

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA
O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE-MPANE**

**OUVIDORIA COMO UNIDADE DE INTELIGÊNCIA COMPETITIVA:
análise a partir da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do
Estado de Pernambuco- SDEC**

CHUSSY KARLLA SOUZA ANTUNES

Recife, 2009

CHUSSY KARLLA SOUZA ANTUNES

**OUVIDORIA COMO UNIDADE DE INTELIGÊNCIA COMPETITIVA:
análise a partir da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do
Estado de Pernambuco - SDEC**

Trabalho de Conclusão de Mestrado (TCM),
apresentado ao Curso de Mestrado
Profissional em Gestão Pública para o
Desenvolvimento do Nordeste - MPANE,
turma VI. em 18 de junho de 2009, como
requisito parcial à obtenção do Grau de
Mestre em Gestão Pública – sob a
Orientação do Professor Doutor José
Francisco Ribeiro Filho.

Recife, junho de 2009.

Antunes, Chussy Karla Souza

Ouvidoria como unidade de inteligência competitiva : análise a partir da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco-SDEC / Chussy Karla Souza Antunes. – Recife : O Autor, 2009.

146 folhas : fig., gráf., siglas e abrev.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração, 2009.

Inclui bibliografia, apêndice e anexo.

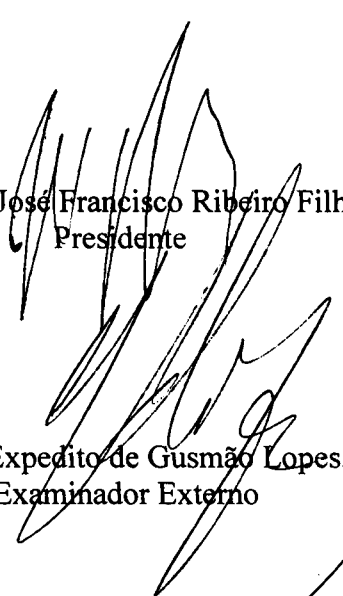
1. Controle. 2. Capital social. 3. Inteligência competitiva. I. Título.

658
658

CDU (1997)
CDD (22.ed.)

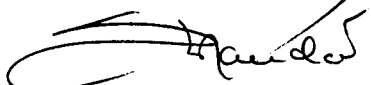
UFPE
CSA2009-108

Dissertação de Mestrado apresentada por Chussy Karlla Souza Antunes Borba ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: **“Ouvidoria como Unidade de Inteligência Competitiva: análise a partir da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco - SEDEC”**, orientado pelo Professor Doutor José Francisco Ribeiro Filho e aprovada pela Banca Examinadora formada pelos professores(as) doutores(as):



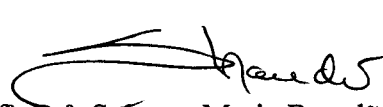
Prof. Dr. José Francisco Ribeiro Filho
Presidente

Prof. Jorge Expedito de Gusmão Lopes, PhD
Examinador Externo



Profª. Drª. Sylvana Maria Brandão de Aguiar
Examinadora Interna

Recife, 22 de junho de 2009



Profª. Drª. Sylvana Maria Brandão de Aguiar
Coordenadora do Mestrado

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela minha vida e condições de ir à busca de meus sonhos.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco pelo apoio e acessibilidade de seus gestores, fator fundamental que proporcionou a elaboração desta dissertação.

Ao Profº Dr. José Francisco Ribeiro Filho pelos conselhos que orientaram a execução deste trabalho.

Aos Professores do MPANE que através de seus ensinamentos interdisciplinares me possibilitaram ter uma melhor compreensão sobre gestão pública.

As amigas Ednéia Araújo e Rosângela Saraiva pela ajuda na realização das entrevistas.

A minha família, pelo incentivo de perseverança e amor dedicados durante a elaboração deste trabalho.

*"Deus nos fez perfeitos e não escolhe os capacitados, capacita os escolhidos. Fazer ou não fazer algo só depende de nossa vontade e perseverança."*¹

Albert Einstein

¹ EINSTEIN, Albert. *Apud* Arte da Vida. Frases sobre Deus. Disponível em <<http://www.artedavida.net/frases-sobre-deus/>>. Acesso em: 07 de dez. 2008.

RESUMO

O eixo central dessa pesquisa é a elaboração de um Modelo de Ouvidoria como Unidade de Inteligência Competitiva – MOUIC à prospecção de cenários de desenvolvimento sócio-econômico-ambiental. Para isso foi realizado um estudo de caso, na Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco – SDEC, para modelar, conceitualmente, uma ouvidoria como unidade de Inteligência. Trata-se de um tema ainda pouco explorado, o estudo de ouvidorias em instituições públicas a partir da teorização de Inteligência Competitiva e do uso do Capital Social, pouco aproveitado nas ouvidorias, para geração de cenários prospectivos de desenvolvimento, por conseguinte desafiador.

Com a reforma administrativa brasileira, nas décadas de 80 e 90, os gestores se viram diante da necessidade de modernização do sistema público e do desafio de melhoria da gestão para cumprir sua missão e promover o bem estar social. A sociedade brasileira tornou-se mais exigente no desempenho do governo para a prestação de seus serviços, com transparência e participação social.

O ambiente globalizado e avanços tecnológicos trouxeram mudanças rápidas, um ambiente de incertezas que dificulta à tomada de decisão, o monitoramento do ambiente, a previsão de ações futuras, além do excesso de informação, tudo são razões que tornaram a inteligência competitiva estudada nas organizações

Um sistema de inteligência competitiva fornece aos gestores públicos informações analisadas para a tomada de decisões, baseadas em sistema de coleta e análise da informação sobre o meio onde está inserido e os diretamente envolvidos – no caso os cidadãos.

Academicamente, a pesquisa, no contexto da Inteligência Competitiva, encontra-se em um campo fértil para investigações. Essa área de estudo converge interesses de pesquisadores de diversas áreas como planejamento estratégico, ciência da informação, comunicação empresarial, dentre outras, inseri-se nesse contexto a ouvidoria. Ambiciona-se uma contribuição social, pois a sociedade como um todo, poderá se beneficiar com um Estado à frente das tendências (cenários) econômicas, anseios sociais e sustentabilidade ambiental.

Metodologicamente a pesquisa foi exploratória quanto aos fins e bibliográfica, documental, estudo de caso e estudo de campo, quanto aos meios. Sua tipologia enquadrou-se como qualitativa a partir de um referencial fenomenológico, pois buscou entender o fenômeno ouvidoria a partir da teorização da inteligência competitiva, interpretá-lo, perceber seu significado e tirar benefícios a gestão pública

O resultado, tomando como base os dados coletados nas entrevistas com atores envolvidos no processo e as basilares reflexões de Rubens Lyra, Alejandro Porter, Michael Porter, Eliane Marcial e Emerson Batista entre outros pesquisados apresenta uma análise positiva sobre a modelagem de ouvidoria como unidade de inteligência competitiva numa viabilidade de aplicação em órgãos públicos.

Palavras-chave: Controle, Capital social, Inteligência Competitiva

ABSTRACT

The core of this research is the development of an Ombudsman model as a Competitive Intelligence Unit - MOUIC to the scenarios prospecting development of economic social environmental. For that, a case study was accomplished in the Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco –SDEC, to modeling an ombudsman by concept, as an Intelligence Unit. The study of the ombudsman in public institutions from the theory of Competitive Intelligence and the use of Social Capital, little used in the ombudsman, for generation of prospective scenarios of development consequently challenging, it's a unique theme.

By way of the Brazilian administrative reform in the 80s and 90s, the managers were facing the need to modernize the public system and the challenge of improving the management to fulfill its mission and to promote social welfare. Brazilian society has become more demanding on the performance of the government to provide its services with transparency and social participation

The globalized environment and technological advances have brought rapid change, an environment of uncertainty that complicates the decision-making, monitoring of the environment, prediction of future actions and in addition, the excess of information, are all reasons that make the competitive intelligence in the organizations be studied.

A system of competitive intelligence provides analyzed information to public managers for making decisions based on system of collection and analysis of information on the means and where it is inserted and those ones directly involved – in this case , the citizens.

Academically, the research in the context of Competitive Intelligence, is in a fertile field for investigation. This area of study converging researchers interests in several areas such as strategic planning, information science, corporate communications, among others, included in that context the ombudsman. We Aspires a social contribution, because the society as a whole, can benefit with a space ahead, of economic trends (scenarios) , social anxieties and environmental sustainability.

Methodologically the research was exploratory on purposes and as to the means it was literature, documentation, case study and field study. Its typology is based as qualitatively from a phenomenological referential because it tried to understand the ombudsman phenomenon from the theory of competitive intelligence, interpret it, understand its meaning and extract benefits to the public management.

The result on the basis of collected data in interviews with actors involved in the process and Rubens Lyra, Alejandro Porter, Michael Porter, Eliane and Emerson Marcial Batista's basic reflexes and others investigated, presents a positive analysis on the ombudsman modeling as a Competitive Intelligence Unit in a feasibility of application to public bodies.

Keywords: Control, Social Capital, Competitive Intelligence

INSTITUIÇÕES PESQUISADAS

- ABRAIC – Associação Brasileira dos Analistas de inteligência Competitiva
< <http://www.abraic.org.br> >
- AD-DIPER - Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Legispe
<<http://legis.alepe.pe.gov.br>>
- AXON - Tecnologia da Informação e Gestão
- BIBLIOTECA UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
- CORPEGÁS - Companhia Pernambucana de Gás
- JUCEPE - Junta Comercial do Estado de Pernambuco
- Multi Solution
- PORTO DE SUAPE - Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros
- PORTO DO RECIFE - Porto do Recife S.A
- SDEC – Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco
- SEAS – Secretaria Especial de Articulação Social do Estado de Pernambuco
- SECGE - Secretaria de Especial da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco

LISTA DE SIGLAS

ABRAIC	Associação Brasileira dos Analistas de Inteligência Competitiva
AD/DIPER	Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
BI	<i>Business Intelligence</i>
BM	Banco Mundial
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CFN	Companhia Ferroviária do Nordeste
CIDA	<i>Canadian International Development Agency</i>
COPERGÁS	Companhia Pernambucana de Gás
DETRAN-PE	Departamento de Trânsito de Pernambuco
EDUQ	Programa Educação de Qualidade
E-FISCO	Sistema de Controle de Arrecadação do Governo do Estado
FENNEARTE	Feira Nacional de Negócios e Arte
IC	Inteligência Competitiva
JUCEPE	Junta Comercial do Estado de Pernambuco
MOUIC	Modelo de Ouvidoria como Unidade de Inteligência Competitiva
OLAP	<i>Online Analytical Processing</i>
OLTP	<i>On-line Transaction Processing</i>
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal
PFOA	Potencialidades, fraquezas, oportunidades e ameaças
PPA	Plano Plurianual
PPP's	Parcerias Público Privadas
PROGESTÃO	Programa de Modernização da Gestão Pública

SADRH	Sistema de Administração da Folha de Pagamento e de Recursos Humano
SARE	Secretaria de Administração e Reforma do Estado
SDEC	Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco.
SDETE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico Turismo e Esportes
SEAS	Secretaria Especial de Articulação Social
SEDUC	Secretaria de Educação, Cultura e Esportes
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira
SUAPE	Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros
UIC	Unidade de Inteligência Competitiva

