

# OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO

**Maria de Fátima Patu da Silva<sup>1</sup>**

**Halana Symere Vieira de Araújo<sup>2</sup>**

**Richard de Paiva Fernandes<sup>3</sup>**

**Katiana Ferreira de Lima<sup>4</sup>**

---

## **Resumo**

Este artigo tem a finalidade de apreender a ouvidoria como um campo fundamental de cidadania, participação social e democracia. Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, bibliográfica e descritiva. A partir disso, a coleta de dados foi realizada em junho de 2023 nas bases de dados do Google Acadêmico, Scielo, sites e livros, em que foram utilizados os seguintes descritores: democracia; cidadania; participação social; ouvidoria. Nos resultados foi possível verificar que a ouvidoria contribui para o exercício da democracia, mesmo em meio a correlações de forças, pois um dos seus objetivos configura-se na defesa dos direitos dos cidadãos. Além disso, existe a valorização desse espaço, pois os cidadãos continuaram utilizando presencialmente os canais disponibilizados pela ouvidoria, ficando nítido o crescimento dessas demandas, mesmo depois da pandemia da Covid-19. Portanto, conclui-se que a ouvidoria é um espaço à disposição do cidadão que prima pela qualidade da saúde por meio da sua participação, pois o cidadão conhece a realidade ao utilizar os serviços públicos, além de apontar também o que precisa ser melhorado. As demandas do cidadão que chegam à ouvidoria servem como norte nas tomadas de decisão dos gestores, da instituição e dos indicadores utilizados, pois são termômetro para conhecimento e melhora de pontos frágeis. As demandas recebidas na ouvidoria permitem cooperar para a viabilização dos direitos sociais, do controle social e da transparência nos serviços.

**Palavras-chave:** Democracia. Cidadania. Participação social. Ouvidoria.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p179-191

---

1 Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora do Curso de Serviço Social da Faculdade Santa Helena (FSH). Ouvidora da Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco (Hemope). (maria.patu@hemope.pe.gov.br)

2 Graduanda em Serviço Social pela Faculdade Santa Helena. Estagiária na Ouvidoria Hemope.

3 Graduado em Serviço Social pela Universidade Maurício de Nassau (Uninassau), PE. Assistente da Ouvidoria Hemope. Assistente Social da Unidade de Pronto Atendimento de Paulista, PE.

4 Graduanda em Serviço Social pela Universidade Paulista (Unip). Estagiária da Ouvidoria Hemope.

---

### **Abstract**

This article aims to apprehend the ombudsman as a fundamental field of citizenship, social participation and democracy. This is a qualitative, bibliographical and descriptive study. From this, data collection was carried out in July 2023 in the databases of Google Scholar, Scielo, websites and books, in which the following descriptors were used: democracy; citizenship; social participation; ombudsman. In the results, it was possible to verify that the ombudsman contributes to the exercise of democracy, even in the midst of correlations of forces, since one of its objectives is the defense of citizens' rights. In addition, there is an appreciation of this space, as citizens continued to use the channels made available by the ombudsman in person, making the growth of these demands clear, even after the Covid-19 pandemic. Therefore, it is concluded that the ombudsman is a space available to the citizen who strives for the quality of health through his participation, since the citizen knows the reality when using public services, in addition to also pointing out what needs to be improved. The demands made by citizens who arrive at the ombudsman serve as a guide in decision-making by managers, the institution and the indicators used, as they are a thermometer for knowledge and improvement of fragile points. The demands received at the ombudsman allow us to cooperate with the feasibility of social rights, social control and transparency in services.

**Keywords:** Democracy. Citizenship. Social participation. Ombudsman.

## 1 INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS) consiste na modificação da realidade da saúde, na qual o acesso era determinado pela classe social, uma vez que indivíduos que não possuíam recursos permaneciam aos preceitos da filantropia. Em 1980, com a construção do projeto da Reforma Sanitária, iniciou-se o processo de politização da questão da saúde, decorrente do movimento da sociedade civil brasileira em defesa da democracia, dos direitos sociais e de um novo sistema de saúde.

O fragmento de texto abaixo de Jairnilson Paim, um dos representantes do movimento sanitário durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde, declara a incipiente e hodierna concepção de cidadania e democracia que estava sendo colocada em pauta e construída naquela conjuntura (COSTA e VIEIRA, 2013, p. 5):

[...] com referência aos cidadãos, a noção de direito à saúde pode elevar a sua consciência sanitária traduzindo-se em lutas pela sua inscrição no texto constitucional e em legislação específica e pela redefinição das políticas de saúde com vistas à equidade e à democratização. Dispõe ainda de um potencial de mobilização de vontades no interior dos movimentos sociais, do Parlamento, das instituições e de partidos políticos que propugnam pela modernização da sociedade ou pela sua transformação. [...] Para que o direito à saúde e a democracia não sejam palavras gastas e vazias, o momento histórico requer a ação de um protagonismo fundamental e insubstituível: o povo (BRASIL, 1987).

