

# Cidadania e Controle Social: a Ouvidoria como instrumento de controle e participação na administração pública

Autores:

**Evaneide Dutra Vieira** -  
Mestre em  
Planejamento em  
Políticas Públicas

**Hermano Machado  
Ferreira Lima** – Doutor  
em Educação –  
Universidade Federal  
do Rio Grande do Norte

## RESUMO

O Controle Social sobre as atividades da administração pública, têm-se mostrado essencial para que os seus gestores sejam responsivos e estabeleçam suas decisões no sentido de perseguirem o interesse público. Os mecanismos tradicionais de controle, devidamente estabelecidos entre os três poderes, têm-se mostrado insuficientes diante das multiplicidades de demandas da sociedade atual. Emerge conseqüentemente o fortalecimento de instrumentos de controle sobre o desempenho da gestão pública, exercido pelo próprio aparelho estatal e cada vez mais pelo cidadão. Objetivou-se compreender o papel da Ouvidoria como veículo de cidadania e controle da administração fazendária. Nesse sentido, buscou-se avaliar a participação dos usuários dos processos e serviços da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz), as principais causas do aumento e diminuição dessa participação em função do ambiente interno da Sefaz, e como as mudanças ocorridas, interferiram no processo participação desses usuários. Adotou-se como método de pesquisa a análise documental, transversal com abordagem descritiva e analítica apoiado nos relatórios gerados na Ouvidoria Fazendária, no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2010. Diagnosticou-se que os usuários utilizaram as consultas, sugestões, denúncias, elogios e reclamações como forma de exercer o controle e a participação na administração fazendária exercendo assim o controle social de forma imediata e direta sobre a gestão pública. O controle social ainda é pouco exercido, as formas existentes ainda são precárias, fato que, por vezes favorece a tomada de decisões, por minorias, que nem sempre atendem ao interesse público. É inegável a constatação do potencial democrático da Ouvidoria como instrumento de controle da gestão pública, tanto pelo Estado, como pelo cidadão, que embora de forma embrionária, desigual tem participado e buscado o pouco espaço que lhe resta pra interferir positivamente para o alcance da transparência democrática.

**Palavras-chave:** Ouvidoria; cidadania; controle social.

## ABSTRACT

The Social Control of the activities of public administration, have been essential to ensure that their managers are responsive and provide for their decisions to pursue the public interest. The traditional mechanisms of control, well established among the three powers, have proved insufficient in the face of the multiplicities of the demands of society today. Emerge consequently strengthening instruments of control over the performance of public administration, exercised by the state apparatus and increasingly by the citizen. The objective was to understand the role of the Ombudsman as a vehicle for citizenship and control of financial administration. Accordingly, we sought to evaluate the participation of users of processes and services of the Department of Finance of the State of Ceará (Sefaz), the main causes of the rise and fall of this participation as a function of the internal environment of Sefaz, and how the changes, interfered in the process of user participation. It was adopted as a research method to document analysis, cross-sectional descriptive and analytical approach supported by the reports generated by the treasury to the Ombudsman for the period January 2007 to December 2010. Diagnosed that users used queries, suggestions, complaints, compliments and complaints as a way to exert control and participation in financial administration thus exerting social control immediately and directly on the public administration. Social control is poorly exercised, the shapes are still precarious, a fact that sometimes favors the decision-making by minorities who do not always serve the public interest. There is no denying the evidence of the democratic potential of the Ombudsman as an instrument of control of public administration, both by the State as the citizen, that although in embryonic form, uneven and has participated sought the little space left for him to interfere positively to the achievement of transparency democratic.

**Keywords:** Ombudsman, citizenship, social control.

## INTRODUÇÃO

Em geral, o Estado vem atravessando modificações, e qualquer reflexão em torno da administração pública em Estados Democráticos de Direito prescinde da existência da participação e controle do povo em suas atividades, na busca do cumprimento do princípio republicano. Os recursos originam-se da população através dos tributos. Dessa forma, os governantes designados para a aplicação destes recursos, precisam ouvir atentamente os reclames do povo, as demandas sociais, pois é para esse atendimento que eles foram dotados do poder de governar. Compreende-se que este poder no Estado contemporâneo, não é atributo exclusivo do gestor público, num processo democrático, pois toda a sociedade é responsável pela administração pública.

