



A Questão da Autonomia nas Ouvidorias Públicas: um estudo de caso múltiplo nas instituições do município de Vitória da Conquista - BA

Autoria: Karolyne Alcântara Profeta¹

¹ Bacharel em Administração, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, karolyneprofeta@gmail.com

Resumo

A Constituição Federal de 1988 destacou as Ouvidorias como instrumento para o exercício da soberania popular e participação nos sistemas da Administração Pública. Neste sentido, o órgão assume o lugar de onde emana o contrapoder, tendo a capacidade de transformação do padrão dominante como porta-voz da autonomia social. Apesar de ter sido citada desde a concepção da Constituição, sua existência no modelo atual é relativamente recente no Brasil, e marcada por adversidades. Isso faz com que a temática seja alvo de atenção e estudos, no sentido de identificar se, na atualidade, sua efetividade é plenamente alcançada. Desta forma, o objetivo deste estudo é analisar a percepção dos ouvidores de instituições públicas do município de Vitória da Conquista – BA, acerca do caráter autônomo do cargo que ocupam, levando em consideração os domínios político e administrativo dessa característica inerente ao cargo, enquanto instâncias de contrapoder. O estudo foi descritivo e exploratório; a população e a amostra foram definidas pelos ouvidores de instituições públicas da cidade de Vitória da Conquista – BA. Os dados foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas, administradas pela autora do trabalho, o que proporcionou à investigação um caráter qualitativo, em que os dados foram tratados pelo método de análise de conteúdo. Os resultados mostraram que as Ouvidorias públicas do município se enquadram no conceito de obedientes, atuando mais como *staff* institucional do que como defensoras dos direitos do cidadão-usuário e instrumento de fiscalização, pois possuem sua autonomia cerceada pelos órgãos aos quais fiscalizam.

Palavras-chave: Autonomia; Contrapoder; Ouvidoria; Participação Popular.

Introdução

Devido ao aumento do nível de escolaridade e à crescente conscientização da importância do seu papel na sociedade a partir dos anos oitenta e noventa, o perfil político do cidadão atual se caracteriza por mais exigência, maior vocação participativa, interesse pela busca em defesa dos seus direitos e melhoria da qualidade de vida, cobrando cada vez mais transparência e honestidade dos administradores do bem público.

Essa nova postura cidadã assentou a recente disseminação das Ouvidorias nas organizações como instrumento de consolidação da participação popular. A existência de canais que possibilitem assegurar a efetividade da cidadania faz com que o cidadão se sinta mais seguro em relação aos seus direitos, e dinamiza o processo de democratização, visto que este depende de uma construção contínua.



35 Anos de Administração no Sertão da Ressaca: histórias, contribuições e perspectivas.

A Ouvidoria no Brasil é o órgão que procura auxiliar o processo de efetivação da cidadania nas últimas décadas. Sua função principal é escutar as manifestações acerca dos serviços prestados, valendo-se de elo na relação entre a sociedade e a Administração Pública. Conhecer a opinião dos usuários dos serviços públicos é uma importante ferramenta para auxiliar o planejamento e a tomada de decisões pelos gestores.

Ao contrário das Ouvidorias privadas, que caracterizadas pela visão corporativista apoiam o reclamante apenas quando a maximização dos lucros da empresa não é afetada, as Ouvidorias públicas têm por objetivo promover a cidadania e a gestão participativa.

Face ao exposto, as práticas de *accountability** na gestão das Ouvidorias públicas tem por objetivo assegurar um canal eficiente entre a sociedade e as instituições públicas, primando pela efetivação da cidadania ativa e a responsabilização dos gestores, com o intuito de perpetuar a democratização das instituições, e fomentando o exercício pleno das suas atribuições. Neste sentido, o atributo autonomia das Ouvidorias constitui condição e razão de ser deste órgão.

