

# **OUVIDORIA: inter-relação entre o controle social e controle interno**

Chussy Karlla Souza Antunes<sup>1</sup>  
Nancy Moreira de Barros Freitas<sup>2</sup>  
José Francisco Ribeiro Filho<sup>3</sup>

## **Resumo**

Este artigo é produção de um projeto de pesquisa proposto na área de ouvidoria e que se encontra em execução. Apresenta uma análise sobre ouvidoria como ponto de interseção entre o controle interno e 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. Nesse sentido e sem esgotar o tema abordamos alguns desafios da ouvidoria nessa relação.

**Palavras-chave:** Controle Social. Controle Interno. Ouvidoria

## **Abstrat**

This article is a production of a research project, which is being developed, proposed by the ombudsman department. It presents an analysis about ombudsman as the intersection point between the internal control and the social control. Ombudsman, as an internal control mechanism for a preventive risk management makes it possible for the high administration, in the management process, to lead to efective results to the market, which is dinamic and makes the companies susceptible to risks. Ombudsman, as an instrument of social control, can improve the trustworthiness value of the company before the society and can be one more way of direct participation of the society in the management process, fotifying the democracy. Therefore, and without deplete the subject, we approach some challenges of ombudsman in this relationship.

**Key Words:** Social Control, Internal Control, Ombudsman

## **Introdução**

<sup>1</sup> Aluna do Curso de Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, especialista em Planejamento Educacional e Administração Escolar pela UFPE, e em Ciência Política Teórica e Prática no Brasil pela UNICAP. Endereço eletrônico: [chussysa@gmail.com](mailto:chussysa@gmail.com).

<sup>2</sup> Aluna do Curso de Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, especialista em Relações Públicas para o Turismo pela Esurp. Endereço eletrônico: [nfreitas@br.inter.net](mailto:nfreitas@br.inter.net).

<sup>3</sup> Doutor em Contabilidade e Controladoria (FEA/USP); Coordenador do Mestrado em Ciências Contábeis da UFPE; Professor do Departamento de Ciências Contábeis da UFPE. Endereço eletrônico: [francisco.ribeiro@ufpe.br](mailto:francisco.ribeiro@ufpe.br)

As organizações públicas passam por transformações influenciadas tanto pelo mercado como pela sociedade, razão de sua existência. Direccionadas a adaptar-se constantemente a essas novas condições, de dinâmica e muita competitividade, vemos 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. Pensando em todo esse dinamismo econômico e social foi realizado, uma breve revisão bibliográfica sobre os temas de controle social e interno, em uma visão preliminar, e documental de ouvidoria, como vem sendo adotada no Estado de Pernambuco em estruturação de sua Rede de Ouvidorias, chegando a análise nesse contexto, de um ponto de interseção, a *ouvidoria bifunção*.

## 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, afirma 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, vivemos 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 represária, 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) (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 ao que atualmente se denomina como *Accountability*.

*Accountability* é um termo utilizado, 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 transparéncia 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, poderia-se aqui, nessa preliminar análise, tê-lo como a transparéncia, evidenciação, prestação de contas, consciência popular, participação social, qualidade e responsabilidade com a coisa pública.

O controle social<sup>4</sup> e a *accountability* exercitados permanentemente podem aumentar a governança<sup>5</sup> 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, reivindicar 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 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 legitimização, 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, seja 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 seguirmos sobre esses meios, em especial a ouvidoria, ponto de análise desse artigo, achamos importante dizer como vemos a democracia no Brasil. Apesar de muitos autores defenderem-na como uma democracia em sua plenitude vemos-a como uma semidemocracia, 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

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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).

necessidades existentes na sociedade, sobretudo os desfavorecidos. Encaramos 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 consequências de fenômenos como corrupção política, desigualdade social e desenvolvimento econômico, para desestímulo da participação brasileira e ao questionarmos: Será que adianta propor mecanismos de participação direta em um contexto de desconfiança? Acreditamos que sim, pois estamos em 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 temos que tentar novos modelos, novos meios que incluem a sociedade, caso contrário não chegaremos 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, a medida em que possibilita à sociedade expressar as suas necessidades .

Apesar do formato político-estrutural atual das ouvidorias brasileiras, que abordaremos mais adiante, estarem 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.

## **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 os têm, como fornecedor à contabilidade de dados corretos, objetivando a escrituração exata dos fatos ocorridos, e que sejam evitados desperdícios e erros. Neste trabalho adotamos 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.