Nesse contexto, é estabelecida a Lei nº 8.080, que institui o SUS, em 19 de setembro de 1990, pautando-se na universalidade e na equidade, com o propósito de democratizar o acesso à saúde, atendendo às necessidades da população por meio do controle social. O conceito de “controle social” refere-se aos interesses e demandas dos cidadãos que devem ser representados na gestão das políticas públicas, por meio da atuação de setores organizados que compõem a sociedade civil. Nesse sentido, tem-se a ouvidoria como um órgão público instituído para acolher e atender às demandas, com o objetivo de introduzi-las no Estado para fomentar melhorias nos serviços ofertados, além de consolidar-se como um instrumento de participação social no exercício democrático (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN, 2000).

O advento da ouvidoria pública remete à Suécia, que em 1809 criou a figura do *ombudsman* – “representante do povo”, em sueco – e deu origem ao seu conceito, com o objetivo de receber e enviar as contestações dos cidadãos concernentes aos serviços públicos. Ou seja, um funcionário do Estado que recebe sugestões e críticas da população, com a incumbência de articular e defender o interesse da sociedade no Parlamento (BRASIL, 2014).

Outros países começaram a inserir a figura do *ombudsman* com nomenclaturas diferentes. Em Portugal, por exemplo, tal profissional é nomeado de “provedor de justiça”, na França é descrito como “*médiateur de la République*” (“mediador da República”), e nos países latinos observa-se a designação de “*defensor del pueblo*” (“defensor do povo”) (XAVIER e AZEVEDO, 2019). Resgatando a referida concepção no Brasil, observa-se que a figura do *ombudsman* surgiu durante o período colonial. No século XVI ocorreu a primeira nomeação do ouvidor-geral, simbolizado como os “ouvidos do rei” como órgão do sistema de justiça, a sistemática aplicabilidade das “leis da metrópole” (BRASIL, 2014).

Todavia, a velha palavra “ouvidoria” ressurgiria no curso do movimento pela redemocratização do Brasil na década de 1980, carregando em si um novo significado, inspirado na instituição sueca do *ombudsman* – desta vez o nome foi utilizado para caracterizar um órgão público responsável por acolher as expectativas sociais e tentar introduzi-las no Estado (ABO, 2000). Em sequência, em 1986, no município de Curitiba, foi criada a primeira ouvidoria pública, antecedendo a proclamação da Constituição Federal de 1988. Desse modo, com as intensas reivindicações da sociedade por meio da participação nas resoluções do Estado, as ouvidorias públicas começaram a ampliar-se (BRASIL, 2014).

A Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre o “Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos”, estabelece diretrizes e normas gerais para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados pela administração pública direta e indireta de todos os entes federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal) no Brasil. A Ouvidoria-Geral da União (OGU) foi criada em 2003, por meio do Decreto nº 4.937, de 20 de dezembro de 2003. Ela é responsável por receber denúncias, reclamações, sugestões e elogios relacionados à administração pública federal.

A Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, permitiu a criação de ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos demais Territórios. A EC 45 introduziu várias mudanças importantes na Constituição Federal do Brasil, incluindo questões relacionadas à administração da justiça e ao funcionamento dessas instituições. A Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre o Código de Defesa dos Usuários do Serviço Público, torna-se outro marco ao declarar a importância da ouvidoria pública, colaborando com os serviços públicos (BRASIL, 2017).

A pesquisa seguiu uma metodologia que possibilitou a aproximação do objeto do nosso estudo e permitiu perceber com mais clareza a realidade vivenciada por nossos interlocutores.

De acordo com MINAYO (2001, p. 22), entende-se como metodologia o caminho a ser percorrido e o instrumental a ser utilizado na abordagem da realidade. A metodologia foi fundamentada no método histórico-dialético, de abordagem qualitativa, bibliográfica e descritiva. A partir disso, a coleta de dados foi realizada em julho de 2023 nas bases de dados do Google Acadêmico, Scielo, sites e livros, em que foram utilizados os seguintes descritores: democracia; cidadania; participação social; e ouvidoria, uma vez que o tema envolve avanços e recuos, na construção e nas contradições que foram analisadas a partir do conceito das ouvidorias em interface com o Serviço Social. No estudo foi adotado o método dialético, pois, de acordo com GIL (2008), “[...] a dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente [...]”.

