

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 2

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

Alex da Silva Xavier¹

Nilo Lima de Azevedo²

1. Introdução

O primeiro registro do *ombudsman* como figura que supervisiona a atividade da Administração Pública, frente as suas obrigações, foi registrado na Suécia, em 1809. Passados os anos de ditadura, que respondeu com perseguições, prisões e morte de pessoas que se colocaram contra o regime, Portugal e Espanha, entre os anos de 1975 e 1978, vivenciando seus respectivos períodos de redemocratização, vinculam, então, a experiência do *ombudsman* à perspectiva de criação do Defensor do Povo, o qual, para além de supervisionar as atividades do Poder Público, no cumprimento de

¹ Ouvidor na Ouvidoria-Geral do Município de Macaé. Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Doutor em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. *E-mail*: xavier_fisio@yahoo.com.br.

² Professor associado da UENF. Doutor em Sociologia Política pela UENF. *E-mail*: azevedo.nilo@uol.com.br.

suas obrigações, zelaria pela proteção dos direitos humanos (DEFENSOR DEL PUEBLO; PROVIDOR DE JUSTIÇA).

O final da década de 1970 e início dos anos 1980 são marcados por conquistas dos países da América Latina em relação à luta contra os regimes ditatoriais, assim, cria-se um campo fértil para construção de órgãos, instituições e ações que experimentados em outros países redemocratizados pudessem, em certa medida, garantir direitos e frear qualquer nova possibilidade de reascensão de regimes ditatoriais. Assim, aproximar-se das experiências de implementação do instituto do *ombudsman* ocorrido em Portugal e Espanha parecia bastante propício, considerado o histórico relacional entre os países da América Latina e os dois países da Península Ibérica (INSTITUTO LATINOAMERICANO DO OMBUDSMAN, 2016).

Inicialmente, o processo de aproximação, que caracterizará a difusão da política na região, se dá por meio da academia, que promove eventos internacionais com a presença do Defensor del Pueblo Espanhol, e o Provedor de Justiça Português coloca o tema na agenda.

No Brasil, o processo foi diverso, marcado por disputas internas no período Constituinte 1987-1988, travadas entre os atores que reivindicavam a criação do defensor do povo, também traduzido como ouvidor, e demais atores diretamente ligados ao Ministério Público. Segundo Tácito (1988), a primeira citação na literatura jurídica brasileira referente ao *ombudsman* sueco foi realizada por ele em 1967, quando palestrava a respeito do controle da administração pública e acerca da Constituição.

A despeito de a Constituição Federal de 1988 negligenciar o instituto do Defensor do Povo brasileiro, o que se viu a partir de então foi uma multiplicação do número de ouvidorias públicas. Em 2012 estimavam existir no Brasil em torno de 2 mil ouvidorias públicas. A exemplo do processo de crescimento do instituto, observou-se na esfera federal, considerados os órgãos ou entidades do Poder Executivo, uma ampliação do quantitativo de ouvidorias, que subiu de 40 no ano de 2002 para 285 em 2014 (MENEZES, 2015). A partir do breve

referencial teórico, ressalta-se que o objetivo deste capítulo é refletir a Ouvidoria como instrumento de poder segundo o conceito de Pierre Bourdieu.

2. Estado e poder em Pierre Bourdieu: contribuições para pensar a ouvidoria

Na compreensão de Bourdieu (1989; 2014), cabe ao Estado o poder de organizar a vida social, por meio de determinação de estruturas cognitivas específicas e consensuais a respeito do sentido de mundo. Assim, debruçar-se sobre o surgimento do Estado nos permitiria compreender um setor do campo de poder, dado que este em certa medida determina o funcionamento dos demais campos, e, conseqüentemente, interfere no posicionamento desses entre si. Para Bourdieu podemos dizer que

O Estado é o princípio de organização do consentimento como adesão à ordem social, a princípios fundamentais da ordem social, e que ele é o fundamento não necessariamente de um consenso, mas da própria existência das trocas que levam a um dissenso. (BOURDIEU; 2014; p. 31).

Nessa perspectiva o Estado tem papel primordial na construção de *habitus*, os quais constituirão o modo de pensar, ser e agir dos indivíduos, os quais, no seu cotidiano, estabelecem uma relação com o poder público por meio dos serviços prestados.