Diante deste cenário de mudança, a Ouvidoria Pública desempenha um papel fundamental, no qual o Estado chama a sociedade civil a participar da administração, dividindo responsabilidades e ampliando o controle das atividades públicas. A temática Ouvidoria possui uma evidente relevância como instrumento de estímulo a cidadania e ao controle da sociedade civil sobre as ações públicas. Ela será abordada como um dos importantes instrumentos do movimento de consolidação da Transparência e Controle Social pelo qual passa o Estado Brasileiro como fomentador do espírito crítico da população com relação às políticas públicas. Evidencia-se nesse contexto o papel do Ouvidor como agente ativo de promoção da cidadania e da gestão social, razão pela qual será traçado um perfil com base em suas competências.

Segundo Carvalho (1995, p. 8), “Controle social é a expressão de uso recente, e corresponde a uma moderna compreensão da relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele.”

A Ouvidoria surge, como uma das práticas de vigilância, e se insere nesse contexto como forte instrumento de controle da sociedade sobre o Estado. Está incluída no tripé de instâncias de controle da administração pública definidos em: controle externo, controle interno e controle social.

O controle interno é exercido pelo próprio órgão envolvido com o projeto ou dinheiro público, busca a responsabilidade pública, inibição e prevenção de ilícitos que possam não condizer com os princípios constitucionais que regem a administração pública.

O controle externo é o realizado por um órgão estranho ao que se realizou o ato, é a verificação do exercício regular da competência atribuída pela lei, são órgãos responsáveis pela fiscalização das ações da administração pública e o seu funcionamento.

Deste modo, o controle social deve ser entendido como a possibilidade de atuação da sociedade civil por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos, bem como o de opinar sobre as questões que irão influenciar as políticas públicas. Ressalta-se dentre estas vias, as consultas populares, os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as ouvidorias.

Focalizou-se na observação minuciosa sobre as manifestações do cidadão com relação à gestão fazendária, traçando um diagnóstico dos resultados alcançados, das principais demandas e as principais contrapartidas dadas à sociedade. Em seguida, foram expostas as ações tomadas de 2007 a 2010 finalizando com os dias atuais, em que ocorreram mudança na gestão, que passou a ser centralizada em 2011, demonstrando um cenário geral dessa implantação, bem como as reflexões a cerca da realidade encontrada e as perspectiva existentes.

Algumas questões que inquietaram a autora foram: saber de que forma se daria o exercício do controle social no âmbito da SEFAZ? Compreender o papel da Ouvidoria na fomentação da cidadania e do controle social?

Estas questões instigaram a pesquisadora, servidora da fazendária há 19 anos, que acompanhou importantes transformações ocorridas nesse período, dentre elas, a criação e expansão da Ouvidoria, que vem se consolidando nas várias instâncias deliberativas de um órgão eminentemente arrecadador, legalista e burocrático. Muitos foram os testemunhos de clientes internos e externos sobre os

serviços exercidos pela OUSEF e de sua importância como canal de comunicação organizacional e com a sociedade cearense.

Atualmente, desenvolvendo suas funções na Área de Fiscalização no Trânsito de Mercadorias, envolvida com atividades – caracterizadas por intenso relacionamento com o público externo, um grande quantitativo de servidores em regime de plantão, situações de conflitos constantes, cidadãos com mercadorias retidas, dentre outras demandas do cidadão comum, que se depara com o poder de vigilância do Estado e busca um meio de ser ouvido – e estimulada por amplo instrumental teórico apresentado e discutido no Mestrado em Políticas Públicas, onde foram levantadas questões sobre o controle social e suas práticas, reafirmou o interesse e viabilizou o desenvolvimento por esta pesquisa.

Entendendo a origem da palavra “Controle” oriunda do latim: *contra + rotulus* - “rolo, escrito, registro, originária do latim fiscal medieval (*contrarolum*)”, significava basicamente um tipo de catálogo descritivo de contribuintes, dos tributos que seria a base para a operação do cobrador.

Segundo Silva (2009, p. 5), “O controle é frequentemente confundido com burocracia no sentido negativo, ou seja, burocratização, onde o aparelho burocrático só serve para emperrar ou dificultar o andamento dos processos da administração.”