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Sistema Central de Ouvidorias da SDEC na Rede de Ouvidorias do Estado	26
Figura 2	Modelo Funcional da Ouvidoria Geral do Estado	36
Figura 3	Encadeamento do Controle Interno	44
Figura 4	Bifunção da Ouvidoria	46
Figura 5	Insumos da Inteligência Competitiva	55
Figura 6	Ambiente do Sistema de Ouvidoria	62
Figura 7	Desenho do Sistema Integrado em Rede de Ouvidorias	63
Figura 8	Macroprocessos da Ouvidoria	64
Figura 9	Macroprocessos da Ouvidoria agregado IC	67
Figura 10	Ciclo de Inteligência Competitiva	68
Figura 11	Componentes do Ciclo de Inteligência Competitiva	68
Figura 12	Estruturação dos Componentes do Ciclo de Inteligência Competitiva	69
Figura 13	Visão do Novo Macroprocesso Agregado IC	70
Figura 14	Nova Visão do Modelo de Ouvidoria Agregado IC	71

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Contribuição do MOUIC	81
Grafico 02	Perfil dos Gestores Entrevistados	81
Gráfico 03	Gestores que vêm desafio no MOUIC	82
Gráfico 04	Natureza do desafio à implantação do MOUIC	82

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
Questionamento da pesquisa	20
Justificativa	23
Objetivos	24
Metodologia	24
CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	28
1.1.Gestão pública	28
1.2.Ouvidoria pública	30
1.2.1.O instituto ombudsman:origem e características	30
1.2.2.Ouvidorias públicas brasileiras: um breve histórico e evolução	31
1.2.3.Ouvidoria pública em Pernambuco	33
1.2.4.Ouvidoria: inter-relação entre o controle social e controle interno	36
1.2.4.1.Controle Social	37
1.2.4.2.Controle Interno	41
1.3.Capital social	47
1.4.Planejamento estratégico	50
1.5.Inteligência competitiva – IC	51
1.5.1.Ferramentas de Inteligência Competitiva	56
CAPÍTULO 2 - CONFIGURAÇÃO PRÉVIA: MODELAGEM DA OUVIDORIA COMO UNIDADE DE INTELIGÊNCIA COMPETITIVA	61

2.1.Modelo Conceitual de ouvidoria no Estado de Pernambuco	61
2.2.Modelo proposto: IC agregado a ouvidoria	67
CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DA ÓTICA DOS GESTORES SOBRE O MODELO PROPOSTO	72
3.1.Implantação da Ouvidoria na SDEC:análise do caso	72
3.2.Análise do modelo de Ouvidoria com IC na SDEC:sua viabilidade pelos gestores	76
CAPÍTULO 4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS	89
ANEXOS	94
APÊNDICES	126

INTRODUÇÃO

Com a reforma administrativa brasileira, nas décadas de 80 e 90, os gestores se viram diante da necessidade de modernização do sistema público e do desafio de melhoria da gestão para cumprir sua missão e promover o bem estar social. A sociedade brasileira tornou-se mais exigente no desempenho do governo para a prestação de seus serviços, com transparência e participação social.

As transformações dos processos, padrões e tecnologias, repercutiram na necessidade de desenhar estratégias para esses novos desafios da gestão pública. Emerge a criação de novos espaços para uma gerência, comprometida com a eficácia do sistema e a equidade social. Essa nova gestão precisa gerir uma gama de conhecimento, ter habilidade na área tecnológica e informações do contexto onde está inserido, bem como possuir uma visão geral no seu negócio com compromisso social, para poder reagir a essas transformações em que a noção de cidadania vem se ampliando.

O ambiente globalizado e os avanços tecnológicos já trouxeram mudanças rápidas ao ambiente corporativo privado, essa mudanças já é sentida no ambiente corporativo público. Esse ambiente de incertezas dificulta a tomada de decisão, principalmente em longo prazo, como nos planos plurianuais, trabalhados no Governo. O monitoramento do ambiente, a previsão de ações futuras e o excesso de informação são razões que tornam a inteligência competitiva estudada para as organizações

Um sistema de inteligência competitiva fornece aos gestores públicos informações analisadas para a tomada de decisões, baseadas em sistema de coleta e análise da informação sobre o meio onde está inserido e dos diretamente envolvidos – os cidadãos.

O eixo central dessa pesquisa é a elaboração de um modelo de Ouvidoria como Unidade de Inteligência Competitiva – MOUIC à prospecção de cenários de desenvolvimento sócio-econômico-ambiental no âmbito da SDEC – Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco.

As ouvidorias nas instituições públicas em Pernambuco são vistas ora como apoio à gestão com foco na correção de seus processos para qualidade de seus serviços, principalmente em instituições fins, que oferecem serviços à sociedade; ora

como canal de controle social e reforço a democracia, quando serve de canal direto da sociedade com os órgãos públicos. Surge, nesse contexto, um questionamento de qual seria sua contribuição para as instituições públicas meio, fomentadoras do desenvolvimento para o Estado. Diante desse questionamento supõe-se, que possa agregar ao modelo adotado na Rede de Ouvidorias de Pernambuco o conceito de ouvidoria como uma unidade de inteligência competitiva à prospecção de cenários para o desenvolvimento sócio-econômico-ambiental utilizando o capital social da Rede de Ouvidores do Estado.

Para responder a esse questionamento, foi realizado um estudo de um objeto, no caso, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco – SDEC, a partir de dedução-indução para modelar, conceitualmente, uma unidade de ouvidoria como unidade de Inteligência Competitiva à prospecção de cenários de desenvolvimento.

Trata-se de um tema ainda pouco explorado, o estudo de ouvidorias em instituições públicas meio, a partir da teorização de Inteligência Competitiva e do uso do Capital Social, pouco aproveitado nas ouvidorias, para geração de cenários prospectivos de desenvolvimento, por conseguinte desafiador.

Até 2003 existiam alguns Órgãos estaduais em Pernambuco com Ouvidorias em sua estrutura organizacional, porém, em sua maioria, sua concepção estava relacionada à visão gerencial de seu gestor macro. Esse fato resultava na falta de padronização de estrutura e função das mesmas. A partir desse ano, com o PROGESTÃO - Programa de Modernização da Gestão Pública, o tema ouvidoria entrou no debate das instituições públicas pernambucanas.

O PROGESTÃO tinha como finalidade a modernização da gestão pública nos moldes do gerencialismo². Dentre seus objetivos encontramos: a formulação de planejamento estratégico das Secretarias de Estado, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; a implantação de auto-avaliação anual das instituições da administração direta e indireta; capacitação gerencial do corpo de administração das organizações; a definição de mecanismos de avaliação do desempenho das organizações; o acompanhamento das

² A gestão pública vem passando por um processo de evolução marcado por três modelos básicos: Administração Patrimonialista, Administração Burocrática e Administração Gerencial (gerencialismo). É o pilar do gerencialismo tornar a administração pública mais eficiente, com melhor qualidade na prestação dos serviços públicos, que defenda o Estado contra interesses particulares, que valorize o serviço público e que tenha como objetivo servir ao cidadão.

realizações das ações previstas nesses planejamentos estratégicos; a promoção e disseminação dos conceitos e uso de novas tecnologias de gestão; o apoio a criação dos Núcleos Setoriais de Modernização da Gestão; a capacitação em conjunto com a Escola de Governo de analistas em tecnologia de gestão; a implantação dos programas de modernização gerencial concebidos em âmbito nacional e a promoção de assinatura de contratos de gestão, instituições da administração indireta, e termos de desempenho, nas instituições da administração direta, com as metas gerenciais.

Nesse contexto, o Decreto nº 25.346, de 02 de abril de 2003, que o regulamentava, dentre os resultados que o programa deveria alcançar, consta em seu Art. 3º:

IV - ouvidoria: implantação de unidades de ouvidoria no serviço público em todas as 40 (quarenta) instituições, como forma de manter o canal de diálogo e o foco das atenções no cidadão-usuário, alvo das ações do serviço público; (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO, 2008)

A partir daí inicia-se, em alguns Órgãos estaduais o processo de criação e implantação de ouvidorias. Não havia uma padronização em processos, nem sistemas, só uma diretriz de estrutura mínima e funcionamento - orientação realizada por cursos oferecidos na Escola de Governo do Estado.

Apesar da grande evolução nesse sentido não foram implantadas todas as 40 ouvidorias previstas. Mesmo estando prevista a criação de ouvidoria nos planejamentos estratégicos das instituições públicas poucas foram implantadas. Ao término do programa, em 2007, estavam implantadas 23 ouvidorias no Estado.

O atual Governo de Pernambuco - gestão Eduardo Campos - considerando experiências de sucesso em outros Estados, a exemplo dos Estados do Paraná e Ceará, no que se refere à Rede de Ouvidorias, e embasado no trabalho desenvolvido pela consultoria AXOM³, implantou em 14 de outubro de 2008 a

³ O Governo de Pernambuco contratou empréstimo com o Banco Mundial para financiar o Programa Educação de Qualidade, tendo como um dos seus componentes a Modernização do Sistema de Educação e, dentro deste, o sub-componente Apoio à Reforma do Estado, visando este último desenvolver e implantar processo de reforma e modernização administrativa e gerencial no âmbito da Secretaria de Educação e Cultura, utilizando essa experiência como base para desenvolver e disseminar novas tecnologias de gestão pela administração pública estadual como um todo. Nesse contexto foi gerado o Modelo Conceitual Geral de Ouvidoria, referente aos serviços de consultoria para conceber um plano de organização e funcionamento de Ouvidoria no Poder Público (Ouvidoria como Instrumento de Gestão), contratados à AXON Tecnologia da Informação e Gestão pelo EDUQ, através do Contrato 0018/2006.

Ouvidoria Geral do Estado, lotada na Secretaria Especial de Articulação Social - SEAS, para estabelecer uma política de articulação com a sociedade.

Nesse contexto, pensou-se na possibilidade de criação de uma Ouvidoria Central na SDEC, como Órgão da administração direta do Estado a qual integraria a Rede de Ouvidores Estaduais, ao tempo que coordenaria, no processo, o Sistema de Ouvidorias SDEC ⁴, numa rede de ouvidorias setoriais dentro da proposta da Rede de Ouvidorias.

O conceito de Ouvidoria Pública da Secretaria Especial de Articulação Social está em consonância ao Governo do Estado que é:

[...]um serviço que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, possibilitando-lhe exercer o controle de qualidade do serviço público. Fundamenta-se a Ouvidoria no tripé: qualidade, informação e controle, sendo, portanto, um canal legítimo para co-participação do cidadão na gestão da administração pública. A Ouvidoria tem por objetivo manter e aprimorar o canal de diálogo e o foco das atenções no cidadão-usuário. O princípio fundamental da Ouvidoria é a existência de um Ouvidor, que funciona como representante dos clientes externos e internos da organização. (SEAS, 2007, p 6).

No Modelo conceitual ⁵ de Ouvidoria adotado no Estado de Pernambuco fica claro seu fim para:

Contribuir para que a organização aprenda com os problemas, modificando seus processos de trabalho, treinando e qualificando seu pessoal, mudando a cultura de serviço e atendimento tendo como foco a satisfação dos cidadãos, a partir das estatísticas, análises e recomendações geradas por suas atividades (AXON, 2006, p. 10)

A implantação das ouvidorias está sinalizada na legislação estadual de Pernambuco e também na Lei nº 12.452 de 04/11/2003, que dispõe sobre a defesa do usuário dos serviços públicos prestados pelo Estado de Pernambuco, direta e indiretamente, onde:

*Art. 8º O usuário tem direito ao controle adequado do serviço.
§1º Para assegurar o direito a que se refere este artigo, fica autorizada a instituição em todos os órgãos e entidades prestadores de serviços públicos no Estado de Pernambuco de:
I - Ouvidorias; (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO, 2008).*

⁴ Ad-Diper, Jucepe, Copergás, Suape . Porto de Petrolina e Porto do Recife.