Tendo em mente a natureza de contrapoder que esse órgão representa, a atribuição da autonomia no trabalho realizado pelas Ouvidorias é de extrema importância. Considera-se, neste artigo, que a autonomia das Ouvidorias se embasa em duas dimensões: i) os aspectos políticos; e ii) os aspectos administrativos.

Os aspectos políticos da autonomia, representados sobretudo por atos normativos, pretendem prever legalmente as atribuições da Ouvidoria, bem como o mecanismo de escolha do ouvidor. Já os aspectos administrativos, por outro lado, intentam ao uso da autonomia do ouvidor na prática.

Em face do crescente número de instalação de Ouvidoria nas instituições públicas nacionais, e em decorrência do atual debate a respeito da regulamentação das funções e disfunções da mesma como instrumento de contrapoder, faz-se propícia uma análise mais aprofundada da efetividade desta instância na sociedade. Dentro deste contexto, faz-se o seguinte questionamento: qual a percepção dos ouvidores de instituições públicas do município com relação à efetividade da autonomia do cargo que ocupam, levando em consideração os domínios político e administrativo dessa característica inerente à função, enquanto instância de contrapoder, nas Ouvidorias públicas da cidade de Vitória da Conquista?

Referencial Teórico

A questão da autonomia nas Ouvidorias públicas

A Ouvidoria pública é um exímio canal de comunicação entre a sociedade e o Estado, tendo extrema importância, dentro do Estado Democrático de Direito, de possibilitar a ampla participação a qualquer indivíduo e servindo como instrumento de proteção do cidadão e de controle da coisa pública. Assim sendo, as Ouvidorias são sistemas abertos, pois se relacionam com o ambiente externo em uma troca mútua e constante de influências (CAMPOS, 2012).

* O termo *accountability* é sinônimo de responsabilidade objetiva, inerente à responsabilidade que uma pessoa ou organização tem perante outra, fora de si mesma (PINHO; SACRAMENTO, 2009).



35 Anos de Administração no Sertão da Ressaca: histórias, contribuições e perspectivas.

A idoneidade da Ouvidoria pública para Lyra (2016) se fundamenta na necessidade de autonomia para seu titular e de participação social na sua gestão, de modo que sua razão de existir esteja voltada para a garantia do respeito aos direitos, da inclusão social e do atendimento às necessidades do cidadão, obedecendo assim à condição de um órgão de controle social. Essa autonomia, contudo, não implica sua total liberdade, pois seus limites e modos de exercício devem ser assegurados por uma legislação específica.

Para Cardoso e Menezes (2016, p.85), as Ouvidorias quando “desprovidas de autonomia, estarão suscetíveis a interferências que poderão significar não apenas comprometimentos a sua isenção, mas, também, à ruptura da lógica instrumental que permeia as organizações a que se vinculam”. Sendo assim, a autonomia também garante o respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, transparência, eficiência no serviço público.

A autonomia de uma Ouvidoria pública pode ser expressa, por exemplo, através da capacidade desta de se auto regulamentar e gerir, buscando alcançar sob sua própria responsabilidade os interesses relativos às funções às quais é destinado. Essa autonomia emana da concessão de poder por parte do órgão ao qual fiscaliza e constitui uma das mais importantes características das Ouvidorias públicas, “por fortalecer seu formato institucional e assegurar sua independência em relação aos demais órgãos e entidades da Administração Pública” (CAMPOS, 2012, p. 47).

Acerca da autonomia das Ouvidorias, diz-se que é respaldada por dois requisitos que, conforme Lyra (2009) menciona, são de caráter político e administrativo, sendo o primeiro ligado à relação de poder exercida pelo órgão superior sobre a Ouvidoria, e o segundo assegurando sua autonomia na prática. Esta última, por sua vez, pode ser entendida como um dos aspectos inerentes à primeira. Tais características permitem que o ouvidor imponha limites ao agir discricionário e até abusivo da Administração Pública.