### **1.1 Local de Referência da Ação**

O presente estudo foi realizado na ouvidoria da Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco (Hemope) no período de janeiro a dezembro de 2022.

### **1.2 Público Pesquisado**

- Pacientes atendidos ou que buscaram atendimento no Hospital Hemope.

- Acompanhantes e familiares dos referidos pacientes.
- Clientes doadores de sangue.
- Profissionais de saúde e demais colaboradores da organização.

### **1.3 Instrumento de Coleta de Dados**

A coleta de dados utilizou como instrumento o formulário estruturado com perguntas fechadas. O objetivo geral desta pesquisa é analisar as demandas recebidas pelos canais disponíveis na ouvidoria, no período de janeiro a dezembro de 2022, e apresentá-la como instrumento de participação social no exercício democrático. Tem por objetivos específicos analisar a ouvidoria como espaço de democratização do acesso à informação e discutir sua importância como canal de participação social e democracia, a fim de compreendê-la como instrumento de viabilização dos direitos sociais.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Ouvidoria: Uma Relação Intrínseca aos Direitos e à Cidadania**

A Constituição Federal de 1988 consagrou “a saúde como direito de todos e dever do Estado”. O SUS foi regulamentado pela Lei Orgânica da Saúde (LOS) 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, organização e funcionamento dos serviços correspondentes, tendo como princípios o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde; integralidade dos cuidados à saúde (compreendendo ações preventivas e curativas); e participação das comunidades, entre outras.

A participação popular na gestão do SUS ocorre por meio dos Conselhos de Saúde nacional, estaduais, municipais, instâncias de caráter permanente, e nas Conferências de Saúde, convocadas em intervalos de quatro anos, em que os interesses da coletividade são colocados e discutidos, sendo espaços de atuação da sociedade civil organizada. A Lei nº 8.142/90 dispõe sobre tais participações e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. O SUS é constituído por uma rede de serviços com estrutura descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com o controle social em seu gerenciamento. Como diretrizes, tem ações voltadas para a vigilância sanitária, para prevenir riscos à saúde; vigilância epidemiológica, ao detectar fatores que interfiram na saúde individual ou coletiva; medidas de controle da saúde do trabalhador, para proteger os trabalhadores submetidos a riscos advindos das condições de trabalho; e assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica.

Para que o SUS seja consolidado é essencial que o cidadão tenha um espaço para se manifestar sobre as ações e serviços de saúde, registrando sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias, fornecendo elementos capazes de propiciar um retrato da saúde para que transformações ocorram para a melhoria da qualidade no atendimento. A ouvidoria representa o espaço democrático, de exercício de cidadania, mediação de conflitos e instrumento de gestão. No caso da Hemope, é uma porta aberta: a participação do usuário é direta, pois na medida em que é assistido na rede pública de saúde, pode acessar a ouvidoria, reforçando o atendimento, no intuito de modificar ou manter as práticas dos serviços ofertados pela organização.

De acordo com Cunha e Silva Júnior, a avaliação em saúde tem se direcionado para a parti-

cipação social, logo, as práticas avaliativas que consideram a participação como exercício de cidadania acabam se aproximando do ideário do SUS. Os autores colocam que o fato de a gestão ser tradicionalmente exclusiva dos dirigentes aponta para o desafio a ser enfrentado pela aviação em saúde de transformar a situação a partir da cogestão e da participação democrática. “Desafio que tem na explicitação dos valores do conjunto de participantes, no compartilhamento de informações, na autonomia, no empoderamento e na maior capacidade de defesa de direitos uma importante dimensão ética” (CUNHA e SILVA JÚNIOR, 2014, p. 331).

Portanto, a insatisfação do cidadão, a princípio, refere-se à falta de acolhimento no atendimento e na prestação de alguns serviços pela organização. O ouvidor é o intermediário entre a sociedade e a administração pública, o que exige paciência, tolerância, tratamento isento, manutenção do sigilo das informações e fatos, congregando em uma postura ética. De acordo com BORDENAVE (1987), a força para a participação está no diálogo, no sentido de se colocar no lugar do outro para a compreensão do seu ponto de vista. Almeida, seguindo o entendimento, coloca que “a participação tem uma função educativa, na medida em que o cidadão aprende a reconhecer que os interesses da coletividade estão acima de seus próprios interesses ou de grupos” (ALMEIDA, 2004, p. 27).

