem e assim por diante. Isso faz a ouvidoria crescer naturalmente. Mas acredito que assim que a Prefeitura tiver condições financeiras, deve retornar campanha publicitária em torno do telefone 156. Como o cidadão conhece a ouvidoria como um órgão que resolve/responde às suas demandas, isso faz com que haja divulgação da ouvidoria. Canso de encerrar protocolo onde as pessoas dizem: agora já sei onde recorrer. Essas pessoas vão passar para parentes, vizinhos [...]. Colocar esse órgão à disposição dos cidadãos, como um canal de comunicação, já é um incentivo à participação popular. Para a população buscar os seus direitos. O funcionamento da ouvidoria já é uma ação da Prefeitura dando abertura ao cidadão. A própria existência da ouvidoria já é uma ação de incentivo à participação social [...]. Muitas pessoas ao serem atendidas

pedem desculpas por incomodar, por fazer ligações, por reclamar entre aspas. Daí a gente sempre deixa claro que a ouvidoria está aqui para isso, é um canal que o cidadão tem para falar, para trazer suas demandas. É uma função muito micro mesmo porque em cada ligação, mas ainda assim a gente consegue conscientizar, pelo menos a pessoa que está ligando de que aqui é um órgão que trabalha para ele diretamente, todos os órgãos da prefeitura trabalham para os cidadãos, mas a ouvidoria está muito mais ligada ao cidadão, é muito próxima ao cidadão. A gente tenta explicar para a pessoa quando ele não conhece, quando não está tendo um não entendimento do cidadão para o que serve a ouvidoria, até mesmo um pedido de desculpas, o porquê da solicitação, a gente fala que a ouvidoria existe para isso, que esse é justamente o papel da ouvidoria: atender ao cidadão. Isso dá resultado também (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 2).

Apesar desse trabalho hoje, do corpo a corpo, quando da implantação efetiva da Ouvidoria em 2009 houve uma ampla divulgação do órgão na mídia. Lançou-se uma campanha publicitária completa com propagandas em rádio, outdoors, cartazes, etc. Também, no início de janeiro deste ano houve divulgação em mídia espontânea, a prefeitura lançou o “release” e os órgãos interessados vieram e fizeram a divulgação, conforme relato da ouvidora.

Quanto à natureza, as demandas que chegam à Ouvidoria são mesmo individuais, não se tendo notícia de solicitações por órgãos colegiados. Podendo, segundo a ouvidora, por detrás de demandas individuais ocorrerem problemas coletivos. Assim, a manifestação é individual porque o cidadão fala em nome próprio, mas a solicitação pode atender a interesses coletivos.

Não há, ainda, na Ouvidoria uma via de mão dupla entre o órgão e os Conselhos Gestores Municipais. Até o momento não houve qualquer demanda por parte desses órgãos e tampouco a Ouvidoria os informa sobre as ocorrências recebidas e solucionadas. Em se tratando de demandas, frisou a ouvidora que a autorização para a circulação dessas informações é somente para a administração municipal, ou seja, para os próprios órgãos da prefeitura municipal.

Continuando, disse que sempre prima para que as respostas dos órgãos requeridos a serem encaminhadas aos usuários sejam consistentes, sendo o trabalho realizado com esclarecimentos e persistência junto aos setores demandados, partindo essa insistência da própria ouvidoria, na medida em que:

Se eu não estiver satisfeita, quero outra resposta antes de ligar para o cidadão para dar uma resposta inconsistente, que não é essa a função da ouvidoria, eu cobro da secretaria uma resposta certa, dentro de um prazo também certo. Preciso mais ainda de uma resposta consistente (fundamentada) quando o pedido do autor será negado, porque há a necessidade de explicar ao cidadão o porquê do não e porque a Prefeitura não pode resolver a demanda dele (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 2).

O tempo de arquivamento dos protocolos abertos na Ouvidoria obedece ao arquivo de documentação da Prefeitura, mas, com o início da gestão todos os protocolos que estavam abertos foram encerrados, assim:

Com o início da uma nova gestão todas as demandas anteriores foram encerradas, independentemente de terem sido respondidas ao cidadão. Agora, é aberta uma nova demanda com novo número de protocolo, mas somente se o cidadão se manifestar novamente. (INFORMAÇÃO VERBAL - ENTREVISTA 2).

5.2 Funcionalidade e Visão: entendendo a ouvidoria de Lavras sob a perspectiva do controle social e da participação popular

Neste tópico, far-se-á a análise do *modus operandi* da Ouvidoria municipal de Lavras/MG, tanto em sua funcionalidade quanto pela visão que os gestores públicos municipais têm a respeito desse instrumento precípuo de controle social. O foco analítico leva em conta esse controle social e a participação popular trabalhadas na revisão de literatura, bem como a

democracia contra-hegemônica tratada no marco teórico frente às atribuições e o atuar da ouvidoria municipal de Lavras/MG.

5.2.1 Analisando a funcionalidade

Para o eixo a ouvidoria na prática - funcionalidade trabalhou-se os temas independência, autonomia e Ouvidoria em números. Foram selecionadas as seguintes categorias para a análise: lei, hierarquia, eleição e mandato do ouvidor, orçamento próprio, sede afastada do paço municipal e atendimentos.

Quanto à lei, verificou-se que houve um retrocesso para a Ouvidoria de Lavras que antes contava com regramento na Lei Complementar nº 132/07 e agora as disposições restringem-se à competência do órgão e estão previstas na mesma lei que trata de toda a estrutura administrativa do Executivo municipal (LD nº 01/2013). De acordo com a LC revogada restava nítida a ambivalência da Ouvidoria municipal de Lavras/MG: controle social e aprimoramento da gestão, focando a participação popular como um mecanismo de fiscalização da administração pública em prol da correção de falhas e, por conseguinte, na melhoria dos serviços públicos prestados à comunidade lavrense.

Frise-se que pela pesquisa realizada, principalmente pelo teor das entrevistas, extraiu-se que a ouvidoria municipal atualmente conta com todo o apoio do prefeito municipal. Entretanto, não se pode deixar de mencionar que foi este agente público que revogou a lei complementar que dispunha sobre a Ouvidoria municipal. Portanto, se realmente o prefeito tivesse a intenção de manter a ouvidoria como um órgão independente e autônomo poderia ter se valido do instituto da derrogação, mantendo-se as disposições da LC nº 132/2007 ou mesmo editado uma lei específica para a ouvidoria.

Quanto à hierarquia, o órgão está subordinado ao gabinete do prefeito, ou seja, pertence ao poder a quem cabe fiscalizar. Essa é a forma estrutural da

Ouvidoria brasileira – o seu perfil - vista no caso-base de comparação da Ouvidoria Municipal de Campinas/SP. Realidade esta merecedora de mudanças, mas que não desnatura a Ouvidoria como instrumento democrático e promotor da cidadania, ou seja, instrumento de controle social, cuja missão é fazer ecoar a voz do cidadão dentro da instituição, como bem colocado por Oliveira (2005) que, ao defender o modelo brasileiro, disse ser este muito mais eficaz se comparado aos escritórios de ombudsman internacional.

Nesse ponto, ressalte-se que todos os entrevistados, apesar de primarem por uma ouvidoria que seja efetivo instrumento avaliatório ou mesmo de controle interno, também a veem como instrumento de controle social porque é a população que demonstra as falhas no serviço ou na prestação pública.

A Ouvidoria de Lavras/MG conta com orçamento próprio tal qual uma secretaria municipal. Todavia, não se teve acesso à informação sobre o seu montante. Mas, considerando a precariedade de suas instalações físicas e as condições estruturais dos equipamentos pode-se supor que a verba é irrisória, diante da missão da Ouvidoria de ouvir e compreender as diferentes formas de manifestação da sociedade como pretensões legítimas e instância representante e defensora dos direitos dos cidadãos. A sala é pequena e abafada, não permitindo atendimento pessoal confortável e tampouco favorece o sigilo, quando necessário (atendimentos simultâneos pelo telefone e pessoalmente, enquanto pessoas aguardam o serviço). O endereço em que funciona a ouvidoria não lhe dá visibilidade, o que dificulta o seu conhecimento por parte da população e também não há acessibilidade para pessoas portadoras de necessidades especiais, fato este já excludente de parcela da população. Além disso, a falta de equipamentos apropriados especialmente *headsets* e apoio de teclado em um futuro, podem comprometer a saúde das colaboradoras.

Diante desse quadro, mesmo que as colaboradoras da Ouvidoria se desdobrem para atender aos usuários, o serviço estará aquém da atividade da

Ouvidoria em atender com excelência o cidadão. Exemplificando, Lavras é um município com aproximadamente cem mil habitantes em que muitas pessoas se conhecem, de forma que havendo atendimento simultâneo em uma mesma sala a informação pode-se propagar e chegar ao conhecimento do reclamado.

Relativamente à estrutura física do órgão, o chefe do Executivo reconheceu que é incompatível com as funções da ouvidoria, marcando como um de seus pontos fracos.

A sede desse órgão é apartada do paço municipal, o que, em tese, favorece um trabalho imparcial por parte da equipe da Ouvidoria, permitindo também a participação popular isenta de aliciamentos ou pressões. Esse fato é bastante positivo e coaduna com os modelos apresentados nesta dissertação, mormente se considerar que ainda há resquícios de coronelismo e de clientelismo na cultura do brasileiro, bem como a ausência de uma cultura cívica que leve o cidadão a se ver como os legítimos detentores de direitos.

Neste eixo, sobressaem os dois pontos críticos da ouvidoria municipal de Lavras/MG, conforme a literatura científica que embasa esta pesquisa: a eleição e o mandato do ouvidor, atributos que demonstram claramente a independência e a autonomia do órgão, a despeito de não se poder abrir mão dos demais requisitos como a lei, o orçamento próprio e o local da sede.

No caso específico da independência, não havendo eleição do ouvidor por segmentos sociais tem-se que o cargo é provido por agentes públicos de confiança do chefe do Executivo, o que, em tese, significa uma atuação parcial e em consonância com as diretrizes superiores, focada na gestão e não no cidadão-usuário. Ressalte-se, que nesse sentido, o controle social pode encontrar obstáculos, atuando o ouvidor supostamente mais em virtude dos mandos do gestor do que em função das demandas sociais. A eleição e a reeleição do ouvidor são processos que conferem legitimidade à Ouvidoria e isentam-na de parcialidade frente ao jogo político de “conchavos” para se governar.

