

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

**Carlos Augusto Borges Silva
Celurdes Alves Carvalho
Joedil Rita Moreira Brasil
José Ramalho de Oliveira
Juracy Batista Fonseca
Luciene Cristina Barreto Coutinho
Marleide Lúcia C. de Souza
Mércia Lemos de Carvalho
Renata Silva Fontoura**

OUVIDORIA E CONTROLE SOCIAL

**DEZEMBRO
SALVADOR / 2006**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

**Carlos Augusto Borges Silva
Celurdes Alves Carvalho
Joedil Rita Moreira Brasil
José Ramalho de Oliveira
Juracy Batista Fonseca
Luciene Cristina Barreto Coutinho
Marleide Lúcia C. de Souza
Mércia Lemos de Carvalho
Renata Silva Fontoura**

OUVIDORIA E CONTROLE SOCIAL

Monografia apresentada à Escola de Administração da UFBA como pré-requisito para obtenção de certificado do Curso de Extensão em Qualificação de Ouvidores.

Orientador: Prof. Eduardo Fausto Barreto

SALVADOR / 2006

A Ouvidoria é um autêntico instrumento da democracia participativa na medida em que transporta o cidadão comum para o âmbito da administração.

Rubens Pinto Lyra

RESUMO

O estudo sobre Ouvidoria e Controle Social pretende identificar em que perspectiva as Ouvidorias Públicas do Estado da Bahia contribuem para o Controle Social. Para tanto, torna-se necessário entender a origem e evolução histórica do Controle Social, destacando-se a participação do cidadão através dos Movimentos Sociais. Vale ressaltar que o Controle Social ganhou maior relevância no Brasil a partir dos anos 80, com a Constituição Federal de 1988 e as Leis Orgânicas que institucionalizaram os mecanismos de participação do cidadão nas políticas públicas. Portanto, este trabalho tem como objetivo demonstrar a importância da Ouvidoria enquanto instrumento democrático de Controle Social, que viabiliza a participação do cidadão na Gestão Pública. A metodologia utilizada foi a pesquisa de cunho qualitativo e quantitativo com coleta de dados através de questionários aplicados com vinte e cinco ouvidores públicos do Estado da Bahia escolhidos de forma aleatória, considerando universo de oitenta e cinco ouvidoria em todo o Estado. A Ouvidoria é descrita enquanto instrumento da gestão participativa com ênfase em três aspectos importantes: participação do cidadão na administração pública brasileira; breve resgate histórico e análise reflexiva da Ouvidoria enquanto instrumento de defesa dos direitos do cidadão e dos princípios da administração pública.

Palavras – chave: Ouvidoria, Controle Social, Gestão Participativa.

ABSTRACT

The study on “Ouvidoria” and Public Social Control intend to identify which perspective the “Ouvidorias” of the State of the Bahia contributes for the Social Control. For in such a way, becomes necessary to understand the origin and historical evolution of the Social Control, being distinguished it participation of the citizen through the Social Movements. It’ important to point out that the Social Control gained greater relevance in Brazil from years 80, with the Federal Constitution of 1988 and the Organic Laws that had institutionalized the mechanisms of participation of the citizen in the public politics. This work has as objective to demonstrate the importance of the “Ouvidoria” while democratic instrument of Social Control, that makes possible the participation of the citizen in the Public administration. The used methodology was the research of qualitative and quantitative matrix with collection of data through questionnaires applied with twenty and five public listeners of the chosen State of the Bahia of random form, considering universe of eighty and five “Ouvidorias” in all the State. The “Ouvidoria” is described while instrument of the participator management with emphasis in three important aspects: participation of the citizen in the Brazilian public administration; soon historical rescue and reflex analysis of the “Ouvidoria” while instrument of defense of the rights of the citizen and the principles of the public administration.

Key-words: Ouvidoria; Social Control; Participator Management.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Demonstrativo da atuação do ouvidor em sua área de formação.....	19
Gráfico 02	Demonstrativo do tempo de serviço na instituição.....	20
Gráfico 03	Demonstrativo do tempo de serviço enquanto ouvidor na instituição.....	20
Gráfico 04	Demonstrativo do acúmulo de funções dentro da Instituição além da função de Ouvidor	21
Gráfico 05	Demonstrativo quanto ao vínculo hierárquico da Ouvidoria na Instituição	21
Gráfico 06	Demonstrativo do cumprimento dos prazos para o retorno das manifestações	22
Gráfico 07	Demonstrativo do encaminhamento de propostas aos gestores.....	23
Gráfico 08	Demonstrativo da utilização do trabalho da Ouvidoria para a melhoria da qualidade dos processos operacionais da sua Instituição	23
Gráfico 09	Demonstrativo da interpretação por parte dos ouvidores sobre o que é Controle Social	24
Gráfico 10	Demonstrativo do critério utilizado para a nomeação do Ouvidor.....	24
Gráfico 11	Demonstrativo do acompanhamento do trabalho da Ouvidoria	25
Gráfico 12	Demonstrativo do nível de autonomia da Ouvidoria na instituição na defesa do interesse do cidadão.....	25
Gráfico 13	Demonstrativo do aproveitamento do trabalho da Ouvidoria para a melhoria da qualidade dos processos da instituição.....	26
Gráfico 14	Demonstrativo quanto ao conhecimento do que é o Instituto da Ouvidoria.....	27
Gráfico 15	Demonstrativo quanto ao conhecimento da existência da Ouvidoria no Estado da Bahia.....	27
Gráfico 16	Demonstrativo quanto ao conhecimento do acesso aos serviços de Ouvidoria.....	28
Gráfico 17	Demonstrativo da utilização dos serviços prestados pela Ouvidoria.....	28
Gráfico 18	Demonstrativo da avaliação do atendimento prestado pelo ouvidor.....	29
Gráfico 19	Demonstrativo quanto ao recebimento de retorno/resposta da manifestação	29

SUMÁRIO

Resumo/Abstract	iv
Lista de Gráficos	v
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 CONTROLE SOCIAL: ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	3
3 A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PARTICIPATIVA.....	10
3.1 A participação popular na administração pública brasileira.....	10
3.2 Ouvidoria: um breve resgate histórico.....	12
3.3 A Ouvidoria como instrumento de defesa dos direitos de cidadania e dos princípios da administração pública.....	14
4 METODOLOGIA: INVESTIGANDO A TEMÁTICA.....	17
4.1 Tipo de pesquisa.....	17
4.2 Universo da Pesquisa.....	17
4.3 Amostra.....	17
4.4 Instrumento de coleta dos dados.....	17
5 RESULTADOS DA PESQUISA.....	19
5.1 Análise da Pesquisa com Ouvidores.....	19
5.2 Análise da Pesquisa com Dirigentes.....	24
5.3 Análise da Pesquisa com o Cidadão.....	26
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
REFERÊNCIAS.....	33
APÊNDICES.....	35

1. INTRODUÇÃO

A consciência da sociedade quanto à sua importância na condição de agente de mudança diante das constantes transformações sociais ocorridas ao longo dos últimos anos criou um novo perfil de cidadão, mais exigente, conhecedor dos seus direitos e motivados a fazer ocupar o seu lugar no jogo do poder. Nesse contexto, busca-se caminhar na direção de se criar um pensamento crítico sobre a Administração Pública, onde a democracia deve permear a relação Estado-Sociedade, objetivando-se estabelecer uma gestão participativa onde o poder do cidadão possa influir nas políticas públicas, contribuindo assim para a efetivação do controle social.

A consolidação da democracia exige o desenvolvimento de novos instrumentos para modernizar o Estado, alterando o foco da Administração Pública e redirecionando-a para atendimento ao cidadão. Diante desse cenário, a Ouvidoria surge como um eficiente canal de comunicação que aprimora o irreversível processo de democratização das políticas públicas.

Nesse contexto, faz-se necessário identificar em que perspectiva as Ouvidorias Públicas do Estado da Bahia contribuem para o controle social. Este trabalho pretende, pois, contribuir para a ampliação do conhecimento a respeito do tema “Ouvidoria e Controle Social”. O estudo se constitui em uma pesquisa empírica também fundamentada em revisão de literatura, objetivando demonstrar a importância das Ouvidorias enquanto instrumento democrático de controle social que viabiliza a efetiva participação do cidadão na gestão pública. A referida pesquisa, de cunho qualitativo, foi realizada através de coleta de dados sobre o tema supracitado, através de questionários (apêndice) tendo como público alvo ouvidores pertencentes a 25 Ouvidorias públicas do Estado da Bahia, escolhidas de forma aleatória, considerando o universo das 85 instituídas em todo o Estado.

Inicialmente aborda-se a temática “Controle Social”, perfazendo uma análise histórica do tema, justificando a sua origem à luz das Ciências Sociais e a sua evolução no cenário político nacional.

No segundo momento a Ouvidoria é descrita enquanto instrumento de gestão participativa, sendo este o eixo principal da fundamentação teórica deste estudo, com ênfase em três aspectos importantes: a participação popular na administração pública brasileira; um breve resgate histórico sobre a Ouvidoria e

uma análise reflexiva do instituto Ouvidoria enquanto instrumento de defesa dos direitos do cidadão e dos princípios da administração pública.

Busca-se assim, descrever a metodologia utilizada para a elaboração e contextualização da pesquisa (campo empírico), caracterizando o tipo de pesquisa adotado, o universo, a configuração da amostra, os instrumentos utilizados para a coleta dos dados e a forma como foram conduzidas a sistematização e análise dos mesmos.

Apresentam-se ainda os resultados da pesquisa através de gráficos, procedendo-se à análise dos dados coletados, revelando os achados que se fizeram possíveis ao longo do estudo.

A elaboração deste trabalho priorizou a leitura clara e objetiva, no intuito de facilitar o entendimento do conteúdo descrito e, instigar a perspectiva de novas investigações e análises dentro do tema, bem como estudos correlatos, uma vez que o enfoque explorado não se esgota nele mesmo, sugerindo, assim, possibilidades outras de tratamento científico ou técnico para explorar e conhecer o papel da Ouvidoria enquanto instrumento de controle na relação Estado - Sociedade.