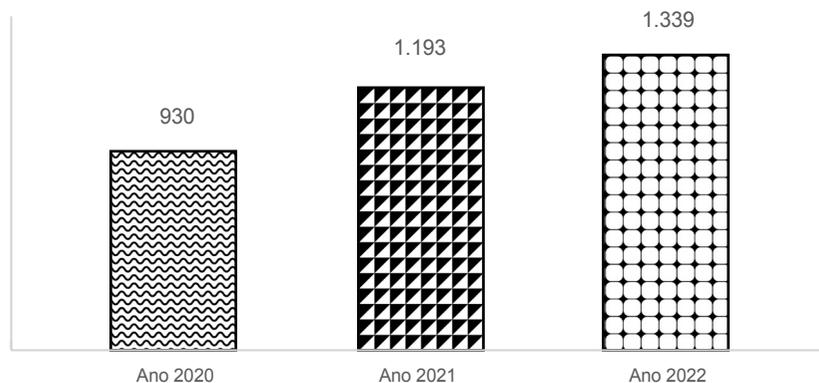
Somente a partir da nova estruturação, a ouvidoria em 2016 foi divulgada em reuniões de monitoramento da Rede de Ouvidorias do Poder Executivo Estadual e cartazes foram afixados em todos os setores da organização. No ano de 2021, visando o fortalecimento da ouvidoria como espaço de participação social, foi colocado em prática o programa Ouvidoria Itinerante, facilitando o acesso ao cidadão. E, para manter atuante esse dispositivo, posteriormente houve também a participação no programa *in loco* da Rede de Ouvidorias do Poder Executivo Estadual, que possibilitou a aquisição de um computador e uma impressora, mediante o plano de ação e adesão ao programa, que dispõe do atendimento presencial e por site, formulário eletrônico, caixa de sugestão, e-mail e telefone.

A ouvidoria dá voz ao cidadão comum, que muitas vezes desconhece os seus direitos de cidadania, estimulando a organização da representação social para que sua manifestação se transforme em bem para a coletividade. Esse retorno coloca a ouvidoria como ferramenta de avaliação da gestão pública pela população. E, para a gestão, a ouvidoria é entendida como ferramenta para o aprimoramento institucional, fortalecendo a concepção de gestão participativa, aperfeiçoando a qualidade e a eficácia dos serviços que são prestados pela organização.

De acordo com LYRA (2004), o cidadão comum, “[...] através da ouvidoria, ganha voz ativa, na medida em que suas críticas, denúncias, elogios, solicitações ou sugestões são acolhidos pela administração, contribuindo, assim, para a correção e o aprimoramento dos atos de governo”. Portanto, a ouvidoria deve estar à disposição do cidadão que prima pela qualidade da saúde por meio da sua participação, pois conhece a realidade sempre que utiliza os serviços públicos e aponta o que precisa ser melhorado. Quando não é reconhecido o direito de resposta pela sua legítima participação no sistema, o cidadão acaba recorrendo a outras instâncias, como o Judiciário, que determina prazos que devem ser cumpridos sob pena de punição, acarretando um aumento da judicialização da saúde em detrimento do coletivo.

---

**Gráfico 1 – Distribuição do número de manifestações/2020 a 2022**



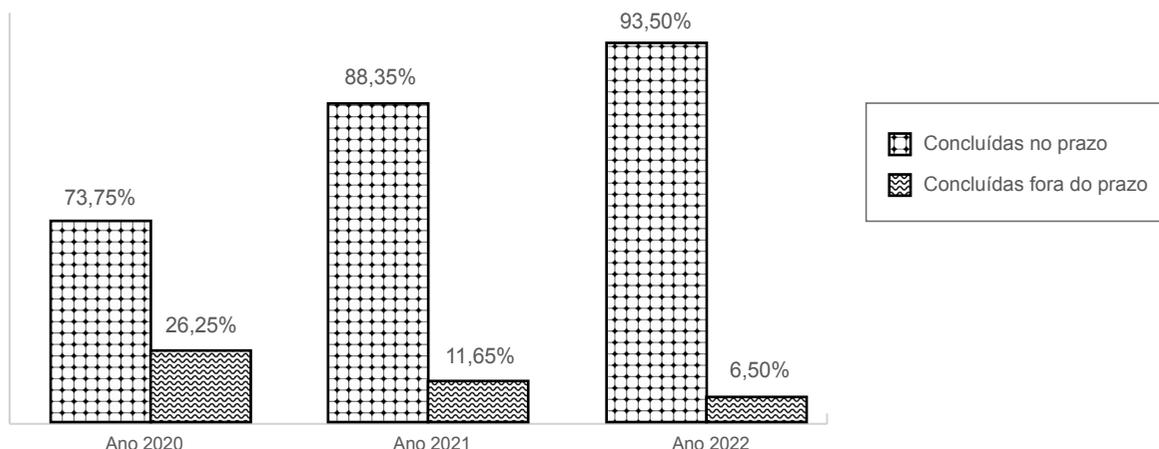
Fonte: Sistema de Gestão do Conhecimento da Ouvidoria-Geral de Pernambuco (G-con), 2022.