Ao discutirmos o termo controle, busca-se as mais diversas interpretações dadas para se abranger sua amplitude. O professor Comparato (1975, p. 9-13) fez uma vasta pesquisa sobre o termo controle, diferenciando-se neste aspecto em relação à grande maioria dos doutrinadores, onde afirma que:

*[...] a palavra controle consiste em um neologismo na língua portuguesa, sendo originária da língua francesa, mas tendo sofrido grande influência do inglês. O sentido básico do vocábulo na França é o de verificação ou de fiscalização. Já na língua inglesa, seu núcleo central*

*reside na acepção de poder ou de dominação. Outro sentido é o controle como sinônimo de regulação”.*

Segundo Viegas (1996), o termo controle teria uma conotação positiva e uma negativa. Sendo a primeira, a capacidade de fazer com que as coisas ocorram exatamente como se deseja, como se foi previsto ou planejado. A segunda, a capacidade de impedir que as coisas aconteçam e que as pessoas ajam conforme elas desejem, sendo essa última acepção um sinônimo de fiscalizar, supervisionar.

Segundo Arendt (1978, p. 153), o poder é a base dos mecanismos de controle e fundamenta a capacidade de transformar a realidade encontrada através da participação coletiva:

*O poder, segundo Hobbes, é o controle que permite estabelecer os preços e regular a oferta e a procura de modo que sejam vantajosas a quem detém este poder. O indivíduo de início isolado, do ponto de vista da minoria absoluta, compreende que só pode atingir e realizar seus alvos e interesses com a ajuda de certa espécie de maioria .*

A literatura está repleta de definições sobre a palavra controle e sua aplicabilidade na esfera pública que pode relacionar-se á: controle interno, controle externo, controle jurisdicional, controle administrativo, controle político, controle parlamentar, controle legislativo, controle jurídico.

Como podemos observar, o termo controle é utilizado em diversos sentidos pelos doutrinadores, dessa forma, o sentido dado ao termo vai se consolidando. A interpretação dada ao termo controle pela sociologia aproxima-se do entendimento do controle das massas, do poder do Estado, ou de domínio dos sistemas econômicos e políticos, controlando os mecanismos sociais, numa relação em que existe a exploração de uma classe social em detrimento da outra.

As organizações humanas fundam-se basicamente em sistemas de controle, e ausência destes comprometeria grande parte dos avanços conseguidos

na sociedade. Segundo Corbari (2004, p. 105, grifo nosso),

*[...] é necessário que se veja o controle como algo fundamental na vida da sociedade e do Estado, uma vez que na sua falta o “descontrole” resulta na perda das ações socialmente significativas e até da própria interação entre Estado e sociedade.*

Meirelles (2002, p. 624) afirma que: “[...] em tema de Administração Pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.”

O termo controle vem sendo amplamente utilizado, e sua aplicabilidade na administração pública denota as práticas adotadas pelo Estado no sentido de monitorar suas atividades de forma sistemática e equilibrada nas diversas instâncias do poder. Referente ao controle das atividades da Administração Pública, Alexandrino e Paulo (2007, p. 548) definem:

*Pode-se conceituar controle administrativo como o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria Administração, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder-dever ou a faculdade de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas de Poder. Garante-se mediante o amplo controle da administração, a legitimidade de seus atos, a adequada conduta funcional de seus agentes e a defesa dos direitos dos administrados.*

Quando nos referimos a controle, fazemos diante da perspectiva que refere-se mais ao poder de fato do que de direito. Do ponto de vista jurídico é mais adequado o sentido utilizado pelos franceses; isto é, o controle como poder de



fiscalização, pois é neste sentido que foi utilizado pela Constituição de 1988. Conforme a lição de Brito (1992, p. 114, 122):

*[...] controle é verificação, investigação, fiscalização. Ato de penetrar na intimidade de algo ou de alguém, com “animus sindicandi”. Pois com esse mesmo sentido é que o vocábulo foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que, ao dispor sobre o controle externo e o controle interno da União, o fez debaixo de seção normativa que começa com o nome “fiscalização” [...].*

A finalidade precípua do controle, consiste em que a administração atue conforme os princípios definidos na Constituição Federal que são: legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e, mais recentemente introduzido, o princípio da eficiência. Dessa forma o que o cidadão faz, é provocar a administração, que tem o poder e o dever de auto-corriger-se para corresponder às necessidades do cidadão.

Segundo Covre (1991, p. 9): “ser um cidadão significa ter direitos e deveres, ser súdito e ser soberano”, ou seja, estar consciente da presença de regras que normatizam o conjunto de indivíduos ao qual se pertence, zelando para todos, dentre eles, si mesmo, obedeça e contribua para essa obediência. Pois a garantia da permanência e desenvolvimento do grupo prescinde de que todos, estejam empenhados em conseguir o bem estar comum.

