



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO PÚBLICA
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

BÁRBARA BARROS PAULINO

**CONTROLE SOCIAL VIA OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DA
PARAÍBA: A PARTICIPAÇÃO COMO MECANISMO DE
FORTELECIMENTO DA DEMOCRACIA.**

**SUMÉ - PB
2018**

BÁRBARA BARROS PAULINO

**CONTROLE SOCIAL VIA OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DA
PARAÍBA: A PARTICIPAÇÃO COMO MECANISMO DE
FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA.**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnóloga em Gestão Pública.

Orientador: Professor Dr. Luiz Antônio Coelho da Silva.

**SUMÉ - PB
2018**

P328c Paulino, Bárbara Barros.

Controle social via Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba: a participação como mecanismo de fortalecimento da democracia. / Bárbara Barros Paulino. - Sumé - PB: [s.n], 2018.

64 f.

Orientador: Professor Dr. Luiz Antônio Coelho da Silva.

Artigo Científico - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública.

1. Controle social. 2. Ouvidoria Pública - Paraíba. 3. Participação social. 4. Democracia e participação. I. Título.

CDU: 35(045)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626

BÁRBARA BARROS PAULINO

**CONTROLE SOCIAL VIA OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DA
PARAÍBA: A PARTICIPAÇÃO COMO MECANISMO DE
FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA.**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnóloga em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA:



Professor Dr. Luiz Antônio Coelho da Silva.

Orientador - UAGESP/CDSA/UFCG



Professor Gilvan Dias de Lima Filho

Examinador I - UAGESP/CDSA/UFCG



Professor Allan Gustavo Freire da Silva

Examinador II- UAGESP/CDSA/UFCG

Aprovação em 19 de dezembro 2018.

SUMÉ - PB

RESUMO

O Estado contemporâneo vem caracterizando-se como uma estrutura que tem possibilitado uma maior participação social nas decisões e no controle público; nesse contexto, partindo da indissociável relação entre o controle social e a democracia, o presente artigo teve como objetivo geral analisar qual a relevância da participação e do controle social via Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba – PB, como um espaço institucional que deve viabilizar o fortalecimento da democracia, com base nos dados dos Relatórios Gerenciais dos anos de 2014 à 2017. Assim, o estudo trouxe como objetivos específicos: apresentar reflexões acerca da efetivação de uma democracia participativa, e suas implicações na consolidação do Estado democrático de direito; expor a importância do controle social como forma de empoderamento da sociedade na construção de uma gestão pública democrática; mapear quais unidades do Governo do Estado obtiveram o maior número de demandas nos anos de 2014 à 2017 e os seus índices de resolutividade através dos dados da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba – OGE; e sugerir melhorias para a Ouvidoria Pública do Estado da Paraíba. Consequentemente, à medida em que as demandas foram sendo solicitadas em todos os órgãos do Governo do Estado da Paraíba, as taxas de resolutividade, por conseguinte, foram aumentando, evidenciando-se como resultado da pesquisa que a pressão/participação social se mostrou como um elemento essencial para a consecução dos direitos e consequentemente para o progresso democrático do Estado. Conclui-se, portanto, que a Ouvidoria Pública do Estado da Paraíba possui papel fundamental para a melhoria do controle social e da democracia, propiciando melhorias para a gestão pública e para o empoderamento do povo em questões relacionadas a melhoria dos serviços públicos.

Palavras-chave: Ouvidoria Pública. Controle Social. Participação Social.

ABSTRACT

The contemporary state has been characterized as a structure that has made possible a greater social participation in the decisions and public control; in this connection, starting from the inseparable relationship between social control and democracy, this paper has as its general objective to analyze the relevance of participation and social control through the General Ombudsman's Office of Paraíba – PB State, as an institutional space that should enable the strengthening of democracy, based on data from the Management Reports from 2014 to 2017. Thus, this study had as specific objectives: presenting thoughts about the effectiveness of a participatory democracy, and its implications for the consolidation of the democratic Rule of law; exposing the importance of social control as a way of empowering society in the construction of democratic public management; mapping which branches of the State Government obtained the highest number of demands in the years 2014 to 2017 and their resolution indexes through the data from the General Ombudsman's Office of Paraíba State - OGE; and suggesting improvements for the Public Ombudsman's Office of the Paraíba State. Consequently, as the demands were requested in all the bodies of the State Government of Paraíba, the resolutivity rates, therefore, increased, evidencing as a result of the research that the pressure/ social participation was shown as an essential element for the achievement of rights and consequently for the democratic progress of the State. It is therefore concluded that the Public Ombudsman's Office of Paraíba State plays a fundamental role for the improvement of social control and democracy, providing improvements for public management and for the empowerment of people in matters related to the improvement of public services.

Keywords: Public Ombudsman. Social Control. Social Participation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Acesso de demandas na Rede Estadual de Ouvidorias e seus índices de resolutividade entre 2014 – 2017.....	41
Tabela 2 - 10 unidades da Rede de Ouvidorias do Estado da Paraíba com maior número de demandas em 2014.....	44
Tabela 3 - 10 unidades da Rede de Ouvidorias do Estado mais acessadas em 2015.....	46
Tabela 4 - 10 unidades da Rede de Ouvidorias do Estado com maior número de acessos em 2016.....	50
Tabela 5 - 10 unidades da Rede de Ouvidorias do Estado com maior número de acessos em 2017.....	54

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA: O COMPROMISSO COM O PÚBLICO.....	13
3 A PERSPECTIVA DOS MECANISMOS DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA.....	14
3.1 CONTROLE INTERNO.....	17
3.2 CONTROLE EXTERNO.....	18
4 PERCURSOS TEÓRICOS DA DEMOCRACIA.....	20
4.1 TEORIAS DEMOCRÁTICAS: A PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA.....	20
4.2 TRANSIÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL: A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO BRASILEIRO.....	23
5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O CONTROLE SOCIAL.....	25
5.1 PERCURSO TEÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	25
5.2 CONTROLE SOCIAL NO BRASIL.....	27
6 AS OUVIDORIAS PÚBLICAS NA CONJUNTURA BRASILEIRA.....	30
6.1 CONTEXTO HISTÓRICO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS.....	31
6.2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E AS OUVIDORIAS PÚBLICAS.....	33
6.3 ATUAÇÃO DA OUVIDORIA PÚBLICA E SEU CARÁTER DE INSTÂNCIA VIABILIZADORA DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL.....	34
7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	37
7.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	37
7.2 TIPO DE ESTUDO.....	37
7.3 INSTRUMENTOS DE COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS.....	38
7.4 CARACTERIZAÇÃO DA OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA – PB.....	39

8 RESULTADOS E DISCUSSÃO	40
8.1 TOTAL DE DEMANDAS ACESSADAS NA REDE ESTADUAL DE OUVIDORIAS NO QUADRIÊNIO – 2014-2017.....	40
8.2 ANÁLISE QUALITATIVA DO RELATÓRIO GERENCIAL E PROPOSITIVO DA REDE DE OUVIDORIAS DO ESTADO DO ANO DE 2014.....	42
8.3 ANÁLISE QUALITATIVA DO RELATÓRIO GERENCIAL DA OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO ANO DE 2015.....	44
8.4 ANÁLISE QUALITATIVA DO RELATÓRIO GERENCIAL DA OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO ANO DE 2016.....	48
8.5 ANÁLISE QUALITATIVA DO RELATÓRIO GERENCIAL DA OUVIDORIA DO ESTADO/SISTEMA DE OUVIDORIA ESTADUAL DE 2017.....	52
8.6 EVOLUÇÃO DE DEMANDAS DAS UNIDADES DO GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA NO QUADRIÊNIO – 2014-2017.....	56
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES	57
REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história diversas formas de governo foram instituídas no Brasil, desde a Monarquia com a promulgação da Constituição de 1824¹, a qual seria a primeira Constituição do país, e que, não obstante, revelaria o caráter centralizador característico de todo o período monárquico (PAIVA, 2001, p.19), até se estabelecer como a atual República Federativa do Brasil, quando o Estado brasileiro passou a priorizar os direitos fundamentais baseando-se na ética, divisão e equilíbrio entre os poderes.

Com a institucionalização da Constituição Federal de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã”, por decorrer da mais ampla participação social que a experiência política já experimentou, representando um marco aos direitos dos cidadãos por meio da garantia dos direitos civis e dos direitos do Estado, uma busca por uma melhor gestão e organização dos recursos públicos, bem como uma abertura do Estado a participação do povo em sua gestão e controle se torna uma realidade. Assim, a ideia do Estado democrático de direito é trazida à tona, e o foco do Estado passa a ser o cidadão, o interesse da coletividade, a transparência e a participação popular.

Conforme afirma Marques *et.al* (2015), mediante a institucionalização de uma constituição fundamentada em princípios republicanos e democráticos, a partir da década de 1990 a sociedade brasileira passou a assistir a um alargamento das esferas participativas e de controle social, surgindo um maior aprofundamento acerca da promoção de uma cultura de direitos.

Dessa forma, tornou-se possível a participação popular por meio de uma ação coletiva na gestão e no controle do Estado brasileiro com a sociedade passando a atuar na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública através do controle social, que unido ao controle institucional, passaram a monitorar o correto cumprimento dos objetivos previamente estabelecidos pelo governo.

