

Ouvidoria brasileira:

cenários e desafios

Organização

Maria Ivoneide de Lima Brito
Ana Claudia de Almeida Pfaffenseller
Luciana Bertachini





Universidade de Brasília

Reitora
Vice-Reitor

Márcia Abrahão Moura
Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora

Germana Henriques Pereira

Conselho editorial

Germana Henriques Pereira (Presidente)
Fernando César Lima Leite
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Carlos José Souza de Alvarenga
Estevão Chaves de Rezende Martins
Flávia Millena Biroli Tokarski
Jorge Madeira Nogueira
Maria Lidia Bueno Fernandes
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos
Sely Maria de Souza Costa
Verônica Moreira Amado

Ouvidoria brasileira:

cenários e
desafios



EDITORA



UnB

Coordenadora de produção editorial
Revisão

Equipe editorial

Luciana Lins Camello Galvão
Anna Luiza V. C. Morato

© 2020 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,
2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte
desta publicação poderá ser armazenada ou
reproduzida por qualquer meio sem a autorização
por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

O95 Ouidoria brasileira : cenários e desafios [recurso eletrônico] /
organizadores, Maria Ivoneide de Lima Brito, Ana Claudia de
Almeida Pfaffenseller e Luciana Bertachini. - Brasília :
Universidade de Brasília, 2021.
271 p.

Formato PDF.

Modo de acesso: World Wide Web.

ISBN 978-65-5846-146-3

1. Ouidoria universitária. 2. Ética e cidadania. 3. Gestão por
processos. 4. Conflitos - Administração. I. Brito, Maria Ivoneide
de Lima (org.). II. Pfaffenseller, Ana Claudia de Almeida (org.).
III. Bertachini, Luciana (org.).

CDU 35:378(81)

SUMÁRIO

Prefácio 8

José Geraldo de Sousa Junior

Introdução 16

Maria Ivoneide de Lima Brito

CAPÍTULO 1

Ouvidorias Universitárias e Sistema de Gestão Integrada: estudo de caso no Centro Universitário de Patos de Minas – Unipam 23

Alan Santos de Oliveira

CAPÍTULO 2

Ouvidoria e o poder simbólico: reflexões segundo o conceito de Pierre Bourdieu 44

Alex da Silva Xavier

Nilo Lima de Azevedo

CAPÍTULO 3

Ética e boas práticas na gestão pública: conquistas e desafios da Ouvidoria FMUSP 58

Alice Abi-Eçab

CAPÍTULO 4

Utilização de sistemas informatizados em ouvidoria: práticas em instituições de ensino superior da região sul do Brasil 72

Ana Claudia de Almeida Pfaffenseller

Caroline dos Santos

Arnaldo Podestá Junior

CAPÍTULO 5

Ouvidoria pública como espaço de participação social: um recorte sobre a pesquisa de satisfação em ambiente hospitalar 91

Ana Karla de Sousa Severo

- CAPÍTULO 6** Uma abordagem sobre o papel estratégico das ouvidorias públicas **99**
Biolange Oliveira Piegas
- CAPÍTULO 7** Perfil e estrutura da Ouvidoria Universitária do Brasil: um estudo entre membros do FNOUH **114**
Carlos Menta Giasson
Éverton Ismael Bourscheid
Juliete Petter
- CAPÍTULO 8** As Ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais: processos de trabalho e suas inter-relações **134**
Leila Leal Leite
- CAPÍTULO 9** A racionalidade e a ética na ação administrativa: um olhar para as ouvidorias da Universidade Federal de Pernambuco **152**
Liane Biagini
Denílson Bezerra Marques
- CAPÍTULO 10** Controle social na Administração Pública: instrumento de exercício da cidadania **176**
Luis Victor Leal Leite da Silva
Sérgio Braz da Silva
- CAPÍTULO 11** Algumas reflexões sobre a autoavaliação e a função da ouvidoria de uma universidade comunitária gaúcha **192**
Magna Stela Cargnelutti Dalla Rosa
Laura Scheren Dalpiaz