As normas definidas compreendem o elenco de dos direitos civis, sociais e políticos, que comunicam-se e interdependem-se mutuamente, abrangendo desde as necessidades básicas da sociedade, alcançando os demais âmbitos da vida em sociedade como por exemplo direitos como a livre expressão, a informação e o direito de escolha.

Ser cidadão compreende a existência de deveres e direitos e pressupõe o cumprimento de exercício pleno destes, devidamente estabelecidos pela sociedade.

Esses deveres atribuídos a todos como forma definida para o bem estar da maioria, numa verdadeira expressão da cidadania.

Conforme Dallari (1998, p. 14),

*Cidadania expressa um conjunto de direitos que dá a pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade do grupo social.*

A plenitude da cidadania se daria quando todos os membros da sociedade tivessem ciência plena da importância e responsabilidade de cada um na realidade no qual encontra-se inserida e do sua potencial contribuição para que esta venha a se transformar.

A evolução como um ciclo envolve toda a sociedade. O entendimento sobre cidadania vem se transformando e diante dos diversos quadros sociais ele se transformou ao longo dos anos, distante o tempo em que se confundiam os conceitos de nacionalidade e cidadania. Atualmente, “nacionalidade” representa o vínculo territorial que o cidadão possui com o Estado, enquanto “cidadania”, se refere à sua participação efetiva na vida sócio-política e cultural do Estado.

Segundo Silva (2006, p. 108): “o conceito de cidadania, num sentido mais restrito, pode ser entendido como o direito que o cidadão possui de ser eleitor, votar e ser votado. Num sentido mais amplo, se refere à participação do cidadão nas diversas atividades ligadas ao exercício dos direitos individuais.” Ou seja, a cidadania extrapola os limites meramente geográficos no qual se está inserido e abrange as esferas das decisões comuns, que dizem respeito a todos e ao modelo de sociedade escolhido, realimentado um ciclo de fortalecimento e consolidação da verdadeira democracia.

O termo cidadania na atualidade, é bastante utilizado em todos os espaços onde se discute democracia, políticas públicas, direitos humanos, participação

cidadã, ou seja, qualquer ambiente onde se pratica o direito à liberdade e à manifestação, respeitando-se certamente, a liberdade do outro. No Estado contemporâneo, as normas que estabelecem os direitos e deveres dos cidadãos estão inseridas na Constituição.

Após a promulgação da Constituição de 1988, a chamada constituição “cidadã”, a proposta de participação do cidadão sai do discurso e torna-se realidade para os movimentos sociais. Dagnino (1994) e Albuquerque (1998, p. 4): “A partir da Constituinte e ao longo da década de 1990, torna-se cada vez mais clara para os movimentos sociais a reivindicação de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade.” Ou seja, está se projetando no cenário político o cidadão participativo, ainda preso á algumas características culturais mas, bem mais desejoso de saber, de entender os mecanismos de construção da sua realidade, um indivíduo que a cada dia desperta do sono profundo no qual a sociedade brasileira viveu durante a ditadura e parte em busca do seu lugar digno de cidadão personagem marcante no meio onde vive.

A cidadania configura-se no Estado Brasileiro contemporâneo como uma implosão de anseios, alimentados pelo novo panorama econômico, em que o cidadão comum se percebe capaz, pois começa lentamente a enxergar além da satisfação das necessidades básicas e passa a enxergar o alcance de sua cidadania e os frutos que poderão ser colhidos a partir do seu pleno exercício.

As modificações surgidas, porém reafirmam cidadania como a adoção de conduta voltadas a garantirem as conquistas obtidas, compreendendo que essa realimentação é inesgotável e não se mantém sozinha ela, requer atuação, disposição e vigilância perenes:

*Cidadania é conquista. Não surge por estar presente em normas e determinações legais, mas parte da própria evolução da democracia e do amadurecimento político da sociedade. Ela é cultivada e vai sendo incorporada ao longo do tempo e, neste*

*processo de conquista, a informação tem papel preponderante (CORBARI, 2004, p. 103).*

Vismona (2001, p. 15) afirma que: “o fortalecimento da democracia está intimamente relacionado à modernização do Estado mediante a criação de instrumentos que facilitem a participação do cidadão na construção das políticas públicas”, ou seja, o Estado democrático precisa se equipar de condições legais e estruturais que viabilizem a prática cidadã:

*A consolidação da democracia exige o desenvolvimento de novos instrumentos que modernizem o Estado, estimulem a participação e alterem o foco da administração pública, redirecionando-a para o atendimento ao cidadão, racionalizando os recursos públicos, combatendo os desperdícios e a corrupção, conferindo enfim, maior transferência ao exercício do poder político (VISMONA, 2001).*

Na concepção da autora as Ouvidorias Públicas constituem, na atualidade, um dos mais acessíveis instrumentos à disposição do cidadão, o que permite, através do ouvidor, ele pode manifestar-se e ser ouvido, em tempo hábil, ultrapassar os limites burocráticos e contribuir para construção de políticas públicas legitimadas, num exercício de fortalecimento da democracia e de melhoria das condições de vida da sociedade como um todo.