O ponto crítico relativo à autonomia - circulação ampla dentro da instituição com mobilidade e rapidez na busca de resolução dos problemas, a ausência de um mandato que garanta estabilidade e inamovibilidade ao ouvidor, possuindo o cargo natureza “demissível *ad nutum*” pode levar o ouvidor a um trabalho mais ameno, menos aguerrido diante de algumas razões para se manter na atividade laborativa, ainda mais se se considerar a ausência de previsões legais nos motivos para a destituição da função de ouvidor (o ouvidor só será ouvidor se assim o quiser o chefe do Executivo). Ademais, a falta de rotatividade pode impor rotinas burocráticas capazes de tornar a Ouvidoria em apenas mais um órgão da estrutura administrativa, desnaturando sua função básica de intermediação entre o Estado e a Administração e de representante do cidadão frente ao poder constituído.

Quanto aos números de atendimentos verificou-se a abertura de 3.263 protocolos desde seu efetivo funcionamento em 2009 a dezembro de 2012.

Nesse período nem todos os protocolos foram resolvidos e, também, não há como precisar o índice de resolutividade, porque não há documentos que demonstrem estatisticamente a natureza e o encerramento das demandas. Com o início da nova gestão o trabalho da Ouvidoria começou com o registro do protocolo de nº 1, dando-se baixa a todos os anteriores que estavam em andamento. Assim, as demandas da população foram encerradas sem atendimento o que leva a crer que se deixou de atender os anseios do cidadão, desvalorizando a participação popular na gestão.

Pelos números expressos nos gráficos relativos ao tópico a Ouvidoria em Ação – funcionalidade verifica-se que em todos os anos o setor mais demandado foi a Secretaria de Regulação Urbana e Meio Ambiente, incluídos nesses números, em sua maior parte, demandas por limpeza de lotes sujos de propriedade particular. Em segundo lugar vem a Secretaria de Obras, cujas demandas refletem a precariedade de asfalto que cobre as vias públicas da

cidade, solucionado momentaneamente pelo paliativo “Operação Tapa Buracos”. As demandas referentes à Vigilância Sanitária, que ocupa o terceiro, refletem a necessidade de fiscalização e ajuste da prestação dos serviços à população, quer por entes públicos ou privados. Já as demandas da Saúde normalmente dizem respeito à falta de profissionais da saúde ou medicamentos.

Pelas demandas da Secretaria de Regulação Urbana e Meio Ambiente nota-se um crescimento no ano de 2011 e um pequeno decréscimo em 2012, ou seja, há maior necessidade de a administração pública interferir no setor para sanar as principais ocorrências. A Secretaria de Obras vem melhorando suas atividades perante a comunidade lavrense, apesar das chuvas e a precariedade do asfalto que pavimenta as ruas do município, já que o número vem decaindo a cada ano ou o cidadão acomodou-se, ficando passivo diante da necessidade da melhoria dos serviços por esse setor. Quanto ao setor de Vigilância Sanitária são providentes as demandas, pois é mesmo a população que deve fiscalizar/controlar os entes prestadores de serviços, que podem colocar em risco e causar danos à saúde dos consumidores. Por fim, observa-se que a Secretaria de Saúde vem em uma escala descendente em demandas significando, em tese, que a saúde melhorou no município ou, por outro lado, que o cidadão conformou-se com a situação e deixou de reivindicar por seus direitos.

Pelos números da Ouvidoria pode-se deduzir que como são normalmente os mesmos setores recorrentes, a população não vem sendo atendida com a qualidade que os serviços públicos devem ter, necessitando sempre promover as mesmas demandas, o que leva a crer que o controle social e a participação popular estão sendo ineficazes diante da administração pública local.

Nessa ordem de ideias, pode-se dizer que a Ouvidoria municipal de Lavras/MG é um órgão vinculado ao Poder Executivo com ausência de requisitos básicos que a levem a funcionar como instrumento efetivo de controle

social, pautada em valores morais e legais e em princípios éticos capazes de garantir conduta imparcial, justa, equânime na defesa do cidadão, auxiliando no resgate da dívida social acumulada ao longo do período republicano.

Portanto, neste eixo, conclui-se que a ouvidoria compõe a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Lavras/MG, com atuação desde 2009, registrando as manifestações dos cidadãos sob a forma de reclamações, denúncias, sugestões, críticas ou elogios, mas que ainda carece de estrutura funcional para atuar como verdadeiro instrumento de controle social.

Diante desse seu modo de atuar, deduz-se que o trabalho realizado pela ouvidoria de Lavras, na atualidade, só se faz presente com resultados ou, ao menos, com respostas aos cidadãos porque conta com o apoio do prefeito, que no início da gestão, por meio de reuniões e de uma comunicação interna, demonstrou a importância da ouvidoria para uma administração em prol do cidadão, bem como do trabalho realizado pelas atuais colaboradores do órgão, que com presteza vêm tentando prestar auxílio ao cidadão perante a administração local no tocante a suas reivindicações.

O Quadro 3 demonstra resumidamente o eixo a Ouvidoria na Prática.

Quadro 3 A ouvidoria na Prática –funcionalidade

Eixo 1 – A Ouvidoria em Ação			
Tema	Categorias	Unidade de Registro	Unidade de Contexto
Independência	Lei	Ausência	Não restam definidos os princípios, as linhas diretivas e o atuar da ouvidoria municipal de Lavras. Assim, a estratégia de trabalho desse órgão não se baseia em valores sociais representativos da razão de sua existência e princípios básicos da Administração Pública.
	Hierarquia	Vinculação ao poder a quem fiscaliza	Segue o perfil do modelo brasileiro, o qual não desnatura sua missão: instrumento de cidadania.
	Eleição do ouvidor	Ausência de critérios objetivos para a seleção e provimento do cargo (a escolha do ouvidor é feita pelo chefe do Executivo)	A escolha do ouvidor se dá pela relação de confiabilidade entre o chefe do executivo e o agente público e não por segmentos sociais que expressam a voz do cidadão e a participação popular na gestão.
Autonomia	Mandado do ouvidor	Inexistente	Instabilidade no cargo e suposta parcialidade na atuação para se manter no cargo.
	Orçamento próprio	Existente	Pela análise da ouvidoria pode se supor que o orçamento é reduzido e restrito ao material de escritório.
	Sede apartada da Prefeitura	Existente	Atuação mais transparente do ouvidor, com foco no cidadão.
Ouvidoria em Números	Atendimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Regulação Urbana e Meio Ambiente • Obras • Vigilância Sanitária • Saúde 	Os setores mais demandados são recorrentes. Infere-se que o controle e a participação popular estão ineficazes diante da Administração Pública ou as demandas da ouvidoria não servem para um diagnóstico e futuro planejamento para a melhoria dos serviços públicos.

Fonte: Dados da pesquisa

5.2.2 Visão: investigando a função ouvidoria pelos gestores

Para o eixo instrumento Ouvidoria pela administração pública local trabalham-se os temas instrumento de gestão e instrumento de controle. Dentro do primeiro tema selecionou-se como categorias criação e manutenção, missão, função avaliativa, órgão fiscalizador, pontos fortes e fracos. Para o segundo tema optou-se pelas categorias controles social interno, externo ou ambos.

Neste tópico procura-se explicar como os agentes públicos veem a legitimidade da função Ouvidoria atuando como a voz do cidadão frente à administração pública local, extraindo precipuamente a acepção que utilizam o termo frente ao desafio da eficiência dos serviços prestados no setor dos quais são os responsáveis.

A princípio, a Ouvidoria de Lavras/MG constitui-se em um instrumento democrático, sendo utilizada por qualquer indivíduo, com a missão precípua de ser um interlocutor entre a administração local e o cidadão.

A criação da Ouvidoria, segundo o prefeito municipal, se deve ao fato de ser o canal mais simples de manifestação do cidadão, tendo como principal missão dar seguimento às queixas e observações do cidadão, encaminhando-as aos órgãos responsáveis. Fato este que vai ao encontro da visão da ouvidora, para quem a Ouvidoria deve atuar como uma porta de entrada do cidadão na prefeitura. Já, quanto à criação ou manutenção de uma Ouvidoria, disse ser necessária porque é o caminho mais fácil para o cidadão conseguir acesso na prefeitura: **“a ouvidoria é uma porta de entrada para a efetivação dos direitos dos cidadãos, embora a ouvidoria não aja sozinha”**.

Ainda quanto à missão, a secretária do meio ambiente a vê como um caminho a ser seguido pelo cidadão para ser ouvido, enquanto o secretário de obras e regulação urbana descreve sua função como de “coletor de informações e de repasse das demandas ao órgão demandado”.

Observa-se, portanto, na visão dos entrevistados, que a Ouvidoria tem como missão receber e repassar demandas entre os cidadãos e os setores da administração pública. Ora, a missão de uma Ouvidoria vai muito desse foco em que atua no município de Lavras/MG. Deve ser vista como um órgão componente da estrutura organizacional voltado para ser o interlocutor entre administradores e administrados, constituindo-se em uma última instância para a solução administrativa dos conflitos. O conceito brasileiro de Ouvidoria retrata a participação social dos cidadãos na gestão pública de forma democrática, não devendo a Ouvidoria, portanto, encerrar-se como um mero órgão de recebimentos e encaminhamentos de demandas. Sua missão é maior, a de “assegurar e difundir o exercício da cidadania em sua plenitude” (ABUD, 2011, p. 81). Assim, deve promover a plena satisfação do cidadão, atuando como um instrumento de cidadania, bem como de modernização administrativa.

Tratando-se da perspectiva de controle, o prefeito municipal diz que a Ouvidoria é um instrumento de controle que conta com a participação popular para a detecção de falhas, devendo, sua gestão, focar-se no controle social. Também, neste ponto, prefeito e ouvidora estão em sintonia, pois para esta a Ouvidoria deve exercer primordialmente o controle social e indiretamente o controle interno, porque o órgão faz o acompanhamento e a cobrança dos serviços, devendo as secretarias responder quando solicitadas.