Partindo de tais considerações, na visão de Amaral (2008) o controle em uma perspectiva mais abrangente encontra-se vinculado a ideia de democracia e de transparência no exercício do poder, a fim de que seja promovida a prevenção do arbítrio estatal. Nesse contexto, o controle social surge como uma forma de impelir o poder do Estado em uma sociedade que se intitula como democrática, orientando as suas ações a fim de que sejam cumpridas de maneira efetiva, conforme assegura o texto constitucional.

¹ Outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824, chamada de Constituição Política do Império do Brasil.

Com isso, fala-se, por conseguinte, da necessidade da formação de uma sociedade civil consciente do seu papel em um Estado Democrático², onde Habermas (1997, *apud*, Marques et.al., 2015, p.93) assegura:

O estabelecimento de instituições, de espaços públicos, onde os indivíduos buscam capacitar-se e se educar para deliberar sobre questões de interesse coletivo e apresentam suas demandas e reivindicações, onde existe a possibilidade de contestação pública e ampliação da participação, fortalece o mundo da vida e recupera lugares que lhe foram usurpados pelo sistema.

Deste modo, é com base nesse aspecto, que Hachem (2011, *apud* Bitencourt e Pase, 2015) retrata a relação entre o distanciamento do sentimento de pertença à coisa pública, do cenário público como o espaço para demandas públicas e a formação de um espaço público egocêntrico, voltado para os benefícios pessoais em que preponderam os interesses individuais sobre os interesses públicos.

Assim, com base nestas considerações, constata-se que a sociedade civil passou a ser reconhecida como atriz importante na superação do Estado voltado para práticas clientelistas, emergindo no cenário contemporâneo novas formas de manifestação popular e de controle social, como as Ouvidorias Públicas, as quais possuem a competência de receber e analisar as reclamações e sugestões da sociedade, contribuindo significativamente para o aperfeiçoamento dos procedimentos democráticos.

Neste contexto, a Ouvidoria representa um canal de atendimento ao cidadão, uma espécie de convite para que a sociedade participe da vida administrativa das entidades públicas, tecendo críticas ou elogios, através dos quais a Administração Pública pode construir um sistema de *feedback* para aprimorar o rumo de suas ações (SANTA CRUZ, 2016. p.13)

Nessa vertente, torna-se oportuno destacar que, à medida em que os moldes da democracia contemporânea admitem a ampliação da participação do cidadão no espaço público, o conhecimento pelo público das razões por trás das decisões do governo pode aumentar o apoio e reduzir os desentendimentos, a desconfiança e a insatisfação popular (COMPARATO, 2016, p.48).

Assim, diante da ânsia de se compreender qual a relevância da participação e do controle social na contemporaneidade, surge a necessidade de estudos que demonstrem quais as implicações de modelos institucionais de participação cidadã como as Ouvidorias Públicas na garantia de uma gestão transparente e democrática.

² BITENCOURT, C.M.; PASE, E.S.; A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social na Administração Pública. p.295.

Dessa forma, estabelece-se como objetivo geral do estudo: analisar qual a relevância da participação e do controle social via Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba – PB, como um espaço institucional que deve viabilizar o fortalecimento da democracia, com base nos dados dos Relatórios Gerenciais da Ouvidoria Geral do Estado, dos anos de 2014 à 2017.

Nesta perspectiva, como objetivos específicos o estudo delimita-se em: apresentar reflexões acerca da efetivação de uma democracia participativa, e suas implicações na consolidação do Estado Democrático de Direito; expor a importância do controle social como forma de empoderamento da sociedade na construção de uma gestão pública democrática; mapear quais unidades do Governo obtiveram o maior número de demandas nos anos de 2014 a 2017 e o seus índices de resolutividade pelos dados da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba; e sugerir melhorias a Ouvidoria Geral do Estado.

Para fins metodológicos, este estudo classifica-se como sendo de natureza descritiva e exploratória, fundamentado em análise documental e bibliográfica. Como técnica de coleta de dados, foram utilizados como referência os Relatórios Gerenciais da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba atinentes aos anos de 2014 à 2017. Sua abordagem é qualitativa, e para fins de análise dos dados, tomou-se como base o método estatístico descritivo, a fim de se promover uma melhor compreensão acerca do tema proposto.

Dessa maneira, o presente estudo justifica-se na necessidade de se compreender qual a relevância do controle social e da participação do cidadão no espaço público, via Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba, como um mecanismo de asseguramento de condições para fortalecimento da democracia.

Com isso, os autores de basilar contribuição para esta análise foram: Camila De Mário (2011); Londero (2012); Gohn (2011); Minguelli (2005); Perez (2004); Monteiro (2016) e Nascimento (2010).

Dessa forma, a problemática norteadora deste estudo encontra-se pautada em: O controle social e a participação analisados por meio dos relatórios da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba, tem demonstrado o fortalecimento da democracia no Estado, no período de 2014 a 2017?

Portanto, o presente artigo encontra-se dividido em: Introdução, Fundamentação Teórica, Procedimentos Metodológicos, Análise de resultados e discussão, Considerações Finais e Sugestões e Referências.

2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA: O COMPROMISSO COM O “PÚBLICO”

Com os movimentos de reforma do Estado, provenientes principalmente da percepção dos governos quanto às limitações do modelo burocrático, deu-se início à implementação de novas formas de gestão (FERLIE *et al.*, 1996; ABRUCIO, 1997 apud MEDEIROS; PEREIRA, 2003, p.63). Assim, no final do século XX, as reformas tendentes a implantar um modelo de administração gerencial, focado na medição do desempenho, na obtenção efetiva de resultados e na satisfação das necessidades dos cidadãos, ficaram conhecidas como a Nova Administração Pública (NAP) (BARROS, 2017, p.86).

Nesse contexto, a nova gestão pública na visão de Nascimento (2010) urge com a finalidade de se equacionar a crise do Estado, representando um movimento de transformação do mesmo e da própria administração pública no Brasil. Com isso, dentre as características intrínsecas à nova gestão pública, pode-se destacar: a busca pela competência institucional, com ênfase na regulação e na proteção social; o direcionamento da administração para o cidadão-usuário; a transparência e acesso às informações públicas e arranjos institucionais que visam à representação dos interesses coletivos e ao controle social (NASCIMENTO, 2010, p.3).

Assim, com o surgimento desse novo modelo de gestão, a sociedade civil passa a ser reconhecida como atriz importante no espaço público, sendo trazida então à tona, a relevância da participação social. A gestão que agora estaria voltada para o cidadão, pressupunha que, se o cidadão pudesse de alguma maneira influenciar na formulação das ações do governo, poder-se-ia pensar também em sua atuação como elemento avaliador e fiscalizador da aplicação dos recursos públicos (MEDEIROS; PEREIRA, 2003, p.63).

Deste modo, mediante os aspectos mencionados inerentes a esse novo modelo de gestão, se é despontada a ideia de um discurso democrático e de ideais de descentralização, participação, cidadania e sociedade civil, com a atuação do cidadão passando a ser vista como aspecto relevante dentro do espaço público. Em consonância a isso, o fortalecimento do controle social possibilitou a fiscalização de uma escorreita alocação dos recursos públicos pelos administradores públicos, ficando então evidente a importante relação entre a *accountability*³ e o controle social, uma vez que conforme Medeiros e Pereira (2003) sem o controle social, a responsabilização dos gestores tende a ficar comprometida.

A prática do exercício permanente da *accountability* e do controle social pode elevar à confiança mútua entre Estado e sociedade, gerando benefícios para toda a sociedade.

³ Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei (PINHO & SACRAMENTO, 2008, p. 2 apud ROCHA, 2011, p. 85).

Contudo, essa prática requer cidadãos conscientes e organizados, buscando por melhores condições de vida de toda coletividade, sendo esta a prioridade maior (SANTA CRUZ, 2016, p. 24).

Na visão de Reichard (2002, *apud* Fernández, 2010) os cidadãos tornam-se cada vez mais o ponto de referência na gestão pública; e a repercussão prática disso é a abertura cada vez maior para a articulação entre o Estado e a sociedade por meio de novos arranjos institucionais, isto é, através de espaços que garantam uma permanente participação social na gestão de seus interesses.

Sendo assim, vale salientar que a natureza da gestão pública baseia-se no compromisso com o público, isto é, com a conservação e o aperfeiçoamento dos interesses da coletividade. Deste modo, na perspectiva de Toro (2005) a concepção comunicativa do público, o que se conhece como transparência pública, é considerada fundamental para criar governabilidade, legitimar o Estado e as atuações das instituições públicas.

O público vem do povo. Desde o começo, a palavra se relaciona com a inclusão. O público é o contrário de secreto. Originalmente, corresponde ao que chega a ser de conhecimento do povo. ... A crescente importância do público se manifesta no critério de que (*sic*) para um campo amplo de ações e para um conjunto cada vez mais amplo de atores só é aceitável aquilo que pode ser validado por uma via de comunicação aberta a todos os que têm interesses ou são afetados por ela (PIAGET, 1969 *apud* TORO, 2005, p.31).

Portanto, transformações vem sendo percebidas e vivenciadas na gestão pública contemporânea como resultado da valorização e do reconhecimento da participação cidadã por meio dos mecanismos de controle que, não obstante, vem sendo aplicados no gerenciamento de suas atividades. Deste modo, serão abordados a seguir, os instrumentos de controle institucionais da Administração Pública, alicerces as adequadas práticas de gestão.