2. CONTROLE SOCIAL: ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA.

A definição de Controle Social, a exemplo de outros conceitos, ainda não se cristalizou, tendo diversas alternativas de conceituação. Esta temática é difundida, pelos mais diversos autores, em contextos teóricos e metodológicos igualmente heterogêneos. O sentido da palavra *controle* assume diversas conotações dependendo da forma e do contexto em que é utilizada. Na língua portuguesa, a referida palavra tem um sentido de dominação e, talvez por isto, o controle é muitas vezes visto como um procedimento inconveniente e inoportuno. É de origem francesa “*controlê*” e foi introduzida no Direito Brasileiro por Seabra Fagundes em sua monografia *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, em 1941 (MEIRELES, 1995). Quando se junta à palavra “controle” o termo “social” surge o *Controle Social*, ou seja, o controle de origem na sociedade. Na verdade, qualquer controle tem origem na sociedade que é a quem se devem reportar todos os entes que a representam.

Apesar de cada vez mais utilizado nas discussões relativas à Administração Pública, *Controle Social* é um conceito com origem na Sociologia, onde a tal expressão está voltada para o estudo “do conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros e um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados” (BOUDON; BOURRICAD, 1993, p.101). Deste modo, mesmo nos dicionários, busca-se com frequência precisar melhor a noção a partir de uma recuperação de sua história, cujas raízes mais remotas podem ser encontradas nas formulações clássicas de Émile Durkheim (1978) acerca do problema da ordem e da integração social, onde privilegia a manutenção da ordem social. A expressão propriamente dita foi cunhada e posteriormente desenvolvida pela sociologia norte-americana, sobretudo no século XX. Ao invés de pensar a ordem social como regulada pelo Estado, os pioneiros do tema na Sociologia norte-americana estavam mais interessados em encontrar na própria sociedade as raízes da coesão social. O acento conservador desta perspectiva, e que já estava presente nas idéias de Durkheim, torna-se evidente: desejava-se entender muito mais as raízes da ordem e da harmonia social do que as condições da transformação e da mudança social.

Ainda na sociologia a expressão “Controle Social” é utilizada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade, submetendo os

indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Já na psicologia, a dimensão subjetiva do Controle Social é tratada por Freud que concebe o superego como absorção das normas sociais pela estrutura da personalidade fazendo com que se internalize no indivíduo o próprio conteúdo deste controle. Na concepção de Carvalho (1996, p. 14):

“O termo controle social foi recentemente apropriado pelo senso comum que inverteu seu significado original estabelecido pela sociologia e pela psicologia. De conceito descritivo do processo de influência e domínio coletivo (Estado) sobre o individual (grupos sociais) transforma-se em conceito operacional para designar o processo e os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado”.

Nas ciências política e econômica, a expressão Controle Social é ambígua, podendo ser concebida em sentidos diferentes baseados em concepções de Estado e de sociedade distintas. Desta forma, a definição de controle social é construída no eixo da relação entre Estado e a sociedade civil.

Após a Segunda Guerra Mundial, a expressão aponta para outra direção: relação do Estado com os mecanismos de controle. A coesão social não será mais vista como resultado da solidariedade e da integração social, mas sim como resultado de práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas classes dominantes.

Michel Foucault, apesar de não utilizar essa expressão de modo explícito, busca uma abordagem mais complexa e com foco nas experiências de poder que não se reduzem às formas instrumentais e funcionais de controle social. Em sua obra *Vigiar e Punir* (1975), Foucault refere-se à punição como “tecnologia de poder” complexamente articulada às demais práticas sociais, abrindo espaço para interpretações mais multidimensionais acerca das transformações da punição na sociedade moderna. As regras disciplinares, próprias da prisão, têm um alcance que vão além dos muros da instituição, constituindo, assim, tecnologias de poder que, partindo dessas práticas prisionais, disseminam-se por toda a sociedade, em outras instituições a exemplo de fábricas, hospitais, escolas, etc.

Segundo Valéria Correia (2002), duas concepções são básicas: o controle do Estado sobre a sociedade e o controle da sociedade sobre as ações do Estado. E, mesmo nestes dois sentidos, existem diferenças devido ao entendimento da função do Estado, da extensão do seu poder e da forma como o mesmo é concebido na sociedade civil.

No que se refere à primeira concepção, o Controle Social é entendido como controle do Estado sobre a sociedade em favor dos interesses da classe dominante, implementando políticas sociais para amenizar os conflitos de classe. Por trás desta perspectiva está a concepção de Estado Restrito, ou seja, Estado como administrador dos negócios da classe dominante (CORREIA, 2002). Desta maneira, pode-se afirmar que a economia capitalista necessita de formas de Controle Social que garantam a aceitação da ordem do capital pelos membros da sociedade. “A burguesia tem no Estado, enquanto órgão de dominação de classe, o aparato privilegiado no exercício deste controle, embora não se esgote, abarcando as instituições da sociedade civil”. (IAMAMOTO & CARVALHO, 1988, p.108). Segundo esses autores, essas instituições seriam mecanismos de controle para manter a ordem social, difundindo a ideologia dominante e reforçando, assim, normas e comportamentos legitimados socialmente.

No que tange à segunda concepção, entende-se Controle Social como controle da sociedade ou de setores organizados da mesma sobre as ações do Estado. Deste ponto de vista, a sociedade tem possibilidade de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas. Esta perspectiva está embasada na concepção de Gramsci acerca de Estado Ampliado, ou seja, o Estado visto como perpassado por interesses de classes, sendo um espaço contraditório que atua como representante da classe dominante, porém, incorporando demandas das classes subalternas (CORREIA, 2002, p.121).

“É neste campo contraditório das políticas sociais que surge um novo conceito para o Controle Social: atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas”.

No Brasil, as discussões relativas ao controle social aparecem nos debates do pensamento social já no final dos anos 70. Esta fase foi marcada por uma grande crise no capitalismo monopolista, com uma forte recessão da economia capitalista internacional, colocando em xeque suas auto-designadas três décadas de “glória”. Em 1978, com a eclosão dos grandes movimentos grevistas, algumas alterações de ordem mais institucional começaram a acontecer. As mudanças contidas nos decretos, portarias e despachos do Governo procuram incorporar os novos dados políticos numa dimensão

conservadora. O importante era administrar um consenso que permitisse, até certo ponto, a participação.

Portanto, a legalidade da participação e da descentralização das políticas públicas foi resultado das lutas de setores progressistas pela redemocratização do país desde o final da década de 70, em contraponto à extinção dos canais de interlocução entre o Estado e a sociedade e à centralização burocratizada e conservadora das políticas na esfera federal, características dos governos ditatoriais. A luta pela descentralização dessas políticas visava maior autonomia dos estados e municípios, entre a gestão e a população (CORREIA, 2002).

A partir dos anos 80, essa abordagem revisionista dos mecanismos de controle social sofre um novo conjunto de críticas. Na verdade, a mudança da valorização do problema ao longo do século XX, em que a temática do controle social deveria ser vista em termos de dominação e não de cooperação, não alterou o núcleo original da discussão, que permaneceu quase sempre dependente da tradição inaugurada por Durkheim, que consiste em pensar as instituições sociais a partir de uma concepção relativamente unificada da sociedade, tendo ainda, como pano de fundo, a questão da integração social (CASTELL, 1988).

A temática do Controle Social ganha visibilidade no decorrer da década de 80 com a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas, quando da elaboração da Constituição de 1988 e das leis orgânicas posteriores. Foram criados os Conselhos de Gestão de Políticas – instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo bem como as Conferências Setoriais. Este tipo de participação adquiriu uma direção de controle social por parte dos segmentos organizados da sociedade sobre as ações do Estado com o objetivo de, cada vez mais, atender aos interesses da maioria da população, em reverso ao período ditatorial de controle exclusivo do Estado sobre a sociedade, quando era cerceada qualquer expressão da mesma.

A relação entre o Estado e a sociedade continua sofrendo modificações na década de 80. De um lado, o Estado passa a reconhecer os movimentos sociais como interlocutores coletivos, respondendo a algumas de suas demandas, do outro, estes movimentos admitem negociar com o Estado por meio da política pública. Na perspectiva dos *movimentos populares* que admitem uma interação com o Estado, este é considerado permeado por contradições das lutas políticas entre as classes sociais, possibilitando incorporar as demandas das classes populares ao implementar as referidas políticas.

As evidências revelam que a área de saúde foi pioneira nesse processo, devido ao movimento pela Reforma Sanitária, que surge na segunda metade da década de 70, tendo como marco histórico a realização da VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, cujo Relatório Final constituiu-se o Projeto da Reforma Sanitária, tendo como um dos eixos a participação dos setores organizados da sociedade civil no Sistema de Saúde na perspectiva do Controle Social.

Na Constituição Federal de 1988, uma das fontes importantes para o exercício do Controle Social é o Ministério Público ao qual compete, de acordo com a Carta Magna, a função de “guardião da sociedade”, vigilante da ordem e do respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados aos cidadãos. Existem instrumentos e medidas que podem e devem ser utilizados para a defesa dos direitos de cidadania, cuja legitimidade vai crescendo à medida que a própria divulgação destes canais possa permitir uma oportunidade para que sejam vistos os efeitos de seus usos e manifestações. Entre estes instrumentos vale mencionar a Comissão de Seguridade da Câmara dos Deputados e das Assembléias Legislativas, os Tribunais de Contas e as Comissões de Saúde das Câmaras Municipais.

Entre as medidas de direitos e garantias constitucionais estão disponíveis vários instrumentos de ação jurídica, individuais ou coletivos. Dentre os direitos de origem individual, está o *de petição*, de qualquer pessoa física ou jurídica aos Poderes Públicos, em defesa dos direitos ou contra o abuso de poder; o *de mandado de segurança*, por quaisquer cidadãos que tenham seus direitos ameaçados ou ofendidos, contra qualquer autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições públicas. No grupo dos instrumentos coletivos, encontra-se o *mandado coletivo*, impetrado por partido político, representação sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída do poder público e a *ação popular*, que visa anular ato público lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, e que lese a moralidade pública, o meio ambiente, o patrimônio histórico e cultural, conferindo ao povo a legitimidade para a proteção do interesse coletivo.

