

OUVIDORIA: CONTROLE SOCIAL DAS INSTITUIÇÕES.

Resultado de investigación finalizada.

GT 04 - Control social, legitimidad y seguridad ciudadana

Autor: José Antonio Callegari Mestre
Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito.
Universidade Federal Fluminense.
Brasil.
calegantonio@yahoo.com.br

RESUMO

No contexto da mudança estrutural da esfera pública (Habermas, 2003), propomos um estudo sobre Ouvidorias como canais de comunicação e controle social das instituições, através das quais seria possível ativar a participação social na gestão pública. Em sua atuação, elas podem exercer um papel mediador na solução de conflitos entre cidadão e instituições fomentando o diálogo social desimpedido. Delas, espera-se uma atuação comprometida com a comunicação sincera, sem estratégias que instrumentalizem o papel dos atores sociais. Vislumbra-se, com isto, importante alternativa para vencer a tendência colonizadora das estruturas de Poder. Com esta abordagem, procuramos contribuir para o debate sobre novos espaços onde se possam exercitar formas de controle social das instituições como espécie dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Palavras – Chave: Ouvidoria, controle social das instituições e direitos fundamentais.

1. Introdução.

A ideia de ordenamento social nos remete ao controle de condutas. Supõe-se, com isto, que haja um consenso social legitimando procedimentos de intervenção estatal na vida de relação. Logicamente, o consenso formalizado através do jogo democrático não significa dizer que o Estado detenha carta branca para agir, ignorando a diversidade em sociedades complexas, sob o risco de se negar o dissenso na vida comunitária.

Neste contexto, apresentamos uma abordagem interdisciplinar (sociologia e direito) para investigar o controle social sob uma perspectiva diferente. Não falaremos do controle institucional da sociedade. Interessa-nos abordar o controle social das instituições. Em termos de legitimidade e segurança cidadã, é preciso questionar os limites de atuação dos agentes estatais e a efetividade das medidas de segurança adotadas, não somente sob a ótica dos gestores públicos, mas necessariamente sob a visão dos cidadãos na dupla qualidade de súditos e detentores de parcela da soberania popular.

A mudança da esfera pública, rompendo com paradigmas tradicionais de gestão, implica mudar o foco de análise por um momento. Precisamos observar mecanismos de participação social através dos quais novos atores contribuam efetivamente para o desenvolvimento de políticas públicas de segurança, alterando profundamente a cultura cívica. A globalização, por sua vez, vem produzindo deslocamentos de massas migratórias que ao perderem a identidade de suas origens nem sempre encontram outra que lhes garanta o sentimento de pertinência a uma ordem jurídica e social constituída. Com a perda de identidade, deixam de atuar como cidadãos ativos que participam do jogo democrático para atuarem quase sempre como cidadãos passivos como clientes do sistema penal.

Tradicionalmente, concebemos o controle social como aquele que tem origem no Estado, atuando sobre os cidadãos com os mais variados mecanismos de vigilância e punição. Amparados em consensos

formais (sufrágio universal), seus órgãos atuam como instâncias de dominação, sob o pretexto de exercerem a governabilidade. Ao cobrar conduta cidadã de seus súditos, o Estado nem sempre exige de seus agentes o mesmo grau de cidadania, segundo a qual as políticas de segurança devem ser encaradas também como prestação de serviço, como tal sujeita ao controle de qualidade e legitimidade por parte dos cidadãos. Lembremos que no Estado Democrático de Direito todos se submetem ao princípio da legalidade, inclusive os governos e seus governantes.

Neste cenário, notamos um movimento de ruptura de paradigmas que coloca as instituições em discussão, diante do déficit democrático das políticas adotadas, principalmente na segurança pública. A mudança de paradigmas em curso vem produzindo o surgimento de novos atores sociais. A emergência deles facilita o surgimento de canais de comunicação direta com as estruturas do Estado. Neste sentido, as Ouvidorias atuam como instâncias dialógicas que aproximam os cidadãos dos centros de decisão e formação de políticas públicas de segurança. No caso brasileiro, são frutos de duas reformas constitucionais de grande magnitude (Emendas Constitucionais - EC nº 19/98 e 45/04). A primeira cuida da reforma da Administração Pública e a segunda trata da reforma do Poder Judiciário. O funcionamento eficiente destes canais de comunicação pode fomentar ainda mais a cidadania participativa, desde que não se frustrem as expectativas sociais criadas com a implementação de políticas públicas de inclusão e proteção social. Certamente, o grau de civilidade desejado exige dos atores envolvidos forte comprometimento com os princípios basilares de proteção dos direitos humanos.