3 A PERSPECTIVA DOS MECANISMOS DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

De acordo com Santa Cruz (2016) diante das transformações ocorridas no mundo a partir da década de 1980, resultantes da globalização, bem como da dinâmica tecnológica e a publicitação implantadas na área pública, percebe-se uma mudança de comportamento da Administração Pública evidente, na sua gestão. Com isso, os mecanismos de controle da gestão pública existentes nesse contexto passariam a ser exercidos de maneira adequada e eficaz, possibilitando um comportamento ético efetivo e a prática da justiça social.

No Brasil, o final da década de 1970 e toda a década de 1980 foram períodos marcados pelo processo de redemocratização do Estado, onde houve o aprofundamento do debate sobre a democracia, expondo em questão a forma de governo autoritário e centralizador da Ditadura Militar (DEMO; 1991, apud RAMALHO, SILVA.; 2012, p.3).

Diante destes aspectos, Ramalho e Silva (2012) apregoam que nesta época foram desenvolvidas diversas ações coletivas pelos mais diversos segmentos da sociedade - estudantes, intelectuais e artistas - organizados em movimentos sociais, então considerados relevantes para a composição da democracia brasileira. Abria-se espaço para a participação social dentro do espaço público estabelecendo um cenário propício para o processo constituinte por meio dos sindicatos, entidades de classes, associações, etc., de modo em que fosse permitido o exercício da cidadania em um contexto eminentemente democrático.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, segundo Schier (2003, *apud* Minghelli, 2005) é consagrado o Estado democrático de direito, instituindo como seus fundamentos a dignidade do ser humano, a soberania popular e a cidadania. Dentro desse contexto, os conceitos de participação popular e de democracia passaram a contemplar a necessidade de uma melhor gestão dos recursos públicos, bem como um controle mais eficaz da sociedade sobre a gestão pública.

No Brasil, o primeiro passo para a valorização da sociedade na gestão dos negócios públicos foi dado com a aprovação em setembro de 1995, do “Plano Diretor da Reforma do Estado” (MEDEIROS; PEREIRA, 2003, p.66) com o intento de que os cidadãos mantivessem o controle sobre o desempenho da administração pública. Assim, ainda de acordo com Medeiros e Pereira (2003) afim de que houvesse modernização do aparelho do Estado, seria necessária a criação de mecanismos que tornassem possível uma integração da sociedade nos processos de definição, implementação e avaliação da ação pública, conduzindo a uma prestação de serviços de qualidade, os quais se tornariam possíveis através de um controle social crescente.

Em termos políticos, o Plano previa a necessidade de que, cada vez mais, houvesse participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos, principalmente no nível local, que seria uma nova forma de defender a coisa pública. A administração pública deveria ser, enfim, “permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil” (BRASIL, 1995).

Nessa perspectiva, tem-se nesse momento a formação de um espaço público no qual o cidadão passa a ser concebido como um sujeito político atuante, que anseia por uma maior transparência na condução da gestão pública. Com isso, em meio a este contexto de mudanças o tema “controle” começa a adquirir uma maior relevância, visando adequar o aparelho do Estado

às novas demandas que o desenvolvimento econômico e social apresenta (SANTA CRUZ, 2016, p.18)

Deste modo, o controle na Gestão Pública urge com o objetivo de medir e avaliar o desempenho de um determinado órgão baseando-se na perspectiva de um contínuo aperfeiçoamento da gestão, atuando como um mecanismo fundamental nos âmbitos institucional e social. Assim, é a partir da Constituição Federal de 1988 que são presenciados o fortalecimento e o surgimento dos mecanismos de controle, como o Ministério Público, os órgãos de controle interno, as agências reguladoras, os Tribunais de Contas, as Ouvidorias, entre outros (PEREIRA, 2003, p. 13).

Nessa conjuntura, Meirelles (1990, *apud* Rodrigues *et.al*, 2015) afirma que conceitualmente o controle da administração pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. No entanto, Chiavenato (2003, *apud* Leite e Martins, 2011) define controle como a função administrativa que consiste em medir o desempenho afim de assegurar que os objetivos organizacionais e os planos estabelecidos sejam realizados.

Partindo destas conceituações faz-se necessária a compreensão de que o controle é uma ferramenta que se encontra integrada ao ciclo administrativo, o qual, torna possível o acompanhamento das ações da gestão pública. Com isso, Mello (2010, *apud* Londero, 2012) estabelece que a administração pública se sujeita a múltiplos controles no afã de impedir que se desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou mesmo particulares.

Portanto, conforme Pereira (1998, *apud* Barros, 2017, p.85):

No contexto da gestão pública, existem três mecanismos de controle: o Estado – como sistema legal, o mercado – como sistema econômico, e a sociedade civil – por meio dos grupos sociais. Para o Estado, esses mecanismos impõem aos agentes públicos a condição de privilegiar os interesses da coletividade em detrimento dos interesses pessoais, conferindo à gestão pública um caráter de legitimidade e transparência dos seus atos.

Nesse contexto, o controle visa garantir, portanto, que atos ilícitos, erros e fraudes por parte dos órgãos públicos sejam impelidos, sendo concebido como um instrumento fundamental no auxílio para uma adequada conduta funcional dos agentes públicos. Além disso, o controle deve ser concebido como um instrumento de defesa dos direitos dos administrados, uma vez que, seja por exigência legal ou pelas pressões sociais os agentes públicos devem impreterivelmente prestar contas dos atos da administração.

Contudo, e partindo de tais aspectos, o controle não deve ser visto apenas como um instrumento de ação meramente fiscalizatória, mas como um mecanismo de aperfeiçoamento que irá contribuir com o exercício da gestão, conforme mencionado. Sendo assim, os mecanismos de acompanhamento da gestão foram criados como forma de asseguramento da transparência e da eficiência dos atos administrativos.

Visando uma melhor compreensão do tema, dentre os mecanismos de controle que integram a Administração Pública deve-se citar os controles: internos - quando o agente controlador integra a própria Administração; externos – quando o controle se efetua através de um órgão ou instituição exterior à Administração; e populares ou sociais – quando o controle é exercido pela própria sociedade (o qual será abordado mais adiante).

3.1 CONTROLE INTERNO

O sistema de controle interno é inerente a todos os atos e processos administrativos de um órgão/entidade, de forma que não pode e nem deve ser concebido separadamente. Sua integração é fator decisivo para o desempenho das atividades a serem implementadas nas diversas unidades administrativas. Dessa forma, a sua aceitação pela organização é fundamental, pois se trata de um relacionamento permanente e uma observação contínua (SANTA CRUZ, 2016, p.21).

O controle interno se encontra presente em cada desdobramento da organização, uma vez que suas funções se coadunam com todas as demais funções na administração. Assim, compete ao controle interno prestar informações de forma permanente à administração superior sobre todas as áreas relacionadas ao controle, seja contábil, administrativo, operacional ou jurídico; preservar os interesses da organização contra ilegalidades, erros ou outras irregularidades; bem como, velar pela realização das metas governamentais (NASCIMENTO, 2010, p.196).

Nesse sentido, o controle interno encontra-se normatizado no próprio texto Constitucional no art. 74, o qual estabelece a atuação integrada e sistematizada dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988).

Diante disso, conforme Leite e Martins (2012) com as transformações as quais a sociedade tem passado, tornando-se cada vez mais cidadã, e diante das exigências legais, surge a necessidade de instrumentos que auxiliem no aperfeiçoamento da gestão, tornando-a mais ética e eficiente. Por isso, o controle interno se mostra como um instrumento relevante para a orientação dos gestores nas tomadas de decisões, o qual contribui decisivamente na instrumentalização dos princípios da Administração Pública, de forma a garantir a proteção do patrimônio público no combate ante os atos de improbidade administrativa.

Deste modo, segundo Santa Cruz (2016) o controle interno geralmente se realiza através dos setores de auditoria do próprio órgão, e embora esta espécie de controle seja uma exigência legal, a sua existência justifica-se na necessidade de se promover a otimização dos escassos recursos públicos, sendo utilizado como um instrumento de promoção da defesa do patrimônio público. Da mesma maneira, o controle interno concorre para uma escorreita tomada de decisões, através do qual se torna possível o acompanhamento e a execução das funções da administração.

3.2 CONTROLE EXTERNO

Partindo do posicionamento de Guerra (2005, p.108, *apud* Londero, 2012, p.19), o controle externo conceitua-se como sendo:

(...) é aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros.

Para tanto, os princípios ocupam posição hierárquica superior em virtude de sua função estruturante no ordenamento jurídico (MINGUELLI, 2003, p.91) e com efeito, os chamados princípios básicos da Administração Pública encontram-se assegurados no art. 37⁴ da CF de

⁴ Art. 37. A Administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

1988. Deste modo, afim de que o controle externo apresente credibilidade, a observância de tais princípios se torna fundamental para a garantia do bom funcionamento da máquina administrativa.

Nesse contexto, de acordo com Santa Cruz (2016) após o advento da Constituição Federal de 1988, o controle exercido sobre a gestão pública além de operar sob o aspecto da legalidade, passou também a atuar com base nos princípios da legitimidade e economicidade, propiciando um verdadeiro controle por resultados.

Dessa forma, o controle externo do poder público deve ocorrer principalmente por meio do controle popular, do controle social, por meio da democracia participativa e direta. O Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Ministério Público e os Tribunais de Contas também exercem o controle externo da Administração Pública (RODRIGUES *et. al.* 2015, p.124).