Autonomia Política

O requisito de cunho político diz respeito ao grau de independência do ouvidor em relação ao órgão fiscalizado. Segundo Lyra (2004, p. 11), a plenitude de uma Ouvidoria independente “seria quando o seu titular detém mandato certo, escolhido com a participação da sociedade ou pelo colegiado máximo da instituição em que atua e cujas atribuições garantam a autonomia inerente às necessidades de seu cargo”. Dito isto, conclui-se que tal autonomia se expressa na atribuição de mandato certo e escolha do ouvidor por meio de um colegiado independente.

Sendo assim, apenas deste modo o ouvidor é dotado de poder para agir de forma imparcial, como deve ser, sem se furtrar a tal por medo de retaliações ou por limitações impostas pelo órgão fiscalizado. Com efeito, o ouvidor que se enquadra como secretário ou *staff* do dirigente da organização está mais propenso a defender os interesses da organização do que ser porta-voz do cidadão e defensora dos direitos.

A tônica do controle externo, isto é, a escolha do ouvidor por intermédio independente dos poderes dos gestores das instituições, é substancial para o funcionamento das ouvidorias. A indicação e nomeação do ouvidor pelo dirigente máximo das instituições configura um profundo contrassenso, pois o controlado não deve - ou não deveria - deliberar seu controlador, sob pena de comprometerem o seu propósito público.



O que se observa na maioria das Ouvidorias do país acaba constituindo uma contradição de termos. Conforme elenca Lyra (2004, p.4), as principais características do modelo denominado modernizante que inicialmente foi reproduzido pela grande maioria das Ouvidorias nacionais são:

- 1) criação de cima para baixo, mediante norma editada pela autoridade fiscalizada, sem participação do colegiado máximo da instituição [...]; 2) nomeação do titular, por livre escolha da autoridade fiscalizada; 3) atuação predominantemente voltada para a busca da eficácia e da modernização administrativa.

Tal idiossincrasia, composta pela escolha do seu titular de cima para baixo, ausência de autonomia do ouvidor e propósito de modernização e eficácia do serviço público, esbarra no escopo fundamental da Ouvidoria, pois a situação de dependência inviabiliza a fiscalização plena do órgão superior, visto que se a Ouvidoria possui relação de dependência ao órgão superior, não consegue efetivamente fiscalizá-lo, tendo assim sua autonomia limitada. Lyra (2004, p. 10) define esse enviesamento como “ouvidores obedientes cujos limites para o exercício das atribuições do cargo é a não contrariedade de quem os nomeou e que pode demiti-los *ad nutum****”.

Para Oliveira (*apud* LYRA, 2004, p. 5), “com esse formato a eficiência do órgão tem dependido exclusivamente de condições subjetivas de seu titular (independência, entrosamento governamental, etc)”. Deste modo, fica a cargo do ouvidor ter a habilidade para convencer os demais setores da instituição em que atua a colaborarem com o seu trabalho, quando na verdade deveria existir um ato normativo que o assegurasse tal auxílio.

A atuação do ouvidor deve se pautar na competência e na habilidade de se relacionar com o órgão fiscalizado obedecendo a imparcialidade e respeitando os princípios constitucionais. No entanto, estas não podem ser as únicas garantias do funcionamento das Ouvidorias públicas. Para além das habilidades de relacionamento e do perfil profissional daquele que ocupa a função de ouvidor, é necessário que o funcionamento do órgão seja assegurado por previsões legais, de modo a estabelecer parâmetros mais objetivos para uma atuação em conformidade com relevantes atribuições de uma Ouvidoria pública (CAMPOS, 2012).

Outro paradigma concernente ao caráter modernizante das Ouvidorias na atualidade é a visão de que o cargo pode se transformar em uma profissão para o seu titular, tanto do ponto de vista de que é necessário conhecimento técnico para o exercício da função, quanto pela falta de delimitação de mandatos. Consoante com Lyra (2004, p. 6), uma Ouvidoria autônoma e democrática é concebida “sem desconsiderar a importância da qualificação do ouvidor, entende que o cargo não é para ser atribuído a técnicos adestrados ao seu exercício e sim a ‘militantes da cidadania’, cuja *práxis* os tenha credenciado junto à sociedade para ser o seu porta-voz”.