O período de crescimento econômico e estabilidade política na América Latina e Caribe favorece o desenvolvimento destes canais de comunicação social, desde que as novas instituições, verdadeiramente comprometidas com pautas éticas e morais, sejam capazes de vencer as desconfianças que reinam entre nós. Assim sendo, precisamos pensar o funcionamento das instituições com baixo índice de corrupção e outros desvios de conduta. Neste sentido, as Ouvidorias podem atuar como importante caixa de ressonância potencializando a voz do cidadão e levando para o interior das instituições uma avaliação segura daqueles que sofrem diretamente os efeitos das condutas dos agentes públicos.

2. Ouvidoria: o caso brasileiro.

Não temos muitas referências sobre Ouvidorias no Brasil. A partir da década de 80, notamos um desenvolvimento gradual das organizações sociais em defesa da cidadania, pois saíamos de um regime militar não democrático. Daí em diante, elas foram surgindo aos poucos. Primeiro nas empresas privadas, depois nas prefeituras e aos poucos foram ganhando espaço na administração pública federal. Por fim, com a Emenda Constitucional nº 45/04 elas foram integradas ao Poder Judiciário brasileiro.

Assim sendo, pareceu-nos adequado rever a literatura para identificar a ocorrência de Ouvidorias em outros contextos da vida nacional. Desta forma, precisávamos retroagir nosso marco temporal para compreender a Ouvidoria pré-republicana. Existe uma razão importante para isto, vinculada ao referencial teórico adotado. No Brasil colonial vigorou um sistema social do tipo patriarcal, cuja administração pública era gerenciada segundo os interesses do rei português e dos gentis homens que compunham a sua corte. A esfera pública brasileira estabelecia as condições para o desenvolvimento de uma burocracia patrimonialista, cujos efeitos se estendem até os dias atuais.

Em um primeiro momento, estudamos o funcionamento da Ouvidoria colonial, onde se articulavam os interesses das elites locais e dos Ouvidores, muitas das vezes contra os próprios interesses da administração portuguesa que supostamente deveriam preservar. Em um segundo momento, fizemos uma breve análise de todas as constituições brasileiras procurando identificar alguns elementos importantes para o nosso trabalho: abertura institucional, participação popular e controle administrativo. O estudo das constituições permitiu contextualizar o tema para melhor compreensão do surgimento das Ouvidorias entre nós somente na década de 80, ocasião em que se agudizou o processo de abertura política, ativação da cidadania, democratização das relações entre Estado e Cidadão, enfim consolidação

do Estado republicano conforme o catálogo de direitos fundamentais da pessoa humana. Em que pese o aspecto histórico da análise, não realizamos uma pesquisa de historiador. Faltava-nos a *expertise* necessária para isto. Ademais, não se tratava de uma pesquisa histórica; fugiria do nosso objetivo, comprometendo a metodologia do estudo proposto.

A partir de então, analisamos as reformas constitucionais que introduziram o modelo gerencial na Administração Pública brasileira. Na ocasião, estudamos os argumentos defendidos por Bresser Pereira e Ana Paula Paes de Paula. O primeiro apresentava as razões da reforma administrativa, criticando a burocracia brasileira de formação patrimonialista, sugerindo a ampliação do controle social por parte dos cidadãos. Bresser Pereira invocava Weber e Habermas para fundamentar sua estratégia reformista que teria como propósito modernizar a Administração Pública e consolidar o Estado republicano. Ela, por sua vez, apresentou um estudo que demonstrava a tensão entre o modelo gerencial implementado no governo Cardoso e o modelo societal praticado nos municípios e no governo Lula, procurando justificar a proeminência do modelo societal com base em um tipo de escolha social. Para ela, a função do Estado não se restringe a um modelo de gerenciamento econômico financeiro que, longe de ampliar a participação social, criou condições para o desenvolvimento de uma elite burocrática neopatrimonialista.

No centro do debate proposto em nossa dissertação de mestrado, apresentamos o Ouvidor republicano como o novo gestor das Ouvidorias brasileiras. A gestão da coisa pública sob controle do cidadão é defendida por Habermas em suas análises sobre democracias representativas. Considerando o lapso histórico entre a Ouvidoria colonial e a republicana, notamos que entre elas não havia somente um espaço temporal considerável. A primeira atuou no regime feudal (Antigo Regime), regrada pelas Ordenações portuguesas. A segunda passou a vigor entre nós a partir da década de 80, sendo incorporada na Constituição brasileira através da EC 45/04, e mesmo assim somente no Poder Judiciário. Com este cenário, procuramos discorrer sobre a capacidade de as Ouvidorias contribuir para o fortalecimento de espaços públicos democráticos onde as expectativas dos cidadãos sejam atendidas pela via do diálogo direto, informal e sincero.