Ainda, no tocante ao tipo de controle realizado pela Ouvidoria, os secretários municipais têm visões diferenciadas. A secretária da saúde a encara como instrumento avaliatório, predominando o controle interno, o secretário de obras e regulação urbana diz que a Ouvidoria é um indicativo de problemas e que deve predominar o controle social, já que a Ouvidoria impulsiona o trabalho dos setores. Entretanto, considerando-se a fala “indicativo de problemas” estar-se-á diante do controle interno. Por fim, a secretária do meio ambiente aduziu exercer este instrumento tanto o controle social quanto o interno. Concluíram os

entrevistados que se a Ouvidoria é um instrumento de controle (interno/social) que realiza ações de combate à corrupção, bem como de propostas de melhoria dos serviços públicos.

Para se constituir em um verdadeiro instrumento de controle social e, por conseguinte inibir ou combater a corrupção, a Ouvidoria municipal de Lavras/MG precisa evoluir e se municiar de armas para se tornar um instrumento representativo da vontade do cidadão. O mecanismo precípua para o exercício do controle social por parte da população são informações claras e consistentes dentro da boa governança, que valoriza a moralidade administrativa e a eficiência e, sobretudo, os princípios da publicidade e da transparência. Assim, o órgão municipal não trabalha nessa vertente, não informa à população sobre as atividades desenvolvidas e seus relatórios se restringem a catalogar numericamente as demandas e os setores demandados, respondendo aos cidadãos sobre suas reclamações e observações. Portanto, a participação popular se restringe à manifestação do cidadão, enquanto reivindicante pontual de problemas e observações, e não como um ente político pertencente a uma sociedade política da qual a administração é tão somente uma estrutura para gerenciar o Estado, representativa da vontade dos cidadãos.

O ponto crucial do controle social é o direito à boa administração pública que impede agentes de privatizar o bem comum. No caso da Ouvidoria, o controle social é exercido na medida em que se garante ao cidadão a prestação de contas da gestão pública daquilo que reivindicou, recaindo o controle em todos os agentes formuladores e executores das políticas públicas. Porém, as falas dos entrevistados levam a crer que a atuação da Ouvidoria é de tão somente captar e enviar as demandas da população que servem como indicativo de falhas e não como propostas de mudança administrativa, visando à satisfação do interesse público. Desse modo, não há como afirmar que a ouvidoria lavrense exerce o controle social, pois os problemas são pontuais e os relatórios não são

transformados em potenciais diagnósticos do cotidiano das reivindicações populares pela Ouvidoria.

Ademais, as reivindicações tramitam entre cidadão, Ouvidoria e administração pública sem filtragem ou tratativa das demandas, podendo-se supor que a Ouvidoria funciona exatamente como uma central de protocolos que encaminha manifestações à administração e respostas ao cidadão manifestante.

E, como visto no modelo da Ouvidoria de Santo André, este órgão não pode se constituir em uma porta de entrada do cidadão na administração, uma central de protocolo, havendo na estrutura administrativa municipal daquela cidade a “Rede Fácil”, que visa proporcionar o primeiro atendimento ao cidadão.

Dessa maneira, afirma-se pelos dados obtidos na pesquisa que a Ouvidoria municipal de Lavras/MG, do início de seu funcionamento até os dias atuais, está voltada mais para a administração do que para o cidadão.

Não restou dúvida aos entrevistados de que a Ouvidoria é um instrumento à disposição da gestão, que contribui para a melhoria dos serviços públicos, proporcionando um diagnóstico podendo, inclusive, as demandas individuais se tornarem coletivas com regularização de serviços que envolvem toda uma comunidade, como foi o caso da modificação da lei que dispõe sobre a limpeza de lotes pelos seus proprietários. Entretanto, essa questão foi pontual, pois a Ouvidoria não tem poderes para trabalhar as demandas e o fato da alteração da lei deveu-se muito mais à posição do prefeito que recebe em seu gabinete todas as demandas e cobra de seus secretários a solução de problemas, do que dos serviços da Ouvidoria em propor soluções pretendidas pelos cidadãos, frente ao controle social.

Sob a ótica de seus subordinados, disse o prefeito que esses devem ver a ouvidoria como instrumento de gestão e não de ingerência sobre o serviço realizado, havendo ainda um “ranço” de fiscalização, de órgão cobrador que só será modificado por meio de educação continuada. Os demais entrevistados na

linha de raciocínio do gestor municipal disseram que seus colaboradores devem enxergar a ouvidoria como um instrumento avaliatório.

Portanto, resta claro que a função Ouvidoria na gestão pública municipal é primordialmente de instrumento de avaliação da gestão, identificando eventuais falhas no serviço administrativo, seguida de instrumento controle interno, pois à medida que se faz uma avaliação dos serviços, os resultados esperados são que os gargalos públicos e as falhas administrativas sejam corrigidos. Quanto ao controle social, apesar de reconhecerem os entrevistados essa sua função, não há efetivo valor agregado a ele.

Sendo assim, se nesta gestão pretende o prefeito que o foco primordial da Ouvidoria seja o controle social, será necessária uma mudança de cultura e orientação dos colaboradores quanto à função da Ouvidoria. E, talvez, um caminho seja a conscientização dos colaboradores por meio de seminários, cursos e a confecção de uma cartilha explicativa de como deve atuar a Ouvidoria, para se tornar efetivo instrumento de controle social.

Como pontos fortes desse órgão foram apontados o registro e o repasse das ocorrências, a “ponte entre os cidadãos e a administração”, o valor informativo das ocorrências, instrumento avaliatório, bem como um órgão voltado para o prefeito municipal, constituindo uma forma de controle interno bem amplo, havendo triangulação de informações. Quanto aos pontos fracos, esses se relacionam à estrutura física, à falta de conhecimento da Ouvidoria da atuação setorial da Prefeitura e prazos reduzidos para as respostas.

Quanto aos prazos reduzidos, apontados pelo secretário de obras e regulação urbana, em verdade é um prazo bastante razoável, já que a Ouvidoria trabalha com respostas dentro de 15 dias úteis. Ao contrário do prazo pretendido pelo prefeito municipal de três dias úteis para se responder ao cidadão, que é ínfimo e inatingível dentro da missão que deve ter uma Ouvidoria.

Olhando pela vertente do cidadão usuário da Ouvidoria, os gestores não souberam definir o perfil daquele que se vale do órgão para obtenção de direitos assegurados na Constituição Federal e nos instrumentos normativos. Desse modo, não se conhece o perfil daquele que em tese fiscaliza a administração pública local. Falta, portanto, para se constituir em instrumento de controle social, conhecimento dos próprios gestores do significado da função Ouvidoria e, especialmente, o conhecimento do perfil do cidadão - coprodutor do bem público.

A fim de se promover e incentivar a participação social na gestão pública, no plano de governo consta a criação do programa “Prefeitura Avançada” que visa aproximar sociedade e governo. Nesse programa a Ouvidoria é órgão promovedor da cidadania e de fiscalização da administração pública, além dos demais instrumentos e órgãos de controle colocados à disposição da sociedade. E, conforme o prefeito e a ouvidora, só o fato de se criar ou de se manter na estrutura administrativa uma Ouvidoria já é um estímulo à participação popular.

Evidente que a Ouvidoria municipal de Lavras/MG não possui interface social, já que não há qualquer relação com órgão de atuação coletiva como os Conselhos Gestores e, tampouco encaminha as demandas para instituições como o Ministério Público e a Defensoria Pública com a missão da defesa dos direitos dos cidadãos. Ainda, a Ouvidora não participa da elaboração do orçamento participativo, de audiências públicas ou mantém contato com segmentos sociais como as associações de bairro.

O Quadro 4 sintetiza como a Ouvidoria de Lavras/MG é vista pelos gestores, depreendendo o significado deste instrumento pelos colaboradores frente à gestão em que atuam.

Quadro 4 Visão: o instrumento ouvidoria pelos gestores

Eixo 2 – Visão: o instrumento ouvidoria pelos Gestores			
Temas	Categorias	Unidade de Registro	Unidade de Contexto
Instrumento de Gestão	Criação Manutenção	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar a gestão • Elo de Comunicação entre administração e administrados • Própria atuação do órgão • Existência da própria ouvidoria • Consistência das respostas 	A ouvidoria está dentro do programa Prefeitura Avançada que pretende levar a prefeitura a todas as regiões de Lavras.
	Missão	<ul style="list-style-type: none"> • Caminho a ser seguido • Porta de entrada • Coletar informações • Indicativo de problemas • Canal direto • Órgão de cobrança 	Assegurar e difundir o exercício da cidadania e sua plenitude
	Função Avaliativa	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar falhas • Corrigir falhas e ameaças • Diagnóstico 	Contribuir para a melhoria e excelência dos serviços públicos
	Órgão Fiscalizador	<ul style="list-style-type: none"> • Ingerência • Órgão de cobrança 	Modificar a visão de um órgão fiscalizador para um instrumento de avaliação com educação continuada
	Pontos Fortes	<ul style="list-style-type: none"> • Registro e repasse de informações • Valor informativo • Triangulação de informações • Instrumento avaliatório 	Verificar se a ouvidoria cumpre a sua missão
	Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura física • Falta de conhecimento setorial • Prazos reduzidos 	Detectar as falhas para melhorar a atuação

“continua”

Quadro 4 “conclusão”

Eixo 2 – Visão: o instrumento ouvidoria pelos Gestores				
Temas	Categorias		Unidade de Registro	Unidade de Contexto
	Divulgação		<ul style="list-style-type: none"> • Site • Mídia Espontânea • Publicidade pública 	Conhecer a ouvidoria para poder participar
Instrumento de Controle	Controles	Social	<ul style="list-style-type: none"> • Participação popular • Principal caminho • Ponte entre o cidadão e a prefeitura • Demandas coletivas 	Efetivação dos direitos sociais – participação popular na fiscalização da gestão
		Interno	<ul style="list-style-type: none"> • Respostas às solicitações • Relatórios Gerenciais • Planejamento estratégico • Tomada de decisões 	Primar pela excelência na qualidade da prestação dos serviços públicos.
		Ambos	<ul style="list-style-type: none"> • Combate à corrupção • Propostas - mudança administrativa 	Fiscalização da gestão pelos cidadãos e melhoria na prestação dos serviços públicos

Fonte: Dados da pesquisa

5.2.3 A ouvidoria em ação: funcionalidade e visão frente à participação popular e ao controle social

Dentro da democracia alternativa, que tem na participação popular um mecanismo de emancipação social, busca-se, por meio da Ouvidoria, reafirmar a participação formal, que mesmo despida de conteúdo decisório pode levar a essa emancipação, principalmente considerando-se o conhecimento que o cidadão adquire quando faz uso consciente de seu direito de participar na gestão da coisa pública. Participar é exigir que o Estado cumpra sua função do bem estar social, é a razão da complementaridade entre democracia representativa e participativa. É buscar na demodiversidade formas de democracia e adaptá-las à comunidade política com primazia do público sobre o privado, fazendo nascer uma cultura cívica de participação em detrimento da cultura da apatia política e da falta de associalismo da sociedade brasileira.