Autonomia Administrativa

*** Revogável pela vontade de uma só das partes (diz-se de ato).



35 Anos de Administração no Sertão da Ressaca: histórias, contribuições e perspectivas.

A outra face da autonomia é de natureza administrativa, cujo caráter é intrínseco à autonomia política. Esta, por sua vez, tem como base um ato normativo eficiente que obrigue aos demais setores das organizações, tanto dos níveis mais altos, quanto dos intermediários e dos mais baixos, a encaminharem as respostas das interpelações feitas pela Ouvidoria dentro do prazo estimado, para que as demandas do usuário sejam atendidas em tempo hábil. Conforme ressalta Lyra (2004, p. 7) “é também imprescindível que as Ouvidorias possam ter acesso às informações de que necessitem para encaminhamento de suas demandas, devendo tais informações, sempre que possível, lhe serem fornecidas, em caráter prioritário e em regime de urgência”.

Além de garantir à Ouvidoria o direito à informação, cabe também à alta administração veicular nos meios de comunicação da instituição as informações referentes as atividades, os pareceres e as análises do ouvidor através de relatórios (LYRA, 2009).

Nesse sentido, o efetivo funcionamento de uma Ouvidoria depende fundamentalmente da integração sistêmica do uso das suas atribuições e competências aos demais órgãos da instituição, estabelecendo um relacionamento colaborativo. Caso contrário, dificilmente o ouvidor conseguirá cumprir plenamente suas atribuições, pois canais de comunicação bloqueados, pouca capacidade de respostas e falta de aceitação e credibilidade por parte dos demais setores comprometem seu bom desempenho.

A autonomia financeira e administrativa, ainda que por vez incompatível com a legislação que rege algumas das instituições públicas, reforça o funcionamento eficiente deste órgão, pois conforme afirma Lyra (2009, p. 15), não é possível concebê-lo sem orçamento e gestão própria dos recursos necessários ao seu funcionamento logo, “(...) para que a autonomia não seja uma palavra vã, é igualmente necessário que as normas (...) prevejam expressamente a obrigação do gestor, sob pena de responsabilidade, garantir os meios materiais e os recursos humanos necessários ao seu funcionamento regular”.

Procedimentos Metodológicos

O universo da pesquisa abrange o conjunto de órgãos e entidades públicas do município de Vitória da Conquista – BA que possuem Ouvidorias em atividade até outubro de 2015. A amostra foi definida pelo critério de acessibilidade sendo, portanto, não-probabilística. Ainda visando melhor compreender a efetividade das funções das Ouvidorias no município, decidiu-se por não incluir as Ouvidorias de instituições privadas. Tal decisão se pauta na possível disparidade na análise dos dados, o que poderia causar ambiguidades no decorrer do estudo, e leva em conta a necessidade de que as Ouvidorias estudadas compartilhem entre si elementos estruturais semelhantes.

Considerando que não existe nenhum dado oficial sobre a quantidade de Ouvidorias neste local, foi feita uma investigação empírica através de levantamento feito por meio da internet e por conversas informais, estimando-se que existam aproximadamente 15 instâncias, entre públicas e privadas, localizadas na cidade, dentre as quais duas se encontram em processo de reestruturação e implantação. Das 15 organizações que possuem Ouvidoria no seu quadro institucional, outras 5 não puderam ser inseridas na pesquisa, pois fogem ao escopo pelo fato de não possuírem um titular do cargo presente no polo da região, inviabilizando o acesso da



35 Anos de Administração no Sertão da Ressaca: histórias, contribuições e perspectivas.

autora deste trabalho à entrevista. Por tais motivos, não foi possível ter acesso a todas as ouvidorias do universo em questão, razão pela qual utilizou-se de uma amostra não-probabilística por acessibilidade, obtendo-se nesta investigação 5 entrevistas respondidas por ouvidores de instituições públicas das áreas de educação, saúde e administração municipal.