---

No que tange aos resultados concernentes às manifestações recebidas pela ouvidoria do He-mope, conforme o gráfico acima, e devidamente respondidas ao usuário no ano de 2020, foram registradas 903 manifestações. Em 2021, foi verificado o aumento de 24,3% em relação ao ano anterior, com o total de 1.193 manifestações, apesar da pandemia. Em 2022, foi registrado o total de 1.339 manifestações, representando alta de 10,91%. Os dados revelaram que em 2022 houve maior demanda à ouvidoria por parte dos usuários.

---

**Gráfico 2 – Resolutividade das manifestações/ano**

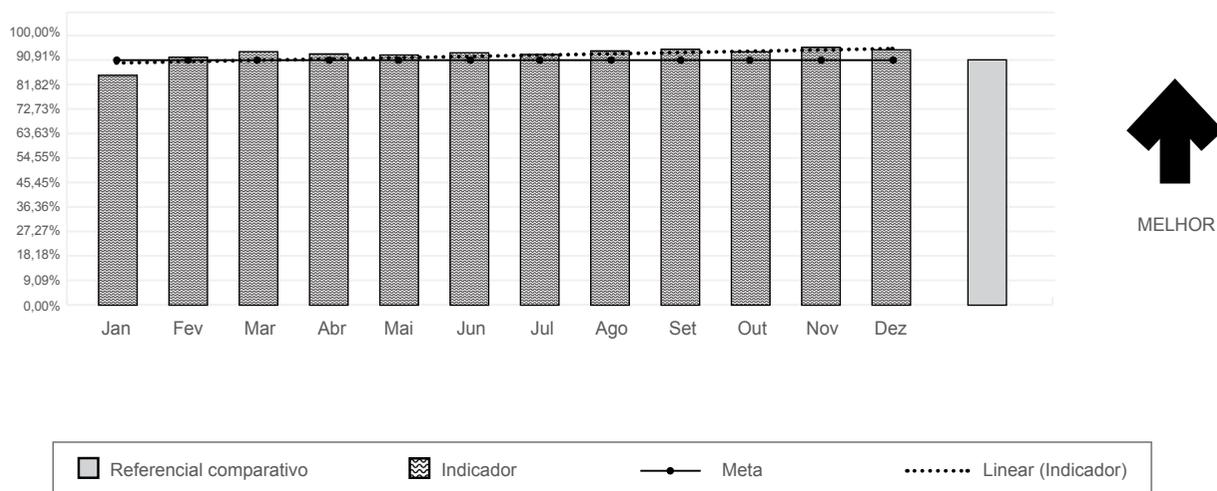


Fonte: Sistema de Gestão do Conhecimento da Ouvidoria-Geral de Pernambuco (G-con), 2022.

---

De acordo com a Ouvidoria-Geral do Estado de Pernambuco, a meta de resolutividade das Ouvidorias do Poder Executivo Estadual deverá ser igual ou superior a 85%. Em 2020, essa meta não foi alcançada pela ouvidoria da Fundação Hemope, atingindo 73,75% de resolutividade, ou seja, 11,25% abaixo da meta estabelecida. Em 2021, ficou um pouco acima da meta, em 3,35 pontos percentuais, com 1.054 manifestações respondidas dentro do prazo. O ano de 2022 obteve a melhor performance em termos de resolutividade, superando a meta e chegando a 93,50%, com 1.252 manifestações com respostas dentro do prazo.