Baptista (2012, p. 4) assevera que: “É importante compreender que cidadania não deve ser vista como uma condição passiva e privilegiada de poucos, mas sim como um direito e um dever de cada cidadão.” Reafirmando o caráter amplamente democrático de cidadania e a definindo-a como parte latente da existência de cada indivíduo, porém que, não se trata de uma dádiva absoluta e pacífica, mas de potencial político, que deve ser explorado devida e continuamente, como forma de se alcançar uma sociedade digna para todos, em que o cidadão

tendo preservado em seus direitos e garantido suas conquistas, mantêm-se vigilante quanto ao cumprimento dos deveres estabelecidos pela sociedade. Uma sociedade de iguais em liberdade e responsabilidade.

Em relação à ouvidoria observa-se que no Brasil, ainda que algumas entidades utilizem o termo sueco original Ombudsman para denominar a pessoa que se ocupa da atividade de representar o cidadão, na esfera pública, ou o consumidor, nas empresas privadas, na administração pública tornou-se bem mais comum o termo “ouvidor/ouvidoria”. Não se tem conhecimento de nenhum estudo formal que explique as razões que levaram a atividade de “ombudsman” a difundir-se pelo Brasil como sinônimo de “Ouvidor”, mas se pode entender essa questão, uma vez que o ombudsman, para iniciar sua ação, necessita de uma informação primeira. Ou seja, é primordial que, de alguma forma, cheguem ao “*Ombudsman*” denúncias ou reclamações que motivarão sua ação, seja esse dado via contato interpessoal ou pela imprensa.

As ouvidorias podem ser denominadas de instrumentos de controle interno da administração pública, não na forma global do termo, mas na especificidade de cada órgão que a compõe, dada a variedade de formatos de Ouvidorias encontrados na Administração Pública Brasileira.

O Artigo 37 da Emenda Constitucional 19/1998, estende ao cidadão a tarefa de participar do controle dos atos do Poder Público. O parágrafo 3º, inciso I diz: “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, de qualidade de serviço.” (BRASIL, 1988). Ou seja, esse dispositivo autoriza a sociedade a exercer diretamente, com presença ativa, a função de fiscalização da atuação da Administração Pública.

Humberto Pedrosa Espíndola, Coordenador-Geral do Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, no seminário “Ações de Cidadania”, promovido pela Câmara dos Deputados em 26 de junho de 2001, destaca:

*O Estado democrático de direito tem como uma de suas principais características o estabelecimento de canais entre os poderes constituídos e os cidadãos. Esses canais facilitam a circulação das informações e permitem a transparência, indispensável ao desempenho do regime democrático. Esses canais facilitam a circulação das informações e permitem a transparência, indispensável ao desempenho do regime democrático<sup>1</sup>.*

Portanto, completa ele, “a ouvidoria é um agente-meio na prestação de determinado serviço, trabalhando com a circulação de informações e reforçando seu caráter democrático”.

Dentro do ramo do Direito as ouvidorias são caracterizadas como instrumento do Direito Administrativo, por promoverem o controle das atividades da Administração Pública, conseqüentemente elevando o homem comum, á qualidade de homem-cidadão, abrindo as portas do todo-poderoso “Estado” ao usuário dos serviços públicos e o estimulando-o a exercitar sua cidadania de forma mais atenta, através de denúncias, reclamações, sugestões e das mais variadas formas de manifestações, ocupando o devido lugar de ator principal no cenário da gestão pública.

Diante do cenário mundial, em que a maioria absoluta das nações encontra-se numa relação de mútua interdependência, e considerando a possibilidade de agravamento da crise internacional com reflexos sobre a economia brasileira, o Estado do Ceará, apresenta um cenário positivo em termos econômicos e na administração pública. Porém, os valores econômicos e o aumento de renda per capita apresentados no último censo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE (2010) exprimem apenas parte do contexto social cearense, uma vez que os dados também revelam uma agravamento nos índices de desigualdade social, ou seja

---

<sup>1</sup> Explicação proferida por Humberto Pedrosa Espíndola (Coordenador-Geral do Conselho de Defesa dos Direitos Humanos), no seminário “Ações de Cidadania”, promovido pela Câmara dos Deputados em 26 de junho de 2001.

quem era pobre ficou ainda mais pobre, e o inverso também ocorre, o que compromete seriamente os esforços empreendidos para a implantação de uma cultura de participação e controle (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ, 2011).