⁵ Referente aos serviços de consultoria da AXON Tecnologia da Informação e Gestão para conceber um Plano de Organização e Financiamento da Ouvidoria do Poder Público de Pernambuco, em setembro de 2006

Percebe-se, portanto, a institucionalização da ouvidoria no Estado. Ela estaria contemplada entre os mecanismos inovadores de gestão. Seu propósito seria um leque que alcança a constituição de um canal de fácil acesso aos cidadãos, procurando garantir que suas queixas ou elogios sejam efetivamente tratados pela gestão pública, aos direcionamentos das manifestações para as áreas mais indicadas, a intervenção positiva em relações conflituosas entre cidadão-gestão pública, além de extrair das demandas contribuições para melhoria organizacional e contribuição para a modernização da gestão pública, através da análise dos dados e informações, encaminhando proposições à administração para melhorias em sua estrutura, processos, atuação gerencial e servidores a uma gestão de qualidade.

Denota-se que a característica mais marcante desse serviço é a ligação direta com o cidadão. Concebe-se, assim, uma visão de ouvidoria de ouvidorias⁶; ou uma rede de ouvidorias; que sistematizará as demandas, críticas, sugestões e recomendações, bem como os encaminhamentos e as soluções implementadas.

A questão, portanto, deste estudo remete para uma configuração conceitual em torno do funcionamento da rede de ouvidorias ao nível da Secretaria de Desenvolvimento Econômico SDEC. Com isso aponta-se para o delineamento de uma unidade de Inteligência Competitiva (IC), ao nível da SDEC, que produziria pacotes de informação e cenários prospectivos para a implementação de ações de desenvolvimento econômico, social e ambiental para o Estado de Pernambuco.

Propõe-se, portanto, um ambiente de gerenciamento do conhecimento captado no ambiente da rede de ouvidorias da SDEC e da Rede do Estado colocando-o a serviço do desenvolvimento do Estado.

Após as legislações já mencionadas e a criação da SEAS, que institucionalizou a Rede de Ouvidores do Estado de Pernambuco, ficou um questionamento geral entre os gestores de Órgãos meios: Porque tenho que implantar uma ouvidoria se não atendo a nenhum cidadão? Qual seria a finalidade dessa ouvidoria? Vou ter que implantar uma ouvidoria apenas para cumprir uma determinação legal? Tenho que investir em uma unidade que será pouco utilizada?

⁶ denominação nossa.

Questionamento da pesquisa

Diante desses fatos surge o questionamento desta pesquisa: Quais devem ser as bases conceituais necessárias à configuração de uma Ouvidoria em uma entidade de apoio (meio) da administração pública Estadual, comprometida com a articulação de várias outras entidades em prol do desenvolvimento, no sentido de uma rede de ouvidorias que propicie a operacionalização da Inteligência Competitiva (IC) e forneça como produto de seu trabalho, cenários prospectivos para o desenvolvimento sócio-econômico-ambiental?

A SDEC – Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco é um órgão integrante do Núcleo Estratégico da Administração do Estado de Pernambuco, nos termos da Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003, e sua estrutura organizacional básica e competência constam em Regulamento aprovado pelo Decreto nº 30.220, de 15 de fevereiro de 2007. Nele a SDEC tem como finalidade e competência:

[...] planejar, fomentar e executar a política de desenvolvimento econômico nos setores industrial, comercial, de serviços e de agronegócios do Estado; desenvolver ações estruturadoras focadas na identificação, atração e apoio às iniciativas de investimentos voltadas à expansão das atividades econômicas produtivas no Estado; desenvolver e fomentar uma política dirigida para o incremento do comércio internacional, visando a aumentar os atuais patamares de exportação; planejar, desenvolver e incentivar as parcerias com a iniciativa privada, com enfoque nas Parcerias Público-Privadas, além de ações e programas de implantação de empreendimentos estruturadores e fomentadores da economia estadual; coordenar e supervisionar a gestão das empresas e entidades vinculadas à Secretaria, aprovando as diretrizes e políticas empresariais e definindo as respectivas estratégias de atuação; e executar as atribuições do Estado relativas ao Registro do Comércio.(PERNAMBUCO, 2007, pg. 4-5)

Além de sua estrutura na administração direta, um órgão meio, conta ainda com uma estrutura descentralizada, através de Órgãos da administração indireta, para auxiliar na execução das atividades públicas fins de sua competência, que são a Junta Comercial do Estado de Pernambuco – JUCEPE, o Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros – SUAPE, o Porto do Recife S.A., a Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - AD/DIPER, e a Companhia Pernambucana de Gás – COPERGÁS.

A Junta Comercial do Estado de Pernambuco executa as atividades relativas ao Registro de Comércio no Estado; o Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros realiza atividades relacionadas à implantação do Complexo Industrial Portuário, que fica nos municípios Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, para promover a infra-estrutura básica industrial e portuária referente a transporte, energia, comunicação, abastecimento d'água, esgoto e serviços, diferente do Porto do Recife S/A, que realizar e executar atividades portuárias. A Companhia Pernambucana de Gás - COPERGÁS promove a aquisição, armazenamento, distribuição e comercialização de gás combustível; executa estudos, pesquisas e projetos relacionados com o setor de gás, inclusive, sob a forma de prestação de serviços e de consultoria técnica a terceiros; além de exercer o controle técnico e econômico-financeiro da operação.

A Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - AD/DIPER desenvolve ações promotoras de apoio e incentivo aos setores industrial, comercial, agro-industrial, e de serviços, bem como das atividades de exploração econômica de florestamento e de reflorestamento.

Em seu plano estratégico simplificado, elaborado pelo corpo gerencial em 2004, enquanto denominava-se SDETE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico Turismo e Esportes no Governo Jarbas Vasconcelos, com a orientação do Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública – PROGESTÃO estabeleceu-se três diretrizes estratégicas, contempladas em ações do seu Plano Plurianual – PPA 2003-2007: a) impulsionar o desenvolvimento do Estado, a partir das potencialidades econômicas, turísticas e esportivas, b) implantar e desenvolver o modelo de gestão de pessoas e otimizar o desenvolvimento organizacional, e c) aprimorar o relacionamento institucional e a comunicação social. Dessas três diretrizes a última foi a que teve um menor desempenho.

A SDEC passou por um processo de estruturação gerencial. Percebe-se em sua estrutura um aumento significativo. Hoje possui duas secretarias executivas, seis gerências gerais, seis superintendências, além de vários núcleos. Há nessa estrutura, visível preocupação para modernização da gestão pública, pois trazem núcleos como o de capital humano e o de tecnologia da informação, o que sinaliza para a valorização e desenvolvimento do servidor e do suporte funcional ao desenvolvimento das atividades.

Ao mesmo tempo da estruturação gerencial a SDEC elaborou e monitorou as ações diretrizes do governo Eduardo Campos. Os Gestores, em conjunto com suas equipes, realizaram reuniões periódicas para traçar diretrizes setoriais e elaborar seus planos operativos com base no Programa de Governo e em consonância com o Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal – PAC segue o Novo Modelo de Gestão do Estado de Pernambuco. Esse Novo Modelo de Gestão tem como uma de suas principais características o alinhamento dinâmico dos instrumentos de planejamento: Programa de Governo Eduardo Campos - 2006, Projeto Todos por Pernambuco - 2007 e o Plano Estratégico.

Atualmente a Secretaria foca na interiorização do desenvolvimento econômico. Baseia-se em três grandes projetos estruturadores que são: a transnordestina, o canal do sertão e a transposição das águas do Rio São Francisco, projeto este, gerador de grandes polêmicas sociais.

Com a transnordestina, pretende-se desenvolver e fixar as cadeias de produção local, beneficiando o pequeno produtor (artesãos, entre outros), evitando assim, o êxodo e o inchamento metropolitano pernambucano. Atividades que serão desenvolvidas na Secretaria pelo núcleo de desenvolvimento, com a vinculada AD-DIPER, onde se pretende criar um banco popular, além das atividades de incentivos já desenvolvidas. A empresa que ganhou concessão da transnordestina foi a Companhia Ferroviária do Nordeste - CFN e conta com financiamento do Banco Mundial - BM e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDS. A obra foi contemplada no Plano de Aceleração de Crescimento - PAC do Governo Federal com previsão de conclusão até 2010.

O canal do sertão desenvolverá a irrigação no pontal pernambucano, também tem o apoio do PAC, mas será financiado através de PPP's – Parcerias Público Privadas de 11 usinas que contemplam 110 mil ha. Na SDEC a Superintendência de Agronegócios estará à frente de todas essas atividades, articulando o desenvolvimento produtivo do açúcar e álcool.

Por fim, a transposição das águas do Rio São Francisco pretende tornar perenes, os rios não perenes do Sertão Central pernambucano, ajudando a interiorização do desenvolvimento.

Relembra-se, todos os projetos abordados ainda podem sofrer redireção, pois a SDEC está em reestruturação gerencial e com isso se definindo. Outra direção que a SDEC pode tomar é a criação de um padrão de condomínios empresariais,

idéia em fase germinal, que provavelmente será multisetorial (SDEC, Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG e Secretaria das Cidades). Para isso há necessidade de levar gás às cidades do interior, atividades atribuídas a vinculada CORPEGÁS, evitando queimadas, produzindo a preservação ambiental, atraindo a instalação de indústrias, tornando o desenvolvimento no interior viável.

Outro ponto embrionário é a integração da SDEC ao sistema de ouvidorias do Estado, com isso sanando a deficiência encontrada em seu plano estratégico, promovendo o relacionamento institucional e a comunicação social, além de ser utilizada como ferramenta de modernização a gestão pública.⁷

Justificativa

Como se pode perceber a ouvidoria como unidade de inteligência competitiva é um tema ainda pouco explorado, por conseguinte desafiador academicamente. Justifica-se a pesquisa, pois a ouvidoria poderá ser utilizada como uma ferramenta de IC em instituições públicas meio, prospectando cenários econômicos-sociais-ambientais para o desenvolvimento do Estado.

Academicamente encontra-se, no contexto da Inteligência Competitiva, um campo fértil para investigações. Essa área de estudo converge interesses de pesquisadores de diversas áreas como planejamento estratégico, ciência da informação, comunicação empresarial, dentre outras. Pretende-se inserir nesse contexto a ouvidoria.

Do ponto de vista social sua contribuição será relevante, pois a sociedade como um todo, se beneficiará com um Estado à frente das tendências (cenários) econômicas, anseios sociais e sustentabilidade ambiental.

Do ponto de vista pessoal e profissional, será muito gratificante vermos respondidas questões gerenciais da administração pública em relação à contribuição de uma ouvidoria para instituição pública meio como: Porque tenho que implantar uma ouvidoria se não atendo a nenhum cidadão? Qual seria a finalidade dessa ouvidoria? Vou ter que implantar uma ouvidoria apenas para cumprir uma determinação legal? Tenho que investir em uma unidade que será pouco utilizada?

⁷ Informações do Gerente Geral de Suporte e Gestão, Sr. Romildo Morant em agosto de 2007.