Nessa busca incessante de aproximação entre democracia representativa e participativa para a efetivação dos direitos fundamentais e sociais faz-se dos experimentalismos democráticos um mecanismo de emancipação social, dentre os quais se destaca a Ouvidoria como instrumento precípua de controle social e por sua vez, de participação popular frente à gestão pública.

É certo que participação popular e controle social não se confundem, apesar de estreitamente ligados dentro de um Estado Democrático de Direito. Assim, pelo controle fiscaliza-se a gestão durante todo o ciclo da política pública por meio da participação efetiva da população na gestão da coisa pública, mesmo que essa participação seja despida de conteúdo decisório, como é o caso das Ouvidorias públicas.

Portanto, a Ouvidoria, mesmo como instância administrativa e sem poder decisório, constitui-se em instrumento a representar o cidadão perante o Estado, propiciando o exercício do controle social sobre as atividades realizadas

por aquele aparato político e ente responsável pelo bem comum, dando oportunidades iguais a todos os seus cidadãos.

Feitas essas considerações trabalha-se neste tópico a Ouvidoria como instrumento de controle social e de participação popular, tomando por base a pesquisa empírica realizada na Ouvidoria municipal de Lavras/MG, nos meses de março e abril de 2013.

A Ouvidoria municipal de Lavras/MG, apesar de preconizar uma atuação voltada para o cidadão, na prática ainda não se constitui em efetivo instrumento de controle social, falta-lhe requisitos básicos, especialmente uma lei própria que trace seus objetivos e diretrizes. Em verdade, tornou-se o caminho mais fácil - a porta de entrada - para o cidadão buscar seus objetivos e, para a administração, um instrumento avaliatório, um termômetro para detectar falhas nas prestações públicas. Como porta de entrada do cidadão na administração, sua missão – instrumento de cidadania (transformação do cotidiano das demandas individuais em coletivas) esmorece, transformando-se em tese em mais um órgão burocrático na estrutura do poder.

O agir e a existência da Ouvidoria municipal estão condicionados à vontade do gestor e, portanto, seu foco de atuação segue as diretrizes do atual governo que vê a Ouvidoria como um instrumento avaliatório eminentemente de controle interno, um mecanismo auxiliar da gestão pública, apesar de pretendê-la como instrumento de controle social. E na linha de controle interno/instrumento avaliatório caminha a visão dos secretários municipais.

Uma Ouvidoria não é uma instância decisória, mas uma instância, última instância para a solução administrativa de conflitos e torná-la uma porta de entrada do cidadão na administração é o mesmo que transformá-la em uma central de protocolo. E é assim que a ouvidoria de Lavras vem atuando.

Atuando como porta de entrada no Executivo municipal, a Ouvidoria de Lavras/MG não atinge o objetivo principal de uma Ouvidoria, de ser o

representante do cidadão perante a administração, trabalhando em prol da realização de direitos fundamentais e sociais.

De fato, os números de atendimentos da Ouvidoria municipal de Lavras/MG, desde sua criação em 2009, levam a supor que a participação popular e por consequência o controle social, ainda são ínfimos, mormente se comparados à população da cidade de Lavras.

Nessa ordem de ideias, a título exemplificativo e tomando por base os dados do IBGE, em 2010 Lavras contava com 92.200 (noventa e dois mil e duzentos) pessoas residentes, vindo em linha ascendente já que a população residente em 2007 era de 87.421 (oitenta e sete mil, quatrocentos e vinte e um) habitantes, conforme censos demográficos de 2007 e de 2010.

De acordo com os gráficos de produtividade, apresentados no tópico funcionalidade entre os anos de 2009 e 2012, a Ouvidoria de Lavras registrou 3.263 atendimentos. Considerando a população censitária de 2010 (92.200) verifica-se que somente 3,5 % da população se valeram da Ouvidoria. Ainda, restringindo a análise para 2010, ano dos dados do censo relativos à população, verifica-se que somente 1,004 % da população utilizaram os serviços da Ouvidoria.

Esses dados podem ser visualizados nos gráficos abaixo.

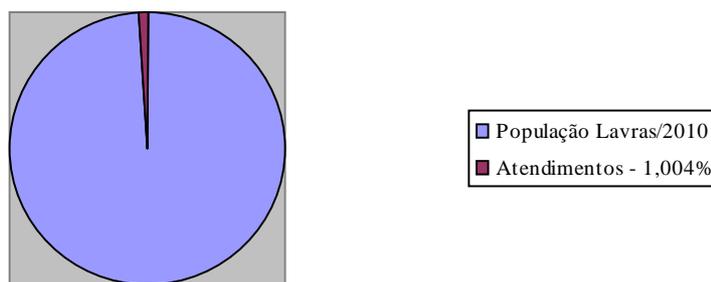


Gráfico 4 População 2010 X Atendimento, 2010

Fonte: dados da pesquisa, 2013, dados do IBGE, 2010.

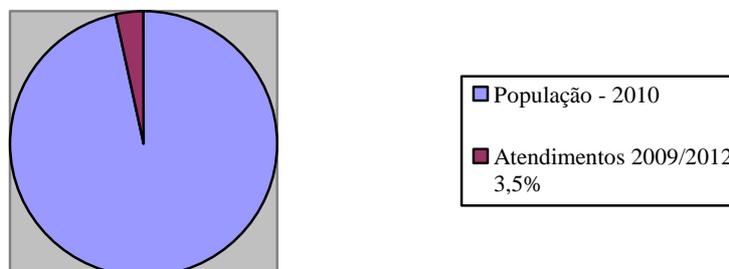


Gráfico 5 População 2010 X Atendimento 2009/2012.
Fonte: dados da pesquisa, 2013, dados do IBGE, 2010.

Pelo retratado nos gráficos acima algumas conclusões podem ser inferidas: a) a população lavrense desconhece a Ouvidoria como instância de interrelação entre Estado e sociedade, com função precípua de defender os cidadãos perante o Estado; b) os cidadãos estariam satisfeitos com os serviços públicos prestados ou se estavam insatisfeitos, devido à alienação política e à falta de uma cultura participativa, o indivíduo não exerce o papel proativo de cidadão e se cala diante da negativa de seus direitos.

Por outro lado, mesmo considerando a participação popular por meio da Ouvidoria frente à população local, pode-se dizer que apesar do índice reduzido a participação efetiva pode ter sido qualitativa, trazendo resultados para toda a coletividade. Nesse ponto destacam-se as ocorrências de lotes sujos de propriedade particular, cujo recurso foi o de modificar a legislação, tornando-a mais rígida e com um procedimento mais célere na aplicação das penalidades, visando reduzir os problemas trazidos pelo descuido com a saúde pública.

Considerando os números destacados da participação popular e alteração legislativa, a presença da Ouvidoria municipal de Lavras/MG na estrutura administrativa já demonstra, mesmo que de forma tímida, a importância e a

necessidade de valorização dessa instância democrática que faz do cidadão um agente coprodutor do bem público.

A Ouvidoria municipal de Lavras/MG, tanto pela funcionalidade quanto pela visão dos gestores, ainda não se firmou como instrumento efetivo de controle social e, por conseguinte, de participação social. Ainda há um árduo percurso para torná-la um instrumento de efetivação dos direitos individuais e sociais e um caminho para a emancipação social.

Assim, pretendendo-se que a ouvidoria municipal de Lavras/MG se torne um instrumento de cidadania e de aprimoramento da gestão pública, propõe-se, no próximo tópico, elementos constitutivos de uma tipologia para que esse instrumento desempenhe sua missão com excelência.

5.3 A ouvidoria como instrumento de controle social: dos elementos para uma proposição aos elementos para uma tipologia

Em síntese, a ouvidoria para se constituir em efetivo instrumento de controle social que efetive a participação popular na gestão pública deve estar pautada nos elementos a seguir descritos com a devida materialização e justificativa.

Primeiramente, a ouvidoria deve estar fundamentalmente baseada em valores representativos de sua existência e amplamente divulgada aos cidadãos. Estes elementos foram detectados nesse diagnóstico. Os princípios fundantes de uma ouvidoria são de ordem moral e legal, além dos princípios éticos intrínsecos à boa administração que devem circunscrever esse instrumento a fim de garantir atuação imparcial e levar à justiça social. Assim, o valor fundamental de uma ouvidoria é garantir a cidadania, atuando como representante do cidadão perante a administração de modo a garantir a interlocução entre sociedade e Estado.

Esses valores podem ser identificados na entrevista da ouvidora para quem a Ouvidoria serve de ponte entre o cidadão e a administração pública,

ratificados pela secretária do Meio Ambiente que disse ser a Ouvidoria o caminho para que o cidadão consiga ser ouvido pela gestão.

Na perspectiva de instrumento de cidadania e, por consequência de controle social, a Ouvidoria deve identificar oportunidades de melhorias e recomendar mudanças nos processos de trabalhos, contribuindo com a gestão na qual esteja inserida, além de lhe conferir credibilidade e confiabilidade.

Dessa forma, a ouvidoria deve transformar as demandas individuais em legítimas manifestações dos cidadãos, trabalhando pautada em fatos concretos que possibilitem agregação de valores democráticos tanto ao cidadão quanto à gestão, contribuindo para o atingimento de uma sociedade socialmente mais equilibrada. Acolher o cidadão e atuar com transparência, fazendo ecoar sua voz na administração pública deve ser a sua missão. Mas, precisamente, a ouvidoria deve reconhecer os cidadãos, sem qualquer distinção, como sujeitos de direitos e como participantes do processo de planejamento para a realização desses direitos, quer sejam as políticas públicas quer sejam os serviços públicos.

No tocante à ouvidoria de Lavras/MG, atualmente o seu foco de atuação não condiz com esse direcionamento, pois atua muito mais voltada para a gestão do que para os cidadãos. Ademais, o cargo de ouvidor é provido por nomeação do chefe do executivo, fato este que não lhe dá independência e não lhe confere autonomia para atuar. Como demonstrado no roteiro de pesquisa e também nas entrevistas, a Ouvidoria se presta mais a efetivar o controle interno, pois é utilizado como instrumento de avaliação e de diagnóstico pelos gestores.