CAPÍTULO 12 Estado, políticas de avaliação e de controle e alguns efeitos na saúde do trabalhador da UnB: o olhar da ouvidoria **203**

*Maria Ivoneide de Lima Brito
Larissa dos Santos Aguiar*

CAPÍTULO 13 A Ouvidoria Universitária como instrumento de concretização do direito à educação por meio da melhoria na prestação dos serviços públicos **227**

*Paulo Fernando de Melo Martins
Enedina Betânia Leite de Lucena Pires Nunes
Jacqueline Araújo Rodrigues³*

CAPÍTULO 14 A Ouvidoria como copartícipe da gestão da qualidade dos serviços prestados aos usuários do Hospital Universitário de Brasília **239**

*Paulo Rodrigo Ribeiro Guimarães
Elizabeth Queiroz*

CAPÍTULO 15 A Ouvidoria como espaço de mediação de conflitos na Administração Pública no Brasil **252**

*Rosa Ângela de Brito Falcão
Edilene Maria Vasconcelos Ribeiro*

Conclusão 264

Maria Ivoneide de Lima Brito

Colaboradores - Equipe da Ouvidoria (UnB) 269

CAPÍTULO 10

Controle social na Administração Pública: instrumento de exercício da cidadania

Luis Victor Leal Leite da Silva¹

Sérgio Braz da Silva²

1. Introdução

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, é reconhecida como Carta Magna Democrática Cidadã, por assegurar, em seus dispositivos, direitos aos cidadãos de reivindicar, contestar, fiscalizar, avaliar as ações dos agentes públicos no tocante às questões de interesse social. Os autores Ângela Arruda e José Teles (2012) ressaltam que a Carta Magna foi um marco basilar para a propagação de uma cultura democrática de modo a facilitar a notabilidade, da participação efetiva dos cidadãos no controle da

¹ Graduando em Psicologia pelo Centro Universitário Santo Agostinho – UNIFSA. *E-mail*: luisvicctorr@gmail.com.

² Ouvidor do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás – HC-UFG, filiado à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh. Graduado em Matemática pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC-Goiás – e especialista em Logística pela Faculdade de Tecnologia Senai Goiás – FATESG. *E-mail*: sergio.braz@ebserh.gov.br.

administração pública, por meio do acesso individual ou coletivo aos espaços institucionalizados para formulação e execução das políticas públicas.

Assim, surge o controle social com a premissa de que as ações administrativas sejam acompanhadas pelos cidadãos inseridos em comunidades organizadas ou não, por ser de competência desses, na qualidade de usuários dos serviços públicos, acompanharem e investigarem até que ponto as suas contribuições tributárias e sociais estão sendo destinadas para os fins desejados, cabendo então à gestão pública a total transparência de seus atos.

Segundo Alves (2013), a participação social é um mecanismo que se consolida mediante o envolvimento do cidadão nas tomadas de decisões de cunho político, social, cultural ou econômico. Assim, entende-se que, por meio desses instrumentos de participação social, muitos cidadãos realizam atividades que remetem a uma gestão democrática mais atuante em relação às necessidades da sociedade. Ou seja, é pertinente dizer que a participação da sociedade no controle da gestão pública tem sido um instrumento do exercício da cidadania amplamente discutido na área social.

Desse modo, os conceitos de controle social e de participação estão intrinsecamente relacionados, ambos configurados na maturidade política e na consciência da necessidade de cooperação entre o Estado e a sociedade na busca por soluções de questões do processo social, tendo como foco o bem comum e o enfrentamento da injustiça social. A sociedade tem buscado espaços para interação nas decisões dos gestores públicos, bem como sugerido melhorias na administração pública, focadas no bem comum, sendo vital para a construção de uma sociedade democrática, participativa, igualitária, justa e solidária.