Importa afirmar que a relação Estado-indivíduos não é simétrica, tampouco harmônica, o que nos permitiria dizer a noção de *habitus*, considerados os elementos socialmente estruturados e estruturantes, que se define a partir do indivíduo, e, em grande parte, mediada por imposições do próprio Estado. Dessa maneira, as regras e definições desenhadas no funcionamento das atividades públicas, por si só, contribuem para que as pessoas se comportem de uma determinada maneira quando buscam uma ação ou serviço público. Ainda que tais regras ou definições não sejam efetivamente descritas ou ditas, possuem potencial para se afirmarem na esfera do simbólico, o que equivaleria a pensar

na ação de cada indivíduo a partir da existência de um sistema esquemático que é construído por intermédio do próprio Estado e sua relação com a população. Nesse sistema então, de forma articulada, seria possível encontrar os pensamentos, percepções e ações (BOURDIEU, 2007; 2014).

Pensar que o Estado, para além de sua autonomia para uso da força física, também utiliza da força simbólica, abre margem para que fossem questionadas quais são as consequências de tal uso, assim Bourdieu (2014, p. 30) acrescenta a clássica definição de Estado de Max Weber, de que o Estado possui o monopólio legítimo da violência física e simbólica, “na medida em que o monopólio da violência simbólica é a condição da posse do exercício do monopólio da própria violência física”. A relação de coerção entre o dominante (Estado) e o dominado (coletivo ou indivíduos), não possuindo os últimos condições de impedir que tal relação de dominação se estabeleça, introduz ao campo a violência simbólica. Cabe destacar que tal instrumento de dominação não é algo restrito à classe dominante ou à estrutura estatal, todavia, algo possível de se verificar entre o que denomina de agentes sociais, configurando uma espécie de jogo. No mais, tal relação pode apresentar-se de forma naturalizada, o que denota maior perversidade (BOURDIEU, 2001).

Para Bourdieu (1989), o poder simbólico é invisível, e, portanto, só poderá ser colocado em prática com a cumplicidade de sujeitos que estão alheios a sua existência, independente se como executores desse tipo de poder ou se submissos a ele. É necessário admitir que o poder está em toda parte, mesmo que não se tenha por interesse identificar, e tão menos seja identificado ou ainda ignorado, mais importante se faz reconhecê-lo. Nessa perspectiva, apontar o Estado e sua relação com as pessoas como campo de circulação de poder chama a atenção para a necessidade de buscar o reconhecimento desse poder simbólico, conforme cada estrutura de Estado.

Parte-se da compreensão de que a ouvidoria pública brasileira, tal como se estabeleceu no Poder Executivo federal, é parte de um complexo arranjo

de instituições e regras do qual o Estado se utiliza para dar conta de estruturar seu funcionamento. O que equivale dizer que a ouvidoria seria uma das instituições que se relaciona por meio de ações e processos que o tempo todo interferem em variados campos, inclusive o político. Logo, a proposta inicial de constituir-se como órgão que representa o cidadão dentro da esfera pública deve ser a todo tempo problematizada, haja vista que o desenho institucional e a escolha do ouvidor caracterizariam uma agência de controle interno com baixa ou nenhuma autonomia. Desconsiderar a relação existente entre tal proposta e a estruturação do órgão possibilita a violência simbólica, dada a relação de poder existente, ainda que seja desconsiderada (BOURDIEU, 1983; BOURDIEU, 2011; BOURDIEU, 2014; LYRA; 2016).

A proposta de refletir o fazer da ouvidoria e conseqüentemente o poder simbólico que ela possui é não perder de vista a possibilidade de sua atuação em uma lógica mais emancipadora dos indivíduos que a buscam. A despeito de constituir-se no seio da estrutura do Estado, discutir sua trajetória prática destacando o modo que opera possibilita revelar aos seus operadores o quanto suas ações são capazes de constituírem-se dominação. Segundo Valle (2007, p. 128),

Pierre Bourdieu lembra que “o que a história faz, a história pode desfazer”. Assim, expondo aos agentes sociais os efeitos da dominação, a sociologia fornece argumentos mobilizáveis na ação política. A descrição das relações sociais não se reduz à simples demonstração científica, mas se constitui num instrumento de libertação dos dominados, contribuindo para que possam apoderar-se de seu próprio destino. Nesse sentido, a sociologia pode tornar-se um contrapoder e favorecer a democracia, pois ela opõe uma contraviolência simbólica ao poder simbólico.