A utilização de tais medidas e instrumentos pressupõe a necessidade de um processo de apropriação e desenvolvimento de uma consciência cívica e coletiva, para o pleno respeito aos princípios jurídico-normativos que somente encontram consistência, quando concretizados na vida cotidiana e quando coletivizados.

Na década de 90, surge o fenômeno da globalização, flexibilizando as relações capital-trabalho, terceirizando serviços, anteriormente assumidos por servidores públicos, privatizando instituições públicas e organizações estatais, desregulamentando o que estava sob o amparo de normas estabelecidas. Nesse contexto, é exigida a desregulamentação do Estado e a volta do mercado como regulador da economia e da sociedade, tendo como consequência o desmonte das Políticas Públicas.

Segundo Bresser Pereira (1997, p.39), o espaço público volta a crescer no plano não-estatal do Controle Social. Para ele, um dos instrumentos de controle é o contrato de gestão, acompanhado dos conselhos na administração das organizações sociais e agências executivas. Os princípios norteadores dos mecanismos de controle são: o princípio econômico da eficiência; da maior difusão do poder; da maior automacidade dos controles; do aumento do espaço público não-estatal, de modo combinado à administração gerencial.

Existem grandes desafios para o exercício do Controle Social, apesar do controle da sociedade sobre o que é público está garantido legalmente na Constituição Federal e em algumas leis federais, estaduais e municipais. O poder do cidadão de influir sobre as políticas públicas e na promoção da qualidade de vida é um componente intrínseco da democratização da sociedade e do exercício da cidadania.

Segundo Valéria Correia (2002), para que o Controle Social exista de fato, é necessário controlar os recursos, visto que, mediante sua locação, são definidas as políticas públicas. É determinante controlar os recursos públicos numa conjuntura de gastos sociais e gastos do Estado, além de algumas situações que retratam seu uso clientelístico e sua apropriação por parte de organizações privadas.

Para a referida autora, existem alguns desafios para o exercício do Controle Social, dentre os quais desprivatizar o que é público, combatendo o clientelismo e a transferência de recursos públicos para a rede privada propondo investimento na ampliação da rede pública. Deste modo, a estratégia mais importante para a efetivação do Controle Social é o fortalecimento dos movimentos populares e sindicais, pilares desse processo sem os quais o controle será meramente formal.

O Controle Social não deve ser traduzido apenas em mecanismos formais e, sim, refletir o real poder da população que, se bem informada, será capaz de modificar planos e políticas públicas que busquem atender aos interesses coletivos, compreendendo “público” como uma expressão do conjunto das necessidades apresentadas pelos diferentes segmentos da sociedade.

Nesse contexto, pode-se afirmar que entre os instrumentos de Controle Social está a Ouvidoria por se constituir um canal de comunicação ágil e democrático que possibilita ao cidadão, usuário direto dos serviços, além do direito de reclamar, a oportunidade de participar na formulação de políticas nos órgãos públicos. É também uma oportunidade de exercitar sua cidadania num processo de Gestão Participativa, considerando-se que a participação é imprescindível para a democratização da sociedade vislumbrando a possibilidade de melhoria da qualidade dos serviços públicos.

3. A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PARTICIPATIVA

3.1 A participação popular na administração pública brasileira

No Brasil, o final da década de 1970, segundo a professora Ilse Gomes Silva (2004), se constitui um marco histórico para os estudos sobre a democracia e a participação popular. Nesse período, surgiu uma série de movimentos em que “novos personagens entraram em cena” (SADER, 1988), questionando as formas tradicionais de organização e prática, as estruturas sociais e o regime político do país. Esses “novos personagens” se constituíram em sujeito coletivo, “no sentido de uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades (...)”. (SADER, 1988, p.55)

Desde então, tornou-se irreversível o processo de transformação desse novo perfil de cidadão muito mais exigente, com vocação participativa, ansioso por uma melhor qualidade de vida, cioso de direitos econômicos, sociais e culturais e com uma crescente consciência do seu papel no jogo do poder.

Com a inserção desse novo personagem na história das políticas públicas mundiais, muitos países nas décadas de 80 e 90 optaram por regimes democráticos, adotando como modelo o Estado Democrático do Direito, destinado a proteger e implementar os direitos da pessoa humana. Com base nesse princípio da participação popular, a Constituição Brasileira acolhe os postulados da democracia representativa e participativa, onde predomina como pressuposto da democracia a existência de um processo dinâmico, com a existência de uma sociedade aberta e ativa que, no decorrer desse processo, vai oferecendo aos cidadãos possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no sistema político e condições de igualdade econômica, política e social.

Segundo Clémerson Merlin Cléve (1990, p. 83),

“(...) a cidadania vem exigindo a reformulação do conceito de democracia, radicalizando, até, uma idéia que vem de longa data. Tendência endereçada à adoção de técnicas diretas de participação democrática. Vivemos hoje um momento em que se procura somar a técnica necessária da democracia

representativa com as vantagens oferecidas pela democracia direta. Abre-se espaço, então para o cidadão atuar, direta e indiretamente no território estatal”.

Fábio Konder Comparato (1996, p. 10), em seu estudo *A nova cidadania*, considera ter havido uma evolução na concepção individualista do Estado Liberal para a noção de nova cidadania no Estado Social, concebida “em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção: é a idéia de participação”.

Dessa forma, a tendência autoritária da Administração Pública, no sentido de sobrepor os seus atos ao consentimento do cidadão, vem sendo substituída por novos modelos de gestão do interesse público, onde o papel do cidadão é valorizado como colaborador, co-gestor, prestador e fiscalizador das atividades da administração pública, a qual, segundo Cléve (1990, p. 94), “não é neutra, não se confunde com o simples aparato executor das políticas prescritas pelos representantes populares. A administração assume uma autonomia relativa, daí que não pode ficar exterior a áreas de influência da participação popular”, pois esta é “uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade” (PIETRO, 1993, p. 32).

A consolidação da democracia exige o desenvolvimento de novos instrumentos que modernizem o Estado, estimulem a participação e alterem o foco da administração pública, redirecionando-a para o atendimento ao cidadão, racionalizando os recursos públicos, combatendo os desperdícios e a corrupção, conferindo, enfim, maior transparência ao exercício do poder político.

Acompanhando as tendências mundiais, baseadas nos princípios da participação popular, a qual vem se tornando uma tendência irreversível na administração pública, vêm-se instituindo no Brasil vários mecanismos para garantir uma participação direta do cidadão no poder público, tais como o referendo, o plebiscito, as consultas e audiências públicas, os Conselhos de Gestão de Políticas e Serviços Públicos e o instituto da Ouvidoria, esta acompanhada da pessoal figura do Ouvidor/Ombudsman.

3.2 Ouvidoria: um breve resgate histórico

Segundo estudiosos, a figura do Ombudsman surgiu na Suécia, no início do século XIX, em um claro fortalecimento dos direitos dos cidadãos diante do poder do

Estado. A sua função era de fiscalizar a aplicação das leis por parte dos funcionários públicos. Ombudsman, expressão de origem nórdica, resulta da junção da palavra *omud* que significa “representante”, “procurador”, com a palavra *man* “homem” e não comporta variação de número ou gênero. A configuração do atual Ombudsman é de um representante do cidadão agindo em defesa dos seus direitos e a universalização desta figura é uma realidade em todo o mundo. Na Europa ele é conhecido como “Parlamentar”; nos países de origem hispânica como “Defensor del Pueblo”; na França como “Médiateur” e em Portugal como “Provedor de Justiça”. São muitas as denominações, mas as características são semelhantes nos diversos países, tendo pontos em comuns como o exercício das suas funções com autonomia e independência, recebimento e tratamento de reclamações e sugestões, acesso direto à administração, combate a erros, omissões e abusos dentre outras.

No Brasil, na época do período colonial surgiu a idéia do Ouvidor Geral inspirado no modelo escandinavo do Ombudsman, que tinha por função uma representação do cidadão diante do órgão público. O desenho atual de defensor dos direitos da sociedade e representante da mesma junto à administração pública foi adotado em 1986, quando se implantou o instituto da Ouvidoria a partir de um modelo simples, ágil, não burocrático e de fácil acessibilidade ao cidadão comum, visando uma oportunidade de se criar um canal aberto para a participação da sociedade visando a melhoria dos serviços públicos; um espaço na esfera pública de respeito ao cidadão.

Durante o processo constituinte, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais incluiu no anteprojeto da Constituição a criação de “Defensoria do Povo”, órgão similar às Ouvidorias autônomas, tendo como atribuição principal “(...) apurar abusos e omissões de qualquer autoridade e indicar aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção e punição”(Art.56 do anteprojeto da Constituição). Infelizmente, a proposta de Defensoria do Povo não foi aprovada pela Assembléia Nacional Constituinte, deixando um vazio em termos de referencial no ordenamento jurídico nacional para respaldar a criação das Ouvidorias públicas. Segundo Lyra (2004, p.123), “isto explica, também, a existência meramente informal de boa parte das atuais Ouvidorias”.

No entanto, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, determina que a Administração Pública deve obedecer ao princípio da eficiência e prevê a ação de órgãos de atendimento às reclamações relativas à prestação dos serviços públicos como

forma de participação do cidadão-usuário. Nesse sentido, considerando o aspecto ético da participação e valorização do cidadão, o referido artigo estabelece o seguinte:

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 da 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;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública”.

Nesse contexto, embora a Constituinte de 1987/1988 não tenha acolhido a proposta de instituir o Ouvidor com as características clássicas, nos dias atuais as Ouvidorias são instituídas com base nos princípios supracitados da participação cidadã. Assim, o ouvidor, geralmente, exerce suas funções através de nomeação pelo dirigente máximo do órgão, devendo contribuir para o fortalecimento dos direitos do cidadão, aproximando-o da instituição, agindo em contato direto com o poder decisório e prevenindo a repetição de erros e abusos, estimulando, assim, o processo de melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos.

3.3 A Ouvidoria como instrumento de defesa dos direitos de cidadania e dos princípios da administração pública

Dentre as principais atribuições da Ouvidoria, destaca-se a ação crítica e propositiva. Por se tratar de um instrumento que permite o conhecimento da realidade institucional, a Ouvidoria pode atuar internamente de forma crítica e, a partir das

demandas recebidas, o ouvidor poderá ter uma visão macroestrutural da organização e fornecer subsídios para o planejamento e o redirecionamento de ações e serviços de acordo com as reais necessidades da população usuária, atuando como agente de mudança.