Considerando a visão conceitual para a Inteligência Competitiva (IC) nas organizações, inclusive, públicas; bem como a oportunidade da estrutura de rede de ouvidorias do Estado de Pernambuco e a experiência profissional e política dos diversos gestores das entidades fins ligadas à SDEC, afirma-se pela possibilidade de uma configuração de ouvidoria como unidade de IC no âmbito de uma entidade de apoio da administração pública estadual.

Objetivos

Por isso o objetivo geral da pesquisa foi o de modelar, conceitualmente, uma unidade de ouvidoria como unidade de Inteligência Competitiva para prospecção de cenários de desenvolvimento sócio-econômico-ambiental, no âmbito da SDEC – Secretaria de Desenvolvimento Econômico. E os objetivos específicos destinados ao alcance do objetivo geral foram o de identificar, na literatura sobre Gestão pública, Ouvidoria pública, Capital social, Planejamento estratégico e Inteligência competitiva – IC informações sugestivas que permitissem uma modelagem conceitual para a configuração de uma rede de ouvidorias; propor um modelo de ouvidoria pública para SDEC, com foco na concepção de Inteligência Competitiva (IC); analisar as percepções dos gestores das entidades fins, vinculadas à SDEC, em torno da adequação conceitual proposta para a Ouvidoria com foco na concepção de IC; e configurar, a partir do modelo proposto e das percepções descritas, uma concepção de ouvidoria para a SDEC, focada na IC.

Metodologia

Foi adotada como base para esta pesquisa a taxionomia apresentada por Vergara (2007) que classifica a pesquisa quanto a dois critérios básicos - os fins e os meios. Em relação aos fins, a pesquisa foi exploratória, quanto aos meios, bibliográfica, documental, estudo de caso e estudo de campo.

Exploratória porque foi analisado um modelo conceitual de ouvidoria para uma instituição pública meio. Além dessa análise, foram levantadas e analisadas as percepções dos gestores da SDEC sobre o modelo conceitual de ouvidoria baseado

nos conceitos de Inteligência Competitiva – IC. Gil afirma que pesquisas exploratórias *“têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado”* (2002, p.41) e Trivinõs, sobre estudos exploratórios diz que o pesquisador *“deseja delimitar ou manejar com maior segurança uma teoria cujo enunciado resulta demasiado amplo para os objetivos da pesquisa que tem em mente”* (1987, p.109).

Bibliográfica, porque foi fundamentada em uma base teórica levantada em diversas publicações como: livros, periódicos, redes eletrônicas, trabalhos publicados, entre outras. Assim, foram investigadas as publicações que tratam sobre inteligência competitiva - IC, planejamento estratégico, capital social, ouvidoria, controle interno, controle social e gestão pública.

Documental, visto que foram analisados documentos de Órgãos público do Estado de Pernambuco relacionados ao tema ouvidoria como: legislação, modelo conceitual para ouvidoria na rede de ouvidores de Pernambuco, relatórios, outros.

De caso, porque estudou detalhadamente o caso da SDEC. *“O estudo de caso é o circunscrito a uma ou poucas unidade, entendidas essas como pessoa, família, produto, empresa, órgão público, comunidade ou mesmo país. Tem caráter de profundidade e detalhamento. Pode ou não ser realizado no campo.”* (VERGARA, 2007,P.49)

Estudo de campo, pois foram realizadas entrevistas semi-estruturadas junto aos especialistas gestores das entidades vinculadas a SDEC (Jucepe, Corpegás, Ad-Diper, Porto de Suape e do Recife) sobre a modelagem proposta de ouvidoria como UIC, balizada na pesquisa bibliográfico/documental realizada.

O Estudo de campo procura muito mais o aprofundamento das questões propostas do que a distribuição das características da população [...] a pesquisa é desenvolvida por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações. (GIL, 2002, p. 53)

Na figura 01, procura-se demonstrar espacialmente a pesquisa como estudo de caso, a SDEC, e de campo, com entrevistas junto aos especialistas gestores das entidades vinculadas.

No terceiro capítulo serão apresentadas a descrição do processo de implantação da ouvidoria na SDEC e a opinião sobre o modelo proposto levando em consideração a ótica dos gestores do sistema SDEC⁸

No quarto capítulo, será exposto o resultado da pesquisa tomando como base os dados coletados através das entrevistas com atores envolvidos no processo e dos subsídios teóricos pesquisados, apresentando uma análise sobre a modelagem de ouvidoria como unidade de inteligência competitiva.

E encerra-se a pesquisa respondendo aos nossos questionamentos gerenciais sobre a ouvidoria: Quais devem ser as bases conceituais necessárias à configuração de uma Ouvidoria em uma entidade de apoio (meio) da administração pública Estadual, comprometida com a articulação de várias outras entidades em prol do desenvolvimento, no sentido de uma rede de ouvidorias que propicie a operacionalização da Inteligência Competitiva (IC) e forneça como produto de seu trabalho, cenários prospectivos para o desenvolvimento sócio-econômico-ambiental? Seus limites e desafios.

⁸ AD-DIPER, JUCEPE, COPERGÁS, SUAPE e PORTO DO RECIFE.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste segundo capítulo, serão apresentados alguns temas que serviram de base para elaboração da proposta conceitual do modelo de ouvidoria como Unidade de Inteligência Competitiva. Temas como gestão pública, ouvidoria, controle social, controle interno, capital social, planejamento estratégico e inteligência competitivos, aparentemente distintos, mas que se relacionam e complementam fazendo sentido para o modelo proposto.

1.1. Gestão pública

Constituição de 1988, em seu Art. nº 37, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como sendo norteadores da Administração Pública, a partir daí observa-se o início de uma nova postura do cidadão, que vem se consolidando numa exigência de democratização nas relações sociais e de conscientização sobre seus direitos. Esses motivos obrigaram a administração pública a se reestruturar, numa necessidade de um modelo de gestão menos burocrático, mais empreendedor e gerencial. Nesse sentido, vem a tona um tema que ainda demanda grandes reflexões no serviço público ante a reforma gerencial proposta, a gestão pública. Importante se faz neste contexto, *a priori*, diferenciar administração pública de governo. O governo é o conjunto de poderes e órgãos constitucionais, com funções de Estado básicas cuja expressão é a política de comando, de objetivos para o Estado mantendo a ordem, já a administração pública

[...] num sentido mais amplo, deve ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que determinam a forma de distribuir e exercer a autoridade política e de atender aos interesses públicos.(MATIAS-PEREIRA, 2008,p.12).

A percepção de que era preciso melhorar o desempenho da gestão pública ficou cada vez mais evidente no Brasil. O modelo da Nova Gestão Pública, iniciado ao final da década de 70 no Reino Unido, tinha orientação voltada ao cliente-cidadão, foco em resultados, buscava a flexibilização administrativa, o controle social e a valorização de pessoas, só chegou ao Brasil a partir de 1995. A administração pública gerencial surgiu então como resposta a crise do modelo burocrático, por falta de adequação as grandes mudanças que vinham ocorrendo no âmbito socioeconômico em meados do século XX, globalização, dinamicidade da economia e crescimento da consciência cidadã. Ao trazer o cidadão para o centro das atenções a administração pública buscou soluções tendo como suporte

*[...] as inovações tecnológicas que permitem a utilização de inúmeras ferramentas para melhorar o atendimento. Assim, a intensificação da **utilização da informática, rede e softwares e das telecomunicações** possibilita as mudanças no meio administrativo (MATIAS-PEREIRA, 2008, p.12). grifo nosso*

A adoção de um modelo neoliberal e conservador foi a primeira resposta a crise do final da década de 70. Entretanto, mostrou-se sem sentido para enfrentar os novos desafios da nova sociedade que surgia. A necessidade de reduzir a presença do Estado na economia e a aceleração da globalização foram fatores que induziram a esse movimento. Surge no Estado uma nova função: a gerencial. Para atender a sobrecarga de demandas sociais e reforçar o sistema de controle.

Como o modelo democrático estava esgotado surgiu o gerencial, que buscava o papel da população no processo de gestão. Assim

*A principal mudança foi a transição de uma lógica de planejamento para uma lógica estratégica. Na lógica do planejamento, prevalecia o conceito de plano que, a partir da racionalidade técnica, desenvolve o melhor programa a ser seguindo, enquanto na lógica estratégica, **as relações com os atores envolvidos são levados em conta em cada política, a fim de desenhar cenários que possibilitem a flexibilidade necessária para alterações e desvios não programados nos projetos governamentais.** (CROSIER, 1992, p. 93 apud MATIAS-PEREIRA, 2008, p.58). grifo nosso.*

Com os serviços públicos voltados para o cliente/cidadão deve-se ter clara a diferença entre cliente, que é um consumidor, do cidadão que envolve a cidadania, ou seja, direitos e deveres e não somente o fato de escolher o melhor serviço oferecido, incorporar transparência e responsabilização na gestão faz-se essencial.

1.2. Ouvidoria pública

1.2.1. O instituto ombudsman: origem e características

O Instituto *Ombudsman*⁹ teve sua origem na Suécia em 1713 e era considerado o supremo representante do rei. Agia como vigia dos funcionários do governo no cumprimento das ordens e leis designadas. A partir de 1776, com o Parlamento Inglês, passou a controlar a administração e a justiça em nome do rei, mas é a partir de 1809 que se torna previsto constitucionalmente na Suécia.

Atuava *“siguiendo las instrucciones que el propio Parlamento le da, dándole cuenta de su actuación, por meio de sus informes y siendo responsable ante él”* (GUILLÉN, 1982, p.166). Instruções essas, que apenas regulavam a sua atuação, mas não interferiam em suas decisões, o instituto possuía ampla liberdade de ação, com uma atuação direcionada ao controle da legalidade (GOMES, 2000).

Num período seguinte - 1953 a 1990 - o instituto se caracterizou como instrumento para a defesa do cidadão. Houve o deslocamento de sua competência para além do controle da legalidade, atuando na discricção da ação administrativa. A insatisfação com o sistema de garantias vividas na administração pública da época contribuiu para o sucesso do instituto, pois ele representava uma possibilidade de conciliar formas de controle social sobre administração.

Com atribuições principalmente de inspeção; seus procedimentos tornaram-se de caráter administrativo e também jurisdicional. Assim, percebem-se características como: atendimento ao princípio orgânico da separação dos poderes; distância de qualquer influência do executivo; mesmos sendo fiduciário do Parlamento, gozava de uma ampla autonomia em relação a ele em sua atuação; evidência do mau uso do poder administrativo, ligado ou não a lesão dos interesses individuais, sem poder substituir a ação da administração pública pela sua (VERGOTINI, 1994); facilidade de acesso da população aos seus escritórios; utilização de formas não convencionais no desempenho de suas competências (GOMES, 2000); uso da publicidade, tanto para divulgar as funções da instituição e os seus canais de comunicação com a sociedade, como para divulgar suas ações - os resultados e decisões tomadas (GUILLÉN, 1982).