Dentro desse contexto político e econômico, a Secretaria da Fazenda, tem participação determinante, por ser o órgão arrecadador e provedor de recursos. E ainda estando inserida no Programa de Modernização do Fisco –, o qual tem suas metas bastante definidas quanto a gestão por resultados. Em termos estruturais, a Sefaz conta hoje com um total de 86 órgãos distribuídos pela capital e o interior, um universo de contribuintes 162.607 contribuintes inscritos no seu Cadastro Geral atendidos por um quadro de 1.644 servidores fazendários<sup>2</sup>, afora os funcionários terceirizados e estagiários (convênios: Secretaria de Estado da Educação-SEDUC e Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social-STDS).

Ações desenvolvidas como ampliação do Programa Nota Fiscal Eletrônica, a modernização do setor de tecnologia da SEFAZ através da implementação do Sistema de Gestão Tributária SIGET, a implementação de seis scanners de alta tecnologia para o combate de contrabando e sonegação fiscal em postos de fiscalização localizados na divisa do Ceará e a ampliação do uso de cartão de crédito para o pagamento de impostos estaduais, com impacto imediato na arrecadação, bem como as ações permanentemente assistidas de fomento a cidadania fiscal, a exemplo do programa de Educação Fiscal e Programa Sua Nota Vale Dinheiro, bem como a existência de canais de participação e controle social como a Ouvidoria (Assessoria de Comunicação e Ouvidoria-ASCOM), que somam esforços para a consecução dos objetivos.

Inserida nesse contexto a Ouvidoria da SEFAZ, atualmente integrada á rede de Ouvidorias do Estado, foi criada, por Decreto com o objetivo de contribuir para uma gestão ética na Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Dados obtidos em fevereiro de 2012, na Célula de Informações e Normas (CENOR).

<sup>3</sup> Decreto n° 26.920, publicado no Diário Oficial do Estado, em 07 de fevereiro 2003.

A Ouvidoria da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (OUSEF) está localizada na Sede da Secretaria da Fazenda, na Avenida Alberto Nepomuceno, nº 2, no Centro de Fortaleza-CE. Constitui-se em um canal de acesso fácil e sem burocracias, disponibilizando aos cidadãos, além do atendimento presencial, o correio eletrônico, telefone, fax e carta.

Com a reestruturação administrativa da Sefaz em 2007, a então Ouvidoria da Sefaz (Ousef) integrou-se à Área de Comunicação Social. Esta, por sua vez, deixou de fazer parte da Assessoria de Desenvolvimento Institucional (ADINS), depois de dez anos compondo as atribuições daquela unidade. Com a fusão dessas áreas, surgiu a Assessoria de Comunicação e Ouvidoria (ASCOM), constituindo-se em um dos quatro órgãos de assessoramento do Secretário da Fazenda, que está composta pela Assessoria de Estudos, Pesquisas e Desenvolvimento Institucional (ADINS); Corregedoria (COSEF); Assessoria de Comunicação e Ouvidoria (ASCOM) e a Assessoria Jurídica (ASJUR).

A equipe da OUSEF é composta atualmente por um quadro de 08 servidores 01 Ouvidor, 02 assessores de comunicação diretamente ligados ao Ouvidor, e ainda 04 fazendários, conhecedores dos diversos serviços fazendários e que busca continuamente, através da experiência e formação, aproximar-se do perfil adequado à função de ouvidoria. A Ouvidora, a Sra. Fernanda Teles Lima, a quarta na linha sucessiva no cargo, difere-se dos demais por não pertencer aos quadros de carreira deste órgão, como definido no instrumento legal\* de criação da Ouvidoria, uma vez que, igualmente aos demais ouvidores, foi nomeada para o cargo pelo titular do órgão, com mandato não definido, e nessa última gestão acumulando funções específicas de Assessora de Comunicação e Imprensa ASCOM

As atividades da OUSEF consistem em receber as manifestações dos usuários, classificando-as como consultas, sugestões, reclamações, elogios ou denúncias. Após registro e análise, as manifestações são encaminhadas aos setores competentes. A Ouvidoria intervém junto aos responsáveis, cobrando soluções, providências e resposta para o cidadão no menor espaço de tempo possível.