3. Reformas constitucionais: ativando o diálogo social.

No contexto da Reforma Administrativa do Estado brasileiro, promovida pela EC 19/98, Fernando Henrique Cardoso pontuava que “vivemos hoje num cenário global que traz novos desafios às sociedades e aos Estados nacionais”. Em sua fala, sinalizava a dimensão das reformas em curso. Não se tratava de um projeto de governo, suscetível de modificação conforme as alternâncias de poder. Pretendia-se romper, em tese, com paradigmas ineficientes de gestão burocrática. O projeto era transformar o Estado, adaptando-o às novas demandas do mundo contemporâneo.

É neste ambiente de transformação e participação que começam a ganhar espaço canais de comunicação e crítica social como é o caso do *ombudsman*. Acompanhando o processo de transformações, as Ouvidorias foram sendo timidamente instaladas em empresas privadas, prefeituras, autarquias, empresas públicas e outros organismos estatais, até chegar ao ponto de compor redes nacionais interligadas. Mudança na esfera pública e ativação da cidadania provocaram a emergência e o fortalecimento institucional das Ouvidorias como canal de comunicação e participação cidadã.

Mas, a ativação da cidadania não resolvia o problema da governança e da governabilidade no contexto da crise fiscal do Estado. Era preciso pensar uma nova racionalidade no serviço público comprometido com o cidadão e mais responsável pelos seus atos. Pretendia-se um Estado republicano livre dos vícios da gestão burocrática patrimonialista.

Não se tratava apenas de promover uma reforma estrutural. Propunha-se romper com o paradigma da gestão patrimonialista que secularmente sitiava o meio ambiente social brasileiro. Opunham-se, pois, a racionalidade patrimonialista e a burocracia socialmente comprometida. O novo modelo de gestão

deveria estar em condições de combater dois graves problemas nacionais: nepotismo e corrupção. No entanto, deveria ir mais além demonstrando eficiência na gestão da coisa pública.

Assim, percebemos que a mudança estrutural na esfera pública brasileira envolve questões complementares: ativação da cidadania, produção de resultados socialmente relevantes e comprometimento dos burocratas com a administração no sentido republicano. Estavam postas as condições para restabelecimento da esfera pública como local de diálogo social ativo, participativo, propiciando a difusão e a consolidação das Ouvidorias como canais de acesso do cidadão em dupla perspectiva: comunicação e controle social das instituições.

Promulgada a Constituição Federal de 1988, estava preparado o cenário para consolidação de um sistema de participação social democrática alinhado com o catálogo de direitos fundamentais nela inseridos. É no contexto das crises fiscais dos anos 80 e 90 que vão se multiplicar os mecanismos de controle social da Administração Pública, reclamando eficiência administrativa e distribuição justa das riquezas nacionais.

A tensão que se mostra entre público X privado, Estado X Mercado, escolha racional X escolha social vão delineando o caminho para consolidação de um modelo administrativo aberto cognitivamente à participação social. Se a reforma do Estado teve como base o processo de reestruturação produtiva das empresas privadas, sua abertura à participação social igualmente teve como influência o diálogo que se estabeleceu entre as empresas e seus clientes.

No entanto, o diálogo que se estabelece entre Estado e cidadão não têm igual natureza e finalidade. Nele, devem estar presentes argumentos políticos e morais centralizados na dignidade da pessoa humana e na melhoria constante de sua potencialidade existencial. Assim, quando o Estado resolve adotar a racionalidade empresarial, focada na redução de custos e aumento da eficiência operacional (fazer mais com menos), desconsiderando as dimensões políticas e morais da relação democrática, corre o risco de provocar ressentimentos por frustração de expectativas sociais. Políticas de gerenciamento, que não distinguem a função social do Estado e a necessidade de promoção social como fator de estabilidade política, têm levado a Administração Pública a um paradoxo indefensável: ampliação de sua tecnologia de controle fiscal e redução de sua capacidade de intervenção social. O aumento desordenado das periferias urbanas, a exclusão social decorrente e a crescente violação dos direitos humanos indicam que o Estado, particularmente na América Latina, intervém demais na ordem econômica e de menos na ordem social, onde naturalmente deveria atuar como promotor da dignidade existencial das pessoas.

Neste contexto, aprovou-se no Brasil a Emenda Complementar nº 19/98 como pressuposto normativo para efetivação das mudanças estruturais alinhadas com o modelo gerencial sugerido. Três vetores orientaram a reforma: institucional, cultural e gerencial. Após a EC nº 19/98, as teorias e a linguagem utilizadas na administração privada passariam a compor o discurso das organizações públicas. Termos como gestão, produtividade, controle, estratégica, indicadores, metas e resultados comporiam o léxico dos gestores públicos em todos os níveis e esferas do Poder, evidenciando que os efeitos da reforma administrativa impregnaram profundamente o modelo de gestão pública.