De acordo com Silva (2010), a participação social no exercício do poder público acontece em razão da atuação dos cidadãos, individualmente ou por meio de grupos da sociedade civil, organizados e empenhados em participar e acompanhar a formulação e a execução das políticas públicas. Essa ação direta e individual ou coletiva, segundo o autor, fortalece a cidadania mediante

aproximação da sociedade com o Estado, uma vez que, ao ser constituído como um pressuposto fundamental da democracia, o controle social passa a ser uma ferramenta importante na garantia dos direitos fundamentais a todos os cidadãos.

Segundo Coelho (2012), a participação social é fundamental no processo democrático, é uma conquista social e não uma concessão e nem exigência burocrática. Para a autora, a participação plena significa exercer o controle social, decidir, acompanhar e avaliar a organização dos serviços. Ou seja, participar significa que a própria sociedade define o que deve ou não ser objeto de políticas públicas e os rumos que elas devem tomar.

Em conformidade com os referidos autores sobre a finalidade da participação do cidadão nas resoluções de questões da administração pública, é importante observar que, embora a participação social ainda se apresente de forma tímida, já começam a serem percebidas diminuições das irregularidades, bem como notáveis melhorias gerenciais na elaboração e execução de políticas públicas de forma transparente, tornando mais eficientes e eficazes as ações do poder público no emprego dos recursos e na organização dos serviços. Hoje, administração pública conta com instrumentos disponíveis para o exercício do controle pela sociedade como os Portais de Transparência, a Lei de Acesso à Informação e a observação atenta aos locais onde são executadas as políticas públicas.

Nesses termos, é fundamental lembrar que, embora já se tenha um avanço, um tanto quanto expressivo da participação social na administração pública brasileira, é importante saber que esse processo ainda está se aperfeiçoando tendo em vista o surgimento recente de algumas formas de interação entre governo e cidadão. Dessa forma, o nível de participação social deve ser mensurado de acordo com a liberdade atribuída à sociedade de expressar suas ideias e com a aplicação das medidas apontadas pela sociedade.

Igualmente é oportuno observar que, embora os cidadãos desejem participar ativamente das ações do poder público, ainda estão distantes do pleno exercício da cidadania no que tange ao controle da administração pública, tendo

em vista a falta do envolvimento desses com os programas de políticas públicas, em detrimento da precariedade das formas de participação, fato que, por vezes, favorece a tomada de decisões por minorias, que nem sempre atendem aos interesses públicos. Assim, surge então o seguinte questionamento: quais os espaços de controle social existentes para o efetivo exercício da cidadania mediante o contexto da atual Gestão Pública?

No intuito de elucidar entendimentos sobre o referido tema de expressiva complexidade, utilizou-se a pesquisa bibliográfica exploratória para responder ao respectivo questionamento. Cabe ressaltar que são inúmeros os espaços de participação e contribuição da tecnologia para o fortalecimento do controle social, no entanto, ainda há muitos desafios para uma plena discussão desse assunto. Assim, o presente capítulo teve como objetivo descrever os espaços de controle social, institucionalizados, de iniciativa do Ente Público destacando a relevância de cada um no processo da participação do cidadão nas questões da gestão pública.

A compreensão de que a sociedade poderá obter a consciência crítica necessária para o exercício do controle social justifica esta pesquisa, uma vez que se buscou o entendimento de que o fortalecimento dos instrumentos de participação depende do discernimento de cada cidadão sobre a importância do seu envolvimento nas questões de políticas públicas. Enfim, como não se tem a pretensão de exaurir todo o assunto, espera-se, portanto, que futuros trabalhos possam aprofundar a discussão sobre o assunto.

2. Os espaços de controle social de iniciativa do ente público

A atuação da população brasileira no acompanhamento das ações da administração pública cresce de forma considerável, nos últimos anos, principalmente, em relação às políticas públicas e aos gastos que delas decorrem. Assim, a participação social é absolutamente necessária, uma vez que se trata de um complemento indispensável ao controle institucional. À medida que os

mecanismos de participação são aperfeiçoados, a própria democracia avança. Além disso, sob o ponto de vista ético, a participação social auxilia na prevenção da corrupção, ajuda a consolidar as instituições e a conferir legitimidade às ações do poder público previstos na Carta Magna de 1988.