Há divergência quanto à localização do instituto na organização. Acreditam que estando vinculado ao legislativo, há possibilidade de ser influenciado por

⁹ Denominado Ouvidoria no Brasil

manobras políticas¹⁰, outros acreditam que, se essa vinculação for ao executivo, poderá comprometer sua independência de atuação em relação ao poder vigente. Observa-se, que a maioria dos institutos, está vinculado ao poder legislativo, com garantias de autonomia ao desempenho de suas atividades e funções. Essas garantias efetivam-se por vários dispositivos legais como a constituição, eleição, normas gerais de comportamento instituídas, mandato do *ombudsman* não coincidente com o do parlamento, em possível necessidade de cassação, garantias previstas em lei, autonomia para seleção de colaboradores em sua estrutura de gestão interna, proibição do *ombudsman* exercer atividade política, para o instituto não se tornar uma ferramenta alavancadora (PEREIRA, 2003).

Dentre as competências do *Ombudsman* destacam-se a de promoção da qualidade a gestão pública onde Pereira afirma que

A competência do Ombudsman tem ultrapassado, em muitos casos, o âmbito da legalidade dos atos administrativos, atingindo o campo da qualidade da administração pública. O Ombudsman, quando trata de questões de ilegitimidade ou inoportunidade, não tem o poder de anular ou revogar os atos administrativos. O seu poder está na persuasão e na influência frente às autoridades administrativas superiores, jurisdicionais e legislativas. Isto significa dizer que, quando a autoridade administrativa, sujeita ao seu controle, insiste em não reformular os atos considerados inadequados, o Ombudsman pode levar a questão às autoridades hierarquicamente superiores ou à autoridade jurisdicional. (2003, p. 45)

Apresentando-se como apoio na luta contra a burocracia em uma gestão do bem público sem qualidade para seu principal cliente, a sociedade. Ou seja, o *Ombudsman*, por persuasão finda protegendo o povo da má administração melhorando-a em seus procedimentos e faz com que as ações de governo sejam mais abertas e seus funcionários mais transparentes com a sociedade.

1.2.2. Ouvidorias públicas brasileiras: um breve histórico e evolução

Historicamente, após sua origem na Suécia, as ouvidorias¹¹, foram se solidificando gradativamente em vários países Europeus até chegar, nas duas últimas décadas do século XX, a América Latina.

¹⁰ ZAVERUCHA, Jorge . Notas de aula. Modulo de Ciência Política. MPANE. Recife. 2007

¹¹ Nomenclatura do instituto *Ombudsman* no Brasil

No Brasil, ainda com forte influência sueca, teve sua primeira proposta em 1823, Juiz do Povo. No Brasil Colônia, época das capitanias hereditárias, o imperador usou da figura do Ouvidor, personalidade representada por autoridades eclesiásticas que exerciam o controle sobre os colonos e os colonizados, daí a origem da expressão ‘vá reclamar com o bispo!’. O ouvidor dessa época representava o rei junto à população, diferente do ouvidor atual, um representante da sociedade.

Em 1549, o primeiro Ouvidor do período colonial, nomeado por Tomé de Sousa, tinha a função de representar a administração da justiça real portuguesa no Brasil. Ele atuava como juiz em nome do rei. Esse conceito colonial diverge com o empregado atualmente no Brasil que é um serviço oferecido à população para receber críticas e sugestões sobre o desempenho dos órgãos públicos ou empresas privadas, assim contribuindo para o fortalecimento da cidadania.¹²

Pontua-se um segundo momento, de sua evolução no Brasil, em 1961 com o Decreto nº 50.533, que pretendia implantar nas capitais estaduais ouvidorias, mas foi revogado antes de ser implementado. Somente nos anos 1970, período do início da saída do regime militar, quando emerge novos movimentos sociais é que se instala a discussão sobre criação de ouvidorias. *“É no debate e reivindicação pela participação na gestão pública que se insere a discussão sobre a criação de Ouvidorias Públicas no Brasil, espaços que agiriam no controle do Estado”* (DE MARIO, 2006, p.48).

A primeira ouvidoria pública no Brasil foi a de Curitiba, em 1986, mas é só com a Constituição de 1988 que as Ouvidorias públicas brasileiras se ampliam. As ouvidorias brasileiras não possuem um modelo único, distinguem-se do *ombudsman*, em relação à autonomia de seu dirigente, sua localização institucional, competências e modos de seleção. Pontua-se a Ouvidoria de Santos, instituída em 1994, como a que mais se aproxima do modelo *ombudsman* sueco. (LYRA, 2004).

As ouvidorias no Brasil, em sua maioria, são instituídas pelas próprias organizações e seus ouvidores vinculados ao executivo, em uma ligação hierárquica, muitas vezes na busca da modernização ou eficiência administrativa. Lyra (2004) elenca alguns fatores para uma ouvidoria democrática como a seguridade do mandato dos ouvidores através de lei, garantia do sigilo ao cidadão,

¹² Disponível em

<<http://portal.ouvidoria.fazenda.gov.br/ouvidoria/ActionServlet?idInformacao=170&objeto=br.com.tellus.ouvidoria.negocio.InformacaoUtil&acao=recover>>.

acessibilidade à informação, transparência com publicação periódica de seus resultados e o poder investigativo com garantia.

A partir dos anos 1990, o Estado marcado pela política neoliberal, a lógica da gestão pública passa por modificações desde a descentralização, introdução de privatização, idéia de governança¹³ e governabilidade¹⁴, introdução do modelo gerencialista de gestão com focos nos resultados, até a visão do cidadão como cliente do serviço público, ou seja, a qualidade vem à tona na gestão pública (PEREIRA, 1997). Nesse contexto, a ouvidoria passa de canal de participação direta, para tornar-se também a defensora do cidadão na administração pública.

As ouvidorias públicas vêm se multiplicando no Brasil, mas ainda são desconhecidas da população e das administrações públicas. As Ouvidorias podem trabalhar para evidenciar os problemas gerenciais dentro do Estado e possibilitar, a redefinição do papel do Estado a partir da visão da sociedade civil, pois pressiona à mudanças quando apresenta suas demandas à administração. Entretanto, para cumprir bem seu papel é preciso

*[...] que as Ouvidorias tenham a sua disposição uma equipe **capacitada a realizar análise da demanda que chega dos cidadãos**, que tenha conhecimento de direito administrativo e gestão pública; que seja capacitada a realizar um atendimento adequado do cidadão; que tenha plenas condições de funcionamento, com autonomia funcional e financeira; que o Ouvidor tenha mandato claramente definido e estabelecido em Lei que dispõe sobre o órgão, para que possa cumprir seu papel: garantir o direito à informação e defender o interesse público, com vistas à melhora da gestão pública.*(DE MÁRIO, 2006, p 134)grifo nosso.

1.2.3. Ouvidoria pública em Pernambuco

O conceito de Ouvidoria Pública da Secretaria Especial de Articulação Social do Estado de Pernambuco¹⁵ está em consonância ao Governo do Estado que é:

[...] um serviço que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, possibilitando-lhe exercer o controle de qualidade do serviço público. Fundamenta-se a Ouvidoria no tripé: qualidade, informação e controle, sendo, portanto, um canal legítimo para co-participação do cidadão na gestão da administração pública. A Ouvidoria tem por

¹³ “[...] é a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas.” (PEREIRA, 2008, p. 33)

¹⁴ “[...] capacidade política de governar[...].” (PEREIRA, 2008, p. 33)

¹⁵ Órgão público onde está inserida a Ouvidoria Geral do Estado consta em seu Projeto de Implantação da Ouvidoria Geral do Estado o conceito de ouvidoria.

objetivo manter e aprimorar o canal de diálogo e o foco das atenções no cidadão-usuário. O princípio fundamental da Ouvidoria é a existência de um Ouvidor, que funciona como representante dos clientes externos e internos da organização. (2007, p 6)

Em Pernambuco, não diferente do restante do Brasil, apesar de ter inspiração no modelo *Ombudsman* sueco, a Ouvidoria pública possui características próprias e diferenciadas. Enquanto o primeiro é um agente externo à organização, o segundo tem prevalecido como um serviço da administração, vinculado ao principal dirigente da organização para o acesso cidadão.

Constitui um canal de comunicação social que colabora na solução de questões de forma ágil, não burocrática, com vistas à melhoria continuada dos processos de gestão dos Órgãos. Essa estrutura, mesmo tendo recebido críticas em relação a sua origem, *Ombudsman*, tem tido sucesso quando valorizada pela administração. Constitui um recurso de gestão pública eficaz ao assumir o interesse do cidadão no cumprimento de seu papel, fornece informações que oportuniza a gestão se alertar as questões problemas e como resolvê-las antes de outras reações sociais como denúncias a imprensa, ou mesmo aos Órgãos competentes.¹⁶

Um desafio em constituir a ouvidoria, como canal que proporcione uma melhor relação com os cidadãos ao tempo que seja um instrumento de gestão, está no fato de que ela não se basta estar legítima, há necessidade que a administração promova mudanças para tratar e resolver as questões apresentadas, ou seja, precisa está interligada aos processos internos do órgão.

Boas práticas de ouvidoria, a exemplo do DETRAN-PE – Departamento de Trânsito de Pernambuco têm demonstrado uma excelente contribuição para melhoria dos serviços e imagem da organização, principalmente da análise, crítica e sugestões embasadas numa visão sistêmica das questões apresentadas e suas prováveis causas e soluções.

Para se ter um retorno positivo da ouvidoria como instrumento de gestão, torna-se necessárias reuniões periódicas do dirigente e sua ouvidoria para discutir, avaliar os pedidos emanados e servirem de suporte decisório, planejamento e avaliação da organização.

Nota-se, que fique claro, a ouvidoria deve estar ligada a gestão, mas não pode se confundir a ela, é preciso ter uma distância para representar os interesses

¹⁶ Controladoria Geral do Estado, Corregedoria, MP, Justiça.

dos cidadãos e servidores. Ela é parte de um processo de modernização da gestão pública ao tempo que está incumbida de atenção e respeito ao cidadão. Na assimetria de poder que se tenta modificar, inverter uma relação histórica de Estado poderoso e cidadão fraco, no contexto de um movimento de democratização e participação popular, tenta introduzir uma transformação cultural na administração e serviços públicos, exigindo *accountability*¹⁷.

É natural que enfrente dificuldades em sua implantação, principalmente por parte dos gestores e servidores com receio de invasão em seu espaço. Pode-se ser evitado esse conflito com uma efetiva ação de divulgação e esclarecimentos quanto a seu papel, função e finalidade. Escolha de profissionais com perfis e competências desenvolvidas – através de treinamentos, além de recursos mínimos para seu funcionamento são indispensáveis em seu sucesso.

A Ouvidoria não pode ser vista como ‘resolvedoria’, as demandas são encaminhadas às áreas competentes para isso, acompanhando e assegurando que estas questões estão sendo trabalhadas, para informar ao demandante a solução adotada.

Fica claro que seu fim, conforme o Modelo conceitual de Ouvidoria adotado no Estado de Pernambuco (2006) ¹⁸quer

Contribuir para que a organização aprenda com os problemas, modificando seus processos de trabalho, treinando e qualificando seu pessoal, mudando a cultura de serviço e atendimento tendo como foco a satisfação dos cidadãos, a partir das estatísticas, análises e recomendações geradas por suas atividades. (2006, p. 10)

Com isso pretende-se, através desse instrumento intra-orgânico, uma redução de custos, aumento da qualidade de serviços e atendimento da organização aos anseios sociais.