Em situações de práticas administrativas não condizentes com os princípios constitucionais da administração pública, ou seja, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ou, ainda, diante de comportamentos elitistas, fisiológicos, clientelistas ou corporativistas, “o ouvidor deve, por razões éticas, quando não por estrito dever legal, lutar para eliminar tais práticas” (LYRA, 2004, p. 140).

No cotidiano das instituições, a Ouvidoria é um importante canal que o cidadão dispõe para efetivação de seus direitos e pode fazer com que ele compreenda o seu papel como instrumento de correção de rumos da administração. Essa mediação feita pela ouvidoria pode se constituir um mecanismo eficaz de *reparação de dano*, através do diálogo, evitando o processo convencional, que se verifica na esfera administrativa ou judicial, visando a punição do culpado. Sobretudo em determinadas instituições onde grupos ou facções lutam pelo controle institucional ou pela maior influência na condução da política institucional, a mediação de um ouvidor com credibilidade e isento das contendas internas é de grande relevância no encaminhamento de solução dos litígios. A experiência tem demonstrado que soluções coercitivas, decorrentes de decisões administrativas, não se constituem o modo mais adequado de preservar os laços de cooperação entre diferentes setores de uma instituição pública.

A ouvidoria, quando autônoma e eficiente, tem o papel de facilitar o acesso do cidadão à administração, garantindo-lhe as informações de que precisa e a transparência da instituição. Por isso, é da competência do ouvidor dar orientação àqueles que o procuram para que tenham uma adequada compreensão de seus direitos e saibam como acessá-los.

Tendo em vista o aprimoramento dos serviços públicos e sua adequação às necessidades da população, também compete ao ouvidor manter contatos com entidades da sociedade civil e, sobretudo, com outros canais institucionais de participação social como é o caso dos Conselhos Gestores e de Fiscalização das Políticas Públicas a fim de socializar informações de interesse coletivo com representantes de usuários, contribuindo, assim, para a qualificação da sua atuação no controle social.

Além dessa interação com setores organizados da sociedade civil, “o ouvidor que concebe o exercício de sua função, entre outras coisas, como uma militância em

prol da democracia, deverá esforçar-se para ampliar os canais institucionais de participação da sociedade (...)” (LYRA, 2004, p. 143). Para Edson Luiz Vismona (2001), a função do ouvidor é representar o cidadão, zelando pelos seus legítimos interesses junto às instituições, o que é reforçado por Vera Giangrande (2001, p. 31), quando afirma que “toda atuação do ouvidor é um exercício baseado no reconhecimento do direito do outro, do respeito ao outro, como ser humano e como cidadão (...)”.

É também dever do ouvidor, comprometido com os princípios da administração pública, lutar com seus pares para “expandir o instituto da Ouvidoria, tornando mais idôneo o seu formato, com vistas a realização de seus fins” (LYRA, 2004, p. 144). A Ouvidoria é um dos instrumentos mais importantes de controle social sobre os poderes do Estado, uma vez que tem por objetivo contribuir para que os princípios constitucionais da administração pública se efetivem, na prática, como eixos norteadores da prestação do serviço público.

A participação cidadã na gestão pública é tão relevante quanto os objetivos formais consignados à Ouvidoria, pelo fato dessa participação trazer embutido um rico aprendizado pedagógico de caráter político. Nos casos em que os controles internos das organizações não abrangem a sua totalidade, seja por falta de informação, condições quanto aos recursos humanos ou aos avanços tecnológicos, a legitimação das ações e a credibilidade da população vêm exigindo controles externos ancorados na sociedade. O cidadão pode fornecer dados quanto às condições de prestação do serviço, apontar falhas, priorizar suas necessidades, propor alternativas, contribuindo, assim, com elementos para a elaboração de políticas públicas. A relevância dada à comunicação nesse processo de parceria contribui de forma significativa para a obtenção dos melhores resultados, pois uma simples manifestação traz consigo dados reais que implicam em verdadeiros indicadores de mudanças. Nesse sentido, as Ouvidorias, além de contribuírem para a eficácia da ação institucional, “favorecem a eficiência, a participação cidadã, a avaliação de desempenho de seus servidores e sua interação com a comunidade a que servem” (LYRA, 2004, p.140).

Outro aspecto relevante é a contribuição da Ouvidoria para a consolidação da democracia “na medida em que sua ação enfraquece o corporativismo, um dos principais óbices que se antepõe à formação de uma consciência cidadã, voltada para questões de interesse público e de caráter universal” (LYRA, 2004, p. 145). Além do mais, como “mecanismo de democratização nas relações Estado-Sociedade” (COSTA,

1998, p.169), a Ouvidoria pode contribuir para que todos exerçam os seus direitos de cidadania.

A atuação de ouvidorias idôneas também pode ajudar a desnudar e denunciar o clientelismo, o personalismo e a corrupção, tão presentes na política e na gestão pública no Brasil. Não é por acaso que políticos conservadores resistem tanto aos mecanismos ou instrumentos de controle social do serviço público como, por exemplo, a Ouvidoria.

As Ouvidorias, desde que atuem com autonomia e independência, podem constituir-se uma trincheira de luta contra a “má administração” e em prol de uma “nova administração, escolhida, dirigida e fiscalizada por parâmetros que se regem pela ótica do universal e não do particular, do público e não do privado, do interesse geral e não do imediatismo corporativista” (LYRA, 1996, p. 50).

Portanto, é preciso ter consciência que a efetividade da ação da Ouvidoria está diretamente relacionada ao processo de consolidação da democracia e depende, em grande parte, de uma reforma do Estado, orientada para a mudança nas suas relações com a sociedade e que esteja em sintonia com os reais interesses da maioria da população.

4. METODOLOGIA: INVESTIGANDO A TEMÁTICA

4.1 Tipo de pesquisa

O presente estudo pode ser classificado como sendo uma pesquisa de caráter descritivo-exploratório. Descritivo porque busca conhecer e descrever as condições reais de inter-relacionamento entre o cidadão e as Ouvidorias da Casa. Exploratório porque visa, através da utilização de instrumentos padronizados de coleta de dados, obter informações inéditas, a partir do universo pesquisado, que esclareçam as questões enunciadas neste trabalho.

4.2 Universo da Pesquisa

O universo considerado foi o das 83 Ouvidorias da Casa instituídas oficialmente, ou seja, aquelas cujos ouvidores, titular e adjunto, foram devidamente nomeados através de publicação em diário oficial. A relação dessas ouvidorias pode ser obtida através do sítio http://www.ouvidoriageral.ba.gov.br/rede_ouvidores.asp da OGE.

4.3 Amostra

O tempo para elaboração do trabalho foi limitado, não permitindo a aplicação dos formulários a todo o universo. Optou-se, portanto, por uma amostra de 30% do mesmo, correspondendo a 25 unidades escolhidas, aleatoriamente (apêndice). Este quantitativo é considerado, com boa margem de segurança, uma amostragem que representa adequadamente o universo abordado.

4.4 Instrumento de coleta dos dados

Foi elaborado um questionário para auxiliar a busca das respostas às questões formuladas para este trabalho. Identificando-se que outra equipe pretendia seguir a mesma estratégia para responder às suas questões, optou-se por elaborar conjuntamente um novo questionário, ficando sob a responsabilidade das duas equipes a aplicação do mesmo. Desta forma, pretendeu-se obter uma melhor taxa de retorno da pesquisa, além de reduzir tempo e esforço para coleta de dados. Se as duas equipes aplicassem simultaneamente seus respectivos formulários originais, contendo inclusive algumas questões idênticas, provavelmente haveria resistência por parte dos entrevistados, o que poderia influenciar nos resultados da pesquisa. Os questionários foram aplicados para três categorias distintas: ouvidores, os dirigentes máximos das respectivas instituições e cidadãos / potenciais usuários das ouvidorias. Estes questionários encontram-se em anexo, juntamente com as justificativas e objetivos de cada questão.

Os dados coletados junto aos ouvidores permitiram um conhecimento mais elaborado das realidades das Ouvidorias da Casa. As informações dos dirigentes

máximos das instituições contribuíram para a ratificação das respostas dos questionários aplicados aos ouvidores. Faz-se necessário destacar que o fato da pesquisa ter sido realizada em um período eleitoral dificultou o acesso dos pesquisadores aos entrevistados das duas categorias supracitadas.

A coleta dos dados, através dos questionários, direcionada ao cidadão foi feita com vista a analisar o acesso do mesmo à Rede de Ouvidorias do Estado, representada pela OGE. Este acesso é parte importante na problemática de Controle Social, visto que só há controle se houver acesso à Ouvidoria e se também esta for eficiente no tratamento das manifestações. Inicialmente, decidiu-se que, mesmo considerando sua relevância, não seria abordada a questão do acesso, devido à complexidade para coleta destes dados. É importante esclarecer que essa pesquisa junto ao cidadão foi realizada em Salvador, em locais pré-selecionados, com grande fluxo de pessoas, numa tentativa de contemplar a maior aleatoriedade possível ao processo de coleta de dados. Buscou-se, também, locais que contemplassem representantes de todos os extratos sociais, de forma a garantir ampla fidedignidade dos resultados. Pelo exposto, mesmo encontrando um resultado significativo, este não pode ser considerado como uma representação da população do município de Salvador, muito menos a do Estado da Bahia.

5. RESULTADOS DA PESQUISA

Em face da unificação do questionário (apêndice), para atender às necessidades das duas equipes envolvidas no processo de estudo, o mesmo não foi utilizado para esta pesquisa na sua totalidade, sendo selecionadas as seguintes questões: 1, 2, 3, 5, 6, 11, 17, 18, 19, 22 e 23.

Realizadas as entrevistas, os dados foram tabulados em planilha com vistas à análise e interpretações dos mesmos.

Mesmo optando-se pelo trabalho de coleta de dados sob a responsabilidade das duas equipes, a taxa de retorno obtida foi de 88% de respostas de ouvidores e de 76% de dirigentes. Pela metodologia adotada, quanto mais próximos dos 100%, menor a margem de erro. Para a situação aqui apresentada, face à obtenção de uma taxa de retorno razoável, é possível considerar a margem de erro aceitável, o que referenda as conclusões obtidas.