Tudo isso começou a partir da década de 1980 com o processo de democratização no Brasil, mais precisamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o termo controle social passou a ter fundamental importância na deliberação de mecanismos de participação e vários canais de controle social, além de outras vias de comunicação e de interação surgidas no País. Essa pluralidade de espaços institucionalizados para debates públicos tem facilitado um melhor diálogo entre a sociedade e o Estado.

É evidente que esses espaços públicos se utilizam da tecnologia da informação para facilitar e dinamizar o acesso da população aos entes institucionais. Contudo, percebe-se que muitos desses mecanismos de aproximação do cidadão com o poder público ainda são poucos ou totalmente desconhecidos por grande parte da sociedade. Motivo pelo qual medidas devem ser tomadas para a conscientização do cidadão, quanto à importância da utilização desses instrumentos de participação, que são fundamentais para o alcance de melhorias nesse processo.

Para o efetivo exercício do controle social, é preciso que haja mudanças de cultura além de o cidadão ser visto de forma plena. Os agentes públicos precisam deixar de serem passivos e a sociedade de ser vítima, passando a serem atores desse processo, na perspectiva de melhorias dos serviços públicos. No entanto, a condição de pessoas com baixa escolaridade e de pouco conhecimento de seus direitos, vivendo à margem da sociedade, mostra a falta de eficiência do Estado em garantir questões básicas para o exercício da cidadania. Ao se falar em mudança de cultura não significa que se trate somente de ações que partem da sociedade, mas também dos gestores que atuam como representantes do Estado.

Segundo Secchin (2008), há no Brasil uma expressiva busca por parte do cidadão em participar da elaboração e execução das políticas públicas.

Entretanto, os meios colocados à sua disposição são escassos, razão pela qual dificulta a efetiva participação. O autor declara, ainda, que o controle dos atos da administração pública não deve ser visto apenas como uma forma de verificar as irregularidades na aplicação dos recursos públicos, mas, sobretudo, como uma ferramenta eficiente de avaliação e monitoramento.

Em face do exposto, pode-se dizer que o marco inicial pela participação da sociedade na esfera pública aconteceu na década de 1990, devido à intensificação dos problemas e das demandas sociais. Razão pela qual a população passou a reivindicar espaços em que pudesse participar das discussões, manifestações e controle das ações e das políticas públicas. Ou seja, o envolvimento do cidadão nas questões relacionadas à administração pública beneficia não apenas a sociedade, mas também a gestão pública por meio da correlação de responsabilidades.

Nesse viés, surgem os espaços de controle social definidos como mecanismos de participação, os quais permitem o acesso de vários segmentos sociais às questões e decisões da gestão pública. Quer dizer, a participação social exerce uma influência significativa na formulação e execução de políticas públicas a começar pelo envolvimento nos espaços destinados aos debates públicos, como ressaltam Pires e Vaz (2012), as correlações de participação entre a sociedade e o Estado têm se constituído por meio de Audiências Públicas, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Conferências Públicas e Ouvidorias Públicas, entre outras.

2.1 Audiências públicas

Nos dias atuais, tem se percebido a existência de vários espaços e ferramentas de participação popular para a decisão de políticas públicas, entre eles, a audiência pública, um importante espaço do qual a sociedade civil deve se valer para tomar parte nas decisões do Estado. Por intermédio das audiências, o Estado oferece informações, favorece debates e presta contas à sociedade sobre ações e projetos públicos de significativo interesse social. Portanto, a execução de

audiências públicas é um dever dos órgãos públicos e um direito dos cidadãos de expressar sua opinião sobre as questões levantadas e participar de debates sobre as políticas públicas e as necessidades da sociedade. O Estado, ao levar um tema para debater com a população sobre a formulação de uma política pública, pode desencadear a elaboração de projetos de lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente.