Concordamos 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 em nosso estudo olharemos o controle interno em sua natureza preventiva com a finalidade de evitar a ocorrência de erros, desperdícios ou irregularidades. Entendemos 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 consegui-las como um meio de controle e qual forma mais eficaz.

Também encontramos 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 difundido. Porém a atuação deles sozinhos, sem apoio estrutural, podem gerar outros riscos a instituição.

Precisa-se de um encadeamento 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.

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

Pereira (2004) parece-nos 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.

A simples alusão constitucional, ou existência de fato, não significa efetividade. 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 mais próxima 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 nossa 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.

## **Ouvidoria Pública em Pernambuco**

Nesse artigo adotamos o conceito de Ouvidoria Pública da Secretaria Especial de Articulação Social do Estado de Pernambuco<sup>6</sup>, 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.* (2007, p 6)

---

<sup>6</sup> Local onde está lotada a Ouvidoria Geral do Estado de Pernambuco e tem entre seus objetivos implantar a Ouvidoria Geral do Estado, através de um sistema integrado em rede, coordenando a rede de Ouvidores Públicos, no subsídio do processo de consolidação de Ouvidorias no Estado.

Conforme Oliveira<sup>7</sup> a implantação de ouvidorias no serviço público brasileiro teve início em 1986 na cidade de Curitiba e vem se expandindo com a evolução da democracia na gestão pública.

Apesar de ter inspiração no modelo *Ombudsman* sueco, a Ouvidoria na administração 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, eficiente e efetivo ao assumir o interesse do cidadão no cumprimento de seu papel, fornece informações que oportuniza a gestão se alertar as questões problemas e como resolve-las antes de outras reações sociais como denúncias a imprensa, ou mesmo aos Órgãos competentes<sup>8</sup>

Um desafio em constituir a ouvidoria pernambucana assim como a brasileira, 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 estar interligada aos processos interno do órgão.

Boas práticas de ouvidoria 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 e 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, ter uma distância para representar os interesses 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*.

É natural que encontre dificuldades em sua implantação, principalmente por parte dos gestores e servidores com receio de invasão em seu espaço. Pode ser evitado com uma efetiva ação de divulgação e esclarecimentos quanto a seu papel, função e finalidade. Uma clara compreensão de seu papel e finalidade pelos gestores, a escolha de profissionais com

<sup>7</sup> OLIVEIRA, João Elias, **Ouvidoria Pública Brasileira:** A evolução de um modelo único disponível em <[www.abonacional.org.br](http://www.abonacional.org.br)>, acessado em 20 jul.2007.

<sup>8</sup> Corregedoria, Ministério Público, Justiça.

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 Modelo conceitual de Ouvidoria adotado no Estado de Pernambuco(2006)<sup>9</sup> quer

*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.

Seu propósito é um leque que contempla a constituição de um canal de fácil acesso aos cidadãos, a garantia que suas queixas ou elogios serão efetivamente tratados pela gestão pública, aos direcionamentos das manifestações para às 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 à uma gestão de qualidade.

## Considerações Finais

Dos conceitos abordados, relativo a controle social e controle interno, em seguida, comentado de forma breve sobre a estruturação das ouvidorias nas organizações públicas estaduais de Pernambuco o entendimento que temos é que a ouvidoria, nesse Estado, 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. Criaram subsídios para que, tanto o controle da população, quanto o controle intra-orgânico, tornem-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.

---

<sup>9</sup> AXON Tecnologia da Informação e Gestão. **Produto nº 01 – Modelo Conceitual de Ouvidoria.** Pernambuco, set. 2006, p. 10.

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.

Como vemos, 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, possibilitam a articulação entre controle interno e social numa *bifunção*, fonte de informações gerenciais e controle social na esfera pública.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. **Auditoria:** Um moderno Curso e Completo. 5. ed., São Paulo:Atlas, 1996.

ATTIE, William. **Auditoria:** Conceitos e Aplicações. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1998.

BERGAMINI, Sebastião (Junior). **Controles Internos como um Instrumento de Governança Corporativa** Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 12, N. 24, pp. 149-188, dez.. 2005.

AXON TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E GESTÃO. **Produto nº 01 – Modelo Conceitual de Ouvidoria.** Referente aos Serviços de Consultoria para conceber um Plano de Organização e Funcionamento da Ouvidoria do Poder Público. Pernambuco, set. 2006, p. 10.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil:** Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pela Emendas Constitucionais nº 1/92 a 46/2005 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005, p. 43.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Cadernos MARE da Reforma do Estado nº 1, Brasília, MARE, 1997, p. 46.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, v. 24, n.2, fev/abr. 1990, p. 33.