Conforme assegurado no art. 71 da Constituição Federal de 1988 o controle externo no âmbito do Governo Federal deverá ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), (NASCIMENTO, 2010, p.191) a quem compete, segundo Santa Cruz (2016) exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração Pública Federal, desenvolvendo ações voltadas para a promoção da transparência, atuando, além disso, na prevenção da corrupção.

Sendo assim, Nascimento (2010) faz referência as questões centrais de interesse do controle externo, quais sejam os aspectos ligados à questão do dinheiro público e à observância dos limites financeiros consignados no orçamento, conforme previsto na Lei Maior e na lei básica do orçamento, a Lei nº 4320/64 a qual estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Desta forma, o controle externo é indispensável a um adequado funcionamento da máquina administrativa, uma vez que conduz a um alcance de melhores resultados, preconizando a retidão da Administração Pública por meio do impedimento de atos de improbidades por parte dos gestores públicos.

4 PERCURSOS TEÓRICOS DA DEMOCRACIA

Salutar são as palavras do Ministério do Planeamento da União Europeia (2012) quando diz que o desejo por uma sociedade igualitária, participativa, baseada na dignidade humana,

com indivíduos livres e emancipados deve ser precedido pela construção de modelos democráticos e configurações institucionais que expressem esse ideal.

Sabendo-se que a ideia da participação social na esfera pública, com indivíduos debatendo e deliberando sobre questões concernentes às suas vidas configura-se como sendo um dos elementos essenciais da democracia, serão trazidas a seguir uma breve reflexão teórica acerca dos contornos intrínsecos a participação no campo das democracias representativa e participativa, bem como um conciso percurso relacionado a construção do espaço público no Brasil, através da promoção de uma discussão acerca da transição de uma lógica autoritária vivenciada no país para um contexto de fortalecimento democrático.

4.1 TEORIAS DEMOCRÁTICAS: A PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA

Um dos elementos de centralidade nos debates teóricos sobre democracia é a relevância ou não da participação popular nos processos de tomada de decisão (MARQUES *et.al*, 2015, p.94). No entanto, a participação numa teoria democrática depende do entendimento sobre o próprio conceito de democracia, dado os contornos inerentes a ela. Algumas correntes da teoria democrática limitaram o conceito ao processo eleitoral, enclausurando o termo no uso do voto e não permitindo que a participação ultrapassasse a representação política. Outras vertentes avançaram com o tema, destacando a importância da participação como mecanismo de aperfeiçoamento da democracia, permitindo ações políticas que tivessem maior consonância com a vontade dos cidadãos (ZORZAL, 2014, p.1).

Deste modo, sabe-se que a concepção de Estado democrático tal qual se conhece atualmente é resultante das revoluções liberais do século XVIII (PEREZ, 2004, p.27), quando a democracia se encontrava vinculada a uma perspectiva de um rompimento com a rígida ordem absolutista da época, fundamentada na autoridade e no poder arbitrário do Estado.

No entanto, deve-se ao século XIX o aperfeiçoamento da “teoria da democracia” como forma de governo. É nesse momento que se consagra o modelo democrático da era moderna, a democracia representativa (PEREZ, 2004, p.27). Segundo Marques *et.al* (2015) a teoria liberal representativa seria a corrente teórica que estaria baseada na agregação de interesses através do sistema eleitoral; sendo assim, esse novo modelo de democracia com predicados liberais passa a ser concebido como o regime em que a participação nas decisões políticas se dá por meio de representantes.

A expressão democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade (BOBBIO, 2011, p.56).

Com base nestas configurações, se torna possível fazer considerações relevantes em torno da perspectiva da participação dentro desta corrente teórica da democracia. Segundo Held (1987, *apud* Perez, 2004) mediante a consagração deste modelo democrático, após a derrubada do absolutismo, o mesmo passa a ser concebido como o regime ideal para a proteção da liberdade em face do arbítrio do Estado.

Para tanto, os teóricos da democracia liberal e representativa (Schumpeter, Sartori etc.) a descrevem apenas como um método, ou seja, um procedimento de escolha dos representantes por meio de eleições. Dentro dessa concepção, os regimes políticos democráticos são aqueles que seguem os procedimentos eleitorais e garantem certas liberdades e igualdades formais para que os “eleitores–clientes” possam escolher no mercado eleitoral a proposta mais adequada às suas preferências racionais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DA UNIÃO EUROPÉIA, 2012, p.7). Portanto, a participação na democracia representativa estaria vinculada ao processo eleitoral, elemento basilar do modelo representativo, por meio da obtenção da massificação do sufrágio e do estabelecimento de eleições periódicas.

No entanto, não tardou para que a ciência política viesse diagnosticar os problemas vivenciados pela democracia representativa tais como: oligarquização dos partidos políticos; desinteresse dos eleitores pela participação política; falta de educação política dos eleitores, personalização excessiva do processo eleitoral e etc. (FERREIRA, F. 1992 *apud* PEREZ, 2004, p.31).

Assim, ante as limitações do regime democrático representativo, que suscita a ausência de espaços para os interesses da coletividade nas decisões dos gestores públicos, tornou-se viável a adoção da chamada democracia participativa de forma a contribuir na construção de novas institucionalidades no Estado brasileiro. Deste modo, a manutenção dos pressupostos típicos do modelo de governo representativo unido a participação direta dos cidadãos tornou-se um pressuposto que, não obstante, conduziria a efetivação de um regime verdadeiramente democrático.

Com base nesse entendimento a democracia participativa adquire como princípio norteador a abertura do Estado para uma maior participação da população, com a ideia de uma participação que vá além do voto eleitoral periódico, através de novos espaços institucionais, ou não, que admitem uma inovação no relacionamento Estado-sociedade.

Portanto, a democracia participativa permitiu que os cidadãos se tornassem participantes ativos na vida política, por meio da intervenção e da reivindicação de seus anseios. José Afonso da Silva (*apud*, Perez 2004, p.34), afirma que a democracia participativa está intrinsecamente ligada ao chamado Estado Democrático de Direito:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, II) em que o poder emana do povo, que deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais políticos e sociais, mas especificamente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.

Nesse contexto, o Estado de Direito contemporâneo reforça a papel do Estado na promoção da liberdade, a qual passa a ser entendida de forma ampla, e que, não obstante, se identifica com os direitos fundamentais ou direitos humanos, ou seja, o mesmo se baseia na ideia de que a participação do cidadão é uma constante, de forma em que se estabelece uma aproximação entre a sociedade e o Estado.

Sendo assim, embora na democracia participativa permaneçam variáveis intrínsecas a democracia representativa, tais como aspectos relacionados ao processo eleitoral e a organização partidária, sabendo-se que não há Estado sem poder, e que, não obstante, esse poder deve ser controlado e exercido nos moldes pré-estabelecidos pela sociedade que o constitui (BITENCOURT.; PASE.; 2015, p.296), a construção de um espaço público que garante a participação livre e igualitária dos cidadãos nas decisões políticas, constitui-se como um aspecto basilar dos Estados democráticos modernos.

4.2 TRANSIÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL: A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO BRASILEIRO

A democracia tem sido a referência para ações coletivas que tem por finalidade romper com a existência de regimes autoritários. No Brasil, afim de que o país voltasse a ter o pleno exercício das liberdades democráticas, as quais haviam sido suspensas no regime militar que vigorou no Brasil nas décadas de 1960 e meados da década de 1980 (LIMA; LIMA; 2012, p.4)

urgem os chamados movimentos sociais que trouxeram suas reivindicações a público e ampliaram as fronteiras da política para além da dimensão institucional (DAGNINO, 1994, *apud* DE MÁRIO, 2011, p.21). Com a emergência destes movimentos sociais, coloca-se em pauta na cena pública a exigência de direitos, quais sejam: civis, políticos e sociais, bem como o direito de participação na definição de políticas garantidoras dos mesmos.

Paiva (2011), por conseguinte, versa sobre o processo de transição democrática no Brasil iniciada em 1985 mediante o governo de José Sarney, o qual, cresceu politicamente com os governos militares. Para tanto, sinaliza-se que este processo teria sido necessário para que o país voltasse a ter o pleno exercício das liberdades democráticas, sendo convocada, nessa ocasião, uma Assembleia Constituinte que viria então a conduzir a discussão sobre uma nova Constituição, com o objetivo precípuo de retirar todos os dispositivos casuísticos que foram sendo concebidos durante o governo militar.

Um vigoroso movimento de participação popular na Assembleia Constituinte propiciou o surgimento de uma nova sociedade civil democrática, articulando movimentos populares e associações profissionais que contribuíram para a sistematização das reivindicações populares. Reivindicações convertem-se assim em propostas de políticas públicas que visaram garantir, através do novo ordenamento constitucional, a universalização de direitos que jamais houvera na sociedade brasileira (ALBUQUERQUE, 2006, p.11).

Nesse contexto, Maciel (2011) faz menção a Constituição Federal de 1988, a qual, como se sabe, incorporou diversos direitos sociais e políticos defendidos pelas forças democráticas e pelo movimento social das classes subalternas. Para tanto, rompia-se com os moldes autoritários, repressivos e de supressão de direitos políticos e civis típicos do regime militar, significando, portanto, um momento de vitória de um projeto democrático de reforma do Estado brasileiro.

Todavia, deve-se fazer a ressalva de que o então presidente José Sarney não teria sido eleito diretamente pelo povo. No entanto, dada a premissa de que a Constituição Federal de 1988 previa a instituição de eleições diretas tanto para presidente, quanto para governadores e prefeitos, em 1990 Collor é eleito por meio do voto popular, tendo sido, segundo Paiva (2001) o primeiro governo eleito pelo voto popular desde 1960.