Como objetivo geral, a ouvidoria deve atuar de forma isenta e independente na defesa dos direitos dos cidadãos tutelados na Constituição e em instrumentos normativos, bem como ser um instrumento de modernização administrativa a fim de fornecer subsídios para a melhoria dos serviços públicos prestados pela administração aos administrados. Deste modo, esse órgão deve responder aos cidadãos com transparência sobre as manifestações e,

principalmente, demonstrando os resultados produzidos em razão da participação social no âmbito da ouvidoria, avaliando sempre a efetividade desses resultados.

Uma ouvidoria pode e deve ser um instrumento de fortalecimento da democracia participativa em complementaridade à democracia representativa, fazendo ecoar a voz do cidadão na instituição, mas para tanto não dispensa elementos básicos de constituição.

Assim, considerando os casos de sucesso encontrados na literatura científica, as ouvidorias de Campinas e de Santo André, dois requisitos básicos para uma ouvidoria se tornar um instrumento efetivo de cidadania participando da realização de direitos individuais e coletivos são a independência e a autonomia, mapeadas como prejudicadas na Ouvidoria municipal de Lavras/MG, por ausência de instrumento normativo que trate especificamente desse órgão. A materialização desses requisitos advém da lei instituidora da ouvidoria que deve prever a forma de provimento, destituição do cargo de ouvidor e, ainda, um mandato por período que permita ao ouvidor desenvolver suas atividades, preferencialmente desvinculado do mandato do prefeito.

No caso da independência, a escolha do ouvidor deve ser feita por meio do processo eleitoral por segmentos sociais, processo esse que legitima a atuação do ouvidor em defesa dos direitos dos cidadãos, pois esses são em verdade, os fiadores de um mandato conferido ao ouvidor que imparcialmente e com trânsito livre dentro da administração representa os cidadãos. A ouvidoria de Santo André possui total independência do Poder Executivo, apesar de vinculada a ele, já a de Campinas subordina-se ao referido poder em virtude do provimento do cargo de ouvidor por nomeação do chefe do Executivo.

A autonomia se faz presente nas garantias necessárias deferidas legalmente ao cargo de ouvidor, tais como mandato por prazo certo e determinado do ouvidor, as causas de destituição do cargo com ciência

obrigatória do conselho consultivo e com quórum especial, bem como orçamento próprio e sede situada em local apartado da prefeitura.

Nos casos base de comparação, a ouvidoria de Santo André possui todos os requisitos, já a de Campinas possui autonomia relativa já que o ouvidor pode ser destituído do cargo a qualquer momento por decisão do prefeito municipal, com conhecimento do Conselho Consultivo, pois como as causas de cessação da atividade do ouvidor não estão expressas legalmente, o cargo é provido e declarado vago conforme a vontade do prefeito municipal.

Na lei que institui a ouvidoria devem estar previstas, também, as qualidades que devem ter um cidadão para exercer o cargo público de ouvidor, tais como idade acima de 21 anos, detentor de direitos políticos e ausência de condenação em sentença transitada em julgado em crimes contra a administração pública, à justiça e de improbidade administrativa. Devem constar ainda os papéis a serem desempenhados pelo ouvidor, responsabilidades e atribuições inerentes ao cargo. Frente aos princípios da boa governança deve haver, ainda, previsão de que o ouvidor não pertença aos quadros efetivos do Poder Executivo local e tampouco seja parente por afinidade ou consanguinidade do prefeito e/ou do vice-prefeito.

Relativo ao orçamento de uma ouvidoria é indispensável que lhe seja destinada dotação orçamentária suficiente à efetivação de sua missão e objetivos, como encontrados nos casos base de comparação. Também nesses casos a ouvidoria situa-se em local apartado do paço municipal, o que lhe permite atuar voltada para o cidadão e sem interferências da administração pública. Quanto ao local de funcionamento ainda deve ser de fácil acesso ao público e com acessibilidade às pessoas portadoras de necessidades especiais.

No caso específico de Lavras/MG e diante da precariedade de suas instalações infere-se que o orçamento não é suficiente para o desenvolvimento de suas atividades. Entretanto, seguindo as linhas dos casos de comparação,

localiza-se apartada da sede da prefeitura, com localização central. Contudo, o local é de acessibilidade restrita, porque não há facilitadores de acesso às pessoas portadoras de necessidades especiais.

Os prazos para tramitação e para respostas das demandas e as justificativas para seu descumprimento também merecem previsão normativa. Comandos esses descritos na lei de instituição das Ouvidorias de Campinas e de Santo André. Na ouvidoria de Lavras/MG, o prazo corrente para os trâmites das demandas é de 15 dias e foi firmado no cotidiano dos trabalhos pela Ouvidoria, não havendo previsão legal nesse sentido.

Funcionalmente, a ouvidoria deve possuir regimento interno aprovado pelo conselho consultivo, do qual o ouvidor deve ser seu presidente. Nesse documento devem estar previstas as atribuições e responsabilidades do ouvidor, bem como o horário de atendimento pessoal da ouvidoria, o qual deve ser compatível com o horário comercial, pois somente com um horário mais flexível pode-se alcançar uma maior participação popular.

No Regimento Interno, deve, ainda, haver previsão da formação da equipe da ouvidoria com uma composição mínima que permita um funcionamento efetivo, havendo substituição do ouvidor em caso de férias, licenças e impedimentos, bem como dos atendentes responsáveis por receber as manifestações e passá-las ao coordenador e ao ouvidor. A composição da equipe de Lavras/MG, contando hoje com duas colaboradoras, é insuficiente à continuidade do serviço em casos de ausência ou impedimento de uma das servidoras, acarretando, em tese, sobrecarga de trabalho ou mesmo a realização ineficiente de suas atividades.

A fim de agilizar os trâmites das demandas a ouvidoria deve contar com um sistema informatizado próprio que permita tratar as demandas individuais como coletivas, respondendo a solicitação do cidadão em tempo razoável.

Nesse caso, o exemplo da Ouvidoria de Campinas mais se amolda às diretrizes de uma Ouvidoria como instrumento de cidadania, pois ao unir reclamações semelhantes e cobrar a resolução dos problemas trabalha coletivamente as demandas individuais.

A fim de fortalecer a participação social e o controle social, a Ouvidoria deve trabalhar com uma interface social, fazendo dos órgãos associativos e também de instituições que têm por finalidade defender o cidadão um aliado na concretização dos direitos dos indivíduos, minorando as diferenças sociais e auxiliando o cidadão no caminho da emancipação.

Nesse sentido trabalham a Ouvidoria de Santo André e de Campinas, focadas tanto no controle social quanto na melhoria dos serviços públicos, com prestação de contas e responsividade, além da expedição de relatórios gerenciais que permitem inferir as falhas do serviço público, fazendo um diagnóstico da atuação a fim de subsidiar o planejamento da execução das políticas públicas naqueles municípios.

No caso específico de Lavras/MG, embora os gestores municipais avaliem a Ouvidoria como instrumento de controle interno, também a legitimam como instrumento de controle social. Contudo, seu funcionamento não vai ao encontro de um controle social efetivo, ou seja, apesar de legitimarem o papel de controle social da ouvidoria, o *modus operandi* desse órgão está aquém do mencionado controle social efetivo, apresentando ainda muitas lacunas, especialmente a falta de uma lei própria que trace suas diretrizes, missão e objetivos.

Desta pesquisa, acerca da função ouvidoria, infere-se que idealmente a ouvidoria no plano de instrumento democrático de construção da cidadania é um canal de comunicação entre Estado e cidadãos, que visa aproximá-los a fim de credibilizar as instituições públicas por meio da transparência e da

responsabilização da gestão pública, bem como de legitimar a atuação do Estado por quem realmente é o detentor do poder – o povo.

Contudo, nesse plano de construção de cidadania e de sua função precípua de controlar a gestão pública, o estágio atual das ouvidorias públicas brasileiras encontra obstáculos à sua eficiência em virtude da relação de dependência do poder que a institui, pois é fortemente tutelada por esse poder, caracterizando em muitos órgãos a cooptação de sua função: em vez de representar o povo, acaba por defender a instituição a qual pertence.

Nesse ponto, duas razões sobressaem para desnaturar a função de controle social e de instrumento de cidadania das ouvidorias públicas municipais: primeiro, porque resquícios do coronelismo e do clientelismo ainda determinam os rumos da política no país e, segundo, porque a apatia cívica e a falta de engajamento político dos indivíduos esmorece a força da sociedade civil como real detentora de direitos e garantias dentro de um Estado Democrático de Direito.

Portanto, o que dificulta a implantação de ouvidorias públicas municipais, como instrumentos de cidadania, e por seu turno como instâncias emancipatórias é a permanência dentro do Estado brasileiro de uma sociedade civil fraca e não emancipada que possibilita o distanciamento entre representantes e representados e o direcionamento das políticas públicas em favor de grupos dominantes.

Em relação à Ouvidoria de Lavras/MG a situação não é diferente. Instituída pelo poder a quem cabe fiscalizar, sequer possui um instrumento normativo que a leve a funcionar como órgão independente e autônomo e, com isso, se constituir em efetivo instrumento de controle social apto a fiscalizar a gestão e direcionar as políticas públicas em prol do interesse público. Entretanto, o controle social efetivo possui duas faces: o *modus operandi* de uma instituição (foco de atuação) como também a necessária participação popular que, como

visto nesta Ouvidoria, não obstante participações qualitativas são ainda pequenas se comparadas à população local. De modo que a sociedade lavrense precisa se articular e participar mais ativamente da gestão pública, tornando o cidadão coprodutor do bem público.

O quadro abaixo demonstra os elementos necessários para que uma Ouvidoria municipal se consolide como efetivo instrumento de controle social.