A pesquisa desenvolvida para a construção do presente estudo foi conduzida por uma abordagem qualitativa, tencionando captar a realidade dinâmica e complexa do objeto de estudo através do emprego da entrevista em profundidade direcionada aos ouvidores das instituições, com o intuito de captar suas perspectivas com relação aos aspectos funcionais de uma Ouvidoria. O roteiro foi semiestruturado, visto que possuía partes previamente arranjadas e outras que puderam ser adaptadas no decorrer da entrevista. Outro instrumento utilizado foi a observação não-participante, pois foram obtidos dados a partir de análises presenciais sem causar influência nas ações em andamento. Essa técnica é utilizada com o objetivo de entender como indivíduos usam seu tempo em situação de trabalho (ROESCH, 1996).

Dos entrevistados foram obtidas informações sobre gênero, faixa etária, grau de escolaridade e tempo de serviço como ouvidor. A entrevista foi composta por 25 perguntas, destacam-se para o atingimento dos objetivos deste estudo as seguintes: Como chegou ao cargo de ouvidor?; Com relação à alta administração: Existe fácil acesso/ cooperação/ valorização?; Com relação aos demais setores da instituição: Existe fácil acesso/ cooperação/ valorização?

Após a coleta e transcrição dos dados, estes foram tratados e analisados qualitativamente pelo método de análise de conteúdo (MARCONI; LAKATUS, 2003) e classificados de forma sistêmica, seguindo os passos da seleção, quando foi feito o exame minucioso dos mesmos por meio de verificação crítica; e codificação, relacionando-os de forma categorizada. Inicialmente, o processo se deu pela interpretação individual das respostas para que a mensagem fosse compreendida, e em seguida foram avaliadas como um todo.

Por fim, no que diz respeito às limitações do método, é possível que a amostra não seja a mais representativa para o universo considerado, haja vista que abrange um número pequeno de Ouvidorias, sendo estas de órgãos de segmentos diversos.

Resultados e análises

Aspectos políticos da autonomia

A análise dos aspectos políticos da autonomia foi feita por meio da interpretação das respostas dadas pelos ouvidores às entrevistas realizadas, contrastadas com o referencial teórico. Sobre esse tópico, foram respondidas as seguintes questões: *i)* Tempo de serviço como ouvidor; *ii)* Tempo de serviço nesta Ouvidoria; *iii)* Tempo de funcionamento desta Ouvidoria; *iv)* Como chegou ao cargo de ouvidor desta Instituição?

Observou-se que não existe tempo limite de mandato para desenvolver a função em nenhuma das Ouvidorias das instituições investigadas. Além disso, o tempo que cada ouvidor ocupa o cargo dentro da sua respectiva instituição demonstra que o exercício da função é encarado como uma profissão. 4 dos ouvidores exercem a função há mais de 2 anos, excedendo o tempo considerado ideal para a caracterização de uma Ouvidoria democrática (Lyra, 2004). Quando perguntados a respeito da forma como chegaram ao cargo de ouvidor, 4 dos entrevistados



35 Anos de Administração no Sertão da Ressaca: histórias, contribuições e perspectivas.

informaram que foram indicados por alguém da alta administração, enquanto que um dos entrevistados obteve mudança de setor por meio de solicitação por iniciativa própria.

A respeito da experiência e do tempo de serviço dos ouvidores, constatou-se que nenhum deles teve experiências anteriores no cargo, sendo que 2 dos entrevistados são os primeiros a desempenhar a função desde a implantação da Ouvidoria nas respectivas instituições.