Com a eleição de Collor, parecia enfim efetivado o movimento pela democratização do país (CASARÕES; JR.; 2011, p.163). O então presidente desenvolveu a ideia de conduzir o Brasil para uma efetiva modernização, muito embora essa ação modernizante tenha sido acompanhada por um crescente descrédito da população diante do volume ascendente de acusações de corrupção do governo.

Mesmo diante destes fatores, ainda na visão de Paiva (2011) o país vivenciava sim outros tempos, a sociedade civil passara a aprender e a crescer com a transição democrática, e a experiência de um período democrático tornava-se uma realidade. Abria-se a possibilidade para a liberdade de imprensa, permitindo uma abertura para que fossem desenvolvidas discussões e para que as primeiras denúncias fossem efetuadas.

Baseando-se nesses aspectos, evidencia-se a formação de um espaço público renovado, que, não obstante, fornecia ao cidadão a possibilidade de versar sobre questões novas, em espaços mais dinâmicos e que, todavia, não necessitavam passar pelo crivo partidário.

Dessa forma, Paiva (2001) remete ao fato de que no auge da crise política do governo Collor, com as constantes denúncias de corrupção a sociedade civil passou a reagir de forma imediata prevalecendo a regra do jogo democrático, com o presidente sendo julgado pelo Legislativo e punido pelo Judiciário por meio da pressão popular; ficando demonstrado, nessa perspectiva, o fato de que nesta ocasião o processo democrático não necessitou de intervenção militar.

Contudo, e partindo destes aspectos, existem feitos perpetrados no espaço público que se mostram recorrentes ao longo da história. Paiva (2001) versa sobre diversos temas, dentre os quais: o da corrupção que perpassa a vida pública nacional nos mais diversos modelos de governo instaurados no país - representando uma ameaça às instituições democráticas e as liberdades fundamentais; a falta de espírito público; a manutenção de um espaço público restrito que privilegia grupos específicos e o caráter autoritário de quem controla este espaço público.

No entanto, entende-se que a expansão do processo participativo nessa conjuntura comparece como um mecanismo de auxílio eficaz na busca da superação dos mencionados problemas. Porém, torna-se necessária a formação de uma sociedade civil que desenvolva um sentimento de pertença ao espaço público, o qual não deve ser concebido como um lugar de preponderância dos interesses individuais; ao contrário, o espaço público deve ser visto como um lugar de consolidação da democracia, pressupondo a ampliação da participação do cidadão ante as ações da Administração Pública, por meio da criação de condições para o pleno exercício da cidadania.

5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O CONTROLE SOCIAL

Neste momento serão abordados aspectos relacionados a participação e ao controle social como mecanismos que se encontram coadunados. Assim, será promovido um percurso

teórico da participação social, através da análise acerca do sentido conferido a participação mediante o modelo teórico em que se encontra fundamentada; e para tanto, reportando-se ao controle social, serão discutidas questões pertinentes ao controle social no contexto brasileiro, como um instrumento que, ao passo em que pressupõe a participação da sociedade no espaço público, urge como um mecanismo de aperfeiçoamento da gestão pública.

5.1 PERCURSO TEÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Conforme afirma Gohn (2001), o tema da participação possui uma vasta tradição de estudos e análises, particularmente na ciência política. Nesse sentido, o tema da participação foi alvo de muitos discursos e produções nas últimas décadas no Brasil e em outros países ocidentais; inúmeras foram as lutas para a conquista de espaços democráticos onde fosse possível o exercício da participação de forma cidadã.

Seguindo com as concepções de Gohn (2001), vários foram os teóricos que fundamentaram o sentido atribuído a participação; e dessa forma, a mesma quando analisada através do chamado nível conceptual, varia de acordo com o paradigma teórico em que se fundamenta. Portanto, a participação torna-se alvo de diversos modelos analíticos, existindo então, diversas formas para se entendê-la.

As práticas de participação sempre existiram na história brasileira. Contudo, os sentidos que estas práticas adquiriram ao longo desta história são bastante diferentes. Estes sentidos estão relacionados às questões reivindicadas pelos grupos mobilizados e aos contextos nos quais esta participação esteve inserida (ALBUQUERQUE, 2006, p.109).

Partindo destes aspectos, pode-se promover uma análise acerca dos contornos intrínsecos a participação no modelo liberal de espaço público, quando nesse caso, de acordo com Minguelli (2004), o objetivo precípua seria o de garantir a igualdade de condições para que os indivíduos atuassem de forma a atender as suas necessidades sem que houvesse a interferência de um poder estatal. A participação deveria estar fundamentada no princípio da democracia de que todos são iguais, com a participação sendo concebida como um instrumento de busca para a satisfação das possíveis precisões da sociedade.

Na concepção liberal, tem-se uma espacialidade pública reduzida a uma concepção de Estado mínimo, e a atuação política do cidadão é circunscrita a esse espaço, realizando-se de forma indireta. O cidadão não constrói o espaço público; é chamado apenas a legitimá-lo, inclusive como mecanismo de implementação de seus interesses individuais [...] (MINGHELLI, 2004, p.28).

Deste modo, na concepção liberal – dado os pressupostos básicos do liberalismo, que busca sempre a constituição de uma ordem social que assegure a liberdade individual - a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar às ingerências do Estado – seu controle, tirania e interferência na vida dos indivíduos (GOHN, 2001, p.17).

De acordo com este paradigma as ações da sociedade deveriam estar voltadas a evitar os obstáculos burocráticos à participação, de forma a desestimular a intervenção do governo, ampliando os canais de informação aos cidadãos para que estes pudessem se manifestar expondo suas preferências ante as tomadas de decisões.

Contudo, e partindo destes aspectos, no Estado democrático de direito o homem é visto através da tríade mágica de Canotilho, ou seja, enquanto sujeito, cidadão e trabalhador (MINGUELLI, 2005, p.89). O Estado agora definido como democrático de direito, passa a promover a liberdade e a realização dos direitos humanos por meio de um Direito renovado por instrumentos de atuação que aproximam a sociedade do Estado. Tal aspecto remonta ao fato de que este Estado de Direito estaria agora conceitualmente distante do modelo liberal que se omite a intervir na vida social.

Com efeito, a participação da sociedade civil na gestão pública introduz uma transformação qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado, e isto se configura como um direito ao autodesenvolvimento que poderá ser alcançado por meio de uma sociedade participativa que contribui para a formação da cidadania ativa (JACOBI 2008, *apud* MARQUES *et.al*, 2015, p.75).

Antecipe-se que a participação infiltra-se no exercício de todas as funções estatais. O Legislativo abre-se ao referendo, ao plebiscito e à iniciativa popular de leis, devendo contar também com a colaboração dos cidadãos no exercício da fiscalização do Executivo. O Judiciário passa a contar com diversos instrumentos participativos tais como as ações populares, os mandados de segurança coletivos, dentre outros. A Administração Pública, por seu turno, contará com o administrado para exercício das funções decisórias, consultivas ou de controle (PEREZ, 2004, p.35).

Dessa forma, a previsão de instrumentos de participação da sociedade no processo administrativo responde às exigências pluralistas e confere legitimidade a atuação administrativa, aproximando a Administração dos cidadãos, facilitando o controle (AMARAL, 2008, p.47). Com isso, a participação se mostra uma ferramenta de socialização da política ao passo em se deve considerá-la como um instrumento que permite com que a sociedade mantenha o diálogo e possa deliberar sobre as mais diversas questões que demandam uma atuação pública, junto ao governo.

Portanto, a participação popular na contemporaneidade representa uma possibilidade de avanço das formas de controle da Administração Pública, uma vez que por meio dela é viabilizada a fiscalização ativa dos desvios cometidos pela administração, sendo concebida, conseqüentemente, como um instrumento necessário à efetivação do escopo máximo do Estado de Direito, qual seja, a efetividade dos direitos fundamentais

5.2 CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

O Estado durante séculos foi esta instituição moderna que legitimamente se configurou como a grande instituição responsável pelo controle social que exerce sobre os indivíduos. Nesse contexto, o controle social se configurava restritamente ao exercício do Estado através das suas funções clássicas de dominação (MARQUES *et.al*, 2015, p.75). Cabe nessa conjuntura traçar um paralelo com o controle social exercido durante o período ditatorial, quando mediante o controle exclusivo do Estado a atuação e expressão popular eram incontestavelmente cerceados.

No entanto, com o advento das democracias representativas na modernidade, o Estado através dos seus representantes se viu na necessidade de manter o diálogo com os mais diversos segmentos da sociedade por meio da abertura de espaços de discussão qualificados, em que a sociedade pudesse deliberar livre e igualitariamente. A propósito destas afirmações, a construção destes espaços deixa demonstrado a sua extremada relevância na contemporaneidade, uma vez que se configuram como instâncias de democratização.

Houve o fortalecimento da estrutura de órgãos de controle estatal e difusão de espaços institucionalizados de controle social e de relação Estado-Sociedade, como conselhos gestores de políticas públicas, ouvidorias e conferências (KLEBA & COMERLATTO, 2011; GURGEL & JUSTEN, 2013, *apud* SCHOMMER, *et.al*, 2014, p.38).