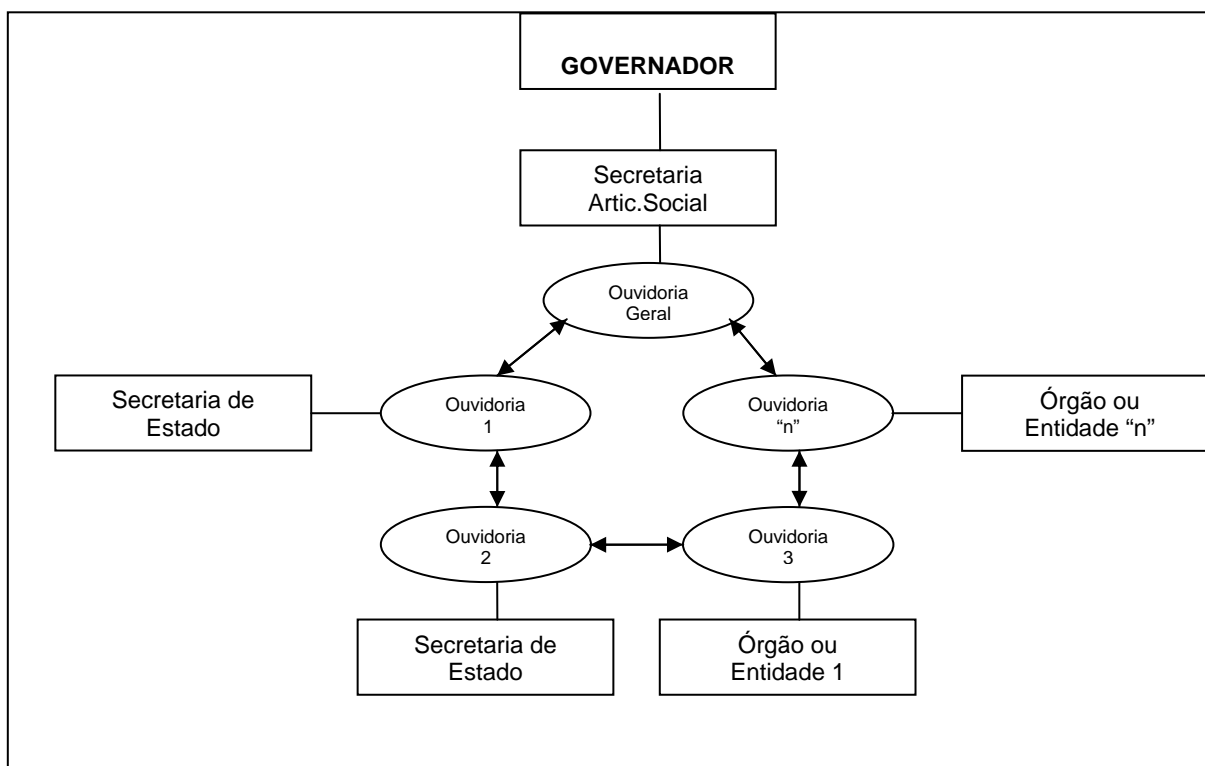
A atual gestão adotou um modelo de funcionamento de Ouvidoria funciona de forma integrada e em rede. Serão disponibilizadas as informações, em nível de consulta, das Ouvidorias das Instituições para as Ouvidorias das Secretarias e para a Ouvidoria Geral. Também serão disponibilizadas as informações da Ouvidoria na própria instituição - oferecendo respaldo à gestão. O desenho do sistema integrado

¹⁷ O’ Donnell define o conceito de *accountability* sob dois aspectos, o primeiro, baseado na dimensão eleitoral, denominado de *accountability* vertical e outro, baseado no fortalecimento das instituições e agências estatais como pressuposto de uma democracia consolidada, denominado *accountability* horizontal. (1998, p.27)

¹⁸ Referente aos serviços de consultoria da AXON Tecnologia da Informação e Gestão para conceber um Plano de Organização e Financiamento da Ouvidoria do Poder Público de Pernambuco , em setembro de 2006

em rede proposto, como modelo organizacional para as Ouvidorias Públicas assumiu a configuração representada na Figura 02.

Figura 02: Modelo Funcional da Ouvidoria Geral no Estado



Fonte: Projeto de implantação da Ouvidoria Geral do Estado, abril de 2007.

1.2.4. OUVIDORIA: inter-relação entre o controle social e controle interno¹⁹

Apresenta-se, neste tópico, uma análise sobre ouvidoria como ponto de interseção entre o controle interno e controle social. A ouvidoria como mecanismo de controle interno para uma gestão preventiva a riscos possibilita à alta administração, no processo de gerenciamento, conduzir a resultados efetivos para o mercado, que é dinâmico e deixa as empresas suscetíveis a riscos, já como instrumento de controle social, pode aumentar o valor de confiabilidade da organização perante a sociedade e ser mais um meio de participação direta da sociedade na gestão, fortalecendo a democracia.

¹⁹ Este tópico é adaptação de artigo produzido (ANTUNES, C. K. S. ; FREITAS, N. M. B. . Ouvidoria: inter-relação entre o controle social e controle interno. *In: I Seminário UFPE de Ciências Contábeis*, 2007, Recife. Anais do I Seminário UFPE de Contabilidade, 2007.) e apresentado no I Seminário UFPE de Ciências Contábeis(2007), nele denominamos de bifunção da ouvidoria a inter-relação do controle social com o controle interno

As organizações públicas passam por transformações influenciadas tanto pelo mercado como pela sociedade, razão de sua existência. Direcionadas a adaptar-se constantemente a essas novas condições, de dinâmica e muita competitividade, vê-se a importância do estudo dos novos mecanismos que auxiliam a administração pública no controle de suas atividades, gestão, bem como em seu controle pela sociedade. O feedback informacional de seus clientes, sociedade, é uma importante peça estratégica em sua ação gerencial. A dinâmica do mercado já é uma realidade presente no ambiente organizacional público, quando faz uso do modelo gerencial em detrimento ao burocrático. No lado social percebe-se o reconhecimento gradativo da sociedade pela busca de seus direitos. Nesse sentido, e sem esgotar o tema, chega-se a análise, de um ponto de interseção, que se denominou de *bifunção da ouvidoria*.

1.2.4.1. Controle Social

O princípio fundamental da Democracia está em o poder emanar do povo e em seu nome ser exercido, por isso é preciso ficar claro, aos homens que o exercem ou estão no poder, que a eles a Nação e o povo, confiou ou emprestou essa competência.

Montesquieu, no século XVIII, afirmava que o poder de Estado pertencia ao povo, este era dono do poder, possibilitando o exercício da rotatividade. Este poderia ocorrer pela livre escolha a cada período ou pela mobilização social, em casos extraordinários, afastando o mandatário antes de concluído seu período previsto.

No Estado Democrático brasileiro, às instituições são legalmente conferidas atribuições de controlar e fiscalizar os governantes em todos os níveis. A ausência do cidadão na fiscalização e no julgamento dos atos administrativos perdurou por várias décadas, hoje, vive-se um momento de resgate à cidadania. Compreendê-la, vê seu papel nesse contexto social e buscar valer seus direitos, ainda é um processo em construção.

Apenas o direito de voto, na eleição de seus representantes políticos, não é suficiente, torna-se necessário a inclusão e a participação consciente da sociedade no controle da gestão pública para garantir uma governança efetiva. Criação de canais de comunicação, com confiança e cooperação, abrindo caminhos para um

melhor controle social, entendido como o controle da sociedade sobre o Estado, pode ser mais um passo em direção a consolidação democrática no Brasil.

O controle social, como um processo contínuo de democratização, implica no estabelecimento de uma nova sociabilidade política, um novo espaço de cidadania, embasado em confiabilidade e transparência, contribuindo para maior eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e da gestão governamental.

A existência desse controle social requer projetos educacionais de massa de longo prazo, pois muito dificulta a implementação desse controle a desinformação, o desinteresse, a cultura de não-participação por medo de represália, talvez até, pela origem histórico-cultural brasileira. O despreparo da população converge com afirmação de Di Pietro quando diz:

*Para que o controle social funcione é preciso conscientizar a sociedade de que ela **tem o direito de participar desse controle**; é preciso **criar instrumentos de participação**, amplamente divulgados e **postos ao alcance de todos**. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes(1998, p.45) (grifo nosso)*

A maioria dos indivíduos brasileiros vivem à margem dos direitos sociais e políticos, por isso pode parecer contra-senso falar em otimizar um controle social na administração pública. Entretanto, a Constituição Federal define a legalidade da competência do cidadão no controle e fiscalização, conforme dispõe o § 3º do artigo 37, introduzido pela Emenda nº 19, de 04 de junho de 1998, dispositivos que possibilitam a introdução de maior controle social dos recursos públicos, como se segue:

§ 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. (BRASIL, 2005. p 43)

Fica explícito, pelo exposto acima, no ponto de vista legal, que o usuário pode fiscalizar as prestações de serviços e atendimento de instituições públicas; acessar registros e informações sobre atos de governo; bem como, representar em casos de não responsabilização dos gestores públicos quando ao cumprimento das suas atribuições básicas, correspondendo a *Accountability*.

Accountability, termo já mencionado anteriormente na visão de O' Donnell (1998), apesar de não ter uma tradução específica na língua portuguesa e seu significado ser mais complexo que uma simples definição, por muitos autores como Bresser (1997) ao relacioná-lo com ações diretas de governabilidade; por Salomão (1999) quando diz que seu déficit é provocado pela falta de transparência, afastando o cidadão do governo; por Figueiredo (2002) ao associar as agências a *accountability*, conferindo transparência à gestão pública; e Campos (1990) ao afirmar que o *accountability* governamental caminha para elevados valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e responsabilidade, enfim, poder-se-ia aqui, nessa preliminar análise, tê-lo como a transparência, evidenciação, prestação de contas, consciência popular, participação social, qualidade e responsabilidade com a coisa pública.

O controle social²⁰ e a *accountability* exercitados permanentemente pode aumentar a governança²¹ na proporção que se eleva a confiabilidade entre sociedade e Estado. Por isso, torna-se necessário um amadurecimento da sociedade objetivando exercer em seu nome, o controle social e a *accountability* na direção das políticas públicas, se firmando com ferramentas eficazes de proteção aos direitos fundamentais do cidadão. Buscar os meios disponíveis, as informações, reinvidicar conduta clara dos gestores públicos nos dados divulgados, para que sejam compreensíveis por qualquer indivíduo, e facilitem o controle e a análise de atos praticados pela Administração Pública.

Cunha(2003) caracterizando os instrumentos de controle social, após dar algumas definições e o contexto para sua efetivação prática afirma que.

Os meios de controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, mas o seu papel é muito mais amplo. Visam, sobretudo, a

²⁰ Modo dos atores sociais se articularem, cooperativamente, colocando em prática mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas. (Conceito explícito em sala de aula pela Professora Cátia Lubambo, na disciplina Gestão de Políticas Públicas, em 10/08/2007 MPANE – *Mestrado* Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste).

²¹ Conjunto de elementos que qualifica o *nível de controle e regulação* da autoridade pública. Importa avaliar os impactos da prática dos vários mecanismos de controle social. . (idem).

indicar caminhos, propor idéias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público. (2003, p.02) grifo nosso

Ela categoriza duas maneiras de se concretizar o Controle Social, seja por sua legitimação, seja pela necessidade popular de criar seus próprios meios: monitoramento legal e do monitoramento autônomo. O primeiro com instrumentos que têm legalmente a função de controlar as funções públicas, recorrendo a outros órgãos, ou movendo ações para a averiguação da situação pública como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, o Ministério Público, o Tribunal de Contas, com Ações Civil Pública, com Mandado de Segurança Coletivo, com Mandado de Injunção, com Ações Populares, com Código do Consumidor, a Defensoria Pública, o Legislativo, as diversas Comissões, o Orçamento Participativo e com Audiência Pública; o segundo, instrumentos que não surgiram com bases jurídicas legais para efetuar o controle social, mas acabam por intervir diretamente em sua participação realizado através de Sindicatos, Ongs, Universidades, Ouvidorias Independentes e Partidos Políticos.