O alinhamento entre setor público e privado estabeleceu algumas condições ideais para o surgimento das Ouvidorias como canais de comunicação e controle social. Neste sentido, podemos considerar o ambiente democrático no qual foram idealizadas e produzidas as reformas constitucionais. Ao propor melhorias para decisões estratégicas, supõe-se modificação da cultura organizacional e aperfeiçoamento dos canais de comunicação social. A prestação de serviços orientados para o “cidadão-cliente” e a criação de mecanismos de controle sobre os serviços prestados pressupõe a existência de canais de acesso ao cidadão. Atento ao interesse do cidadão-cliente seria possível estabelecer metas de desempenho focadas no resultado. Desta forma, impunha-se ouvir o cliente para ajustar o foco e a correção de rumos, tarefa complementada pelo trabalho das Ouvidorias dentre outros canais de abertura cognitiva.

Neste sentido, é preciso estabelecer critérios de comunicação sincera que possibilitem a participação social na gestão pública. A função das Ouvidorias, neste contexto, é traduzir para o subsistema administrativo as manifestações dos cidadãos para que ele observe, selecione, reduza complexidades e melhore seu funcionamento operacional em conformidade com o interesse público.

Se as Ouvidorias atuam como canal de acesso e controle do trabalho no serviço público, podem surgir algumas questões: haveria realmente um diálogo sincero com a base social tão distante das elites burocráticas dirigentes? A atuação de canais dialógicos não serviria mais como propaganda da suposta eficiência e comprometimento social destas elites? As Ouvidorias como canal de controle agiriam em benefício do cidadão, comprometida com suas manifestações, ou atuariam mais como agentes catalizadores de impressões do meio ambiente, transformando-as em direcionadores estratégicos de gestão segundo interesses da elite gerencial? E se as Ouvidorias se comprometessem com o cidadão teriam condições de mudar a realidade das coisas, inseridas que estão em estruturas administrativas controladas pela elite burocrática?

O discurso participativo que se estabelece no campo da retórica oficial não se reproduziria na prática. Desta forma, como interpretar a isenção das Ouvidorias se elas atuam em instituições controladas pela burocracia gerencial? Em que grau a abertura sistêmica é suficientemente receptiva à participação popular? O sistema, em que pese sua abertura cognitiva, não se manteria imune às irritações do meio ambiente, quando muito selecionando manifestações externas segundo o seu próprio interesse?

A inexistência de um canal de mediação entre os cidadãos e a cúpula governamental sugere outras questões: estariam as Ouvidorias em condições de mediar o diálogo entre a sociedade e a Administração Pública gerencial? Disporia de instrumentos de intervenção suficientes para atender às expectativas em jogo?

O estudo das Ouvidorias tende a indicar falhas e oportunidades de melhoria destes canais de comunicação social, amplificando a voz dos cidadãos nas instituições. O aperfeiçoamento deste sistema de comunicação direta com o cidadão é fundamental para efetivação dos direitos humanos e incremento de políticas públicas emancipadoras e socialmente inclusivas.

4. Competência comunicativa.

O diálogo que se estabelece nas Ouvidorias envolve atores e falas situadas. Há um que de historicidade delimitando a comunicação estabelecida que se renova constantemente após a solução de cada demanda. A circularidade sistêmica da comunicação objetivamente considerada indica que as operações se repetem num círculo auto referenciado, no qual comunicação gera mais comunicação. No plano subjetivo, considerando o papel dos sujeitos, a comunicação se estabelece no contexto relacional.

Neste sentido, espera-se do pessoal das Ouvidorias o desenvolvimento de habilidades e competências comunicacionais que lhes permitam o distanciamento prudente para não se envolverem emocionalmente com as questões apresentadas, sem com isto perder a sensibilidade necessária para entender o drama do outro situado em determinado conflito de interesses. Encontrar o equilíbrio nesta equação relacional não é tarefa fácil, indicando a importância do trabalho das Ouvidorias como interlocutores sociais e a necessidade de uma seleção de pessoal criteriosa, seguida de constante aprimoramento técnico interdisciplinar.

Iasbeck (2012) coloca-nos diante de um imperativo categórico kantiano: “fazer ao outro aquilo que gostaríamos que fizessem a nós”. Insere no discurso das Ouvidorias uma regra ética e moral que produz importantes consequências na análise de seu funcionamento como canal de abertura sistêmica com base na racionalidade comunicativa do ser humano. Neste ponto, devemos recordar que Luhmann interpreta a comunicação sistêmica de forma objetiva: sistema comunica-se com sistema. Em Habermas, encontramos a comunicação como forma de interação subjetiva nos espaços públicos onde a participação

do cidadão é fundamental para legitimar procedimentos que validam o funcionamento das estruturas sociais.