Os dois requisitos (tempo de serviço como ouvidor e forma como chegou ao cargo) estão intimamente ligados ao caráter político da autonomia de uma Ouvidoria, notabilizando a relação de poder entre o órgão fiscalizado e o ouvidor. Assim, quando não existe mandato certo e a escolha do ouvidor é feita diretamente pela alta administração, a credibilidade da Ouvidoria acaba sendo afetada, bem como a sua autonomia.

Aspectos administrativos da autonomia

A autonomia administrativa, do ponto de vista de Campos (2012, p. 47), “permite o funcionamento da ouvidoria de forma verdadeiramente independente”. Para analisar este aspecto, foram feitas as seguintes perguntas em entrevista aos ouvidores: *i)* Como avalia a comunicação entre a Ouvidoria e os demais setores da instituição?; *ii)* Existe fácil acesso da Ouvidoria à alta administração desta instituição?; *iii)* Existe cooperação da alta administração para a efetividade das ações da Ouvidoria?; *iv)* A alta administração desta instituição demonstra valorizar o trabalho prestado pela Ouvidoria?; *v)* Existe fácil acesso aos demais setores desta instituição, visando a efetividade das ações da Ouvidoria?; *vi)* Existe cooperação dos demais órgãos para a efetividade das ações da Ouvidoria?; *vii)* Os demais setores desta instituição demonstram valorizar o trabalho prestado pela ouvidoria?; *viii)* Na sua opinião, quais são os instrumentos necessários para o bom desenvolvimento das atividades desempenhadas por uma ouvidoria?; *ix)* São disponibilizados todos os meios necessários para o bom desenvolvimento do seu trabalho (a exemplo de telefone, computador com acesso à internet, formulários específicos, etc.)?

No que concerne ao relacionamento das Ouvidorias com seus órgãos diretores, 4 dos ouvidores entrevistados afirmaram que sim, existe fácil acesso da Ouvidoria à alta administração da instituição a qual pertencem. No entanto, um dos ouvidores relatou dificuldades de acesso à alta administração, devido ao alto grau de hierarquização presente na organização. Quando perguntados se existe cooperação e valorização da alta administração para a efetividade das ações da Ouvidoria, todos os entrevistados responderam que sim.

No tocante à comunicação entre a Ouvidoria e os demais setores da instituição, 4 dos entrevistados julgaram a comunicação como sendo satisfatória, destacando a importância da cooperação entre todas as áreas para o bom funcionamento da Ouvidoria. Entretanto, houve quem revelou não estar completamente satisfeito com a comunicação estabelecida, relatando certa dificuldade de comunicação com alguns setores, e até mesmo descaso em atender às solicitações encaminhadas pela Ouvidoria.

O acesso às informações necessárias para o encaminhamento das demandas também é imprescindível para assegurar o bom desempenho de uma Ouvidoria, devendo os demais setores da instituição trabalharem, sempre que possível, em harmonia com o ouvidor, fornecendo a ele as informações relevantes, sempre em regime de urgência. Além disso, deduz-



35 Anos de Administração no Sertão da Ressaca: histórias, contribuições e perspectivas.

se que a qualidade da interação entre Ouvidoria e demais setores de uma organização estão ligados ao nível de conhecimento desses demais setores a respeito da real função da Ouvidoria.

Holisticamente, não é incomum que alguns setores da organização se sintam desconfortáveis com a ação da Ouvidoria - do mais alto escalão aos níveis inferiores -, demonstrando isso através do desrespeito e desconsideração às solicitações encaminhadas e descumprimento dos prazos estabelecidos para resposta às demandas. Esse resultado tem relação com os achados de Lyra (2004), que ressalta a necessidade de um ato normativo para a garantia da obrigatoriedade, tanto dos dirigentes quanto dos demais setores de uma organização, de responder ao ouvidor em curto prazo e colaborar para a indubitabilidade da Ouvidoria. Quando a interpelação do ouvidor não é prontamente atendida pelo órgão interpelado, tanto pela resolução do problema, quanto pelo fornecimento de informações referentes à resolução, o trabalho da Ouvidoria, que poderia ter sido resolvido em tempo hábil, acaba perdendo a credibilidade.