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação a administração geral.** São Paulo: Makron Books, 2000.

CORBARI, Ely Célia. **Accountability e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania.** Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil, Jan/Jun 2004, pp.. 99-111. Disponível em: <<http://www.unibrasil.com.br/publicacoes/negocios/2/f.pdf>>. Acesso em:: 14 jul. 2007.

CUNHA, Luciana Gross . **As ouvidorias: mecanismos de controle democrático.** In: XXIV Encontro Anual da ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2000, Petrópolis. XXIV Encontro Anual da Apocs, 2000. Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gt12/00gt1234.doc>>. Acesso em 31 jul. 2007.

CUNHA, Sheila Santos. **O controle social e seus instrumentos.**(relatório de pesquisa). Salvador- fevereiro de 2003. in MILANI, CARLOS. Capital Social, Participação Política e Desenvolvimento Local na Bahia: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia. Universidade Federal da Bahia - Escola de Administração. NEPOL – Núcleo de Estudos sobre Poder e Organização Locais PDGS – Programa de Desenvolvimento e Gestão Social. 2003. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/capitalsocial/>>. Acesso em 11 ago. 2007.

DEPARTAMENTO DE TESOURO NACIONAL. **Instrução Normativa nº 16:** 20.12.91. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/ciset/in16.htm>>. Acesso em 10 ago.2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Cidadão e sua defesa. A “Res pública” e sua defesa.** Trabalho apresentado no Seminário Internacional – Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, 26 a 28 de março, 1998. Disponível em: <[http://www.mp.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/PIETRO.PDF](http://www.mp.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/PIETRO.PDF)> Acesso em 31 jul. 2007.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. **Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability. O caso do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.** VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

FONSECA, Francisco; ANTUNES, Fernando; SANCHES, Oscar. Controle interno *in* SPEC, Bruno Wilhelm (org.) **Caminhos da Transparência.** São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas. 2002.

PEREIRA,Antonio Nunes **A Importância do Controle Interno para a Gestão das Empresas.** 1º Congresso USP Iniciação Científica em Contabilidade . 07 a 08 de 2004. Disponível em: <[http://www.congressoeac.locaweb.com.br/artigos12004/an\\_resumo.asp?pagina=2](http://www.congressoeac.locaweb.com.br/artigos12004/an_resumo.asp?pagina=2)> Acesso em 30 ago. 2007.

PERNAMBUCO, Secretaria Especial de Articulação Social do Estado de. **Projeto de Implantação da Ouvidoria Geral do Estado de Pernambuco.** Pernambuco, abr. 2007, p. 6.

REZENDE, Suely Marques de; FÁVERO, Hamilo Luiz. **A importância do controle interno dentro das organizações.** Revista de administração Nobel, nº 03, p 33-44. jan/jun. 2004.

SALOMÃO, Luiz.**Avaliação de Políticas Públicas.** In: Fiscalização de gastos públicos no Brasil – ciclos especiais de palestras sobre controle e fiscalização. Brasília, Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedelo Corrêa, 1999, p. 77.

SECRETARIA ESPECIAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Projeto de Implantação da Ouvidoria Geral do Estado de Pernambuco.** Pernambuco, abr. 2007, p. 6.

SILVA, Solange Fernandes de. **A importância do controle interno como suporte operacional à auditoria externa.** João Pessoa, 2004. 64p. Orientadora: Renata Paes de Barros Câmara. Monografia (Especialização): UFPB/CCSA/DFC.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social: Reformando a Administração para Sociedade** ; VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Controle Social: Promovendo a aproximação entre Administração Pública e a Cidadania;** OLIVEIRA, Arildo da Silva. **Controle Social: Perspectivas para a Fiscalização Popular da Administração Pública no Brasil;** SANTOS, Luiz Alberto dos. **Controle Social e a Transparência da Administração Pública;** MENEZES, Erivaldo Gonçalves de. **Apontamentos sobre o Controle Social e a Transparência dos Atos da Administração Pública Brasileira.** In: Publicação Prêmio Serzedello Corrêa, 2001, Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Tribunal de Contas da União. Brasília, TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. Disponível em: <[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/PSC2001\\_CONTROLESOCIAL.PDF](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/PSC2001_CONTROLESOCIAL.PDF)>. Acesso em 15 jul. 2007.