Antes de prosseguir sobre esses meios, em especial a ouvidoria, ponto de estudo, importante se faz reforçar a visão que se tem de democracia no Brasil. Apesar de muitos autores defenderem-na como uma democracia em sua plenitude tem-na como uma semidemocracia ²², porque a falta de credibilidade do povo por uma solução institucionalizada para os seus problemas leva-o a não acreditar na eficiência democrática. Com medidas econômicas neoliberais, a pobreza cresceu e o regime político não deu conta das necessidades existentes na sociedade, sobretudo os desfavorecidos. Encara-se como uma semidemocracia porque encontramos, em suas instituições, características mescladas de regime democrático e de autoritarismo. Mesmo assim, diante da inquietude no que tange as conseqüências de fenômenos como corrupção política, desigualdade social e desenvolvimento econômico, para desestímulo da participação brasileira e ao questionasse: Será que adianta propor mecanismos de participação direta em um contexto de desconfiança? Acredita-se que sim, pois se vive uma fase de transição de um autoritarismo a uma democracia. Urge a participação de todos. Todo período de transição é conflituoso e instável. Para a efetivação da democracia ha que tentar novos modelos, novos meios que incluam a sociedade, caso contrário não se

²² Concordando-se em parte com as colocações do Professor Jorge Zaverucha. Notas de aula. Modulo de Ciência Política. MPANE. Recife. 2007

chegará a democracia. A direção democrática conduz a um modelo preocupado em atender os anseios da comunidade, é essencial ouvi-la, e como? Com mecanismos diretos. Logo, eles precisam existir, mesmo em situações instáveis.

É neste sentido que a Ouvidoria constitui-se em um importante instrumento de participação cidadã e de possibilidade do controle social, de forma direta, na Administração Pública, na medida em que possibilita à sociedade expressar as suas necessidades.

Apesar do formato político-estrutural das ouvidorias brasileiras está em fase de transição ela faz parte de um processo novo, que está sendo cada vez mais reforçado e valorizado, mesmo que lentamente, como um passo adiante no sentido de propiciar os conceitos de cidadania nas relações entre Estados e sociedade. Hoje é uma ferramenta, um canal, amanhã poderá ser parte da efetivação da democracia como meio de participação cidadã em relação às organizações em um papel estratégico nas decisões públicas.

Essa participação direta através da ouvidoria remete a maior transparência nas ações governamentais com o controle social. Através desse controle a sociedade pode interagir com o Governo na formulação das políticas públicas, na diminuição de erros, ou até mesmo da corrupção política, para uma efetiva execução da gestão pública.

Nesse sentido, deve haver o reconhecimento e a exigência de novas estruturas, que permitam à gestão do patrimônio público por mecanismos diretos, para impedir privilégios ou exploração, garantir iguais oportunidades e acesso aos bens geridos e distribuídos pela sociedade de forma participativa.

1.2.4.2. Controle Interno

Ao procurarmos na bibliografia existente um conceito para o controle interno nos deparamos com uma variação. O Departamento de Tesouro Nacional (1991) vê o controle interno como um conjunto de atividades envolvendo planos, métodos e procedimentos, que asseguram os objetivos a serem alcançados pelas organizações; Attie (1998), mais abrangente, diz que o objetivo do controle interno dentro das organizações está no plano de organização e no conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio; Resende e Fávero (2004) já o têm como fornecedor à contabilidade de dados

corretos, objetivando a escrituração exata dos fatos ocorridos, e que sejam evitados desperdícios e erros. Adota-se aqui o conceito de Almeida:

*O controle interno representa em uma organização o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com os objetivos de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e **ajudar a administração na condução ordenada dos negócios da empresa.*** (1996, p.50)
grifo nosso

O controle interno se divide em duas categorias: administrativos e contábeis. Essas categorias são bem definidas em Rezende e Fávero (2004). Os controles administrativos compreendendo o plano de organização e todos os métodos e procedimentos relacionados à eficiência operacional da empresa e os controles contábeis encarregado do registro das transações, permitindo a elaboração periódica de demonstrações financeiras e a manutenção do controle contábil sobre todos os ativos da empresa. Concorde-se ainda com Rezende e Fávero ao afirmar que

O controle interno monitora os procedimentos adotados pela empresa dentro da sua estrutura organizacional, através dos indicadores estabelecidos, fornecendo dados para avaliação do desempenho de suas atividades (2004, p 39)

Mas nesta pesquisa o controle interno será olhado em sua natureza preventiva com a finalidade de evitar a ocorrência de erros, desperdícios ou irregularidades. Entende que a gestão tem a função de proteger os ativos da empresa e que a obtenção de informações adequadas, e se possível antecipada, tanto interna como externa a organização, devem ser utilizadas a esse fim. O desafio está em como conseguí-las como um meio de controle e qual forma mais eficaz.

Também se encontra variações quanto aos objetivos e uso do controle interno, Chiavenato (2000), em relação ao objetivo do controle interno, enxerga como o de correção de erros e prevenção deles em seu planejamento, na organização, ou na gestão, para uma melhoria gradativa em todo seu processo operacional. Já Attie (1998) consegue vê quatro distintos: a) salvaguarda dos interesses da empresa, b) precisão e a confiabilidade das informações e relatórios contábeis, financeiros e operacionais, c) estímulo à eficiência operacional, e d) aderência às suas políticas. Silva (2004), por sua vez, referindo-se ao uso do controle interno, afirma que não deve limitar-se apenas ao controle do dever legal,

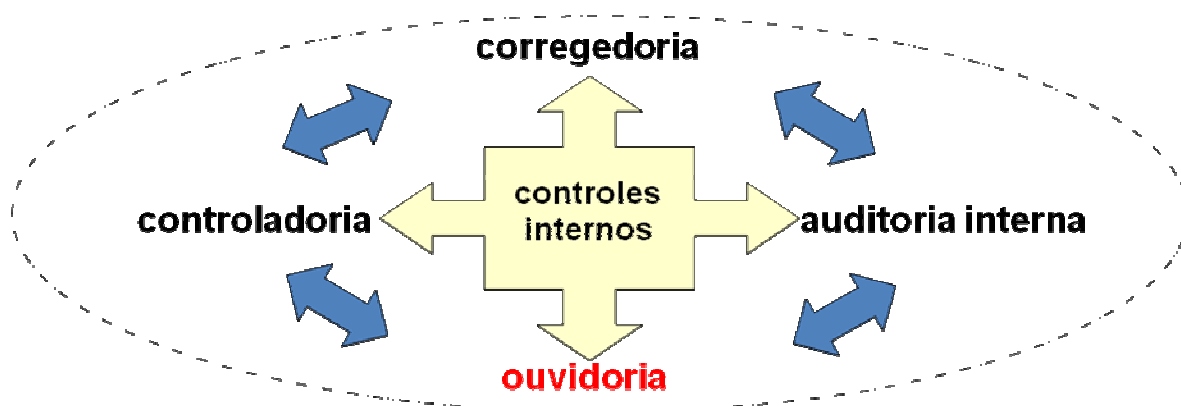
mas, no uso correto da gestão dos recursos para atingir as metas e os objetivos organizacionais em cumprimento a sua existência. No caso dos órgãos públicos, seria o de atender a sociedade e preservar o bem público.

Bergamini aponta a importância de um adequado sistema de controles internos como instrumento de governança, na relação existente entre os temas gerenciamento de risco, controles internos e governança corporativa, expõe que na teoria econômica tradicional a governança corporativa:

*avalia os instrumentos para superar o “conflito de agência”, presente a partir da separação entre a propriedade e a administração da empresa. Essa situação demanda a **criação de mecanismos eficientes**, a fim de assegurar o alinhamento da atuação do administrador aos interesses do proprietário (2005, p 152)grifo nosso*

Ele foca dois pontos importantes: o acesso, pela alta administração, a informações relevantes e o papel das entidades e dos mecanismos de governança corporativa para assegurar tal acesso. Se um risco inerente pressupõe a tomada de medidas negociais ou de controle por parte da empresa visando reduzi-lo, os instrumentos e mecanismos existentes devem ser avaliados, os quão adequados são para a realidade da empresa. Há necessidade de uma visão mais ampla e aprofundada dos controles internos, considerando todos os controles utilizados nos processos administrativos e contábeis. A criação de canais de denúncia, ou de unidades de Ouvidoria está cada vez mais difundida. Porém a atuação deles sozinhos, sem apoio estrutural, podem gerar outros riscos a instituição.

Precisa-se de um encadeamento, representado na Figura 03 entre os controles internos: corregedoria, auditoria interna, controladoria e ouvidoria, e não a ação isolada deles, nem a predileção de um a outro, para garantir que as unidades administrativas existentes e responsáveis pelas atividades façam chegar à alta administração as informações necessárias às decisões gerenciais efetivas no alcance de suas estratégias. Informações, que permitam a mensuração ou monitoração das atividades para embasamento das medidas a serem tomadas.

Figura 03: Encadeamento do Controle Interno

No âmbito da gestão pública a importância do controle interno não se limita a evitar práticas fraudulentas. Ele pode ajudar nas avaliações do processo de gestão, pois é um grande ferramental no fornecimento de informações a gestão. O controle interno mostra-se importante para tornar a organização efetiva em suas ações. Efetividade vista em termos de geração de impactos sociais positivos

Se relacionar o objetivo encontrado com uso e importância, chega-se a conclusão que o controle interno na organização fornece a base informativa para a gestão de resultados levando-a a proteção de seu patrimônio e manutenção de sua existência.

Pereira (2004) parece perfeito quando diz que a importância do Controle Interno para a gestão está no fato de possibilitar a decisão com uma base informacional adequada favorecendo a obtenção dos objetivos sociais esperados e colaborando a continuidade organizacional.

A fragilidade do sistema de controles internos em órgãos públicos brasileiros tem como consequência a corrupção, fenômeno que se manifesta das mais diversas formas. A indagação seria em como melhorar o controle nessa máquina que pode intervir na vida dos cidadãos? Possivelmente seria a construção de instituições que se controlassem mutuamente, evitando a concentração de poder. Porém, só seriam efetivas se inseridas na sociedade, isto é, se indivíduos comuns pudessem ser sujeitos ativos nesse processo.

Há desconhecimento, por parte da sociedade, da existência desses controles. A maioria dos controles internos é formal, isto é, realizam uma tarefa de contabilidade pública e não propriamente um controle. Isso pelo modelo de atuação

a posteriori, que acarreta a perda de eficácia, isto é, há um *gap* muito grande entre a ocorrência de um determinado problema e sua solução.

Alguns governos estaduais têm em suas estruturas administrativas um sistema de controle interno num modelo e padrão de trabalho assim. Para uma mudança, além de um sistema integrado de planejamento e gestão financeira, deveriam possibilitar rotinas de gerenciamento com informações que pudessem prevenir ou indicar possíveis erros em prol dos negócios do bem público.