**Gráfico 3 – Taxa de satisfação do cliente doador/2022**



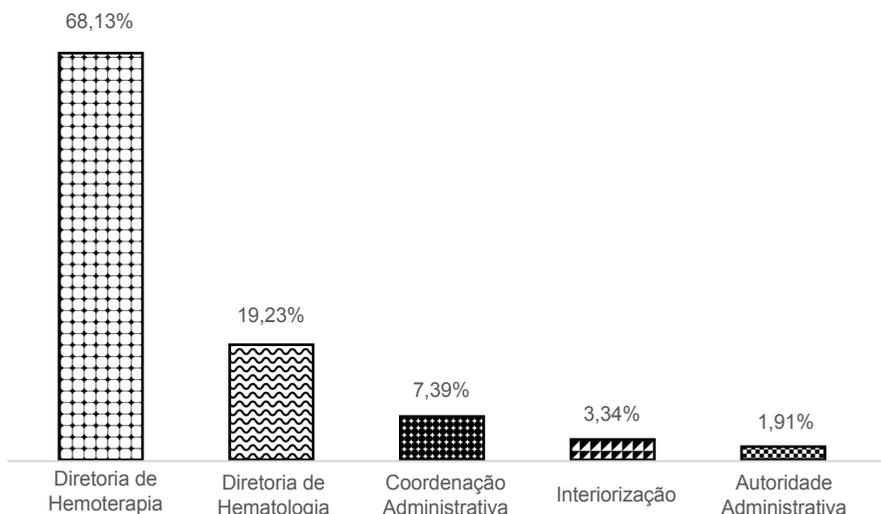
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
<b>Nº de doadores satisfeitos no mês x 100</b>	1.092	1.332	1.296	1.194	1.516	1.675	1.496	1.574	1.449	1.395	1.366	1.287
<b>Nº de doadores pesquisados no mês</b>	1.300	1.470	1.400	1.300	1.658	1.816	1.634	1.694	1.550	1.507	1.471	1.380
<b>Taxa de Satisfação do Cliente Doador &gt; (91,73%)</b>	84,0%	90,6%	92,6%	91,8%	91,4%	92,2%	91,6%	92,9%	93,5%	92,6%	94,2%	93,3%
<b>META</b>	90,5%	90,5%	90,5%	90,5%	90,5%	90,5%	90,5%	90,5%	90,5%	90,5%	90,5%	90,5%
<b>Referencial Comparativo</b>	90%											
<b>2022</b>												
<b>Fórmula</b>									<b>Responsável</b>			
$\frac{\text{Nº de doadores satisfeitos no mês x 100}}{\text{Nº de doadores pesquisados no mês}}$									<b>Fátima Patu</b>			

\*Unidade de Conhecimento Estratégico - UCE

Fonte: Indicadores Institucionais da Fundação Hemope, 2022.

O indicador de satisfação do doador é medido mensalmente e tem como meta atingir 90,5%. A média anual de 2022 ficou em 91,73%. A meta estipulada foi atingida em todos os meses do ano, com exceção de janeiro. Os três assuntos mais reclamados foram: tempo de espera, com média anual de insatisfação de 19,25%; tipo de lanche oferecido, com média insatisfatória de 9,67%; e conforto das instalações, com média de 5,01% de insatisfeitos. Comparada ao ano anterior, em 2022 a média de satisfação anual subiu 1,5%. A variável tempo de espera teve aumento na insatisfação de 0,75%, o tipo de lanche aumentou a insatisfação em 2,9%, e o conforto das instalações teve diminuição no número de insatisfeitos em 1,52%. Diante dos resultados apresentados em 2022, foram trabalhados planos de ação durante o ano de 2022 para aumento da satisfação dos doadores. O resultado dessas ações está expresso na média de satisfação do doador e cresceu consideravelmente.

**Gráfico 4 – As 5 áreas mais demandadas**



Fonte: Sistema de Gestão do Conhecimento da Ouvidoria-Geral de Pernambuco (G-con), 2022.

No ano de 2022, a ouvidoria recebeu 1.339 manifestações, que foram distribuídas para as áreas da Diretoria de Hemoterapia, Diretoria de Hematologia, Coordenação Administrativa, Interiorização, Autoridade Administrativa, Gerência de Gestão de Pessoas, Chefia de Ações Farmacêuticas, Coordenação Estratégica, Diretoria Administrativa e Financeira, Presidência, Diretoria de Articulação, Ouvidoria, Chefia de Ensino e Pesquisa e Assessoria Jurídica. Dentre as áreas, foram classificadas as 5 mais demandadas: Diretoria de Hemoterapia, com 857 manifestações (68,13%), Diretoria de Hematologia, com 242 manifestações (19,23%), Coordenação Administrativa, com 93 manifestações (7,39%), Interiorização, com 42 manifestações (3,34%), e Autoridade Administrativa, com 24 manifestações (1,91%).

## 2.2 Relação entre Estado, Democracia e Cidadania: Por uma Ouvidoria Comprometida com os Direitos Sociais

A partir das observações realizadas acerca do trabalho exercido na ouvidoria como instrumento de democratização do acesso à informação, pautado no controle social e na efetividade dos serviços oferecidos, foi constatado que durante a pandemia da Covid-19, entre os anos de 2020 e 2021, os cidadãos continuaram utilizando presencialmente as caixas de sugestões, mesmo com o apoio de mecanismos tecnológicos que também possibilitaram o acesso à ouvidoria. Nesse sentido, pode-se depreender como os cidadãos valorizam o espaço e sentem-se acolhidos, pois a ouvidoria tem como objetivo representá-los e ser porta-voz de suas satisfações e insatisfações.