5.1 Análise da Pesquisa com Ouvidores

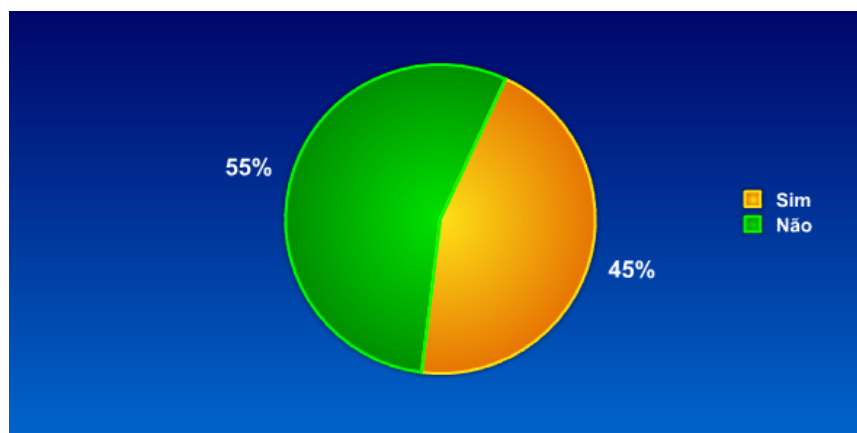


Gráfico 01: Demonstrativo da atuação do ouvidor em sua área de formação

O fato de 45% dos ouvidores atuarem em sua área de formação acadêmica significa que menos da metade dos entrevistados podem utilizar os conhecimentos acadêmicos adquiridos para o exercício das suas funções enquanto Ouvidores.

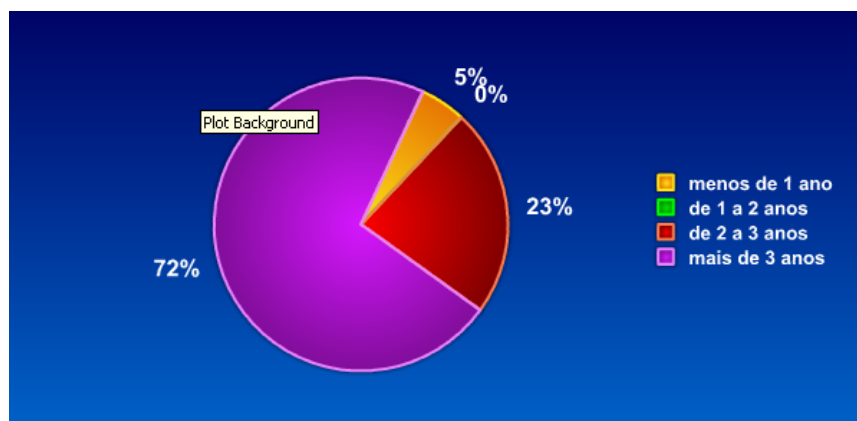


Gráfico 02: Demonstrativo do tempo de serviço na instituição

Quanto ao tempo de serviço do ouvidor na instituição, observa-se que a quase totalidade dos mesmos (95%) têm de 2 a 3 ou mais de 3 anos de atuação na instituição, tempo este suficiente para um conhecimento significativo da realidade institucional.

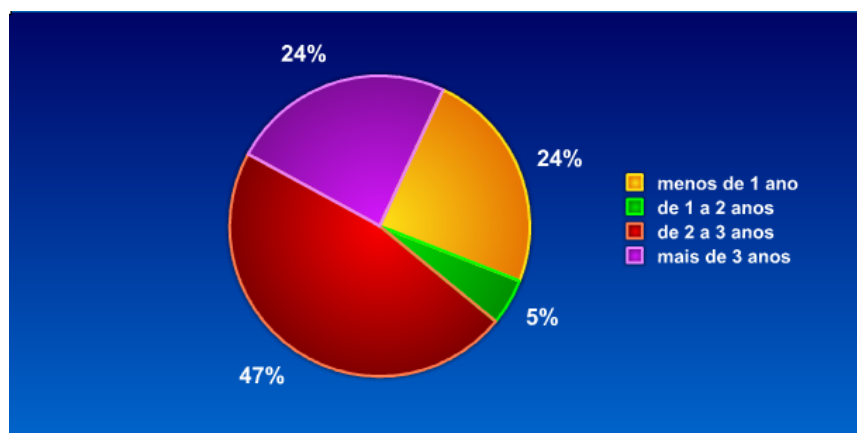


Gráfico 03: Demonstrativo do tempo de serviço enquanto ouvidor na instituição

No que tange ao tempo de atuação como ouvidor, quase metade (47%) dos respondentes têm de 2 a 3 anos de experiência nessa função, enquanto a outra metade divide-se em 24% que têm mais de 3 anos atuando como ouvidor e outros 24% têm menos de 1 ano de atuação e, apenas, 5% têm de 1 a 2 anos nessa função. Independente do tempo de atuação, todos os entrevistados demonstraram conhecer bem a realidade que os cercam, o que os credenciaram a dar respostas fidedignas quanto às experiências vivenciadas.

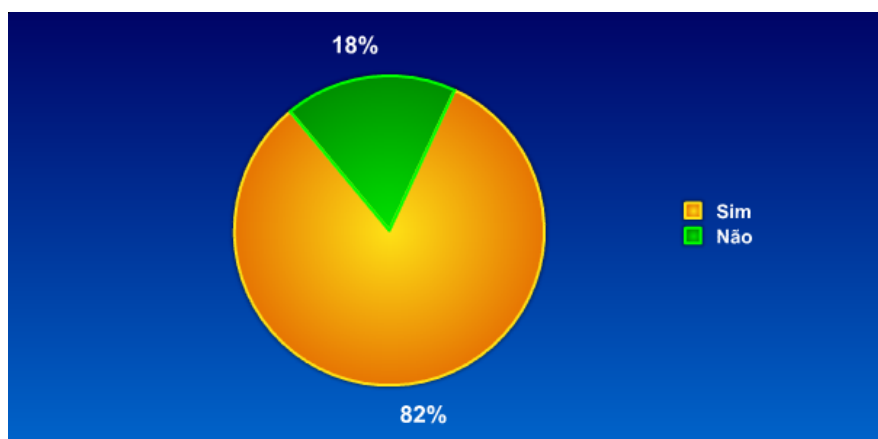


Gráfico 04: Demonstrativo do acúmulo de funções dentro da Instituição além da função de Ouvidor

Apenas 18% dos ouvidores se dedicam exclusivamente a essa função, pois os demais a compartilham com outras funções. Isto não significa que o acúmulo de uma outra função à de ouvidor seja desaconselhável, haja vista que existem Ouvidorias que recebem um pequeno volume de manifestações. Nestes casos, o ouvidor poderá exercer outra função sem prejuízo da eficiência da primeira. As instituições ligadas às funções básicas do Estado como, por exemplo, Saúde, Educação, Segurança e Detran, recebem uma demanda de manifestações maior e, conseqüentemente, têm estruturas de Ouvidorias mais complexas, com Ouvidores dedicados exclusivamente a essa função.

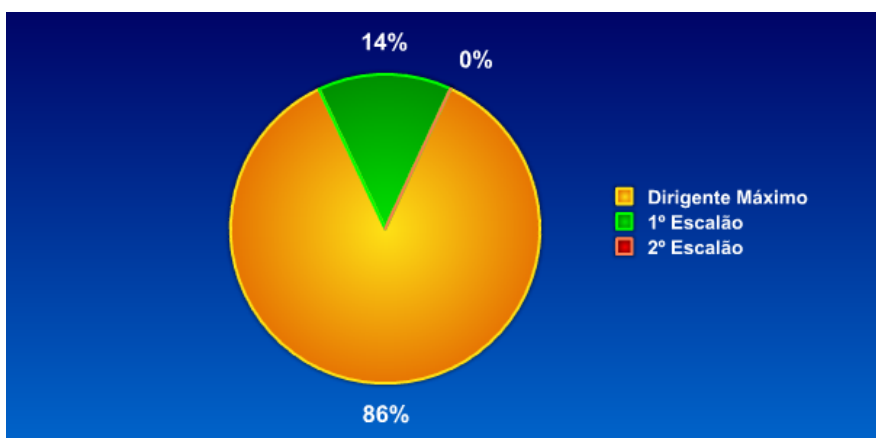


Gráfico 05: Demonstrativo quanto ao vínculo hierárquico da Ouvidoria na Instituição

Quanto ao vínculo hierárquico, foi evidenciado que 86% dos Ouvidores estão diretamente vinculados ao dirigente máximo da instituição, estando apenas 14% vinculados a instâncias de segunda linha de poder na instituição. Isto demonstra a relevância da referida função, valendo ressaltar que, informalmente, a Ouvidoria exerce ascendência sobre demais setores da instituição.

Apesar dessa relevância, conforme gráfico a seguir, apenas 43% das instituições pesquisadas respondem às manifestações em prazos adequados. Isto indica que a maioria das mesmas (57%) ainda não assimilou a importância que deve ser dada às manifestações, de forma a avaliá-las e buscar, junto aos setores competentes na instituição, soluções que contribuam para respondê-las da forma mais completa e convincente possível, pois esta é uma das principais funções da Ouvidoria, a qual se constitui um canal de comunicação entre a sociedade e a instituição.