Outro fator que pode ser considerado como influenciador e que colabora para a interação entre os setores é a afinidade, pois os ouvidores relataram ter mais facilidade de acesso aos setores com os quais desenvolveram certa simpatia com os membros e aos quais conhecem há mais tempo.

Quanto à cooperação dos demais órgãos no sentido de ajudar a efetividade das ações da Ouvidoria, conferiu-se que existe cooperação. Contudo, é necessário que exista maior engajamento neste quesito. Observou-se que não existe nenhum ato normativo que obrigue os demais setores a colaborarem com o trabalho das Ouvidorias em tempo hábil, ficando estes à mercê da benevolência dos setores solicitados.

A interpretação das informações concedidas pelos entrevistados permite inferir que quanto mais um setor tem conhecimento sobre a Ouvidoria e a importância da sua atuação, tanto para a instituição, quanto para o desempenho do próprio setor, este tende a cooperar com maior prontidão. Além disso, quando feito um paralelo entre as respostas dos ouvidores referentes à comunicação, cooperação e valorização dos demais órgãos, nota-se um contraste de percepções, pois a presteza na resposta às demandas foi citada como indicador de valorização, ao passo que o descaso em responder às solicitações da Ouvidoria foi frequentemente apontado como um dos maiores obstáculos para o efetivo desenvolvimento das atividades da Ouvidoria.

Outra face da autonomia administrativa diz respeito à questão financeira e disponibilização dos recursos necessários para o desenvolvimento da função. Quando questionados se são disponibilizados todos os meios necessários para o bom desenvolvimento do seu trabalho, os ouvidores relataram que sim, salvo algumas observações com relação à necessidade de maior disponibilidade de recursos humanos. Esse fato permite inferir que não existe autonomia administrativa e financeira que capacite as ouvidorias a gerirem suas necessidades.

Percebeu-se também o descaso de uma das instituições com a manutenção das alocações da sua Ouvidoria, que conforme relatou o ouvidor, após ter sido transferido para outra sala em caráter temporário, com o passar do tempo não houve mais demonstrações de que haveria sua realocação. Através da observação feita pela autora, notou-se que algumas Ouvidorias, em especial as com mais tempo de atuação, contam com uma mobília defasada, o que nos possibilita inferir que, com o passar do tempo, as instituições passam a conferir menor importância à manutenção do espaço ocupado pelas Ouvidorias, assim como aos instrumentos que dão condições à efetividade do seu trabalho. Como foi observado por Lyra (2004), é de responsabilidade da direção institucional, quando não há autonomia administrativo-financeira



35 Anos de Administração no Sertão da Ressaca: histórias, contribuições e perspectivas.

da ouvidoria, garantir os instrumentos necessários, sejam eles materiais ou recursos humanos, que dão condições à efetividade das ações de uma ouvidoria, de modo que assim, seu funcionamento tenha capacidade regular.

Conclusão

O presente estudo procurou analisar a efetividade das Ouvidorias públicas do município de Vitória da Conquista levando em consideração as variáveis referentes à autonomia, que precisam estar coerentes e alinhadas entre si para que este órgão possa afirmar-se em sua plenitude.

Neste sentido, a partir dos resultados da análise dos aspectos políticos da autonomia nas Ouvidorias estudadas, é possível inferir que prevalece o modelo de Ouvidoria subordinada ao órgão fiscalizado e sem legitimação democrática. As instituições têm resistência em assimilar o perfil de uma Ouvidoria autônoma e, deste modo, a nomeação dos titulares para execução do cargo, assim como sua permanência no mesmo, estão sujeitos à afinidade político-partidária entre o ouvidor e o gestor da instituição. O mandato é essencial para uma Ouvidoria que busca autonomia, mesmo que seja de livre nomeação, garante o mínimo de independência e credibilidade, haja vista que a possibilidade de fiscalizar em uma situação de dependência é impraticável.