A relação que se estabelece entre *alter e ego*, trabalhada tanto em Luhmann quanto em Habermas, sugere que as Ouvidorias devem realizar esforços sinceros para interpretar o conteúdo da mensagem comunicada pelo falante. Levando em consideração a mensagem e não somente a pessoa, podem construir um discurso possivelmente não discriminatório. Não importa quem seja o emissor, seu *status* pessoal e de poder, sua condição social, cor, etnia, gênero. Importa que seja um ser humano que se manifesta racionalmente e, portanto, dotado de dignidade existencial. Em situações de violação de direitos humanos, é muito importante considerar a situação de vulnerabilidade das vítimas oprimidas física e psicologicamente e o quanto esta opressão afeta sua capacidade de comunicação e relato de fatos a serem apurados pelas Ouvidorias.

As várias possibilidades de compreensão da fala do outro, nos remete à complexidade e contingência que se estabelece na comunicação. Então, as Ouvidorias devem estar bem preparadas para estabelecerem uma comunicação sincera com o seu interlocutor, reduzindo complexidades, operando com as diferenças, conferindo um sentido ao discurso que se estabelece através do acoplamento comunicativo tal como categorizado por Luhmann (2009).

No contexto da fala situada, elas não podem assumir a fala do outro, em que pese seu esforço em compreender a situação dele. Seu papel é bem definido como um terceiro que media a relação estremecida entre dois sujeitos (organização e cidadão). Considerá-las como representantes do cidadão talvez seja um exagero, mesmo porque se assim agissem na integridade do termo não seriam Ouvidorias. Estariam mais próximas do Ministério Público ou da Defensoria Pública.

A condução pacífica do diálogo, sem caráter decisório, é o seu maior trunfo. As partes envolvidas podem harmonizar seus interesses quando apaziguados os ânimos através da atuação de um terceiro isento emocionalmente. O autor acrescenta que “não é nas generalidades que as identidades se constroem; antes, é pelas diferenças que elas estabelecem. E, como podemos perceber nas discussões e desentendimentos, o que vigora nas diferenças não são verdades gerais, mas detalhes específicos”.

A relação com o outro historicamente situado como indivíduo requer um forte comprometimento do pessoal das Ouvidorias como agentes promotores de um tipo ideal de diálogo: sincero e de entendimento. O perfil que se espera daqueles que trabalham nestes canais de abertura sistêmica rompe com paradigmas possivelmente incrustados em estruturas sociais tradicionalistas, arraigadas ainda a um modelo de gestão patrimonialista opaca e autoritária. A grande dificuldade prática reside no fato de que o pessoal das Ouvidorias compreende bem suas funções, assumindo posturas comunicacionais cooperativas; no entanto, atuam em estruturas com baixo índice de permeabilidade social, fortemente hierarquizadas, dificultando o melhor rendimento de seu trabalho focado no diálogo em nível horizontal.

Diante disto, o pessoal das Ouvidorias não deve ser confundido como mais um fiscal do rei, e nem deve agir deste modo. A transformação cultural que se pretende implementar com as Ouvidorias implica abertura dialógica em todos os níveis da Administração Pública, onde o direito de participação não seja recebido como ingerência indevida do privado sobre público, mas sim como ativação da cidadania que se comunica neste sentido: do público para o público.

5. Comunicação e linguagem.

As Ouvidorias praticam constantemente exercícios de alteridade. O colocar-se na posição do outro faz parte de sua rotina de trabalho. É neste sentido que deve estabelecer competência linguística para transitar em uma complexa rede lexical. O cidadão situado em ato de fala pode ser um analfabeto, pedreiro, juiz, professor, médico, homem, mulher, criança, adolescente, nativo, estrangeiro, e assim vai. Cada um deles portador de códigos de linguagem erudita, popular, técnica, leiga... Ao receber as

manifestações do cidadão abstratamente considerado, passam a interagir com um cidadão historicamente situado.

Desta forma, ao cidadão hipoteticamente concebido pela norma jurídica sucede outro em situação real de fala com todas as suas convicções e deficiências argumentativas. O mesmo raciocínio aplica-se ao pessoal das Organizações que, através de seus atos reais de fala, representam-nas com iguais convicções e deficiências. Desta forma, é preciso reconstruir relações através da interpretação de fatos transmitidos pela linguagem oral, escrita e atitudinal. Esta talvez seja a função mais importante das Ouvidorias: depurar as mensagens e a carga de significados contidos nos discursos.