Contudo, e partindo de tais aspectos, sabe-se que o controle advém da evolução do próprio conceito de democracia; concebida como um processo histórico que se fundamenta nos ideais da soberania popular, da liberdade e da igualdade de todos. Assim, a promulgação da Constituição Federal de 1988 tornou-se o marco processual de conquista mais evidenciada da democracia no Brasil (RAMALHO.; SILVA, 2012, p.4).

Deste modo, o direito a participação social na gestão pública tornou-se possível à luz da Constituição Federal de 1988, a qual, dispõe de elementos normativos que tornam possíveis o alargamento da representação e da participação plural da sociedade no campo das decisões do governo, dando o consentimento para que a sociedade atue no controle das ações dos gestores

públicos, participe da formulação das políticas públicas e fiscalize a aplicação de recursos públicos.

O controle social e a participação estão diretamente relacionados. Por meio da participação popular na gestão pública, os cidadãos podem interferir na tomada da decisão administrativa, orientando para que se adotem medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, possa exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação mediante suas ações (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2018).

Na concepção de Siraque (2005, *apud* Prata, 2015) o controle social se configura como um direito inerente ao cidadão de exercer influência sobre o agir do Estado, configurando-se como um mecanismo de exercício da soberania popular. Nesse sentido, o alargamento da participação e da representação da sociedade através da deliberação social na formulação das políticas públicas, conduzem a uma maior responsabilização do Estado no direcionamento de suas ações, diante do provimento das reais necessidades da coletividade.

Sendo assim, a transparência na gestão pública é uma necessidade incontestável, uma vez que, o poder do Estado, isto é, o poder político, pertence ao povo que transfere recursos para os dispêndios gerenciados pelos gestores públicos, sendo reconhecido como a fonte legítima dos poderes institucionais. Deste modo, afim de que se torne legítima a existência do Estado, o mesmo deve permitir com que a sociedade tenha acesso às informações pertinentes aos atos administrativos, afim de que possa exercer o seu direito de controle e fiscalização do desempenho dos governantes e dos serviços públicos fornecidos.

Sob tal enfoque, o comprometimento do Estado da Transparência Pública, ampliou-se de modo em que a obrigação da transparência na divulgação das informações foi ampliada com o advento da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei Complementar 131/2009 – Lei da Transparência Fiscal e, mais recentemente, da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso a informação (LONDERO, 2012, p.22).

Dentro deste contexto, segundo Queiroz (2001, *apud* Medeiros e Pereira, 2003) a Lei de Responsabilidade Fiscal, é considerada como a primeira tentativa específica para disciplinar a gestão fiscal no Brasil, e a propósito desta informação, pode-se citar dispositivos da referida lei, os quais se encontram conexos ao controle social, tais como o art. 48 e o art. 49:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

- **Parágrafo único.** A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (BRASIL, 1988).

Dessa forma, diversos são os órgãos e instituições fiscalizadoras as quais exercem o controle social na gestão pública; e para tanto, expõe-se como exemplo: o Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado (TCE), Tribunal de Contas do Município (TCM), Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Estadual (MPE), Controladoria Geral da União (CGU), Controladoria Geral do Estado (CGE), Poder Legislativo, Conselhos Municipais, entre outros (SILVA, SILVA.; 2012, p.5).

Nessa conjuntura, é de grande valia destacar o papel exercido pela Controladoria-Geral da União – CGU, como um órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (CGU, 2018).

A Ouvidoria-Geral da União (OGU) é responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Possui, ainda, a competência de coordenar tecnicamente o segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, de organizar e interpretar o conjunto das manifestações recebidas e produzir indicativos do nível de satisfação dos usuários dos serviços prestados pelo Poder Executivo Federal (SANTOS, et. al, 2012, p.5).

Sendo assim, torna-se proeminente mencionar o papel exercido pela CGU enquanto órgão cumpridor de múltiplos papéis além do próprio controle interno tradicional, como um órgão de controle estatal incentivador do controle social através da iniciativa conjunta entre sociedade-Estado. É nessa perspectiva, que Loureiro *et.al* (2012 *apud* Schommer *et.al*, 2014) deixa explícito o inédito papel exercido pela CGU enquanto órgão que estimula em diferentes linhas de ação e com certo grau de institucionalidade o controle da sociedade sobre o próprio Estado, por meio da combinação entre ativismo estatal e proximidade com atores sociais.

Na visão de Londero (2012) a CGU permite ainda, com que o cidadão se manifeste diretamente por meio de denúncias sobre possíveis irregularidades que venham a ocorrer na Administração Pública Federal, inclusive sanando possíveis dúvidas sobre os mais diversos assuntos afeitos ao Poder Público Federal.

No que concerne a capacitação para o controle social, a CGU fornece o chamado Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, criado no ano de 2003, com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento do controle social, de forma em que a sociedade civil e os agentes

públicos sejam orientados quanto à transparência, a responsabilização e o cumprimento dos dispositivos legais.

Portanto, a partir destes aspectos, se torna possível o reconhecimento acerca da perspectiva da participação social como um elemento-chave para garantir o controle da ação estatal, a visibilidade e a expressão das demandas sociais, a defesa e o alargamento de direitos, bem como a democratização dos processos deliberativos e de gestão (SANTOS, *et. al*, 2012). Nesse aspecto, o controle social somente se efetiva mediante a uma ativa participação do povo na gestão pública, de forma em que o monitoramento e o controle das ações governamentais se configuram como mecanismos de asseguramento e ampliação do papel de cidadão.

6 AS OUVIDORIAS PÚBLICAS NA CONJUNTURA BRASILEIRA

O significativo crescimento verificado ao longo dos últimos anos em relação ao número de ouvidorias públicas no Brasil reflete a importância desses institutos para a construção de uma gestão pública mais democrática e inclusiva (MENEZES, 2015, p.26). Partindo desta perspectiva, serão abordados aspectos intrínsecos as Ouvidorias Públicas como instâncias privilegiadas no âmbito da relação entre administração pública e cidadãos. Nessa perspectiva, será promovido um percurso teórico reflexivo em torno da presença das Ouvidorias no setor público do Brasil, afim de contribuir no debate sobre estas instituições que conforme De Mário (2011), vem se multiplicando nos diferentes níveis de governo.

6.1 CONTEXTO HISTÓRICO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS

Com o fortalecimento dos direitos dos cidadãos ante o poder do Estado, os registros históricos indicam a Suécia do início do século XIX como cenário da instituição do *Ombudsman* (FORNAZARO; SAMPAIO, 2011, p.24). Na linguagem sueca a figura do *Ombudsman* adquire o significado de representante ou procurador do povo perante o poder público.

Importante ressaltar que as ouvidorias públicas não são fenômeno recente. Em verdade, suas origens históricas remontam ao final do século XVIII e início do século XIX, quando surge, na Suécia, a figura do *ombudsman*, positivada na constituição daquele país em 5 de junho de 1809. Inicialmente responsável por vigiar a execução das ordens e leis emanadas do rei, o *ombudsman* se torna, posteriormente, “um mandatário do Parlamento, controlando, em nome deste, a Administração e a Justiça” (GOMES, 2000, p.83 *apud* MENEZES, 2015, p.14).

Conforme Santa Cruz (2016) o termo *Ombudsman*, passou a receber diferentes qualificações nos mais diversos países. Em Portugal, este tipo de profissional passa a ser chamado de *provedor*; na França o termo é traduzido como *médiateur*; e em países de língua hispânica de *defensor*.

Contudo, embora existam variações na compreensão quanto a área de atuação, responsabilidades e competências das ouvidorias em cada país, um ponto em comum une o trabalho destes profissionais, qual seja, o de proteger a população das violações de direitos, do abuso de poder, da negligência, das decisões injustas e da má gestão (SANTA CRUZ, 2016, p.27).

Nesse contexto, em se tratando das Ouvidorias Públicas no Brasil, Menezes (2011) deixa explícito que, ainda que ao longo da década de 1970 já houvessem manifestações doutrinárias em torno da criação do instituto da ouvidoria, o cenário brasileiro não se mostrava propício para tal acontecimento, uma vez que, ante o regime de exceção vivenciado na época, a participação e o controle social não se coadunavam com tal realidade. O Estado, nesse contexto, se destacava pelo seu caráter eminentemente autoritário, com a sociedade sendo afastada do direito de exercer o controle social sobre suas ações.

Contudo, e partindo de tais aspectos, as Ouvidorias Públicas ressurgem no Brasil no âmbito das discussões sobre a redemocratização por meio da criação de instrumentos que pudessem garantir a transparência e a aproximação Estado-sociedade.

Elas passaram a ser criadas em meados dos anos 1980, e defendidas por um discurso que as colocava como canais de participação popular e defensoras dos direitos humanos, como instituições que tinham como função, e atividade central, fiscalizar os atos da administração pública e garantir a efetividade dos direitos do cidadão brasileiro (DE MÁRIO, 2011, p.35)

Sendo assim, as Ouvidorias Públicas brasileiras surgem inspiradas pelo Instituto Internacional do *Ombudsman*, segundo o qual na visão de De Mário (2011) urge no século XX como um meio de extremada relevância na defesa dos direitos individuais e coletivos ameaçados pela ação do Estado. Sua fiscalização, no entanto, recaia, via de regra, sobre todos os órgãos e agentes da administração - direta ou indireta.

Dessa forma, Gomes (2004, p.44 *apud* De Mário, 2011, p.42) apregoa os papéis fundamentais do Instituto Internacional do *Ombudsman*, quais sejam:

[...] proteger o povo da violação dos direitos, abusos de poder, erro, negligência, decisão injusta, e má administração a fim de melhorar a administração pública e fazer com que as ações do governo sejam mais abertas e que o governo e funcionários sejam mais transparentes com os cidadãos.