Quanto aos aspectos administrativos da autonomia investigados nas Ouvidorias do município, constatou-se que este dispositivo segue sendo uma característica ainda infrequente. Observa-se que por vezes o papel das Ouvidorias é reduzido a mera ferramenta de modernização, escapando-lhes a real função de instrumento de controle social na produção de maior transparência, moralidade, justiça e respeito aos direitos do cidadão. Verificou-se, portanto, que no contexto da pesquisa, em que as Ouvidorias não possuem legislação que assegure autonomia e independência na condução dos trabalhos, a efetividade da Ouvidoria depende fundamentalmente da competência profissional e habilidade do ouvidor de se relacionar com os órgãos da instituição, o que acaba prejudicando a própria execução das suas funções básicas. Conclui-se, assim, que o ouvidor deve ter deveres e garantias previstos por lei, pois a atuação satisfatória da Ouvidora não pode depender somente da sua afinidade com os representantes dos demais setores.

O objetivo desta pesquisa, analisar a percepção dos ouvidores de instituições públicas do município de Vitória da Conquista – BA acerca do caráter autônomo do cargo que ocupam, levando em consideração os domínios político e administrativo dessa característica inerente ao cargo enquanto instâncias de contrapoder foi atendido, uma vez que revelou as percepções dos entrevistados, de modo a constatar que após 3 décadas da instituição do modelo atual de Ouvidorias no Brasil, a função ainda enfrenta dificuldades de afirmação enquanto instrumento de caráter fiscalizador e de contrapoder, e tem sua autonomia constantemente inviabilizada.

A partir da análise dos dados coletados nesta pesquisa, confirmou-se o que os trabalhos pioneiros de Lyra (2004) apontam com relação à precariedade das condições institucionais para a efetivação da autonomia das Ouvidorias. Na prática, a maioria dos gestores de Ouvidorias públicas tem aversão à atuação independente do ouvidor, pois só aceitam as críticas provenientes do trabalho deste dentro de certos limites, desde que não apresentem divergência com seus interesses políticos.



Referências

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando podemos traduzi-la para o português? Revista da administração pública, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990. Disponível em: <<https://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Accountability-+Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf>>. Acesso em: 7 de mai. 2015.

CAMPOS, A. (coord.) et al. *Por um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas: possibilidades e obstáculos*. Série Pensando o Direito, v. 42. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2012. Disponível em: <<http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2013/02/Volume-42-relat%C3%B3rio-final.pdf>>. Acesso em: 09 de out. 2016.

CARDOSO, A. S. R.; MENEZES, R. A. *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_ouvidoria.pdf>. Acesso em 19 de jul. 2016.

LYRA, R. P. *Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira*. In: Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate, p.119-152. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/rubenspinto/rubelyra_ouvidor_defensor.pdf>. Acesso em: 31 de mai. 2015.

_____. *A ouvidoria pública: características e a questão da autonomia*, p.65-95. In: Lyra, Rubens Pinto. Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática. João Pessoa: Editora UFPB, 2009, 385p. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/rubenspinto/rubens_ouvidoria_publica_autonomi_a.pdf>. Acesso em: 14 de jun. 2015

_____. *Paradigmas de ouvidoria pública e proposta de mudança*. In: Cardoso, Antonio Semeraro Rito; Meneses, Ronald do Amaral. (Org.). *ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços*. 1ªed.Brasília: Editora do IPEA, 2016, v. 1, p. 103-132. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_ouvidoria_capitulo_05.pdf>. Acesso em: 19 de jul. 2016.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português Rev. Adm. Pública [online]. 2009, vol.43, n.6. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006>. Acesso em: 06 dez. 2014.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. *Projetos de estágio do curso de Administração*. São Paulo, Atlas 1996.