A audiência pública é uma ferramenta de participação popular assegurada pela Constituição Federal de 1988 e regulada por leis federais, decretos estaduais e leis orgânicas municipais. A qualquer momento, a população pode solicitar aos seus representantes a realização de audiências públicas para debater questões conflituosas que vivencia, bem como as instituições públicas podem expor temas e dialogar com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de lei ou a realização de empreendimentos que possam gerar impactos à cidade, à vida da sociedade civil e ao meio ambiente.

Segundo César (2011), a audiência pública é uma ferramenta à disposição dos órgãos públicos para favorecer diálogo com os atores sociais no intuito de encontrar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse social relevante, devendo apresentar propostas e críticas. Ou seja, conforme o autor, a audiência pública mostra-se como um canal democrático de manifestação de opinião, ao passo que pessoas ou representantes de associações, fundações, sindicatos e outros, podem aprovar ou rejeitar o assunto.

Para Carvalho Filho (2013, p. 192),

a audiência pública é a forma de participação popular, pela qual o objeto de processo administrativo, é sujeito a debate público ou pessoal, por meio de pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil.

Ou seja, conforme o autor, audiência pública deve ser um instrumento de controle social por meio da qual a sociedade interage com o poder público para decidir algumas questões, podendo se dar de forma direta ou indireta. Enfim, audiência

pública é o momento em que o participante e sua comunidade demonstram seus próprios interesses expondo opiniões ou esclarecendo dúvidas junto ao poder público.

2.2 Conselhos Gestores de Políticas Públicas

O fortalecimento dos direitos da cidadania se deu também por meio da criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas a partir do processo de redemocratização da administração pública no Brasil nos anos 1980, consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Entre os diversos instrumentos de controle social, os conselhos têm propiciado uma maior participação do cidadão nas decisões do Estado, ou seja, ampliaram o processo democrático nas decisões sobre políticas públicas com o desejo de que a política alcance seus objetivos.

A partir das diretrizes constitucionais de participação nas políticas sociais, a legislação brasileira passou a presumir a presença de inúmeros conselhos, alguns de amplitude nacional e outros de ações restritas a estados ou municípios. Por exemplo, grande parte dos programas do governo federal pressupõe uma efetiva participação dos cidadãos na execução e controle das políticas públicas, via conselhos de políticas, como no caso da liberação de recursos a estados e municípios, hoje, sujeitos à instituição desses conselhos, que devem ter as mínimas condições necessárias para seu bom funcionamento.

Conforme Cunha (2011) e Oliveira (2009), os Conselhos de Políticas Públicas “têm a finalidade de contribuir para o controle social e constituem colegiados com função deliberativa ou consultiva”. Desse modo, entende-se que os conselhos de políticas públicas são os instrumentos de mudança institucional, os quais constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo, visto que contribuem para o fortalecimento da relação Estado e sociedade, além de permitir que os cidadãos se integrem à gestão e participem do planejamento, formulação, controle e execução das políticas públicas.

2.3 Conferências públicas

A Constituição Federal de 1988 também prenunciou uma importante reorganização no âmbito da execução de diversas políticas públicas, repassando suas gestões aos municípios. Assim, foram colocadas no texto constitucional diversas formas participativas de gestão e controle, como no campo da saúde, educação, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente.

Nesse quadro de aperfeiçoamento do cenário público brasileiro, autores como Maricato e Santos Júnior (2007, p. 173) mostram a importância das conferências e conseqüentemente de seus espaços democráticos, ao dizer que “jamais na história desse país a política urbana mereceu um debate democrático tão abrangente como vem acontecendo desde 2003, com o processo de realização das Conferências”.

Assim, seguindo a mesma linha de pensamento dos autores supracitados, tem se observado que, além da existência de vários espaços, surgiu outro de natureza institucional participativo, as conferências públicas, distinto, mas complementar, as quais acontecem em períodos regulares de quatro em quatro anos, ou a cada dois anos, momento em que se reúnem milhares de pessoas em todo o país. Desse modo, entende-se que as conferências são um processo que se manifesta na esfera municipal, em que, além do debate sobre política, elegem-se delegados tanto para as conferências estaduais quanto para as nacionais. No momento em que o governo procura reunir com a sociedade para debater e decidir o que deve ser prioridade, forma-se uma espécie de pacto para alcançar as metas e as prioridades estabelecidas.