Nesse contexto, a primeira iniciativa que se aproxima do que se conhece na atualidade por Ouvidoria Pública, conforme De Mário (2011) remonta a 1823, por meio da influência da experiência sueca, denominada nesse sentido, de “Juiz do Povo”. No entanto, somente a partir de 1960 são encontradas outras referências ao órgão, quando em 1961 tem-se a elaboração do Decreto nº 50.533 – revogado antes de ser posto em prática – com a finalidade de criar nas capitais dos estados sub gabinetes da presidência da República, os quais tinham por objetivo encaminhar aos órgãos pertinentes, isto é, aos órgãos da Administração Pública Federal, reclamações, bem como pedidos de interesse da população local.

Deste modo, na perspectiva de De Mário (2011) em meio ao debate e a reivindicação pela participação na gestão pública embasado na proposta do Instituto Internacional do *Ombdusman*, é que se encontra inserida a discussão sobre a criação de Ouvidorias Públicas no Brasil, como espaços que atuariam no controle do Estado, sendo apresentado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, um anteprojeto de lei que sugeria a implementação do que se denominaria “Defensoria do Povo”.

A temática das ouvidorias públicas esteve presente nos debates que marcaram a transição para o regime democrático no Brasil. No anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais que serviria de texto-base para a elaboração da Constituição, constava a criação de uma Defensoria do Povo. Nos termos do Artigo 56 do referido anteprojeto, a este defensor caberia a apuração de abusos e omissões de qualquer autoridade, bem como a indicação, aos órgãos competentes, das medidas necessárias a sua correção ou punição (MENEZES, 2015, p.15)

No entanto, o referido projeto não obteve êxito na sua aprovação, e a despeito de a figura do Defensor do Povo não ter sido consagrada no texto constitucional de 1988, a redação dada ao § 3º do Artigo 37 possibilitou a emergência das ouvidorias públicas no Brasil (MENEZES, 2015, p.15). Nesse sentido, mesmo diante de tais aspectos, constata-se um relevante desenvolvimento das Ouvidorias Públicas brasileiras.

Portanto, as Ouvidorias são uma realidade no Brasil, e, não obstante, servem como um instrumento democrático de defesa dos direitos dos cidadãos. Sendo assim, falar sobre Ouvidorias Públicas é falar dos direitos do cidadão e dos deveres do Estado (DE MÁRIO, 2011, p.14); e para tanto, é por meio delas que é facilitada a interlocução entre a sociedade e o Estado por meio da abertura de espaços de reivindicação e de questionamento das recorrentes irregularidades e ilegalidades praticadas no seio da gestão pública.

6.2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E AS OUVIDORIAS PÚBLICAS

As Ouvidorias públicas e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) são exemplos de instrumentos institucionais e jurídicos que, ao lado dos outros canais de participação e controle social existentes, buscam operacionalizar o princípio da democracia participativa consagrado na Constituição (SANTOS *et.al*, 2012, p.3).

Conforme o posicionamento de Lyra (2014) referenciado por Monteiro (2016) a Lei de Acesso a Informação urge com o objetivo de fortalecer e de consolidar o papel das Ouvidorias Públicas quando concede ao cidadão o amplo acesso à informação. Deste modo, a Lei de Acesso à Informação – LAI, sancionada em 18 de novembro de 2011 e vigente desde 16 de maio de 2012, regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, criando mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.⁵

Nesse sentido, a LAI regulamenta o direito fundamental do cidadão citado no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, o qual normatiza que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988). Para tanto, conforme Santos *et.al* (2012) o extenso direito ao amplo acesso à informação, além de encontrar-se instituído no mencionado art. 5º da CF, outros incisos dos artigos 37 e 216 da CF, também foram regulamentados pela Lei nº 12.527/2011.

Deste modo, ao garantir ao cidadão o direito de acesso à informação, Lyra (2014 *apud* Santa Cruz, 2016), menciona a LAI como um mecanismo de apoio as Ouvidorias Públicas, ao passo em que adota procedimentos os quais devem ser considerados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei tem caráter nacional e aplicabilidade em todas as esferas do Estado brasileiro: nas instituições da administração direta federal, empresas públicas, sociedades mistas e demais entidades sob o controle dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo também os estados, o Distrito Federal, os municípios e também as entidades não-governamentais, sem fins lucrativos, que recebem verba pública (SANTOS *et. al*, 2012, p.15).

Partindo destes aspectos, mediante a criação da Lei no Brasil, compete serem feitas algumas considerações relevantes; com isso, Santos *et.al* (2012) menciona que ao ser criada a LAI, o Brasil define e consolida o marco regulatório sobre o acesso à informação pública sob a guarda do Estado; estabelece procedimentos afim de que a Administração Pública atenda as

⁵ Disponível em: < <http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>> Acesso em: 02.dez.2018.

solicitações de informação do cidadão; e determina que o acesso à informação pública é a regra e o sigilo, a exceção.

6.3 ATUAÇÃO DA OUVIDORIA PÚBLICA E SEU CARÁTER DE INSTÂNCIA VIABILIZADORA DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL

Conforme o pensamento de De Mário (2011) as Ouvidorias se tornaram uma realidade no Brasil; e, no entanto, embora a fundamentação de uma ouvidoria seja a mesma, pertinentes diferenças entre aquelas que se encontram e no setor privado e no setor público devem ser destacadas. Nesse sentido, mediante o interesse do lucro no setor privado, as ouvidorias nesse âmbito lidam essencialmente com consumidores - mais do que com cidadãos - o que quer dizer que nesse contexto, os direitos reclamados recebem uma roupagem diferenciada daqueles das Ouvidorias Públicas, as quais lidam diretamente com os problemas do Estado. Entretanto, quer seja no setor público – nos três níveis de governo, ou âmbito privado, as Ouvidorias trazem consigo sempre o mesmo objetivo, qual seja: a defesa dos direitos daqueles que as buscam.

As Ouvidorias Públicas assumem um papel relevante quando por meio da viabilização do diálogo entre o cidadão e a Gestão Pública, agem como instâncias de promoção e de defesa de direitos, lidando de forma direta com a dívida social, com a ausência ou com a má atuação do Estado, interpretando os anseios da população de forma a tornar possível que os gestores públicos sejam orientados ante as tomadas de decisões em prol do benefício da coletividade.

Assim, pode-se ter uma visão sobre o que seria uma Ouvidoria Pública, mediante a concepção prevista no Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que define a Ouvidoria Pública como instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos as políticas e aos serviços públicos, prestados sobre qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública (MARQUES; TAUCHEN, 2014, p.500).

Dessa forma, conforme o posicionamento de Santa Cruz (2016) o referido Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014, traz como instrumento legal relacionado à atuação das Ouvidorias Públicas, instituindo no âmbito do Poder Executivo Federal, a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, ficando demonstrado, portanto, o fortalecimento das Ouvidorias Públicas no âmbito do Poder Executivo como instância de controle e de participação social.

As ouvidorias públicas assumem papel de extrema relevância para a valorização da cidadania, na medida em que se estabelecem como instâncias de promoção e defesa de direitos, viabilizando a participação e o controle social, e assegurando o fim público

da ação administrativa. A ação qualificada na mediação das relações entre cidadãos e administração possibilita a identificação de janelas de oportunidade para o aperfeiçoamento da gestão pública (MENEZES, 2015, p.16).

Nesse sentido, de acordo Marques e Tauchen (2014) a participação da sociedade na gestão de políticas e programas promovidos pelo Governo, a qual, torna possível o controle social, encontra-se garantida na Constituição Federal de 1988. Assim, Santa Cruz (2016) menciona o parágrafo 3º do art. 37 da CF de 1988, que disciplina as formas de participação do usuário no âmbito da administração pública direta e indireta, ficando demonstrada ainda, a previsão da atuação da Ouvidoria:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

- I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
- III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (BRASIL, 1988).

Com isso, a Ouvidoria se mostra como um espaço aberto a participação direta do cidadão, com a missão de promover a democracia participativa. Assim, as Ouvidorias Públicas como instituições que se constituem como espaços democráticos para o efetivo exercício da cidadania, urgem como instâncias de promoção e defesa de direitos, *locus*- privilegiado de ausculta dos cidadãos quanto a eficiência, eficácia e efetividade das políticas e dos serviços públicos. (MENEZES, 2015, p.7).

Conforme o pensamento de De Mário (2011) a Ouvidoria Pública deve atuar como “defensora” do cidadão perante a administração pública, uma vez que pode ser concebida como tal por ser um espaço de participação direta à medida em que torna visíveis os atos da administração, permitindo com que o cidadão obtenha uma prestação de contas sobre a matéria que lhe foi reivindicada. Além disso, a Ouvidoria atua também no processo de negociação dos interesses solicitados pela sociedade, referenciando-se no cumprimento dos direitos dos cidadãos, especialmente os direitos sociais, visto que muitas das reivindicações que lhes são apresentadas são referentes ao não atendimento desses direitos, ou a má prestação das políticas públicas.

Partindo de tais aspectos, a ouvidoria por intermédio de seus procedimentos institucionaliza a legitimidade que só pode ser conferida pela participação do cidadão. Ela qualifica a fala das pessoas, vinculando-as a direitos e promovendo a efetividade dos Direitos Humanos ao ouvir, reconhecer e qualificar as manifestações recebidas, encaminhando-as para

os órgãos competentes e acompanhando sua tramitação, para, posteriormente, fornecer a resposta adequada ao cidadão (MARQUES; TAUCHEN, 2014, p.507).