Nesse contexto, não seria precipitado advertir que o agir da ouvidoria e as relações por ela estabelecidas podem ser beneficiadas, no que diz respeito à expectativa de contrapoder e contraviolência. Romão (2016) afirma que o momento atual conta com uma escuridão referente ao debate sobre ouvidorias no Brasil, e expõe

a necessidade de extrapolar a discussão da ouvidoria limitada a sua constituição jurídica e discursos políticos estritos a sua criação. Segundo ele, desconsidera-se o contexto e supervalorizam o texto sob o risco de diminuir a visibilidade sobre o debate de construção de um sistema de ouvidorias. Aqui se avalia que a sociologia possui uma contribuição de valor ímpar a fim de trazer luz a esse processo e revelar como se dão essas relações de poder na construção da própria estruturação do órgão e conseqüentemente na relação deste com as pessoas/sociedade.

3. Ouvidoria e cidadania

A ouvidoria é um órgão de controle/participação social e reconhecidamente um instrumento para construção de mudanças no serviço público. Seu surgimento e desenvolvimento no País se dão em um momento privilegiado de fomento da inclusão social, tendo por objetivo impulsionar a melhoria da qualidade do serviço público e a participação efetiva das pessoas na administração pública. Como instrumento de inclusão social possui duas dimensões: histórica e política. Em relação à primeira é importante destacar seu potencial de trazer um novo sentido à democracia, dado que a experiência de ditadura militar afastou em grande parte a relação entre Estado e cidadão. No que diz respeito à dimensão política, a democracia representativa no Brasil demonstra certa limitação no modelo experimentado, contribuindo para tanto a dimensão continental do país, permitindo que a ouvidoria tenha um contato mais próximo e direto entre a população e o Estado (CARDOSO, 2010).

Conforme Habermas (2012), em um sistema democrático, a existência do conflito é comum. De forma geral, o que se quer não é a eliminação do conflito, todavia, a construção de meios pacíficos para resolvê-los. Pode-se dizer que na democracia as divergências são importantes, porém a pacificação destas possui o intuito de modificar e requalificar as relações sociais e o comportamento do

Estado. Assim, assumir-se-ia a democracia como regime político que possibilita a autorrealização e a autonomia dos indivíduos.

Para Cardoso (2010), a ouvidoria apresenta-se como esse elemento mediador que permite aos indivíduos serem representados diretamente junto ao Estado. Entretanto, muitas críticas são levantadas ao modelo de implementação da ouvidoria pública brasileira. De forma geral, a crítica relativa à localização do instituto no interior do órgão ou agência ao qual controla e sua perda de autonomia é o que se apresenta com maior frequência e força. Segundo os autores em questão, esse cenário compromete a atuação do ouvidor e sua capacidade de implementar de fato a participação social (LYRA, 2016; GOMES, 2016). A crítica não se limita aos autores e eventos brasileiros, haja vista que Oliveira (2005) relata a recorrência de tais críticas também em eventos sobre *ombudsman* realizados no exterior.

No tocante às críticas recebidas em eventos internacionais quanto à implementação das ouvidorias públicas brasileiras, como órgão de controle interno, Oliveira (2005) relata que nessas situações o modelo de participação/controle social da ouvidoria é algo gerido e desenvolvido no próprio cenário brasileiro não tendo por obrigatoriedade ser comparável ao *ombudsman*. Para além da aparente resposta simplista, justifica que a ouvidoria como instrumento de participação/controle social tem se mostrado eficaz, com uma atuação objetiva e prática se comparada aos institutos do *ombudsman* internacionais. O autor avalia que o modelo original de *ombudsman*, que a princípio poderia ser encarado como um instrumento típico de países modernos, tal como a Suécia, sofre cada vez mais com a burocratização e um distanciamento da realidade das pessoas. Daí se constitui uma verdadeira incoerência no que se refere à possibilidade de representação dos indivíduos.