Embasadas em diversos argumentos, as conferências públicas ocorrem no momento em que um conjunto de pessoas se reúne para discutir acerca de temas específicos. No Brasil, por exemplo, já foram debatidos vários temas de cunho social como saúde, educação, juventude, cultura, comunicação e assistência social, entre outros. Dessa forma, é importante pensar que uma conferência não

se esgota nela mesma, portanto, é de suma importância que os grupos interessados em participarem desses espaços se qualifiquem quanto à mobilização, acompanhamento, fiscalização e intervenção nos encaminhamentos dados às propostas deliberadas nas conferências.

As conferências podem ser realizadas em âmbito municipal, estadual e federal. Para Pinto (2009), esse instrumento de participação reconhecido como um espaço que reúne representantes da sociedade civil e do poder público, como acontece em conselhos nacionais que reúnem também os dois segmentos, as conferências se diferenciam, uma vez que nelas a sociedade civil passa a ter mais poder do que o Estado. Para a autora, embora seja de responsabilidade do Estado a convocação e o financiamento, não depende dele o controle das conferências, tendo em vista o direito de votar e eleger as principais demandas e elaborar o relatório final serem exclusivos dos delegados.

Conclui-se que a representatividade das etapas municipais e estaduais ocorre mediante a integração das conferências aos sistemas de políticas públicas, sobretudo, por meio da correlação e compartilhamento de responsabilidades de tarefas entre estados, municípios e União. Dessa forma, uma das funções importantes das conferências é o debate público sobre as relações federativas no contexto das políticas e o estabelecimento de pactos entre representantes do povo nos governos municipais, estaduais e o governo federal.

2.4 Ouvidorias públicas

Com o fortalecimento da democracia no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, as instituições públicas passaram a estabelecer canais de comunicação para facilitar a circulação das informações, contribuindo assim para o aumento da conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos junto à administração pública. Entre eles, a ouvidoria que juntamente com outros canais têm ampliado os mecanismos de controle social com a pretensão de

aperfeiçoamento do regime democrático e atuando como um importante instrumento de gestão nas instituições públicas. A Ouvidoria promove aproximação dos cidadãos junto à administração pública, criando um diálogo visando à construção de políticas públicas mais eficientes e eficazes.

A comunicação pública, segundo Duarte (2007), tem como propósito atender à missão das instituições públicas de informar o público, além de criar uma relação de diálogo objetivando a promoção da prestação de serviço gerido pela administração ao público e de interesse geral da sociedade. Ou seja, o autor defende, ainda, que a comunicação nas organizações públicas visa à integração do cidadão ao processo decisório que acompanha a prática política.

Com essa expectativa de melhorar a comunicação e a relação entre as organizações públicas e os cidadãos, surgiu a ouvidoria como importante estratégia de comunicação pública, por permitir que o cidadão se manifeste, se faça ouvir e busque ser atendido na sua demanda. Ou seja, a ouvidoria, como um instrumento de comunicação, tem realizado efetivo diálogo entre o gestor público e o cidadão, visto que, além de canal de comunicação, possibilita o monitoramento da qualidade dos serviços públicos. A ouvidoria também é considerada uma instância fundamental na consolidação do processo democrático por ser uma indispensável forma de participação e controle social na gestão pública.

Para Costa (2007, p. 175), a ouvidoria “é um canal de comunicação atuando como mediador no sentido de apresentar soluções efetivas que primarão sempre pelo respeito ao cidadão e a permanente qualidade dos serviços públicos”. Segundo a autora, a ouvidoria é uma instância, na qual o cidadão apresenta suas manifestações, com a certeza de ser ouvido e de suas necessidades serem atendidas. Ainda para a autora, as ouvidorias são especificadas

como instrumento de visibilidade do Estado, espaços democráticos de participação popular e ferramenta de gestão, pautadas nos princípios éticos e constitucionais da administração pública. (COSTA, 2007, p. 175).