A construção da democracia no Brasil abarca contradições e ambiguidades históricas que relevam o prisma político e cultural bem como a perspectiva institucional. A partir da reflexão ampla da política brasileira, é possível compreender a função da ouvidoria como mediadora. Entretanto, para mapear tal discurso, é crucial retomar as primícias do desenvolvimento político do Estado brasileiro, o regalo das políticas sociais e a progressão dos direitos de cidadania.

Tradicionalmente, este processo foi determinado pela imprecisa dicotomia entre o mundo público e privado, no qual baseado na cultura do clientelismo, benesses e patrimonialismo e “pelo excesso de poder executivo em detrimento dos poderes legislativo e do judiciário, gerando uma relação Estado-sociedade que sempre supervalorizou o poder executivo e, por conseguinte, suas formas tradicionais de regulação social da organização societária”. (PASSONE *et al.*, 2018, p. 24)

Acerca da dimensão institucional, (PASSONE *et al.*, 2018) introduz ainda que:

[...] entre o período de 1930 e 1980, ocorreu a introdução, a expansão e a consolidação institucional-jurídica dos mecanismos de garantia social e subvenção de renda, como a previdência social e a assistência; a construção de uma rede de ensino básico e científico; a política de atenção à saúde; e a política habitacional.

Além disso, o sistema brasileiro de proteção “[...] por um tipo específico de Estado de Bem-Estar Social, cujo funcionamento se caracterizou pelo tipo ‘meritocrático-particularista’ e/ou ‘modelo conservador’ (DRAIBE, 1995, p. 201), segundo a classificação-tipologia, respectivamente, diferente tanto de um modelo residual ou liberal quanto de um padrão institucional-redistributivista ou social-democrata. Dessa forma, a proteção social reteve encadeamentos com períodos autoritários (Estado Novo e regime militar), colocando o acesso aos direitos apenas para certas camadas sociais. “A concessão de direitos ocorreu por meio da incorporação gradativa de segmentos sociais ao sistema, em detrimento do reconhecimento e da garantia dos direitos civis, políticos e sociais à sociedade em geral” (PASSONE *et al.*, 2018, p. 20).

Destarte, a ferramenta política de regulação social denomina-se “cidadania regulada”, “[...] cujas raízes se encontram não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional na qual os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei...” (ABRANCHES, 1989, p. 35). Portanto, a cidadania regulada revelou uma forma de segregação, pois nem todos os cidadãos têm acesso, em oposição ao interesse da população em relação aos direitos, aspecto acentuado da cultura política no Brasil.

Entretanto, mesmo com as diversas tentativas de fragmentar a cidadania, existem organizações da sociedade civil e espaços públicos que fomentam a cultura de direitos, participação política e social, contribuindo, assim, para a valorização e o reconhecimento do outro como sujeito de direitos. Assim, o espaço público supracitado deriva de períodos enfáticos de luta contra políticos autoritários, como também na organização societária que luta pelos direitos políticos, sociais e civis. A construção democrática do nosso país é pautada por distintos projetos societários, como os projetos neoliberais e democrático-participativos que estão em constantes disputas, inseridas por vezes na própria organização da sociedade ou na mecanização e burocratização do cotidiano, com desígnios de concessão social para conquistar o poder.

Nessa conjuntura, a ouvidoria, como um canal de informação, controle social e democratização do acesso aos direitos, está no cerne da relação contraditória concernente ao Estado e à sociedade, ocupando um espaço de mediação. Destarte, a ouvidoria não pode se limitar a ser um mero executor de políticas públicas, mas propositiva, realizando a sua função mediadora com foco na defesa dos direitos, participação, controle social e exercício da cidadania, perpetrando a concepção enquanto guardião dos direitos do povo.

No esteio do processo de redemocratização do Estado brasileiro, essas instâncias têm sido instituídas, assim como os mecanismos de participação social, criando condições para que os cidadãos exerçam o controle social e influenciem os processos decisórios governamentais. Objetivando consolidar assim a participação social como método de gestão, o atual governo tem empreendido ações rumo à instituição de instâncias permanentes de diálogo e ao incentivo à participação da sociedade na concepção, na execução e no acompanhamento das políticas públicas.