Quadro 5 Ouvidoria: um instrumento efetivo de controle social

Ouvidoria: Um instrumento Efetivo de Controle Social				
Bandeiras	Valor: Garantir a cidadania, atuando como do representante cidadão perante a Administração Pública.			
	Missão: Garantir a interlocução transparente entre Estado e Sociedade, constituindo-se em instrumento efetivo de controle social.			
	Objetivo: Atuar de forma isenta e independente na defesa dos direitos dos cidadãos tutelados na Constituição e em instrumentos normativos, bem como ser um instrumento de modernização administrativa.			
	ATRIBUTOS	MATERIALIZAÇÃO		JUSTIFICATIVA
LEI ORDINÁRIA	Independência	Forma de Provimento do Cargo do Ouvidor: Eleição		Imparcialidade do ouvidor.
	Autonomia	a) Mandato Fixo, preferencialmente desvinculado do Prefeito.		Inamovibilidade do ouvidor – Garantia para não destituição do cargo em casos fortuitos e trânsito livre dentro da administração
		b) Causas de destituição do Cargo (Razões da exoneração explicitadas na Lei)		
		c) Orçamento Próprio		Autonomia para se autogerir dentro da estrutura administrativa
LEI ORDINÁRIA	Funcionalidade	Regimento interno	1. Horário (Atendimento pessoal) 2. Prazos 2.1 Encaminhamentos de demandas 2.2 Respostas aos cidadãos 2.3 Justificativas para descumprimento	Definição de atuação administrativa da ouvidoria
			Sede Afastada do Paço Municipal	Preserva o cidadão e mantém a imparcialidade dos colaboradores.
			Sistema de Protocolo informatizado	Agilidade e registro das demandas, facilitando o trabalho e a emissão de relatórios – transparência.

“continua”

Quadro 5 “conclusão”

Ouvidoria: Um instrumento Efetivo de Controle Social				
Bandeiras	Valor: Garantir a cidadania, atuando como representante do cidadão perante a Administração Pública.			
	Missão: Garantir a interlocução transparente entre Estado e Sociedade, constituindo-se em instrumento efetivo de controle social.			
	Objetivo: Atuar de forma isenta e independente na defesa dos direitos dos cidadãos tutelados na Constituição e em instrumentos normativos, bem como ser um instrumento de modernização administrativa.			
	ATRIBUTOS	MATERIALIZAÇÃO		JUSTIFICATIVA
LEI ORDINÁRIA	Funcionalidade	Regimento interno	Conselho Consultivo <ul style="list-style-type: none"> • Composição • Reuniões (ordinárias e extraordinárias) • Remuneração (preferencialmente não remunerados) 	Assessoramento – visa auxiliar a ouvidoria em situações complexas; Auxiliam a fomentar a participação social
			Colaboradores <ul style="list-style-type: none"> • Definição da forma e da composição da equipe. 	Transparência na contratação dos servidores atuantes na ouvidoria
Interface social	Segmentos Sociais		Objetivos	Justificativa.
	Conselhos Gestores		Auxiliar a ouvidoria a transformar demandas individuais em coletivas	Identificação das demandas sociais
	Conferências Públicas		Avaliar as políticas públicas e propor soluções	Exercício pleno da cidadania – espaço político para reflexão das políticas públicas
	Orçamento Participativo		Esclarecer aos participantes as demandas captadas na ouvidoria	Fomentar a participação popular da ouvidoria
	Associações de Classe		Levar ao conhecimento dos associados os trabalhos da ouvidoria	Transparência da Administração Pública.
	Ministério Público		Auxiliar na detecção de demandas coletivas.	Instituição responsável pela defesa dos direitos individuais e coletivos indisponíveis.

Fonte: Dados da pesquisa

6 CONCLUSÃO

A democracia representativa já se consolidou como regime a governar o Estado brasileiro que, na atualidade, se diz democrático de direito. Mas, efetivamente para ser democrático, conforme preconizado na Constituição Federal, deferindo igualmente direitos a todos aqueles que estão submetidos ao pacto social, deve haver maior participação popular na gestão do interesse público. É essa participação popular, efetiva no ciclo de políticas públicas, um caminho a ser trilhado para se empreender uma sociedade mais justa e plural, reduzindo os problemas sociais acumulados ao longo de décadas, em virtude da propagação do capitalismo acentuado que fez aumentar as assimetrias sociais.

No Brasil, o momento é propício para redirecionar os rumos da Administração Pública e empreender novas formas de gestão democrática. Com a redemocratização, o modelo burocrático fincado na racionalidade legal restou ultrapassado, surgindo à necessidade de um novo modelo a gerir a nação. Em meados de 1995 começa a ser implantado no país o modelo gerencial com diretrizes para a eficiência dos serviços públicos e o controle de resultados da gestão. Entretanto, nesse modelo o cidadão foi reduzido a cliente como no mercado privado, sendo-lhe despida sua condição de agente político.

O modelo gerencial não foi suficiente para o desenvolvimento nacional e elevar o país à condição de nação de primeiro mundo, de modo que houve a necessidade de se aliar a esse modelo novas formas de governança.

A CF/88 preconizou a participação do cidadão na gestão do bem público. Assim, em paralelo ao modelo gerencial deve atuar o modelo societal, especialmente após a EC 19/98 que sedimentou de vez a participação dos usuários no serviço público ao dar nova redação ao § 3º do art. 37 da CF. Por consequência, a democracia brasileira atravessa um período de valorização da participação social na gestão pública. Nesse contexto, criar espaços em que o

cidadão tenha voz é importante para fortalecer a democracia contra-hegemônica, constitutiva de um dos caminhos para a emancipação social, conforme entendimento deste trabalho.

Assim, com o novo pacto social escrito na CF/88 muito tem sido feito para garantir a participação do cidadão no processo de planejamento e decisões da gestão, tais como a elevação de municípios à condição de entes federados, a descentralização do poder e de recursos, responsabilidades mais claras para as unidades federadas, a realização periódica de eleições, a iniciativa legislativa popular e a ação popular, dentre outros. Contudo, mesmo após já quase um quarto de século de vigência da CF/88, muitos dos recursos para a efetivação de uma democracia responsável e participativa ainda não foram concretizadas, ou seja, vigora ainda o que se chama de democracia formal ou representativa.

De fato, em sociedades de massa a democracia participativa é procedimentalmente impossível de modo que não se pode abrir mão do modelo representativo, todavia, aliar esse modelo ao participativo é medida que se impõe na atualidade democrática brasileira para melhor gerir *a res pública*. Mesmo porque a prática participativa é um passo importante na consolidação da democracia, vez que seu ponto primordial é o exercício do poder pela coletividade de forma plena e soberana. Também, é a participação um dos meios para a conquista da emancipação social, mesmo porque é a proatividade que possibilita conquistas e legitima o exercício do poder constituído.

Nesse caminho de prováveis mudanças paradigmáticas, mormente de abertura à participação popular e de redesenho da forma de administrar do Estado, com complementaridade das diretrizes gerencial e societal, busca-se atingir a eficiência e melhorar as prestações públicas pelo Estado a seu povo, de forma que devem ser construídos e difundidos instrumentos que viabilizem a proatividade do cidadão perante o Estado-gestor.

Dentre os instrumentos de participação cidadã e de controle social que pelo conhecimento e atuação proativa do cidadão podem conduzir a uma cultura cívica de proatividade em conjunto com o Estado, em contraponto com a cultura assistencialista e de acomodação pela qual passa grande parcela da população brasileira, destacam-se as ouvidorias públicas como mecanismos de controle da gestão pública e de aproximação entre sociedade e Estado.

Como experimentos democráticos as ouvidorias vêm se assentando na administração como órgão necessário à gestão pública, com dupla função: instrumento de controle social e instrumento de controle interno. Aquele que tem como função precípua fiscalizar a gestão e, portanto, uma das facetas disponíveis para combater ou mesmo inibir a corrupção, este, como um diagnóstico base a um planejamento estratégico, voltado à implementação das políticas públicas. Ademais, para além da função controladora da ouvidoria, este instrumento pode, mesmo que indiretamente, propiciar a formação política do cidadão por meio da informação e do conhecimento e, assim, se constituir em mecanismo de emancipação social.

Contudo, mesmo com essas funções em evidência e mais ainda pelo seu caráter emancipatório, a ouvidoria brasileira se encontra, hoje, em crise de existência e de legitimidade, em virtude da ausência de requisitos essenciais ao seu funcionamento como instrumento de controle social e de melhoria da gestão pública, pois a criação de uma ouvidoria, além de facultativa, tem suas diretrizes mais voltadas à gestão do que propriamente para o cidadão.

A pesquisa bibliográfica permitiu evidenciar, especialmente pelos casos de sucessos escolhidos na literatura científica, que os maiores obstáculos para a efetiva atuação de uma ouvidoria são: a falta de regulamentação legal, a ausência de elementos básicos de constituição: independência e autonomia, a ausência de infraestrutura física e de pessoal e do seu agir solitário sem interface social e participativa com outros segmentos coletivos da sociedade civil local.

A pesquisa empírica, com suporte na pesquisa bibliográfica, revelou que a ouvidoria de Lavras/MG atua focada no controle interno, não obstante os gestores locais a legitimarem como instrumento de controle social. Ademais, pela análise da funcionalidade e da visão dos gestores, infere-se que o *modus operandi* desse órgão não vai ao encontro do controle social efetivo, mesmo porque quando comparados aos casos de Campinas e de Santo André faltam-lhe todos os elementos que tornam uma ouvidoria um instrumento de cidadania e de valorização do cidadão coprodutor do bem público.

Inicialmente, destaca-se que houve um retrocesso para a Ouvidoria de Lavras que tinha lei própria (LC 123/2007) e agora está disciplinada na LD nº 1/2013, sendo-lhe reservado um único artigo dispendo sobre sua competência. Neste cenário, conclui-se que o órgão não detém independência e tampouco autonomia, estando vinculada ao Poder Executivo, com o cargo de ouvidor sendo provido por nomeação do prefeito e demissível *ad nutum* sem que haja qualquer justificativa legal.

Neste ponto, apesar dos entrevistados, especialmente a Ouvidora revelar que o prefeito municipal dá todo apoio à ouvidoria, este entendeu por bem revogar todos os dispositivos da LC nº 132/2007 que tratava da Ouvidoria municipal, quando poderia ter usado o instituto da derrogação, mantendo-se em vigência as disposições concernentes a esse órgão municipal. Sendo assim, atualmente o ouvidor municipal está totalmente subordinado ao gestor municipal o que pode levar a uma atuação parcial e voltada à administração, em detrimento de sua função básica de defensor o povo, tendo em vista a necessidade de manutenção do emprego do ocupante do cargo. Fato este dedutível, mas não comprovado pela pesquisa realizada.