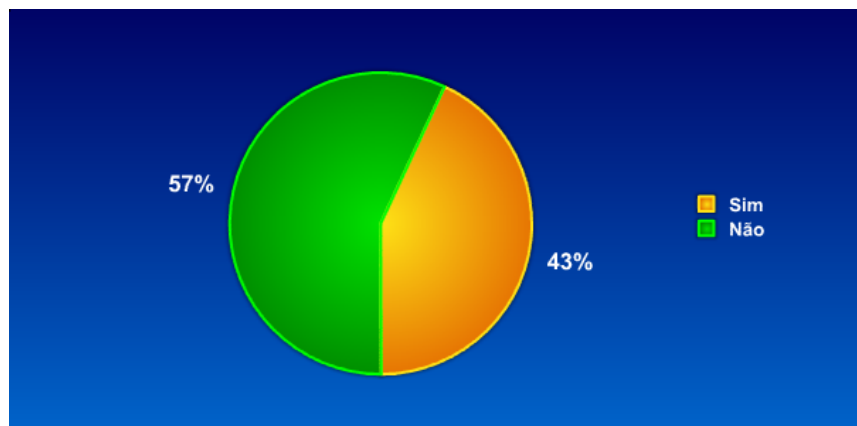


Gráfico 06: Demonstrativo do cumprimento dos prazos para o retorno das manifestações

Por sua vez, de acordo com o gráfico 07, a maioria dos ouvidores (71%) vêm cumprindo com seu papel de encaminhar sugestões ao dirigente da instituição, contribuindo, assim, para o cumprimento de uma outra função da Ouvidoria que é a interação com os dirigentes com vistas à melhoria dos serviços prestados. No entanto, infelizmente, 24% dos entrevistados raramente encaminham propostas e sugestões, tendo ainda 5% que nunca o fazem.

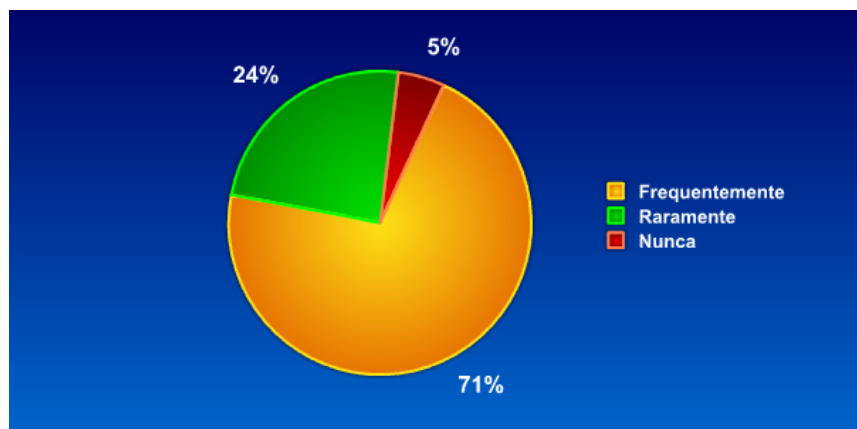


Gráfico 07: Demonstrativo do encaminhamento de propostas aos gestores

Quando constatada a relevância da sugestão, esta é adotada, total ou parcialmente, em 86% dos casos como demonstra o gráfico 08.

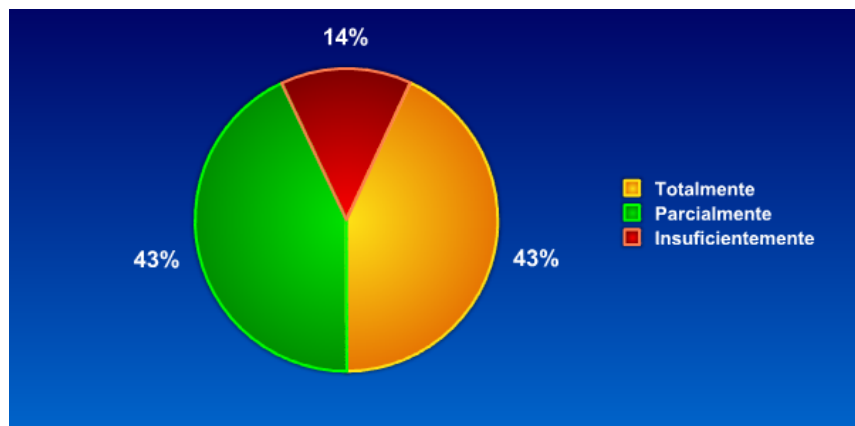


Gráfico 08: Demonstrativo da utilização do trabalho da Ouvidoria para a melhoria da qualidade dos processos operacionais da sua Instituição

Ao se tratar da temática deste trabalho - “Controle Social”, foi unânime a percepção por parte dos entrevistados que o sistema de Ouvidoria é um instrumento de Controle Social. Para 64% deles, Controle Social é o controle exercido pela sociedade em relação ao Estado, entretanto, para 28% é uma forma de controle exercida pelo Estado sobre a sociedade.

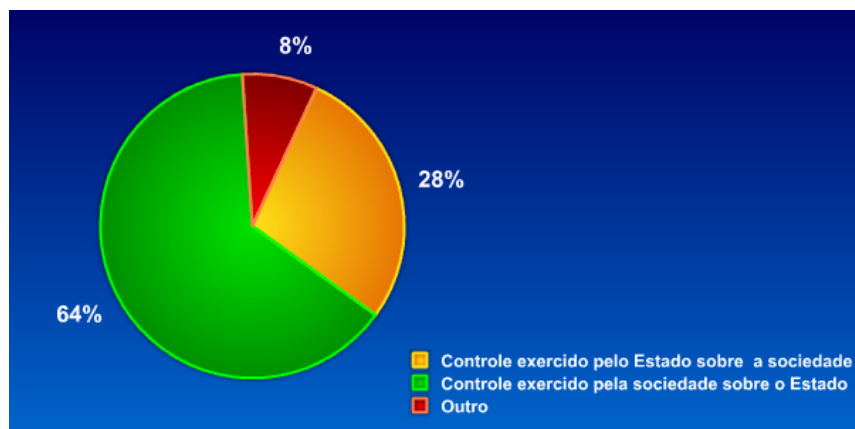


Gráfico 09: Demonstrativo da interpretação por parte dos ouvidores sobre o que é Controle Social

5.2 Análise da Pesquisa com Dirigentes

As questões utilizadas no questionário direcionado para esta categoria de entrevistados foram: 01, 02, 08 e 09.

As respostas dos dirigentes das instituições ratificaram as informações fornecidas pelos ouvidores. Observou-se que a maioria dos dirigentes (68%) faz a escolha do ouvidor a partir da análise de perfil, numa clara demonstração de seriedade com o Instituto da Ouvidoria. No entanto, um grupo significativo de dirigentes (32%) faz escolha através de indicação, o que, muitas vezes, pode comprometer a efetividade do trabalho da Ouvidoria, mediante a não adequação do profissional indicado à função de Ouvidor.

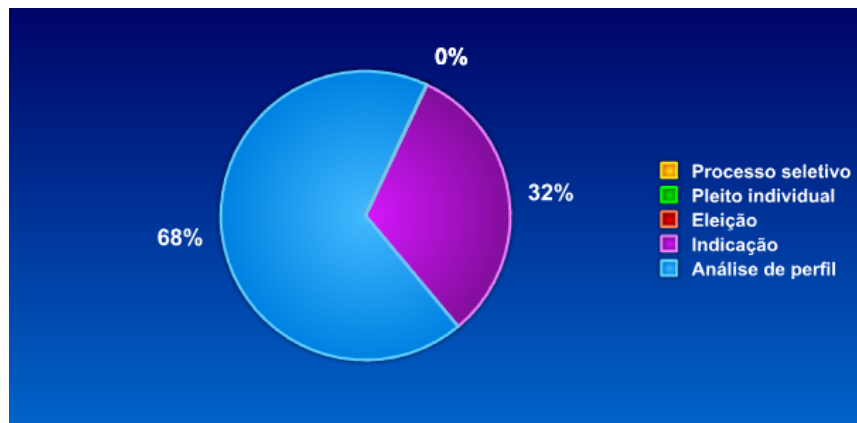


Gráfico 10: Demonstrativo do critério utilizado para a nomeação do Ouvidor

De acordo com o relato de 65% dos dirigentes entrevistados (gráfico 11), o ouvidor despacha diretamente com eles, facilitando a interação e a socialização das informações tendo em vista a resolubilidade das demandas. Um grupo de 22% despacha através de relatórios e um outro de 13%, indiretamente. Nesses dois casos, talvez o processo não flua com a mesma rapidez e/ou facilidade que no primeiro.

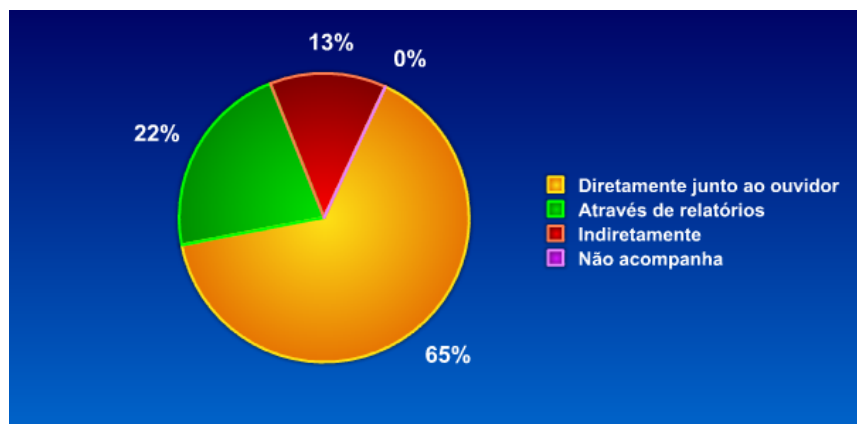


Gráfico 11: Demonstrativo do acompanhamento do trabalho da Ouvidoria

Ainda, segundo a grande maioria desses dirigentes (83%), o ouvidor goza de total autonomia na instituição, o que contribui para a fluência das demandas através da desburocratização dos processos, conforme gráfico 12.

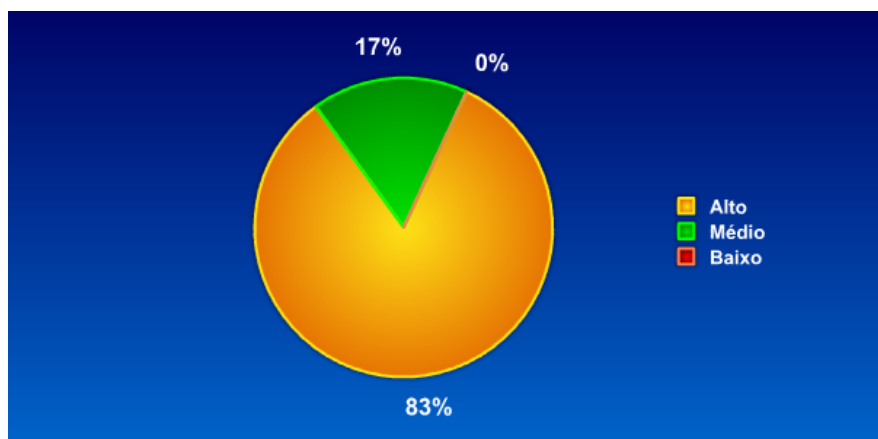


Gráfico 12: Demonstrativo do nível de autonomia da Ouvidoria na instituição na defesa do interesse do cidadão

Sob a óptica do dirigente (100%), o resultado do trabalho do sistema de Ouvidoria está sendo sempre utilizado para melhoria dos processos internos da instituição (gráfico 13), embora alguns ressaltem que, às vezes, isto ocorra parcialmente.