As ouvidorias públicas estabelecem-se, portanto, como lócus privilegiados de ausculta dos cidadãos sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade de políticas e serviços públicos. Assumem, assim, um papel de extrema relevância para a valorização da cidadania, na condição de instâncias de promoção e defesa de direitos, viabilizando a participação e o controle social e assegurando a finalidade pública da ação administrativa.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A ouvidoria consolida uma nova cultura organizacional, baseada na comunicação eficaz e efetiva, no compartilhamento de experiências, visando a melhoria dos processos com maior transparência, fidelizando os usuários, aprimorando seus processos de trabalho, inovando sempre, antecipando-se às suas necessidades, melhorando a imagem da organização e conseqüentemente sua credibilidade. Empresas que facilitam o recebimento de manifestações sobre seus produtos ou serviços têm a chance de avaliar as causas da insatisfação dos clientes e promover melhorias.

Para o ouvidor, é importante ter a competência interpessoal de saber ouvir e comunicar-se com presteza e fidedignidade, ter capacidade empática, isto é, colocar-se no lugar do outro – no caso do cidadão que reclama e no da organização também – e ser mediador com habilidades no processo de negociação, tendo em vista que a mediação é um processo de resolução de conflitos existentes ou latentes, por meio da composição dos interesses das partes.

A ação da ouvidoria tem como um de seus princípios servir como instrumento de inclusão social, contribuir para a ampliação da cidadania, visando ser um espaço privilegiado para seu exer-

cício e para controle do Estado pela sociedade. Como consequência da ampliação da inclusão social, amplia-se também o controle sobre o Estado e sobre a administração pública, por propiciar a fiscalização direta de suas ações, verificando se as decisões vão ao encontro da construção do bem comum.

É também importante perceber que as ouvidorias fazem parte de sistemas integrados às organizações, compondo uma rede que objetiva melhorar os controles externo e social, na busca da maior integridade desses sistemas.

A ouvidoria atua também como ferramenta de gestão, uma vez que seu trabalho gera relatórios gerenciais consolidando todas as manifestações, explicitando prazos de demandas vencidas e propondo sugestões para um redimensionamento de políticas públicas. Em síntese, sua atuação é de suma importância, visto que se apresenta como instrumento de democracia participativa e ferramenta substancial para aperfeiçoamento e avaliação dos serviços públicos.

A ação qualificada das ouvidorias na promoção e defesa de direitos e na viabilização da participação e do controle social possibilita reunir subsídios para o aperfeiçoamento da administração pública com reflexos para a coletividade e, ao mesmo tempo, contribui para a valorização da cidadania e para o fortalecimento da democracia participativa.

Nesse contexto, os dados revelam elementos importantes, não apenas relacionados ao diagnóstico dos principais entraves à atuação das ouvidorias mas também a propostas para sua superação, rumo à realização plena de seu potencial democrático.

## REFERÊNCIAS

ABO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES. *Ouvidoria no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000. 119 p.

ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, Sérgio *et al.* (org.). *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989. p. 33-63.

ALMEIDA, Humberto Mariano de. Participação e representação popular. São Paulo, *Revista IMES*, p. 26-31, jul./dez. 2004.

BORDENAVE, Diaz Juan. *O que é participação*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm). Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação de saúde. Congresso Nacional.

BRASIL. Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Código de Defesa do Usuário do Serviço Público. Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Presidência da República: Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, p. 1-2, 26 jun. 2017.

BRASIL. Ouvidorias. *História das ouvidorias*. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Relatório Final da 8ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 1987.

COSTA, Ana Maria; VIEIRA, Natália Aurélio. Participação e controle social em saúde. *In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 – prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde.* Rio de Janeiro: Fiocruz, Ipea, Ministério da Saúde, 2013. v. 3, p. 237-271.

CUNHA, Maria Luiza Silva; SILVA JÚNIOR, Aluísio Gomes da. Avaliação na política de saúde e participação social. *In: GUIZARDI et al. (org.). Políticas de Participação e Saúde.* Rio de Janeiro/Recife: EPSJV / Editora Universitária UFPE, 2014. v. 1. p. 323-348.

DRAIBE, Sônia. Repensando a política social: dos anos 80 ao início dos 90. *In: PAULANI, L. M.; SOLA, L. (org.). Lições da década de 80.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 201-224.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social.* 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 32.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. *In: Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate.* João Pessoa: Ed. UFPB, 2004. p. 119-152.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.* 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai; PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim. Estado, cidadania e ouvidorias públicas no Brasil. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)*, n. 1, p. 13-28, 1 jan. 2018.

XAVIER, Alex da Silva; AZEVEDO, Nilo Lima. *Ouvidoria Pública Brasileira e sua função de representação.* 2019.