Assim, surgiu a ouvidoria ativa, que promove estratégias eficazes para a escuta do cidadão, não apenas recebendo as demandas por meio dos canais de acesso, mas também buscando as informações, realizando pesquisas ou atuando de forma contínua e objetiva. Desse modo, a ouvidoria é um espaço que propõe a garantia do direito de todo e qualquer cidadão de se manifestar, de obter resposta e de sugerir ações no tocante à prestação de serviços realizados pelas instituições públicas de forma transparente e eficiente, além de garantir o sigilo de sua identidade.

Desse modo, a função primordial de uma ouvidoria pública é promover o diálogo entre o cidadão e o ente público, de forma que as manifestações advindas do exercício da cidadania acarretem constantes melhorias no âmbito sistemático da gestão e nas ações diretas dos agentes públicos. Além disso, a ouvidoria tem como missão receber, analisar e encaminhar as reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relacionados às políticas e à qualidade dos serviços prestados sob qualquer forma ou regulamento, visando ao aperfeiçoamento da gestão pública.

É importante perceber que um ente público, ao decidir pela implantação de uma ouvidoria, mostra o seu reconhecimento quanto aos princípios e aos benefícios desse instituto participativo e inclusivo, legitimado como um canal de comunicação entre cidadão e a gestão pública, garantindo a transparência pública e o pleno exercício da cidadania. Assim, nesse ambiente a ouvidoria ativa se desenvolve promovendo estratégias eficazes para a escuta do cidadão, não apenas recebendo as manifestações por meio dos canais de acesso, mas também buscando as informações e realizando pesquisas ou atuando de forma itinerante.

Dessa forma, pode-se destacar que a ouvidoria assume cinco importantes funções na administração pública, onde ela deverá: reconhecer os cidadãos, sem qualquer distinção; demonstrar os resultados produzidos avaliando a efetividade das respostas elaboradas e produzindo relatórios gerenciais a fim de subsidiar os gestores em suas decisões; ouvir e compreender as diferentes formas de manifestações dos cidadãos; qualificar as expectativas de forma adequada

de modo a oferecer a gestão pública oportunidades de melhorias; e responder às manifestações aos cidadãos.

No entanto, Moreira (2012) ressalva que, embora as ouvidorias públicas sejam eficientes no atendimento, algumas delas não são eficazes no gerenciamento das informações coletadas, por vezes acabam perdendo a oportunidade de ajustar os processos de gestão, com o intuito de aprimorar a oferta dos serviços públicos e fortalecer a cidadania participativa, porque

quando muito, são voltadas para a solução imediata de problemas, mas quase nunca orientadas para identificar falhas sistêmicas que possam vir a induzir mudanças e gerar benefícios. (MOREIRA, 2012, p. 1).

Enfim, a Ouvidoria é uma instância pública administrativa que, de acordo com Cardoso (2012, p. 89), surge

como locus privilegiado de promoção da inclusão, tendo em vista que a sua atuação busca a um só tempo influir na qualidade da prestação dos serviços públicos e equalizar as relações entre cidadão e administração pública.

Dessa forma, a ouvidoria, além de estabelecer um elo entre a gestão pública e a sociedade, é um modelo de representação que promove o avanço de cidadania, um instrumento que auxilia qualquer cidadão a exercer seus direitos, por ser um canal de comunicação que liga o órgão ao seu público ou sociedade.

3. Considerações finais

Conforme exposto neste capítulo, a Constituição Federal de 1988 definiu a participação da sociedade civil como um elemento dos processos decisórios nas três esferas de poder: municipal, estadual e federal. Igualmente, foram institucionalizados vários mecanismos que permitiram o acesso de representações de segmentos

sociais à gestão pública, por entender que a participação social pode exercer uma influência significativa na formulação e implementação de políticas públicas.

Além disso, com a nova modalidade em que a categoria central não é mais a comunidade, nem tão somente o povo, mas a sociedade, o retorno à democracia representativa e a implantação da democracia participativa têm favorecido a participação popular por meio da criação de uma pluralidade de espaços destinados à sociedade a participar de debates sobre vários interesses e projetos colocados no campo social e político.