Por certo, a tarefa de interpretar mensagens enviadas pelos interlocutores mostra-se difícil. Acrescentem-se então as particularidades e incompletudes dos códigos linguísticos utilizados por eles; somem-se a isto as interferências produzidas pelo estado anímico em situações de conflitos; e, por fim, adicione-se a tarefa complicada de traduzir, reescrever e retransmitir mensagens produzidas em um código linguístico para outro código inteligível ao receptor.

Diante deste quadro, podemos perguntar se os sistemas operam somente através de linguagem binária (Luhmann, 2009) ou se a operação comunicativa é mais complexa do que se supõe. Existiria no sistema uma hierarquia de códigos de linguagem, na qual prevaleceria o código binário como o único capaz de veicular as decisões produzidas pelo sistema, sem com isto desconsiderar a importância de códigos intermediários?

Com isto podemos perceber a importância das Ouvidorias como interlocutores com aptidão para desobstruir o diálogo social de interferências que prejudicam o entendimento sincero entre as pessoas.

6. Definindo o papel da Ouvidoria.

Reconhecer as Ouvidorias como canal de comunicação e controle social das instituições não significa dizer que esta é sua principal função. Certamente, elas atuam como mediadoras, procurando recuperar vínculos relacionais estremecidos. Compondo a estrutura funcional das organizações, operam como observadores internos produzindo informações que subsidiam os processos de gestão. Na verdade, são os gestores que exercem o controle interno com base em vários indicadores produzidos pelas unidades de produção.

Neste sentido, as Ouvidorias precisam compreender o seu papel não se desviando de sua função comunicativa. Logicamente, a prática diária e o contato imediato com as reclamações dos usuários, recorrentes muitas das vezes, permitem ao seu pessoal detectar disfunções sistêmicas e apontar soluções para correção de procedimentos ou falhas estruturais. No entanto, não possuem atribuição corretiva ou sancionadora.

Quando elas reconhecem o seu papel, colaboram efetivamente para melhoria dos serviços prestados ao cidadão. Seu trabalho contém um potencial transformador considerável. Como observador e interlocutor social, encontram-se em posição estratégica para captar os ruídos de comunicação com propriedade. Suas intervenções, na forma de recomendações e indicadores estatísticos, orientam mudanças culturais capazes de adequar permanentemente as organizações ao câmbio social constante.

Para exemplificar o papel das Ouvidorias em tema como segurança pública, apresentamos em anexo o relatório anual de desempenho da Ouvidoria de Polícia do estado de São Paulo. Os indicadores permitem mapear a recorrência de fatos e direcionar estratégias para a formulação de políticas públicas socialmente comprometidas com a segurança do cidadão. Tais números permitem análises qualitativas e quantitativas da atuação do Estado e de sua capacidade de promoção e proteção dos direitos humanos.

O fundamental, na definição do papel das Ouvidorias, é assegurar ao cidadão um acesso substancial aos vários subsistemas do Estado responsáveis pela efetivação dos direitos humanos. Note-se que o Estado não detém carta branca para implementar políticas de governo, especialmente em questão de segurança pública. Desta forma, impõe-se uma profunda reformulação dos paradigmas atitudinais

dos gestores públicos. Não se tolera mais contradições performáticas de governantes e agentes estatais que no cotidiano praticam atos em desconformidade com os discursos políticos que os levaram ao exercício do poder. O poder em última instância pertence ao povo e em seu nome deve ser exercido, sem disfarces.

7. Conclusão.

Analizamos as Ouvidorias como canais de comunicação e controle social das instituições. Até aqui, procuramos evidenciar o potencial dialógico destes canais de abertura cognitiva, destacando riscos de aprisionamento destas novas estruturas comunicativas ao modelo burocrático patrimonialista.

Percebemos que elas podem atuar como agentes de mediação no diálogo social que se estabelece entre os cidadãos e as instituições. Desta forma, dissenso e consenso fazem parte de um mesmo contexto comunicacional.

As Ouvidorias podem atuar como críticos internos do sistema administrativo. A crítica social pretende superar os paradigmas de gestão burocrática viciada por acordos de dominação patrimonialista. No entanto, o que se tem visto ao longo dos últimos anos são reformas administrativas que supostamente pretendem abrir as instituições conferindo mais transparência e moralidade à gestão pública.

Em que pese o desvio de finalidade rotineiramente praticado pelos gestores públicos, podemos notar o aumento da participação social através de demandas dirigidas aos canais de comunicação direta com os cidadãos. Diante disto, aumenta a importância das Ouvidorias como mediadoras do diálogo social desimpedido e ativação da cidadania participativa.

Por conta disto, procuramos analisar a competência comunicativa, a linguagem utilizada e o papel destas instâncias dialógicas. O que se percebe é que elas passam a integrar um novo ambiente cultural no qual os agentes públicos são impelidos a desenvolver competências comunicativas, ampliando sua capacidade de ouvir os seus interlocutores com sinceridade. Contra elas, encontramos resistências de uma elite burocrática que tende a manter redutos de dominação sob o discurso técnico supostamente legitimado pela forma de acesso ao serviço público.