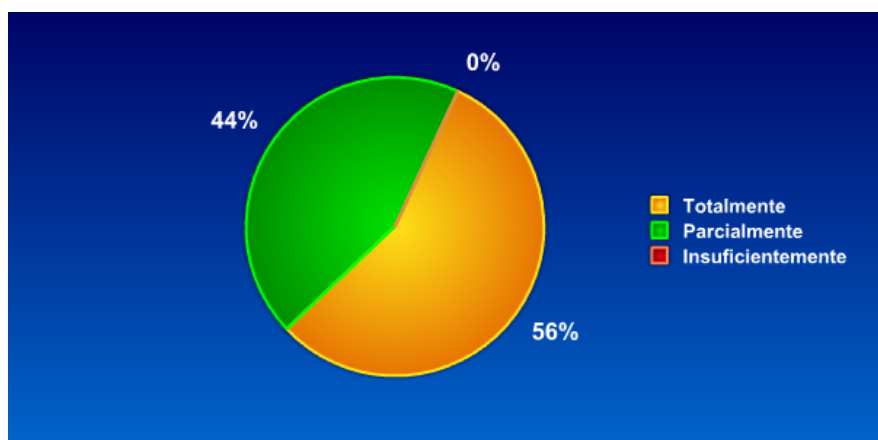


Gráfico 13: Demonstrativo do aproveitamento do trabalho da Ouvidoria para a melhoria da qualidade dos processos da instituição

5.3 Análise da Pesquisa com o Cidadão

Um dos pontos críticos para que haja o controle social, especificamente no sentido da sociedade em relação ao Estado, é o acesso às estruturas de Ouvidoria. Não basta que esta seja eficiente e que consiga promover modificações intra-institucionais a partir das manifestações dos cidadãos, avaliadas individualmente ou em conjunto. Isto representa, apenas, parte do problema. Para que haja o controle, efetivamente, devem ser garantidos ao cidadão o acesso e o conhecimento a este importante mecanismo de inclusão social.

Os gráficos analisados, a seguir, referem-se às questões 01, 02, 03, 04, 05 e 06 do questionário direcionado ao cidadão.

A partir da análise dos dados da pesquisa com o cidadão, observa-se que uma parcela significativa dos entrevistados (40%) sequer sabe o que é Ouvidoria, fato este que inviabiliza a procura por tal canal de comunicação.

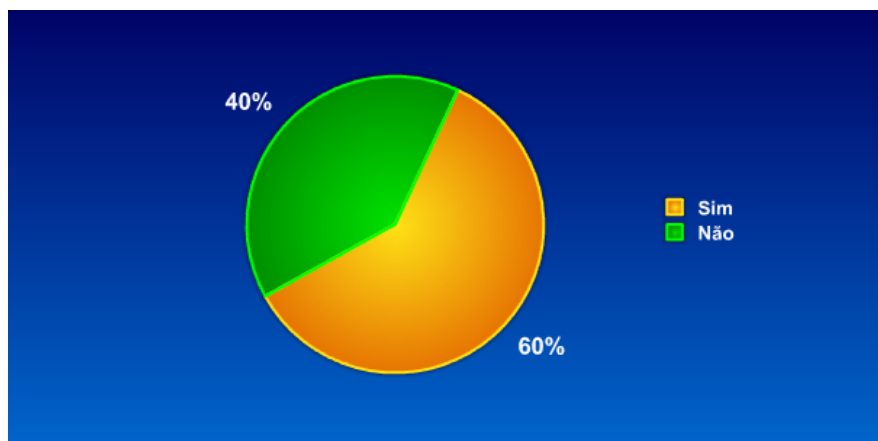


Gráfico 14: Demonstrativo quanto ao conhecimento do que é o Instituto da Ouvidoria

Dentre a população estudada, verificou-se que 60% já ouviram falar da existência da Ouvidoria Geral do Estado, mas isso não significa que este grupo tenha total clareza sobre a real finalidade do referido Instituto, o que, mais uma vez, evidencia a falta de esclarecimento por parte da população sobre o que é Ouvidoria e a sua existência e abrangência em nosso Estado. E para agravar ainda mais este quadro, 32%

dos entrevistados nunca ouviram falar na Ouvidoria Geral do Estado, como demonstra o gráfico 15.

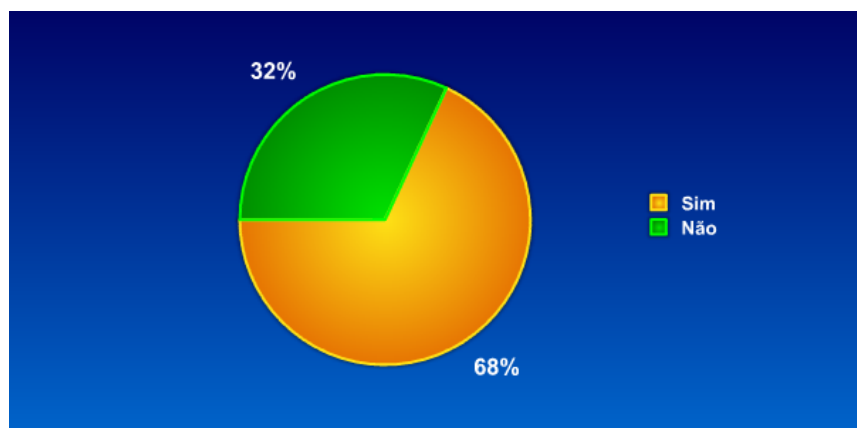


Gráfico 15: Demonstrativo quanto ao conhecimento da existência da Ouvidoria no Estado da Bahia

Mesmo dentre aqueles que afirmam conhecê-la, apenas 29% sabem como acessar os serviços prestados pela mesma, ficando uma grande maioria (71%) no total desconhecimento, conforme gráfico 16. Este dado revela que, em relação ao acesso, existe um grande funil entre o conjunto da população e aquela parcela que, de fato, tem acesso a esse importante mecanismo de controle social.

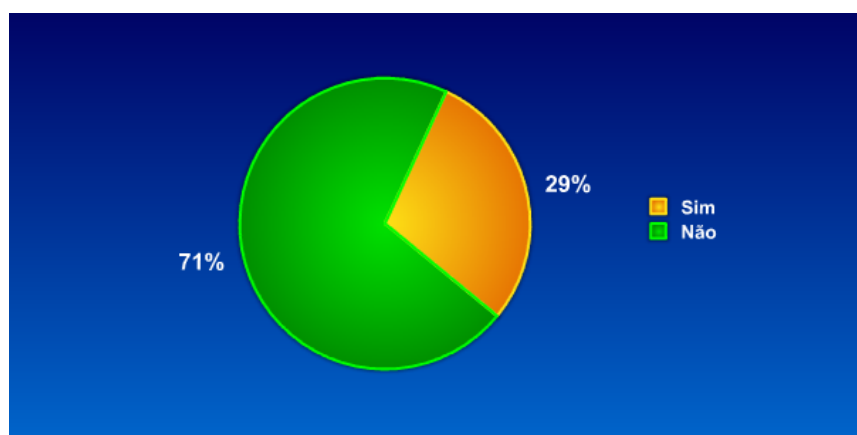


Gráfico 16: Demonstrativo quanto ao conhecimento do acesso aos serviços de Ouvidoria

Retomando o conceito de que o controle social dá-se pelo acesso aliado à eficiência da ouvidoria, é possível avaliar o segundo ponto, ou seja, a eficiência sob a ótica do cidadão.

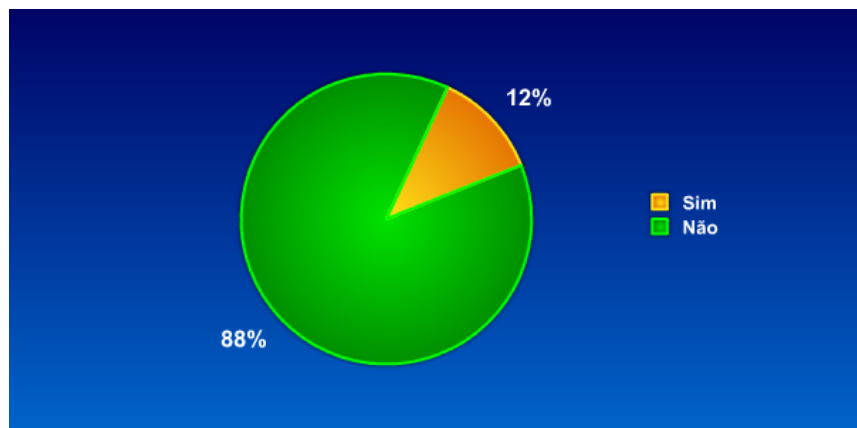


Gráfico 17: Demonstrativo da utilização dos serviços prestados pela Ouvidoria

De acordo com o gráfico 17, apenas 12% dos entrevistados já utilizaram os serviços de Ouvidoria. Destes, 100% avaliaram ter sido bem ou excelentemente atendidos, como evidencia o gráfico 18. É interessante registrar que o principal meio pelo qual o cidadão tomou conhecimento da Ouvidoria Geral do Estado foi através do “boca a boca”, o que significa, mediante o resultado apresentado, que o usuário do serviço, de uma forma geral, ficou satisfeito com o atendimento, propagando uma imagem positiva do serviço recebido.