Ao se comparar a Ouvidoria de Lavras com os casos de sucesso, verificou-se que todas estão localizadas apartadas da sede municipal e possuem orçamento próprio. Em relação ao orçamento depreende-se, diante da

precariedade da estrutura física e dos equipamentos, que os recursos para o órgão de Lavras são escassos e insuficientes ao desempenho de suas atribuições.

Quanto ao tópico a ouvidoria em números observou-se que os setores mais demandados são recorrentes, ou seja, em tese as reivindicações da população não estão tendo o efeito esperado. Entretanto, necessário ressaltar que pelas ocorrências registradas na ouvidoria houve modificação de lei municipal que balizou, de forma mais contundente, o procedimento para aplicação de penalidade a proprietários de lotes particulares que não mantêm sua propriedade limpa.

No eixo visão - o instrumento Ouvidoria pelos gestores sobressaiu à função controle interno e, como ponto forte, o valor informativo do órgão e a triangulação de informações que a Ouvidoria promove. Entretanto, a Ouvidoria municipal de Lavras/MG não se ajusta como instrumento de cidadania como os casos das ouvidorias de Campinas e de Santo André, pois atua como porta de entrada do cidadão na administração pública - uma central de protocolo, não tendo por função reunir demandas, fazer filtragem e realizar um diagnóstico das demandas sociais. Destaque-se que um dos entrevistados apontou como ponto fraco do órgão a falta de conhecimento da Ouvidoria sobre os setores da administração municipal, de forma que sem esse conhecimento não há como fazer filtragens e trabalhar as demandas individuais como coletivas.

Ao se cruzarem os eixos a ouvidoria em ação e visão - o instrumento ouvidoria pelos gestores, o objetivo foi de analisar o controle social e a participação popular por meio da atuação dos cidadãos na gestão pública.

Pela pesquisa pode-se supor, de um lado, que não há uma participação efetiva da população na gestão pública por meio da Ouvidoria e, por conseguinte não há controle social. Porém, de outro ângulo, pode-se afirmar que mesmo que a participação seja mínima se comparada à população, houve participação

qualitativa, porque por meio dos levantamentos estatísticos da Ouvidoria verificou-se a necessidade de mudança da legislação concernente a lotes sujos.

No tocante ao controle social necessário dizer que sua efetivação depende da população civil, mas em boa medida depende também da própria administração que deve tornar a gestão transparente e informar aos cidadãos os rumos que estão sendo dados ao gerenciamento da coisa pública, além da consideração das reivindicações da sociedade e da atuação no sentido de se corrigir as falhas do serviço público e melhorar a qualidade das prestações públicas.

Portanto, conclui-se que a ouvidoria municipal de Lavras/MG em seu estágio atual não se concretiza como instrumento de cidadania porque não obstante aproximar Estado e sociedade, não tem o condão de credibilizar a Administração Pública e legitimar as políticas públicas em virtude de seu agir estar condicionado às diretrizes da gestão pública, estando subordinada aos comandos da alta direção, legitimada a sua atuação pela Administração e não pelos cidadãos, a quem cabe representar.

Assim, levando-se em consideração o objetivo geral desta dissertação e as ações empreendidas para atingi-lo foi possível elaborar as diretrizes para que a ouvidoria municipal de Lavras/MG funcione como um efetivo instrumento de controle social à luz dos casos de sucesso das Ouvidorias de Campinas e de Santo André, destacando a necessidade dos seguintes elementos condutores: lei própria, independência e autonomia materializadas pela forma de provimento e destituição do cargo do ouvidor, bem como pelo orçamento próprio e suficiente e sede apartada do paço municipal. Também, é necessário que a ouvidoria conte com equipamentos que lhe permitam desenvolver suas atribuições com eficiência, especialmente um software capaz de gerenciar as demandas e transformar as reivindicações individuais em coletivas com resolução de problemas e gargalos do serviço público em prol de toda a comunidade.

Essas diretrizes podem orientar outros casos e até mesmo, no futuro, com mais elementos empíricos, ser formulado um modelo orientador e balizador para o *modus operandi* de uma ouvidoria pública como instrumento de controle social em nível nacional.

Todavia, convém destacar que o estudo apresenta limitações, pois não incorpora a visão do cidadão em relação à ouvidoria, sendo limitado esse olhar sobre o controle social, visto que os principais agentes – os cidadãos – não foram consultados. Assim, esta pesquisa abre espaço para que seja realizado um trabalho sobre a participação dos cidadãos na ouvidoria, a exemplo das pesquisas realizadas com cidadãos em outras instâncias democráticas como conselhos gestores, orçamento participativo, audiências públicas, etc.

REFERÊNCIAS

- ABREU, L. A. de. Elites políticas regionais: o caso das interventorias gaúchas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 187-197, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n30/12.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2013.
- ABUD, R. Ouvidoria municipal de Santo André. In: MÁRIO, C. G. de (Org.). **Ouvidorias públicas em debate: possibilidades e desafios**. Jundiaí: Paco Editorial, 2011. p. 71-98.
- ARAÚJO, J. F. F. E. de. **Avaliação da gestão pública: a administração pós-burocrática**. 2007. 16 p. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2012.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 maio 2012.
- BRASIL. Controladoria Geral da União - CGU. Relatório final. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL**, 1., 2012. Brasília, DF: CGU, 2012. Disponível em: <<http://www.consocial.cgu.gov.br/relatorio-final>>. Acesso: 23 fev. 2013.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE Cidades. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/index.php>>. Acesso em: 14 março 2013.
- BRAZ, A.; VARÃO, R. O papel das ouvidorias na comunicação organizacional. In: IASBECK, L. C. A. (Org.). **Ouvidoria: mídia organizacional**. Porto Alegre: Sulina, 2012. p. 57-77.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 10, p. 1-19, jun./jul./ago. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-10-JUNHO-2007-BRESSER%20PEEREIRA.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2012.

CARDOSO, A. S. R.; ALCÂNTARA, E. L. C.; LIMA NETO, F. C. **Ouvidoria pública e governança democrática**. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/OUVIDORIA%20P%C3%9ABLICA%20E%20GOVERNAN%C3%87A%20DEMOCR%C3%81TICA_VF%20-%20Antonio%20Rito.pdf>. Acesso em: 06 out. 2012.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 14 nov. 2011.

CENTUTIÃO, A. **Ombudsman: a face da empresa cidadã: como e por que instalar uma ouvidoria**. São Paulo: Educator, 2003.

CORREIA, F. A. **Do ombudsman ao provedor de justiça**. Coimbra: Livraria Almedina, 1979.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de direito constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2010.

CURADO, J. A. da S. A saga de uma ouvidoria pública em áspersos tempos não tão públicos: a experiência de Campinas. In: MÁRIO, C. G. de (Org.). **Ouvidorias públicas em debate: possibilidades e desafios**. Jundiaí: Paco Editorial, 2011. p. 99-136.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. UnB, 2001.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, A. de C.; ABREU, M. A nova “Velha” República: um pouco de história e historiografia. **Tempo**, Rio de Janeiro, n. 26, p.1-14, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tem/v13n26/a01v1326.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2013.

GOMES, M. E. A. C. Regime jurídico das ouvidorias públicas: elementos para uma tipologia. In: VISMONA, E. L. (Org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Associação Brasileira de Ouvidores Ombudsman, 2005. p. 55-84.

GUSTIN, M. B. S.; DIAS, M., T. F. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed. rev. e atua. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Cidades. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/index.php>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

LACERDA, A. V. de. **As ouvidorias do Brasil Colônia**. Curitiba: Juruá, 2000.

LE MOS, F. C. da S. (Org). **A ouvidoria como processo democrático: repensando estratégias de controle social no Pará**. Belém: Universidade Federal do Pará, 2009. Disponível em: <<http://www.anop.com.br/docs/historia.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2012.

MACHADO, J. A. P. **A formação das ouvidorias paulistas**. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2007. 4 p. Disponível em: <http://www.ouvidoria.unicamp.br/textos/A_formacao_ouvidorias_paulistas_.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2012.

MAGALHÃES, J. L. Q. de. Poder local no Brasil: a alternativa a democracia participativa. **Revista do Curso de Direito do Unicentro Izabela Hendrix**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 122-136, 2004. Disponível em: <<http://pe.izabelahendrix.edu.br/ojs/index.php/dih/article/viewFile/140/129>>. Acesso em: 04 mar. 2013.

MAGALHÃES, J. L. Q. de. **Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

MAJONE, G. **Do Estado positivo ao estado regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança**. 2006. Disponível em: <<http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/0/08/Majone.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2013.

MÁRIO, C. G. de. Ouvidorias públicas municipais no Brasil. In: _____. **Ouvidorias públicas em debate: possibilidades e desafios**. Jundiaí: Paco Editorial, 2011. p. 35-68.

MEDAUAR, O. **Controle da administração pública**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 19. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

OLIVEIRA, J. E. **Ouvidoria pública brasileira: a evolução de um modelo único.** In: A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/ombudsman. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Associação Brasileira de Ouvidores Ombudsman, 2005.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. **Lei 12.056**, de 02 de setembro de 2004. Dispõe sobre a instituição da Ouvidoria Geral do Município e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/ouvidoria/lei.php>>. Acesso em: 02 dez. 12.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAVRAS. **Lei Complementar nº 132**, de 20 de dezembro de 2007. Cria a Ouvidoria na Administração pública do município de Lavras.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAVRAS. Lei Delegada nº 001, de 02 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a organização e a estrutura da administração pública do poder executivo municipal de Lavras-MG, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Lavras**, Lavras, MG, 2 jan. 2013. Edição Nº 497. 29 p. Disponível em: <http://www.lavras.mg.gov.br/wp-content/uploads/2010/12/dom_497-02-01_2013.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. Lei nº 7.877, de 30 de agosto de 1999. Institui a Ouvidoria da Cidade de Santo André. **Diário do Grande ABC**, Santo André, SP, 10 jan. 2001. p. 4. Disponível em: <<http://www3.santoandre.sp.gov.br/portallouvidoria/>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. Lei nº 8.706, de 22 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a Ouvidoria da cidade de Santo André e dá outras providências. **Diário do Grande ABC**, Santo André, SP, 23 dez. 2004. Disponível em: <http://www3.santoandre.sp.gov.br/portallouvidoria/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=5>. Acesso em: 15 mar. 2013.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. C. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a co-produção do bem público. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA – ENAPG, 2., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2006. Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/ENAPG219.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2012.

SANTIN, J. R. O provedor de justiça europeu e a democratização das instituições comunitárias. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 152-169, 2012. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v55n2/09.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2013.