Nessa perspectiva, a gestão participativa prevê um Estado democrático, alicerçado nos direitos de cidadania, centrado na igualdade dos cidadãos e na soberania popular. Somente assim, pode-se confirmar como partes constitutivas do processo de definição de políticas públicas, bem como a participação direta da sociedade passou a ser vista como uma forma de aproximação entre a sociedade e o Estado levando em consideração a pluralidade de interesses e, principalmente, o surgimento de espaços para os debates de questões de interesses coletivos.

No entanto, os vários instrumentos de participação social, como audiências públicas, conselhos de políticas, conferências públicas, ouvidorias públicas e outros, infelizmente, ainda não são conhecidos ou utilizados por uma significativa parcela da sociedade favorecendo as mazelas do Estado, que por vezes age na contramão dos direitos sociais. Hoje, observa-se que a participação e o controle social não estão efetivados em plenitude. Assim a sociedade deve exercer seu direito de participação e controle social, para cobrar da administração pública mais eficiência e efetividade na prestação dos serviços públicos, sejam eles quais forem.

Desse modo, é preciso que o controle social aconteça na prática, para que não fique apenas em lei e que a sociedade civil ocupe de modo pleno e efetivo esses diversos espaços de participação social. Assim, conclui-se que só existirá cidadania quando houver o bom senso dos poderes em conceder direitos plenos à sociedade, aí então se terá uma democracia de fato.

Referências

ALVES, J. C. M. *A participação social a partir do Programa Federal Territórios da Cidadania: o caso do território do Cariri/CE*. Dissertação (mestrado), Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável. Juazeiro do Norte – CE, 2013. 105 p. Disponível em: http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=9842. Acesso em: 20 fev. 2019.

ARRUDA, A. M. F; TELES, J. S. *A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos*. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/HUPI%20-%20Ouidoria/Downloads/3-18-1-PB.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 fev. 2019.

CARDOSO, A. S. R. *Ouidoria pública e democracia*. In: Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil. CARDOSO, A. S. R; LYRA, R. P. (org.). João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, 2012. p. 83-100.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Processo administrativo federal: comentários à Lei 9.784, de 29/01/1999*. 5. ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2013.

CÉSAR, J. B. M. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. *Revista Mestrado em Direito*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 356-384, jul./dez. 2011.

COELHO, J. S. Construindo a participação social no SUS: um constante repensar em busca de equidade e transformação. *Revista Saúde e Sociedade*, v. 21, supl. 1, p. 138-151, 2012.

COSTA, T. de J. A. Origem e história das ouvidorias. In: OLIVEIRA, Í.; GALVÃO, M. E. (org.). *Gestão pública*. Fortaleza: Escola de Saúde Pública do Ceará, 2007.

CUNHA, E. S. M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. *Cadernos Adenauer XII*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 111-126, 2011.

DUARTE, J. *Comunicação pública - Estado, mercado e interesse público*. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MARICATO, E.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. *In: RIBEIRO, L. C. de Q. As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007. p. 165-195.

MOREIRA, F. P. *A ouvidoria como instrumento de apoio a gestão*. 2012. Monografia – AVM Faculdade Integrada. Rio de Janeiro. Orientadora: Flávia Martins de Carvalho.

OLIVEIRA, V. C. da S. e. *Sociedade, Estado e Administração Pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras-MG*. 2009. 301f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

PINTO, C. R. J. As Conferências Nacionais no Brasil: uma experiência de esfera pública de médio alcance? *Interseções (UERJ)*, v. 2, p. 195-214, 2009.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos programas federais*. Texto para Discussão nº 1.707. Brasília: IPEA, 2012.

SECCHIN, L. B. de M. Controle social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. *Revista Controladoria-Geral da União*, Brasília, n. 5, p. 28-45, dez. 2008.

SILVA, P. G. K. da. *Controle social da gestão pública – análise das práticas em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul*. 2010. 123 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.