Manin (2015), em trabalho a respeito da Defensoria do Povo como instrumento de participação cidadã, destaca que as diferentes formas de participação são criadas como marco da crise de representação política, como forma de canalizar a insatisfação dos cidadãos em relação aos seus representantes e potencializar a

cidadania. Assim, a participação social objetivava então a intervenção direta sobre questões de interesse público. Todavia, o contexto utilizado no trabalho relativo ao *ombudsman* do qual a autora trata refere-se ao cenário dos demais países latino-americanos, onde o *ombudsman* de forma geral possui ampla independência, não tendo nenhuma hierarquia com o órgão que o controla.

Desse modo, o papel e autonomia do instituto da Ouvidoria e a promoção da cidadania possuem uma relação íntima com a dimensão e alcance da violência simbólica. Como foi observado, para Bourdieu, o Estado realiza atos que gerarão, em certa medida, efeitos vinculatórios na vida cotidiana dos indivíduos na esfera da ordem social. Isso significa dizer que um julgamento ou um ato público em relação a um indivíduo produzirá impacto na vida social do indivíduo, de uma natureza e extensão muito superiores aos julgamentos realizados na esfera privada (BOURDIEU, 2014, p. 39). Em outras palavras, ser considerado inteligente ou não inteligente, dentro da ordem social, significa ressaltar a quais recursos críticos o indivíduo terá acesso (universidades de prestígio, por exemplo). O mesmo vale para a dicotomia doente ou saudável na ordem pública e os estigmas e tratamentos vinculados a esses julgamentos.

O que Bourdieu pontua, portanto, é que se os agentes públicos podem realizar julgamentos públicos para indivíduos singulares, que determinarão em boa medida a sua existência como cidadãos e acessos a direitos, assim cabe questionar, quem julgará esses julgadores? Quem controlará esses controladores? Assim, algo que é tomado pelo indivíduo como um julgamento de si por atos do Estado, traduzido por suas autoridades delegadas, na realidade é objetivamente construído, como o ponto de vista, sobre os pontos de vista.

O Estado de modo mais geral [...] reforça um ponto de vista entre outros sobre o mundo social, que é o lugar de luta entre os pontos de vista. [...] Para conseguir esse efeito de des-particularização, esse conjunto de instituições a que chamamos “o Estado” deve teatralizar o oficial e o universal, deve dar o espetáculo do respeito público pelas verdades públicas, do

respeito público pelas verdades oficiais em que a totalidade da sociedade supostamente deve se reconhecer. Deve dar o espetáculo do universal, aquilo sobre o que todos, em última análise, estão de acordo, aquilo sobre o que não pode haver desacordo porque está inscrito na ordem social em determinado momento do tempo. (BOURDIEU, 2014, p. 61).

Assim, em que pese a importância da discussão do desenho institucional da ouvidoria, aponta-se para a necessidade de que ela seja pensada como promotora de cidadania, sendo a capacidade de se pensar o lugar dos julgamentos públicos e dos atos do Estado. Logo, não parece que o fato de se constituir órgão interno ou externo à instituição controlada seja algo que não mereça importância. Dagnino (2004) afirma que existe no Brasil um processo de construção democrática que sofre uma convergência perversa e alerta que esse interfere de forma negativa no processo de participação social e potencialização da cidadania. Trata-se da junção entre o projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal.

A Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, permite que legalmente se reconheça a participação da sociedade. Esse fato propicia, então, uma ampliação da democracia com multiplicação de espaços para participação da sociedade civil. O objetivo seria ter as pessoas às quais se dirigem as políticas públicas como agentes ativos nos processos de discussão, planejamento e implementação das próprias políticas citadas. Contudo, paralelo a esse cenário também se construiria um processo estratégico para implementação de ajustes neoliberais. Segundo Dagnino (2004), ambos os projetos irão entre o fim do século XX e o início do século XXI sofrer uma confluência, constituindo-se um movimento perverso que, no plano do discurso, torna obscuras distinções e divergências entre os dois projetos, o que permite redefinir o conceito de sociedade civil.