De toda sorte, parece inegável que a capacidade comunicativa, que se amplia cada vez mais, impõe um novo modelo de gestão e novas formas de diálogo através das quais os cidadãos figurem como interlocutores ativos e legitimados para exercer a crítica social participativa. Neste contexto, as Ouvidorias podem desempenhar importante papel na mediação de conflitos que naturalmente ocorrem em sociedades complexas como a nossa. Por estas razões, espera-se que elas desenvolvam seu trabalho comunicativo de forma independente contribuindo para o aprimoramento das instituições como fins destinados à realização da pessoa humana.

Referências.

Bresser Pereira, L. C. (2006). Da administração pública burocrática à gerencial. In Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink. Reforma do Estado e administração pública gerencial/Orgs. Tradução Carolina Andrade. (7^a. Ed.) – Rio de Janeiro: FGV.

Bresser Pereira, L. C. (2009). Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. Tradução Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: FGV.

Cardoso, A. S. R. (2011). A ouvidoria como instrumento de mudança. In Rubens Pinto Lyra. Do tribuno da plebe ao ouvidor público: estudos sobre os defensores da cidadania. Paraíba: Editora Universitária da UFPB.

Cardoso, F. H. (2006). Reforma do Estado. In Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink. Reforma do Estado e administração pública gerencial /Orgs. Tradução Carolina Andrade.(7. Ed) – Rio de Janeiro: FGV.

- Giddens, A. (1991). As consequências da modernidade. Tradução: Raul Ficker. São Paulo: UNESP.
- Habermas, J. (2003a). Consciência moral e agir comunicativo. Tradução: Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (2003b) Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Iasbeck, L. C. A. (2012). Ouvidoria: mídia organizacional. Porto Alegre: Sulina.
- Kant, I. (2001). Crítica da Razão Prática. Tradução: Artur Morão. Lisboa : Edições 70.
- Luhmann, N. (2009) Introdução à teoria dos sistemas. Tradução: Ana Cristina Arantes Nasser. Rio de Janeiro: Vozes.
- Lyra, R. P. (2011). A ouvidoria e a questão da autonomia. In Rubens Pinto Lyra. Do tribuno da plebe ao ouvidor público: estudos sobre os defensores da cidadania. Paraíba: Editora Universitária da UFPB.
- De Paula, A. P. P. (2005). Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV.
- Weber, M. A (2004). A ética protestante e o “espírito” do capitalismo. Tradução: José Marcos Mariani de Macedo. São Paulo: Companhia das Letras.

Anexo.

Relatório Anual 2012

ATENDIMENTOS NA OUVIDORIA

DEMACRO - Departamento de Polícia Judiciária da Macro São Paulo CPM - Comando de Policiamento Metropolitano Crimes Contra a Pessoa - 2012						
NATUREZAS	Denúncias	%	Vítimas	%	Policiais Denunciados	%
HOMICÍDIO	111	31,01	127	29,33	252	55,88
HOMICÍDIO (autoria desconhecida)	95	26,54	149	34,41		
ABUSO DE AUTORIDADE (outros)	38	10,61	40	9,24	45	9,98
ABUSO DE AUTORIDADE (agressão)	26	7,26	26	6,00	35	7,76
ABUSO (constrangimento ilegal)	25	6,98	26	6,00	28	6,21
AMEAÇA	24	6,70	25	5,77	25	5,54
ABORDAGEM COM EXCESSO	16	4,47	16	3,70	22	4,88
ABUSO (prisão)	7	1,96	7	1,62	11	2,44
LESÃO CORPORAL	6	1,68	6	1,39	18	3,99
ABUSO (invasão de domicílio)	4	1,12	5	1,15	4	0,89

TENTATIVA DE HOMICÍDIO	4	1,12	4	0,92	9	2,00
DISCRIMINAÇÃO	1	0,28	1	0,23	1	0,22
MAUS TRATOS A PRESOS	1	0,28	1	0,23	1	0,22
TOTAL	358	100,00	433	100,00	451	100,00

DEMACRO / CPM Crimes Contra a Administração Pública, Patrimônio e Tráfico – 2012

NATUREZAS	Denúncias	%	Policiais Denunciados	%
PREVARICAÇÃO	49	37,69	61	36,97
CORRUPÇÃO PASSIVA	42	32,31	63	38,18
PECULATO - desvio	10	7,69	10	6,06
CONCUSSÃO	9	6,92	10	6,06
TRÁFICO DE DROGAS C/ envolvimento de policiais	9	6,92	10	6,06
PECULATO	4	3,08	4	2,42
ROUBO/FURTO	3	2,31	3	1,82
ENRIQUECIMENTO ILÍCITO	1	0,77	1	0,61
EXTORSÃO	1	0,77	1	0,61
PECULATO - apropriação	1	0,77	1	0,61
PECULATO - furto	1	0,77	1	0,61
TOTAL	130	100,00	165	100,00