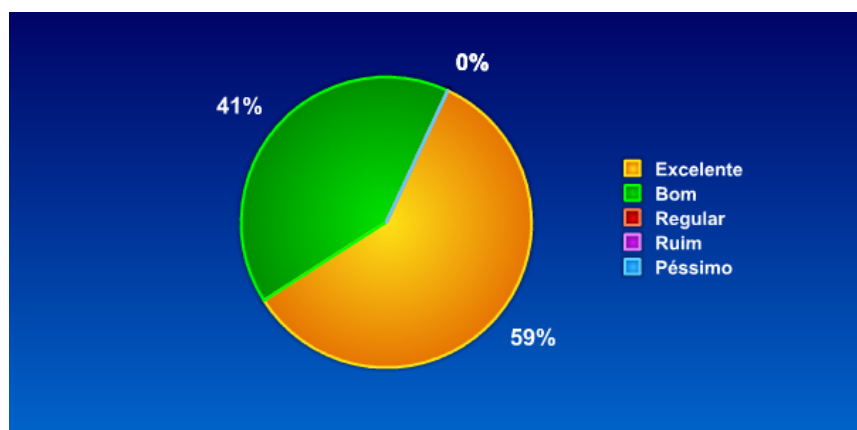


Gráfico 18: Demonstrativo da avaliação do atendimento prestado pelo ouvidor

No que se refere ao retorno das manifestações, o gráfico 19 aponta que em 100% dos casos a resposta foi satisfatória, indicando que a eficiência, do ponto de vista do cidadão, apesar do desfavorável índice de acesso, contribui significativamente para o controle social.

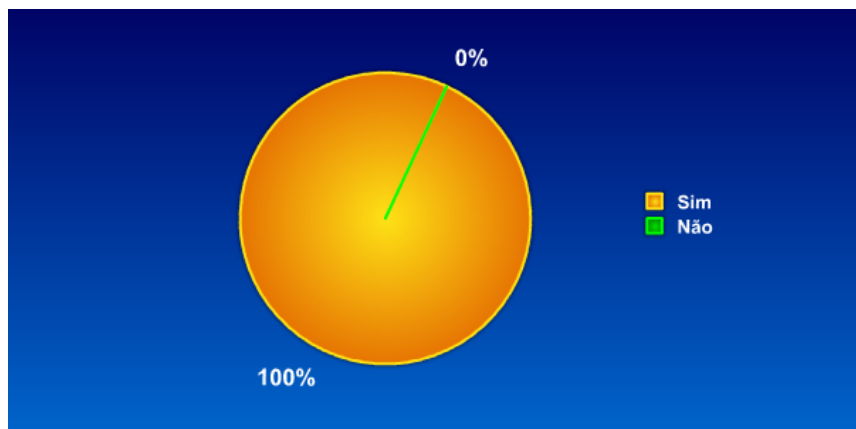


Gráfico 19: Demonstrativo quanto ao recebimento de retorno/resposta da manifestação

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse estudo, cujo objetivo principal foi demonstrar a importância das Ouvidorias enquanto instrumento democrático de controle social, que viabiliza a efetiva participação do cidadão na gestão pública, procurou-se compreender desde a concepção de controle social até a sua interface com o instituto da Ouvidoria.

Constatou-se que a expressão Controle Social pode ser concebida em sentidos diferentes de acordo com concepções de Estado e de sociedade distintas, sendo construída a sua definição, portanto, na relação entre Estado e Sociedade Civil. Para Valéria Correia (2002), existem duas concepções básicas: o controle do Estado sobre a sociedade em favor dos interesses da classe dominante e o controle da sociedade sobre as ações do Estado, ou seja, atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas para que estas atendam às demandas sociais e aos interesses da maioria da população.

A temática do controle social torna-se mais relevante a partir dos anos 80 com a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas, quando da elaboração da Constituição de 1988 e das Leis Orgânicas.

É importante frisar que o Controle Social não deve restringir-se aos mecanismos formais de participação, mas refletir o real poder da população que, se bem informada e organizada, será capaz de modificar planos e políticas públicas que atendam aos interesses coletivos.

Nesse contexto, entre os instrumentos de Controle Social encontra-se a Ouvidoria que se constitui um canal ágil e democrático de participação do cidadão / usuário dos serviços.

No Brasil, as Ouvidorias têm sido instituídas com base nos princípios da participação cidadã e, em geral, o Ouvidor é nomeado pelo dirigente máximo do órgão, agindo em contato direto com o poder decisório e contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

A Ouvidoria constitui-se um instrumento de defesa dos direitos de cidadania e dos princípios da administração pública na medida em que atua como um canal de participação do cidadão para a efetivação de seus direitos e contribui para viabilizar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, “agregando consensos e apoios em torno dos valores da transparência, da eficácia e da democracia”.(LYRA, 2004, p. 140).

De acordo com a pesquisa realizada em um universo de 83 Ouvidorias da Casa no Estado da Bahia, mediante uma amostra de 30% escolhida, aleatoriamente, constatou-se, entre outros aspectos, que todos os ouvidores entrevistados demonstraram conhecer bem a realidade institucional onde trabalham, inclusive a maioria deles (71%) atua como ouvidor há mais de dois anos; 86% dos ouvidores estão diretamente vinculados ao dirigente máximo da instituição, o que indica a relevância da função de ouvidor; 71% dos ouvidores encaminham ao dirigente da instituição propostas ou sugestões com vistas à melhoria dos serviços prestados.

Especificamente, a respeito da temática desse trabalho, ressalta-se que todos os ouvidores entrevistados concebem o Sistema de Ouvidoria como um instrumento de Controle Social e, inclusive, a maioria deles (64%) entendem este último como o controle exercido pela sociedade sobre as ações do Estado.

As informações fornecidas pelos ouvidores foram ratificadas pelos dirigentes entrevistados, os quais, em sua grande maioria (83%), afirmaram que o ouvidor goza de

autonomia na instituição e, para 100% deles, o resultado do trabalho do Sistema de Ouvidoria está sendo útil para a melhoria dos serviços da instituição.

Dentre os cidadãos entrevistados, 40% não sabem o que é Ouvidoria. Mesmo entre os 60% que alegaram ter ouvido falar da Ouvidoria Geral do Estado, apenas 29% sabem como acessá-la e, somente, 12% utilizaram os serviços da Ouvidoria. Isto evidencia que a população não tem conhecimento do que seja Ouvidoria e, muito menos, consciência de que esta pode se constituir um instrumento de Controle Social sobre as ações do Estado.

Face o exposto, conclui-se que os objetivos previamente propostos foram, até certo ponto, alcançados, uma vez que se conseguiu estabelecer uma interrelação entre Ouvidoria e Controle Social, evidenciando-se a importância da Ouvidoria enquanto instrumento democrático de controle social que viabiliza a efetiva participação do cidadão na gestão pública. No entanto, ficou evidenciada, também, a necessidade de divulgação do papel das Ouvidorias junto à população para que esta, devidamente informada, possa, não simplesmente ter acesso as Ouvidorias, mas utilizá-las como mecanismo eficaz de promoção da transparência das atividades nos órgãos de gestão do Estado e que este assegure aos cidadãos / usuários condições efetivas de serem ouvidos e expressarem comentários críticos e, desse modo, contribuam para a melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos.

Enfim, não obstante a importância do tema em questão, existe uma lacuna na literatura brasileira, dada à escassez de obras que abordam o assunto. Nesse sentido, pretende-se, pois, com este trabalho contribuir para a ampliação do debate e subsidiar novas pesquisas sobre esta temática.

REFERÊNCIAS

- BOUDON, R; BOURRICAUD, F. *Dicionário Crítico de Sociologia*. São Paulo, Ática, 1993.
- CARVALHO, Antônio Ivo de. Controle Social, Aparato Regulatório e Práticas Emancipatórias. In: *V Conferência Municipal de Saúde de BH: Cadernos e Textos*, Belo Horizonte, 1996, p.14.
- CLEVE, Clémerson Mérlin. O cidadão, a Administração Pública e a Nova Constituição. *Revista Informação Legislativa*, Brasília, 27ª ed., n. 106, abr./jun. 1990.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A nova Cidadania, Direito Público: estudos e pareceres*. São Paulo: Editora Saraiva, 1996.
- CORREIA, Maria Valéria Costa. *Desafios para o Controle Social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.
- _____. Que controle social na política de assistência social? *Serviço Social e Sociedade*, ano XXIII, n. 72, p. 119-144, nov. 2002.
- COSTA, Frederico Lustosa da. A ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e a promoção da cidadania. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.32, n.1, p.163-70, jan./fev. 1998.
- DURKHEIM, Émile. *As Regras do Método Sociológico*. Coleção os Pensadores, São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 71 -161.
- ESTRELA, Carlos. *Metodologia Científica*. São Paulo: Artes Médicas, 2001.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis, Ed. Vozes 1977.
- GIANGRANDE, Vera. O Ombudsman na Iniciativa Privada e o Exercício da Ética. In: *A Ouvidoria no Brasil*. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2001, p.29-42.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela & CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 6 ed. São Paulo: Cortez, Lima: Celats, 1988.
- LACATOS, Eva Maria; MARCONE, Maria de Andrade. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 4 rev. e ampl. São Paulo: 2001. p. 126 -153 e 161 – 162.
- LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. In: LYRA, R. P. (Org). *Autônomas X Obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2004, p. 119-152.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 20ª Edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, Malheiros Editores, São Paulo, 1995, p. 569-627.

OLIVEIRA, João Elias de. A Ouvidoria e a Administração Pública. In: *A Ouvidoria no Brasil*. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2001. p. 23-28.

OUVIDORIA: Um Modelo para o Estado da Bahia. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2003, 124p. (*Idéias Soluções Resultados*, 1).

PEREIRA, Luis C. Bresser. *A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Brasília, Mare, 1997, p 39 - 42.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Participação Popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 191, jan./mar. 1993.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SILVA, Ilse Gomes. *Participação popular nas práticas públicas: a trajetória dos conselhos de saúde do Sistema Único de Saúde no Brasil*. Trabalho apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais: A questão social no novo milênio. Coimbra: setembro, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/LAB2004>> acesso em 15 de setembro de 2006.

VISMONA, Edson Luiz. A Ouvidoria no Brasil e seus Princípios. In: *A Ouvidoria no Brasil*. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2001, p. 11-16.