Ainda em relação à representatividade e à participação da sociedade civil, Dagnino (2004) evidencia que o projeto neoliberal, nesse movimento

de convergência perversa, deslocou seus respectivos significados. O alargamento dos termos representatividade e participação social permitiu a entrada das organizações não governamentais (ONGs) como representantes “legítimas” da sociedade civil, colocando-as lado a lado com os ditos movimentos de massa (Movimento dos Sem Terra), orçamento participativo e conselho de políticas públicas. Seria ingênuo acreditar que o alargamento exposto tratava-se de ação casual ou desinteressada, dentre suas consequências, a que parece mais crítica é a inversão da perspectiva política da participação com ênfase no coletivo, para uma perspectiva privatista e individualista.

Neto e Durán (2016), em artigo cujo objetivo foi analisar em que medida a ouvidoria pública brasileira e os conselhos de políticas públicas avançaram no estreitamento das relações entre Estado e sociedade, e também identificar desafios que enfrentam no aprofundamento das dinâmicas de participação social, apresentaram um mapeamento a respeito da formação dos dois modelos de instituição. Desse modo, classificam-se esses equipamentos como instituições que se dispunham ser instrumentos de participação social ambos potencializados a partir da Constituição de 1988, sob um cenário de redemocratização vivenciado pelo Brasil. Aqui a diferença principal, todavia, estava no fato de um constituir-se na prática como órgão de controle interno (ouvidorias), enquanto os conselhos possuíam ampla independência e autonomia, conforme marco legal.

Gomes (2000), Lyra (2004) e Cardoso (2010), em seus respectivos estudos a respeito da ouvidoria pública brasileira, relatam um panorama pobre quanto à colaboração desse instituto na participação social. Lyra (2004), especificamente, destaca que existe um abismo entre os princípios democráticos que caracterizariam *a priori* a ouvidoria (na mesma lógica do *ombudsman* no cenário internacional) e suas ações cotidianas. Segundo o autor em tela, o comprometimento da independência dos ouvidores, por conta de em sua maioria serem nomeados pelos gestores dos próprios órgãos aos quais controlam, tem significado, na

prática, um dificultador para que a mediação das relações entre poder público e indivíduos, pautada nos princípios da administração pública, ocorra.

Ainda em relação ao comprometimento da razão de ser da ouvidoria devido a sua ausência ou pouca autonomia, Neto e Durán (2016) também apontaram um cenário bastante crítico em seu artigo, que tratou dados levantados em pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, cujo objetivo foi analisar as condições de autonomia conferidas às 93 ouvidorias do Executivo federal. É importante dizer que nesse estudo a metodologia para avaliar a existência ou não de autonomia estava atrelada aos mecanismos de escolha para o cargo, entretanto, agora tendo a definição de critérios técnicos como questão fundamental devendo esta estar acima da escolha política. Assim, foi considerada também a adoção de mecanismos externos para nomeação e utilização de listas de candidatos para apreciação da autoridade máxima da instituição.

Considerado o exposto, seria importante destacar que as ouvidorias públicas brasileiras que funcionam sob modelo de controle interno tal qual discutido apresentam-se bastante fragilizadas no contexto de implementação do projeto neoliberal. Vale destacar que se a confluência entre o projeto democrático e o neoliberal, conforme Dagnino (2004), foi capaz de gerar influências negativas sob os modelos de participação, cuja autonomia estava clara em seus marcos legais (conselhos de políticas e orçamentos participativos), maior exposição parece ter a ouvidoria como órgão de controle interno.

4. Considerações finais

Analisando o instituto da ouvidoria é possível verificar que, a despeito de ter inspiração no *ombudsman* sueco, no Brasil o que se observa é a construção de uma estrutura de Estado bastante distante da que se constituiu no mundo com o defensor do povo, provedor de justiça ou *ombudsman*. Na mesma medida que é possível observar a difusão da política do *ombudsman* na América Latina no

início da década de 1980, direcionada por Portugal e Espanha, observa-se que no Brasil a proposta de criação do *ombudsman* tomou outro sentido, resultando no que temos hoje como Ouvidoria. Para além do que possa parecer uma simples tradução, no País, mesmo considerando a influência dos órgãos espanhol e português, a implementação da ouvidoria seguiu um sentido diferente e descharacterizou-se do instituto do *ombudsman* no cenário internacional e ganhou precário desenho institucional de controle interno.