As manifestações destinadas a OUSEF são registradas sequencialmente durante o mês, em formulários denominados movimento diário, documento que serve de controle e identificação das manifestações dos cidadãos.

A Ouvidoria Fazendária conta com uma equipe de servidores/ouvidores, que acolhem denúncias, reclamações e elogios, sugestões e transforma esse conteúdo em material legítimo da opinião do cidadão dentro da gestão pública.

A rede de Ouvidorias do Estado do Ceará a qual a ouvidoria da Sefaz está ligada, é composta por 56 unidades de ouvidorias setoriais, instaladas em todos os órgãos públicos estaduais, contando ainda com a sub-rede da Secretaria da Saúde, composta de mais 22 unidades instaladas nos principais hospitais da rede pública estadual. Ficando, portanto, a cargo da Controladoria e Ouvidoria Geral, por meio da Coordenadoria de Gestão de Ouvidoria, a elaboração e divulgação do Relatório Semestral de Ouvidoria, gerado a partir da consolidação das informações das Ouvidorias Setoriais, servindo assim de elemento substancial para o planejamento e execução das políticas públicas.

Diante da constatação das ações tomadas pela gestão fazendária em que medidas foram adotadas na busca da solução dos problemas alegados, pelos usuários, que visam corrigir problemas e minimizar a possibilidade de seu novo surgimento, confirma-se o efetivo controle, indicando a ação transformadora do cidadão no ambiente fazendário. Marcando uma nova realidade de controle e participação na administração pública, confirmando a participação direta do cidadão conforme o que defende Barbosa (2011, p. 18), “nesse contexto a idéia de controle social é inovadora, porque se distancia da forma mediada – mediante a democracia representativa – e prescinde da participação imediata e direta da sociedade.”

Configurando-se o movimento de participação da sociedade influenciando e influenciado diretamente pela ação do gestor público como afirma Corrêa (2002, p. 244), “[...] O Estado não possui poder próprio, mas passa a ter quando emerge das classes, do povo, ou seja, dos cidadãos ao Estado, e essa ação depende das práticas de políticas públicas”, pois a “construção da esfera pública, estende a todos os

cidadãos a condição de igualdade básica, é a função precípua da cidadania” (CORRÊA, 2002, p. 245), o que nos torna parte do Estado.

O desenvolvimento da gestão participativa e de controle sobre as ações do Estado em desenvolvimento na atualidade, configura no ambiente da administração pública a existência do ator principal da ação pública: o cidadão. Neste sentido, Marc e Picard (1989, p. 114) afirmam que: “O ator não existe fora do sistema que define qual será sua liberdade e qual o tipo de racionalidade que ele poderá utilizar em sua ação, mas o sistema não existe sem o ator que o constitui e o forma, e que pode modificá-lo.”

Diante das inúmeras ferramentas tecnológicas colocadas à sua disposição, que reduziram o tempo gasto para prestar informações, minimizaram seus deslocamentos às unidades fazendárias; observou-se que ao sentir-se mais acompanhado e controlado, o cidadão tenderia reduzir o seu comportamento, pois a medida que a burocracia tradicional sofre redução, aumenta o controle sobre suas atividades do empresário, do cidadão comum.

A tecnologia disponibilizada carregada do discurso institucional de que irão trazer facilidades à vida do contribuinte, reduzindo a burocracia, também exigem a aquisição de equipamentos e de pessoal para alimentar um sistema de controle ainda maior sobre ele e suas atividades. Esta realidade confirma o entendimento de que “o cidadão é cidadão na medida em que, além de ter seus direitos egoístas garantidos, assume responsabilidades, em relação ao interesse público, que podem estar em contradição com seus interesses particulares” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.112). Autores como Gozani (1989, p. 14-15), ao discorrer sobre a insuficiência dos três poderes em conseguir atender aos desdobramentos dos conflitos na sociedade moderna afirma que:

*Sabemos que as demandas de caráter rotineiro – ou, até mesmo, as denúncias – são, não raro, tratadas com negligência, omissão ou de forma autoritária pela administração. Há, conseqüentemente, uma natural descrença na sua capacidade de*

*autocorreção. Também a via judicial, pela sua morosidade e elevados custos, não se mostra eficaz como mecanismo de controle rotineiro dos órgãos públicos. O parlamento, por sua vez, não parece adequado à resolução de questões que surgem no dia-a-dia do funcionamento da máquina administrativa.*

O que corrobora com entendimento da essencialidade de instrumentos como a Ouvidoria como forma acessível e democrática do qual pode valer-se o cidadão para manifestar sua questão e dirimir conflitos.