SANTOS, B. S. de (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, W. R. dos. **Ouvidoria, novas relações de consumo e o aperfeiçoamento da cidadania no Brasil: a experiência da Caixa Econômica Federal**. 135 p. 2006. Dissertação (Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2136/CPDOC.2006.WashingtonRobertodosSantos.=1>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TOURAINÉ, A. **O que é democracia?** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VISMONA, E. L. (Org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Associação Brasileira de Ouvidores Ombudsman, 2005.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Ed. UnB, 1999.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE

APÊNDICE A

1. Roteiro de Pesquisa

CARACTERÍSTICAS DO ÓRGÃO	
1) INSTITUIÇÃO:	
2) EQUIPE	
2.1 Efetivos ou requisitados	
2.2 Tempo de trabalho	
2.3 Treinamento	
3 ESTRUTURA FÍSICA	
3.1 Sede Própria	
3.1.1 Espaço	
3.2 Sede afastada da Prefeitura	
3.3 Localização central	
3.3.1 Onde?	
3.4 Sede possibilita atendimento sigiloso quando necessário e há acessibilidade (PNE)	
3.4.1 Como?	
3.5 Atendimento	
3.5.1 Pessoal	
3.5.2 Via 0800 (Gratuito)	
3.5.3 Atendimento on-line (correio eletrônico)	
3.5.4 Correio	
3.6 Espaço Físico	
3.7 Conselho	
3.7.1 Membros	
3.7.2 Oriundos de onde? especificar	
INDEPENDÊNCIA e AUTONOMIA	
1.1 Vinculado ao Poder Executivo	
1.2 Qual órgão?	
1.3 Posição que ocupa na estrutura do Poder (status)	
2 Lei Própria	
2.1 Qual?	
3 Ouvidor	
3.1 Nomeado	
3.1.1 Quem o nomeia?	

CARACTERÍSTICAS DO ÓRGÃO					
3.1.2 Quem o elege?					
3.2 Mandato					
3.2.1 Qual o tempo?					
3.2.2 Vinculado ao exercício do mandato do Prefeito					
3.2.3 Pode ser reconduzido					
4 Orçamento Próprio					
5 Reuniões Periódicas					
5.1 Com quem?					
PERFIL DO CIDADÃO					
1.1 Idade/anos	Até 20	20 a 30	31 a 40	41 a 50	Acima de 50
1.2 Renda /Salário Mínimo	Até 1	Até 3	Até 5	Entre 6 e 10	Acima de 10
1.3 Escolaridade/Ensino	Analfabeto	Fundamental	Médio	Superior	
1.4 Sexo	Feminino			Masculino	
1.5 Estado Civil	Solteiro	Casado	Divorciado	Companheiro	
FOCO DE ATUAÇÃO DA OUIDORIA	Controle Social – Defensor da cidadania			Instrumento de avaliação da gestão pública	
Em caso de outro foco, especificar.					
FORMAS/ DIVULGAÇÃO NO MUNICÍPIO	Folders	Imprensa	Portal - Internet	Cartazes	

APÊNDICE B**2. Roteiro de Entrevistas****2.1 Prefeito Municipal**

PERFIL PROFISSIONAL

- 1.1 Cargo:
- 1.2 Formação Acadêmica
- 1.3 Experiência Profissional na área pública

OUVIDORIA/QUESTÕES

- 1- Por que criar ou manter uma ouvidoria?
- 2. Qual deve ser a principal ação/missão de uma ouvidoria?
 - 2.1 - Qual o foco principal das atividades da ouvidoria da PML em sua gestão?
 - a. () Realizar ações de combate à corrupção (transparência e fiscalização)
 - b. 2 () Realizar propostas de mudanças administrativas
 - c. () Ambas
- 3 - A ouvidoria é um instrumento de controle?
 - () Sim () Não. Por quê?
- 3.1 - Que tipo de controle deve ser realizado pela ouvidora municipal de Lavras em sua gestão?
 - () Social
 - () Interno
 - () Ambos
- 4. A ouvidoria contribui para a melhoria dos serviços prestados à população?
 - () Sim () Não Como?
- 5. Como os servidores da PML (seus subordinados) devem identificar a função da ouvidoria na sua gestão?
 - a. () instrumento de controle
 - b. () instrumento de avaliação da gestão
 - c. () órgão fiscalizador de seu serviço

Por que?

6. Quais os pontos fortes e fracos da ouvidoria municipal de Lavras?

6.1 como contornar os pontos fracos?

6.2 A ouvidoria de Lavras atualmente está se constituindo em uma porta de entrada (atalho) para a demanda por serviços. Como resolver esse problema e valorizar a ouvidoria como última instância de acesso do cidadão ao Governo?

7. Os cidadãos lavrenses têm consciência do papel desempenhado pela ouvidoria na gestão pública municipal?

7.1 Em caso negativo, como contornar essa visão?

8. A PML desenvolve ações que incentivam a participação social na gestão?

8.1 Essas iniciativas divulgam (divulgarão) a ouvidoria como um instrumento à disposição da sociedade para fiscalizar a gestão?

8.2. O que a PML vem fazendo para divulgar à sociedade a ouvidoria?

8.2.1 – O que poderia ser melhorado nessa divulgação?

8.3 Como estimular a participação popular por meio da ouvidoria?

2.2 – Ouvidora

PERFIL PROFISSIONAL

2.1 Cargo:

2.2 Formação

2.3 Experiência Profissional na área pública

2.3.1 – áreas:

2.3.2 – tempo:

OUVIDORIA/QUESTÕES

1) Qual deve ser a principal ação/ missão de uma ouvidoria?

1.1 - A ouvidoria do município de Lavras tem alcançado essa ação? Como?

1.2 - Por que criar ou manter uma ouvidoria?

2) A ouvidoria é um instrumento de controle?

() Sim () Não. Por quê?

2.1 - Que tipo de controle é realizado pela ouvidora?

social

Interno

ambos.

2.2 – Qual o foco principal das atividades da ouvidoria da PML?

a. Realizar ações de combate à corrupção (transparência e fiscalização)

b. Realizar proposta de mudanças administrativas

c. Ambas

3 - A ouvidoria contribui para a melhoria dos serviços públicos prestados à população?

Sim. Não Como?

4 - Quais são as principais reclamações/sugestões/elogios que a ouvidora do PML recebe?

4.1 Já houve demanda por parte de grupos/ associações? (demandas coletivas)

4.2 - A resposta do órgão demandado é consistente?

Sim Não

4.2.1.A resposta do órgão demandado é consistente mesmo quando negativa?

Sim Não Por quê?

5 - Os cidadãos lavrenses têm consciência do papel da ouvidora na gestão pública municipal?

Sim Não Por quê?

6 Você saberia dizer qual é o perfil do cidadão que tem essa consciência?

6.1 E qual é o perfil do cidadão que não tem?

7 - Como os servidores da PML (você e os seus colegas) identificam função da ouvidoria?

a. instrumento de controle

b. instrumento de avaliação da gestão

c. órgão fiscalizador de seu serviço

7.1 - Há resistência por parte dos servidores quanto à função da ouvidoria?

7.2 - Os servidores da PML foram comunicados ou treinados (capacitados) sobre o papel da ouvidoria?

7.2.1 - Há pretensão de se fazer algum treinamento?

8 - Quais são os pontos fortes e fracos da ouvidoria da PML? Como contornar esses pontos fracos?

8.1 - Quais as principais dificuldades enfrentadas para a realização do trabalho da ouvidoria?

9 - O que a PML faz para divulgar a ouvidoria?

9.1 - O que poderia melhorar nessa divulgação?

10 - A PML desenvolve ações que incentivam a participação social?

() Sim () Não. Quais?

10.1 - Essas iniciativas divulgam a ouvidoria?

10.2 - Elas têm algum impacto para ouvidoria?

10.3 - Como estimular a participação popular por meio da ouvidoria?

11 - Os conselhos gestores do município são informados sobre demandas recebidas e soluções pela ouvidoria?

11.1 Os Conselhos Gestores levam reclamações, sugestões, elogios de sua respectiva área de atuação para a ouvidoria?

12 - Trâmites das demandas

Todos os atendimentos realizados pela ouvidoria são devidamente registrados e documentados?

() Sim () Não

12.1 Como são processadas as demandas?

12.2 Há a abertura de um processo administrativo para o acompanhamento das demandas?

12.3 – Como é feito o encaminhamento à secretaria demandada?

12.4 – Qual o tempo de arquivamento desses protocolos na ouvidoria (documento em papel)?

12.5. Como são processadas as demandas do ano anterior? Aquelas não encerradas mantêm o mesmo número?

2.3 – Secretários Municipais

PERFIL PROFISSIONAL

1.1 Cargo:

1.2 Formação:

1.3 Experiência Profissional na área pública:

1.3.1 – áreas:

1.3.2 – tempo:

OUVIDORIA/QUESTÕES

1 - Você conhece a ouvidoria municipal?

Sim Não

1.1 - Como conheceu a ouvidoria?

2 - Qual deve ser a principal ação/missão de uma ouvidoria?

3 - A ouvidoria é um instrumento de controle?

Sim Não. Por quê?

3.1 - Que tipo de controle é realizado pela ouvidoria municipal de Lavras?

Social

Interno

Ambos

3.2 – Sendo instrumento de controle, as atividades desenvolvidas pela Ouvidoria podem favorecer o combate da corrupção, ou seja, inibir a corrupção?

Sim Não. Como?

3.3 - Como os servidores da PML, incluindo você, identificam a função da ouvidoria?

a. instrumento de controle

b. instrumento de avaliação da gestão

c. órgão fiscalizador de seu serviço

3.3.1 - Como os funcionários (subordinados) identificam a atuação da ouvidoria sobre as atividades desempenhadas por eles?

4 - A ouvidoria contribui para a melhoria dos serviços públicos prestados à população? Como?

- 4.1 - Qual a implicação dos serviços da ouvidoria sobre o seu setor?
- 4.2 - Por meio da atuação da ouvidoria, já houve mudanças administrativas em seu setor?
- 5 – Sob uma visão setorial, quais são os pontos fortes e fracos da ouvidoria da PML?
- 5.1 Como contornar esses pontos fracos?
- 6 - Como são recebidas as manifestações da ouvidoria em seu setor?
- 7 – Diante da manifestação da ouvidoria, qual é o procedimento adotado pela Secretaria?