A compreensão da ouvidoria pública brasileira como instrumento de Estado e, por conseguinte, como estrutura de poder, segundo conceito de Pierre Bourdieu, coloca em alerta e aponta para a necessidade de repensá-la, no que diz respeito a sua proposta de representação do cidadão. Por um lado sua construção aponta para um modelo singular brasileiro, que não necessariamente caracterizaria uma incapacidade de compreender e implementar a ouvidoria nos moldes do *ombudsman*. Por outro lado, a implementação da Ouvidoria como órgão de controle interno e com ouvidor nomeado pelo gestor do próprio órgão ou entidade a quem controla fica propícia a limitar seu desempenho, especialmente nas questões mais críticas, seja pelo poder simbólico da submissão hierárquica do ouvidor em relação ao gestor, seja pela possibilidade de inversão do poder simbólico que a ouvidoria deveria ter para representação do cidadão frente ao poder público, em violência simbólica para o cidadão.

Referências

BOURDIEU, P. *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires: Folios, 1983.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P. *Meditações pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

- 56 BOURDIEU, P. Estrutura, habitus e prática. In: *A Economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2007, p. 337-361.
- BOURDIEU, P. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 5, p. 193-216, 2011.
- BOURDIEU, P. *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- CARDOSO, A. S. R. *Ouvidoria pública como instrumento de mudança*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 1480, Brasília: Ipea, 2010.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización*, Caracas, p. 95-110, 2004.
- DEFENSOR DEL PUEBLO. El Defensor. *Historia del Defensor*. Disponível em: <https://www.defensordelpueblo.es/el-defensor/historia-del-defensor>. Acesso em: 25 jun. 2017.
- GOMES, M. E. A. C. Do instituto do *ombudsman* à construção das ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, R. P. (org.). *A Ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa/Curitiba: Editora Universitária da UFPB/Editora Universitária da UFPR, 2000.
- GOMES, M. E. A. C. Modelos de Ouvidorias Pública no Brasil. In: MENEZES, R. do A.; CARDOSO, A. S. R. (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. 231p.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2012, v. 1.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DO OMBUDSMAN. *História*, 2016. Disponível em: <http://www.ilo-defensordelpueblo.org/institucional/acerca-del-ilo>. Acesso em: 25 jun. 2017.

LYRA, R. P. (org.). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2004.

LYRA, R. P. (org.). Paradigmas de Ouvidoria Pública e proposta de mudança. In: MENEZES, R. do A.; CARDOSO, A. S. R. (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. 231p.

MANIN, M. S. La Defensoría del Pueblo y el acceso a la información: reflexiones acerca de la participación ciudadana. *Revista Éforo*. Instituto Latinoamericano del Ombudsman – Defensor del Pueblo (ILO). Ila Época, n. 2, p. 91-109, 2015.

MENEZES, R. (red.) *et al. Projeto Coleta OGU 2014*. Relatório de Pesquisa Ipea- CGU. Brasília: Ipea, 2015.

NETO, F. L.; DURÁN, P. R. F. Ouvidorias públicas e conselhos de políticas: avanços e desafios na democratização da participação social e nas relações entre Estado e sociedade. In: MENEZES, R. do A.; CARDOSO, A. S. R. (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. 231p.

OLIVEIRA, J. E. Ouvidoria pública brasileira: evolução de um modelo único. In: VISMONA, E. *A ouvidoria brasileira*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. p. 45-54.

PROVEDOR DE JUSTIÇA. *O provedor de justiça em Portugal*. Disponível em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=117>. Acesso em: 25 jun. 2017.

ROMÃO, J. E. E. A efetividade da Ouvidoria-Geral da União. In: MENEZES, R. do A.; CARDOSO, A. S. R. (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. 231p.

TÁCITO, C. OMBUDSMAN – O defensor do povo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 171, p. 15-26, mar. 1988.

VALLE, I. R. A obra do sociólogo Pierre Bourdieu: uma irradiação incontesável. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 117-134, jan./abr. 2007.