*Compreendendo-se a Administração Pública como instrumento de viabilização de Governo, é desejável que se imponha aos órgãos instituídos para desincumbirem-se de seus misteres a submissão aos princípios constitucionais insculpidos no art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios esses basilares no Estado Democrático de Direito, servindo assim como parâmetro à atividade de controle (ZYMLER, 2006, p. 260).*

Assim, todo o aparato do Estado volta-se fundamentalmente ao julgo legal, de suas ações que devem pautar-se sempre pela necessidade do bem-comum.

## CONCLUSÃO

Conclui-se que embora a Constituição de 1988 tenha introduzido novos mecanismos que possibilitam uma maior participação do cidadão no controle da administração pública, como é o caso das Ouvidorias, o que se verifica, de fato, é que o controle social ainda é pouco exercido, as formas existentes ainda são precárias, fato que, por vezes favorece a tomada de decisões, por minorias, que nem sempre atendem ao interesse público. E que a ausência de um controle social efetivo por parte da sociedade contribui também para a ocorrência de desvios de

recursos públicos. Porém é inegável a constatação do potencial democrático da Ouvidoria como instrumento de controle da gestão pública, tanto pelo Estado, como pelo cidadão, que embora de forma embrionária, desigual tem participado e buscado o pouco espaço que lhe resta pra interferir positivamente para o alcance da transparência democrática. E que nesse contexto de participação a ouvidoria assume a cada dia o papel de o ente colaborador para uma gestão voltada para a busca de soluções para essa nova e emergente sociedade com forte potencial digital, com os seus distintos problemas e ambientes sociais. A gestão democrática por resultados, assistirá num futuro próximo é uma revolução no próprio modo de governar, no sentido mais amplo da palavra: uma troca dramática dos meios em que o poder político e social é organizado e usado. Essa revolução mudará a relação de relacionamento dos cidadãos com os governos, tanto quanto como os cidadãos irão relacionar-se com os outros. Produzirá conceitos novos de cidadania, de necessidades e responsabilidades, redefinindo hábitos e procedimentos de gestão da administração pública.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo A. **Participação cidadã no Brasil hoje**. “Eppur si muove – Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil”. [S.l.: s.n.], 1998.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

ARENDT, Hannah. **O sistema totalitário**. Lisboa: Dom Quixote (Universitária), 1978. p. 199-209.

BAPTISTA, Lígia Pavan. **Controle social e cidadania**. Disponível em: <<http://socialiris.org/imagem/boletim/arq4912fec31c58d.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2012..

BARBOSA, S. P. **Direito à informação e controle social**. Disponível em: <<http://www.teiajuridica.com/gl/infcont.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Cidadania e res pública: a emergência dos direitos republicanos. **Revista de Filosofia Política**, Porto Alegre, v. 1, p. 99-144, 1997.

BRITO, Carlos Aires de. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”**. [Aracaju]: Universidade Federal de Sergipe, 1992. Disponível em: <[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc\\_06.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc_06.pdf)>.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: FASE / IBAM, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. **O poder de controle na sociedade anônima**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

CORBARI, Ely Célia. **Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania**. [S.l.]: Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil, 2004.

CORREA, Darcísio. **Direitos humanos e sistema jurídico kelseniano**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

COVRE, Maria de Lourdes Mazini. **O que é cidadania**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DALLARI, Dalmo. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

GOZAINI, Osvaldo Alfredo. **El defensor del pueblo**. Buenos Aires: Ediar, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. Algumas evidências na mudança do perfil populacional no Estado do Ceará na última década. **Informe** n. 3, mar. 2011.

MARC, Edmond; PICARD, Dominique. **L 'interaction sociale**. Paris: PUF, 1989.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, F. F. da. Programa olho vivo no dinheiro público: a experiência da CGU no estímulo ao controle social. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE CONTROLE SOCIAL., 1., 2009, Brasília. **Anais...** Brasília, 2009.

SILVA, L. M. da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIEGAS, W. Controle administrativo e controle social – Analogias, contrastes e paralogismos. **Cadernos de Administração**, Brasília, v. 2, n. 6, out./dez. 1996.

VISMONA, Edson Luiz (Org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores / ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.

ZYMLER, Benjamim. **Direito administrativo e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.