DEMACRO / CPM Outros Atendimentos - 2012

NATUREZAS	Denúncias	%
MÁ QUALIDADE NO ATENDIMENTO	195	22,31
SOLICITAÇÃO DE POLICIAMENTO	191	21,85
SOLIC. DE INTERV. EM PONTO DE DROGAS	113	12,93
INFRAÇÃO DISCIPLINAR	107	12,24
COMUNICAÇÃO DE CRIME	94	10,76

RECLAMAÇÃO CONTRA SUPERIOR HIERÁRQUICO	85	9,73
FALTA DE RECURSOS MATERIAIS	19	2,17
MOROSIDADE NO ANDAMENTO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA	19	2,17
PRIVILÉGIO (benefício indevido em escala)	17	1,95
FALTA DE RECURSOS HUMANOS	10	1,14
FAVORECIMENTO INDEVIDO DE POLICIAMENTO PREVENTIVO	10	1,14
NEGLIGENCIA	7	0,80
ASSÉDIO MORAL	6	0,69
OCULTAÇÃO DE IDENTIFICAÇÃO DO POLICIAL	1	0,11
TOTAL	874	100,00



COMPARATIVO DENÚNCIAS RECEBIDAS NA OUVIDORIA DA GERAL					
Polícia Civil – DEMACRO CPM - Polícia Militar					
Departamento de Polícia Judiciária da Macro São Paulo x Comando de Policiamento Metropolitano ANUAL – 2012					
Naturezas	PC	PM	PM/PC	TOTAL	%TOTAL
MÁ QUALIDADE NO ATENDIMENTO	59	135	1	195	15,35
SOLICITAÇÃO DE POLICIAMENTO	1	190	0	191	15,04
SOLIC. DE INTER. EM PONTO DE DROGAS	104	7	2	113	8,90
HOMICÍDIO	5	106	0	111	8,74
INFRAÇÃO DISCIPLINAR	20	86	1	107	8,43
COMUNICAÇÃO DE CRIME	71	19	4	94	7,40
RECLAMAÇÃO CONTRA SUPERIOR HIERÁRQUICO	5	80	0	85	6,69
PREVARICAÇÃO	27	20	2	49	3,86
CORRUPÇÃO PASSIVA	23	17	2	42	3,31
ABUSO DE AUTORIDADE (outros)	11	27	0	38	2,99
ABUSO (constrangimento ilegal)	4	23	0	27	2,13

ABUSO DE AUTORIDADE (agressão)	4	19	3	26	2,05
AMEAÇA	7	17	0	24	1,89
FALTA DE RECURSOS MATERIAIS	2	17	0	19	1,50
MOROSIDADE NO ANDAMENTO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA	19	0	0	19	1,50
PRIVILÉGIO (benefício indevido em escala)	0	17	0	17	1,34
ABORDAGEM COM EXCESSO	0	16	0	16	1,26
FALTA DE RECURSOS HUMANOS	4	6	0	10	0,79
FAVORECIMENTO INDEVIDO DE POLICIAMENTO PREVENTIVO	0	10	0	10	0,79
PECULATO - desvio	2	8	0	10	0,79
CONCUSSÃO	5	4	0	9	0,71
TRÁFICO DE DROGAS C/ envolvimento de policiais	2	7	0	9	0,71
ABUSO (prisão)	3	5	0	8	0,63
NEGLIGENCIA	1	5	1	7	0,55
ASSÉDIO MORAL	0	6	0	6	0,47
LESÃO CORPORAL	1	4	1	6	0,47
ABUSO (invasão de domicílio)	2	2	0	4	0,31
PECULATO	2	2	0	4	0,31
TENTATIVA DE HOMICÍDIO	2	2	0	4	0,31
ROUBO/FURTO	2	1	0	3	0,24
DISCRIMINAÇÃO	0	1	0	1	0,08
ENRIQUECIMENTO ILÍCITO	0	1	0	1	0,08
EXTORSÃO	0	1	0	1	0,08
MAUS TRATOS A PRESOS	1	0	0	1	0,08
OCULTAÇÃO DE IDENTIFICAÇÃO DO POLICIAL	0	1	0	1	0,08
PECULATO - apropriação	0	1	0	1	0,08
PECULATO - furto	0	1	0	1	0,08
TOTAL	389	864	17	1270	100,00
HOMICÍDIO - (autoria desconhecida)				95	