Uma possível solução para esses entraves seria a interação entre os gestores do controle interno e o controle social. A existência de mais informação social disponível aumentaria a capacidade de os gestores públicos controlarem o bem público com *accountability*, mas essa informação necessita chegar em tempo para ser trabalhada, o que significa; a institucionalização das estruturas do controle interno.

Fonseca *et alli* elenca como fragilidades históricas dos controles internos brasileiro:

a) não são institucionalizados, em razão de sua dependência do perfil de quem esteja no poder, pois não possuem autonomia para o controle das ações das autoridades encarregadas de arrecadar e gastar os recursos públicos, sobretudo os agentes políticos; b) atuam com o objetivo de, principalmente, realizar a contabilidade pública — que pode ser facilmente maquiada — e não propriamente os controles; c) as respectivas literaturas referentes, sobretudo, à administração pública e à ciência política conferem importância secundária ao tema dos CIs. (2002, p 19)

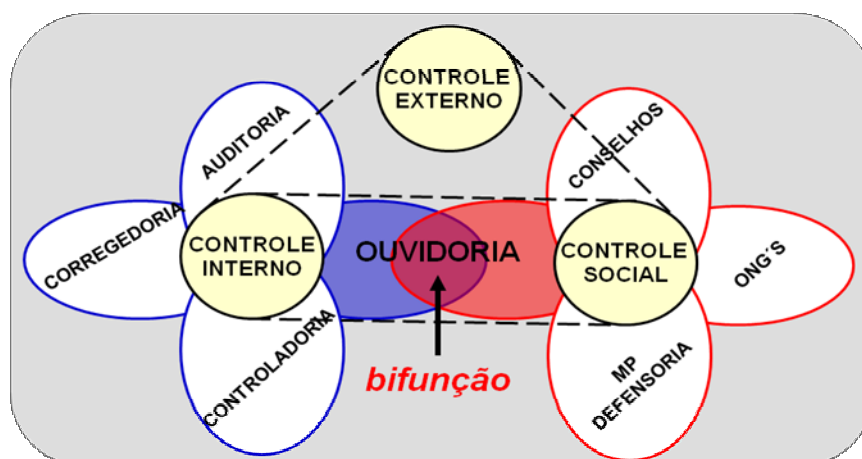
O que colabora com essa linha de pensamento onde, a maioria dos órgãos públicos estaduais, ainda é um desafio aos controles internos unidades que forneçam informações de suporte gerencial às decisões ou a implantação dessa cultura.

Dos conceitos abordados, relativo a controle social e controle interno, e anteriormente, comentado de forma breve sobre a estruturação das ouvidorias nas organizações públicas estaduais de Pernambuco chega-se ao entendimento que a ouvidoria, nesse caso, é uma identificadora de oportunidades de melhoria à gestão, não caça culpados. Seu modelo funcional atua como uma ferramenta de apoio gerencial, ou seja, como mecanismo de controle interno. Entretanto, ao exercer essa função, de forma indireta, instrumentaliza o controle social.

Criadas com o objetivo de produzir informações, de tornar transparentes as atividades do Estado, acabam se tornando um instrumento importante para a institucionalização e a consolidação da democracia brasileira. Cria-se subsídios para que, tanto o controle da população, quanto o controle intra-orgânico, torne-se efetivos orientados pela vontade geral e pelos princípios do Estado de direito. Nesse sentido, a Ouvidoria, contribui para a institucionalização e consolidação da democracia brasileira.

Isso acontece porque causam impacto político, ao impor transparência e o atendimento aos interesses públicos pelos órgãos do Estado, modificam as atitudes dos agentes políticos e influenciam nas políticas públicas, ou seja, servem de controle social.

Figura 04: *Bifunção da Ouvidoria*



Demonstra-se na Figura 04, a ouvidoria, como parte do sistema de controle interno, integrada a auditoria, controladoria e corregedoria internas, para ser efetiva ao suporte da gestão tornar-se mais um meio de conseguir informações à uma gestão comprometida com o bem público e como canal para o controle social, mesmo carente de maior divulgação para seu pleno uso social e de uma educação para maior consciência ao exercício da cidadania, colabora com o controle social.

Ou seja, possibilita a articulação entre controle interno e social o que denominamos de *bifunção*, fonte de informações gerenciais e controle social na esfera pública.

1.3. Capital Social

Percebe-se que na rede de ouvidores existe um capital social subutilizado. Há parcialmente sua utilização para transformação em proposições de melhorias à administração. Pode-se potencializar esse capital social direcionando-o como suporte a uma unidade de inteligência competitiva, mas para isso precisa-se entendê-lo.

Apesar de algumas diferenças, nos trabalhos publicados, a respeito do conceito de capital social, tem-se revelando um consenso em torno da utilização do termo como a capacidade dos atores garantirem benefício por participarem de redes sociais de confiança. É neste sentido que o termo capital social tem sido mais usado na academia e instituições financeiras para o desenvolvimento. Apesar de variarem, as utilizações a que é colocado, o capital social, ocupa um lugar bem definido na teoria sociológica, contudo, concordo com Poter (2000) que extensões excessivas de seu conceito podem pôr em perigo o seu valor e sua aplicabilidade.

Nas origens e nas definições estudadas do conceito de capital social em autores como Durston(2000), Poter(2000), Bonnewitz(2003), Thiry-Cherques(2006), Passiani(2006), Jacobi(2007), e Milani(2007), entre outros, encontra-se quatro fontes de capital social²³, a existência de capital social negativo²⁴ e sua importância para pesquisas nas áreas sociais.

Percebe-se que a originalidade do capital social vem das consequências positivas que podem ser geradas pela sociabilidade e no fato de que as outras formas de capitais, as não monetárias, podem ser fontes de poder e influência.

O capital social não pode ser visto como um conceito novo. A noção que, envolvimento e participação em grupos, pode trazer resultados positivos, individuais ou coletivos, já havia sido exposta por autores como Hume, Durkheim e Tocqueville.

Uma das primeiras abordagens ao termo, na contemporaneidade, foi realizada por Pierre Bourdieu em 1980, porém por estar em francês, não teve a merecida divulgação, o que foi lamentável, pois é considerada como a que apresentou maior aprimoramento teórico entre os que apresentaram em sua época

²³ Os indivíduos precisam se relacionar com os outros como fonte dos benefícios. Fontes por motivações altruístas ou motivações instrumentais, na solidariedade confinada, e, da integração social e capacidade de sancionamento pelos rituais de grupos.

²⁴ Estudos recentes identificaram pelo menos quatro consequências negativas do capital social: exclusão dos não membros, exigências excessivas a membros do grupo, restrições à liberdade individual e normas de nivelção descendentes.

(POTER, 2000). Sua definição deixa claro que o capital social é decomposto na relação social, que permite aos indivíduos reivindicar o acesso a recursos na posse dos membros do grupo, na quantidade e qualidades dos recursos. Em sua análise destaca a conversibilidade das diversas formas de capital como trabalho humano acumulado. Afirma também, que a aquisição dele requer investimento de recursos tanto econômicos como culturais.

Bourdieu utiliza-se de conceitos secundários para se entender a dinâmica geradora do capital social. Muito clara através de Thiry-Cherques:

*Deriva do princípio de que a dinâmica social se dá no interior de um /campo/, um segmento do social, cujos /agentes/, indivíduos e grupos têm /disposições/ específicas, a que ele denomina /habitus/. O campo é delimitado pelos valores ou **formas de /capital/** que lhe dão sustentação. A dinâmica social no interior de cada campo é regida pelas lutas em que os agentes procuram manter ou alterar as relações de força e a distribuição das formas de capital específico. Nessas lutas são levadas a efeito /estratégias/ não conscientes, que se fundam no /habitus/ individual e dos grupos em conflito. Os determinantes das condutas individual e coletiva são as /posições/ particulares de todo /agente/ na estrutura de relações. De forma que, em cada campo, o /habitus/, socialmente constituído por embates entre indivíduos e grupos, determina as posições e o conjunto de posições determina o /habitus/.(2006, p. 31) Grifo nosso.*

O capital social apresenta ainda, três tipos de funções, que podem ser aplicáveis a vários contextos: de controle social, de apoio familiar e de benefícios através de redes sociais. A esse respeito, Poter salienta a importância de não esquecer os diferentes conceitos das funções, para evitar confusões e facilitar o uso de suas inter-relações quando afirma:

É possível, por exemplo, que o capital social na forma de controle social colida com o capital social na forma de benefícios mediados por redes, se estes consistirem precisamente na capacidade de evitar as normas existentes. A capacidade das autoridades para fazer cumprir as regras (controle social) pode assim ser ameaçada pela existência de redes coesas cuja função é precisamente facilitar a violação dessas regras para benefício privado. Estes resultados paradoxais apontam para a necessidade de se efetuar uma observação mais próxima dos ganhadores e perdedores, efetivos e potenciais, das transações mediadas por capital social.(2000, p. 146).

Trabalhos como o de Jacobi *et al* (2007) mostram que os conceitos de capital social podem ser agrupados em duas grandes correntes, uma focada nas relações

que um ator mantém com o outro²⁵, e outra, nas relações internas e externas de uma organização²⁶, ou seja, o conceito de capital social subdivide-se em duas categorias distintas, mas complementares: uma estrutural e outra cognitiva. Ou seja, às diversas formas de organização social atuarem como instrumentos para o desenvolvimento comunitário, e os processos mentais reforçados pela cultura e ideologia de um grupo, que contribuem para o comportamento cooperativo. Elas estão intrinsecamente ligadas, existe uma interdependência entre as duas categorias.

Verifica-se, entre os autores estudados, que o conceito de capital social gira predominantemente em torno dos que concordam ou discordam das teorias de Bourdieu, Coleman, Putnam, Durston, Fukuyama e Poter. Milani (2002), nesse sentido em seu trabalho, elabora uma síntese dos conceitos sobre capital social de onde extrai cinco comentários bem pertinentes: a) fica evidente que não há consenso quanto ao conceito propriamente dito de capital social; b) parece haver consenso entre os autores, por ele estudado, quanto à importância do contexto na definição das variáveis e fatores do capital social: reconhece-se que o capital social não pode ser isolado de seu contexto e construído artificialmente; c) o capital social é uma categoria de capital bastante particular; d) pode ser entendido enquanto propriedade de uma sociedade, propriedade de uma comunidade ou um recurso operacionalizado por indivíduos a fim de maximizar suas capacidades e atingir seus objetivos; e e) a relevância do conceito de capital social pode ser afetada pela idéia de conectá-lo necessária e exclusivamente com um efeito positivo.

Até agora, abordou-se sobre a originalidade, funções, categoria, sobre a convergência nos conceitos dos teóricos do tema capital social, mas não se definiu o conceito adotado nesta pesquisa e qual sua importância. Provavelmente por sua subjetividade e riqueza.

Concorda-se com Tavares²⁷, ao adotar Robert Putnam e seu conceito de capital social, pois ele demonstrou existir uma correlação entre participação cívica, democracia e desenvolvimento econômico. Assim o termo capital social

²⁵ Em seus estudos teve como fundamentação Bourdieu(1985), Coleman(1988) e Portes(1998)

²⁶ Em seus estudos teve como fundamentação Fukuyama(1995), Putnam(1993) e Woolcock(1998)

²⁷ TAVARES, Gisele Machado. **A Importância do Capital Social**, em <http://www.atlassocialjf.pjf.mg.gov.br/doc/capitulo_3/3.1_a_importancia_do_capital_social.doc>, 02.04.07 'as 00:31 hs