Nesse contexto, é possível constatar ainda, que a ouvidoria assume duas outras funções primordiais, quais sejam: a função pedagógica e a função propositiva. Deste modo, de acordo com o Ministério do Planejamento da União Europeia (2012) referenciado por Monteiro (2016), as Ouvidorias assumem um caráter pedagógico, quando atuam como instrumento educativo esclarecendo aos cidadãos sobre os seus direitos e deveres; no entanto, assumem um caráter propositivo, quando mediante as manifestações dos cidadãos, produzem relatórios gerenciais que, não obstante, deverão ser direcionados para as instâncias de gestão e controle dentro dos órgãos públicos.

Sendo assim, partindo destes aspectos e baseando-se no pensamento De Mário (2011), é possível identificar no trabalho das Ouvidorias uma via de mão dupla, uma vez que elas podem por um lado, mesmo que de forma indireta, propiciar a formação política do cidadão por meio da informação e do conhecimento; e por outro, a avaliação da qualidade da gestão, através de dados os quais, na maioria das vezes, os administradores públicos não têm acesso, ou não levam em consideração, dados estes que correspondem aos resultados da política expressos pela opinião de trabalhadores.

Deste modo, através dos dados de uma Ouvidoria se torna possível visualizar os pontos frágeis de determinada administração pública, bem como as ações que estão sendo empreendidas para a solução de tais questões (DE MÁRIO, 2011, p.51). Portanto, as ouvidorias se constituem como espaços democráticos onde qualquer cidadão interessado pode e deve manifestar o seu posicionamento acerca dos serviços fornecidos pela administração pública, devendo, não obstante, receber dela uma resposta adequada e satisfatória.

7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conforme Gehardt e Silveira (2009) uma pesquisa só se inicia mediante a existência de uma pergunta, uma dúvida para a qual se quer buscar a resposta. Portanto, como problemática do presente estudo, indaga-se: “o controle social e a participação analisados por meio dos relatórios da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba tem demonstrado o fortalecimento da democracia no Estado, no período de 2014 à 2017? ”

Assim, é com base na relação que, não obstante, deve existir entre os procedimentos de uma Ouvidoria Pública e a efetivação da democracia, essencialmente, de uma democracia participativa, que urge a presente pesquisa.

7.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Para o desenvolvimento do estudo, traçou-se um percurso metodológico fundamentado na utilização de uma pesquisa caracterizada como descritiva e exploratória, utilizando como método de procedimento a análise de dados secundários publicados nos Relatórios Gerenciais do Sistema de Ouvidoria Estadual da Paraíba dos anos de 2014 à 2017, com análise documental e pesquisa bibliográfica em artigos científicos, livros publicados na área, bem como em *sites* disponíveis na internet relacionados com o tema proposto. Quanto ao método de abordagem utilizado, o estudo classifica-se em qualitativo.

7.2 TIPO DE ESTUDO

Trata-se de um estudo de caráter exploratório e descritivo, por meio da utilização de dados secundários. Assim, o mesmo classifica-se como exploratório baseando-se na imperativa perspectiva de análise acerca da relevância da participação e do controle social exercidos através da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba- OGE, como um canal institucional que deve tornar possível o fortalecimento da democracia através dos seus procedimentos, mediante a análise dos dados dos Relatórios Gerenciais anuais gerados por ela. Em se tratando da natureza descritiva da pesquisa, foi tornado possível através de um procedimento analítico e interpretativo de dados, observar a existência da associação entre variáveis, isto é, a ação da Ouvidoria Pública e o apoio à democracia.

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados para o delineamento da pesquisa, esta classifica-se como sendo de natureza bibliográfica por meio da utilização do aporte teórico disponibilizado em livros publicados na área estudada, publicações em periódicos e artigos científicos, monografias, e na *internet*; e documental, através do uso como referencial dos Relatórios Gerenciais da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba – OGE, para tratamento analítico conforme os objetivos do estudo.

Já sob o ponto de vista da abordagem do problema, empregou-se um estudo caracterizado como qualitativo; e afim de se promover o tratamento dos dados, valeu-se do método qualificado como estatístico descritivo, mediante a estruturação de gráficos e tabelas, com a finalidade de gerar uma melhor compreensão dos dados disponíveis.

7.3 INSTRUMENTOS DE COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

Para a realização da coleta dos dados necessários para a elaboração do presente estudo, utilizou-se como referência os Relatórios Gerenciais da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba - OGE referentes ao período de 2014 à 2017.

Sabendo-se que Ouvidoria Geral do Estado atua junto a todas as secretarias e órgãos do Governo Estadual na coordenação da Rede Estadual de Ouvidorias⁶, deve-se destacar a princípio que os Relatórios Gerenciais anuais da OGE são alimentados, essencialmente, conforme dados dos relatórios específicos da Rede de Ouvidorias do Estado. Com base nisso, num primeiro momento foram avaliados o total de demandas recebidas na Rede Estadual de Ouvidorias no decorrer de cada ano, seguidas dos seus percentuais de resolutividade média, afim de se ter conhecimento acerca da quantidade de demandas que são recebidas na Rede para serem sistematizadas pela Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba.

Com isso, instituiu-se como um dos objetivos específicos do presente estudo, “mapear quais Unidades do Governo do Estado obtiveram o maior número de demandas nos anos de 2014 à 2017 e o seus respectivos índices de resolutividade através dos dados da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba”. Deste modo, concebeu-se promover uma análise qualitativa dos referidos relatórios gerenciais anuais, de maneira específica; e para tanto, foi promovido um recorte para fins analíticos, das 10 (dez) primeiras unidades que obtiveram maior demandas no decorrer de cada ano do quadriênio mencionado, devido a inexpressividade do uso de um quantitativo maior de unidades. Nessa conjuntura, em cada uma das análises foram consideradas dentre as 10 (dez) unidades, aquelas que responderam pelos maiores e menores números de demandas, sendo expressados, por conseguinte, 03 (três) exemplos de assuntos mais demandados dentre elas.

Contudo, e partindo de tais aspectos, a análise dos relatórios correspondeu a quantidade e a especificidade dos dados que foram disponibilizados. Deste modo, deve-se destacar que estes não são expressos de maneira uniformizada em todos eles, o que, não obstante conduz ao entendimento de que o método de avaliação de variáveis poderá divergir em relação a cada relatório. Portanto, cita-se como exemplo o relatório gerencial do ano de 2014, o qual trata-se do Relatório da Rede de Ouvidorias do Estado, onde as variáveis analisadas divergem em certo sentido das variáveis dos anos posteriores.

7.4 CARACTERIZAÇÃO DA OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA - PB

⁶ Disponível em: <<http://ouvidoria.pb.gov.br/index.php/sobre-o-oge>> Acesso em: 28.nov.2018.

Criada em 17 de março de 2007, pela Lei 9.186 e regulamentada suas atribuições pelo Decreto Estadual de nº 34.631 de 2003⁷, a Ouvidoria Geral do Estado – OGE, atua junto a todas as secretarias e órgãos do Governo Estadual na coordenação da Rede Estadual de Ouvidorias Públicas. Nesse sentido, a OGE tem como missão encaminhar as demandas recebidas através das tipologias de denúncia, reclamação, sugestão, elogio e informação, interagindo com todo o Governo do Estado através da intersetorialidade do Banco de Dados gerado pelos relatórios quantitativos, qualitativos e propositivos.

Deste modo, a OGE se mostra como uma ferramenta importante para o Governo alcançar a excelência da qualidade dos serviços prestados à sociedade, por meio da segurança de um canal de manifestação e representação dos interesses da coletividade, uma vez que assume como objetivo precípua, o estabelecimento de um contínuo canal de interação entre sociedade-Estado, fortalecendo a democracia participativa e o controle social, contribuindo com a gestão pública, por meio do encaminhamento dos relatórios para análise que viabilizam a formulação de políticas públicas eficazes.

Nesse contexto, a OGE tem a transparência como um dos seus princípios, e dessa forma, a entrega de relatórios aos setores públicos e a sociedade visam o fortalecimento da prática de Transparência Pública, a partir do envio dos relatórios das Ouvidorias da Rede para Ouvidoria Geral⁸.

8 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste momento da pesquisa tem-se a análise e discussão dos seus resultados, mediante a apreciação dos Relatórios Gerenciais da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba – PB, referentes aos anos de 2014 à 2017, os quais, são essencialmente estruturados por meio do envio de relatórios específicos da Rede Estadual de Ouvidorias. A princípio promoveu-se a análise do total de demandas acessadas na Rede, atendo-se em conformidade aos seus índices de resolutividade média. A posteriori, foram analisados de forma numérica e qualitativamente, de forma especificada, os Relatórios Gerenciais dos respectivos anos de 2014 a 2017, por meio da aplicação da metodologia de seleção das 10 (dez) unidades do Governo do Estado que obtiveram mais demandas no decorrer do quadriênio, atendo-se a perspectiva de análise daquelas que foram mais e menos demandadas dentre as 10 (dez), e os seus respectivos índices

⁷ Dados disponíveis no Relatório Gerencial da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba referente ao ano de 2017.

⁸ Os dados utilizados neste subtópico encontram-se disponíveis no Site da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba e no Relatório Gerencial da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba referente ao ano de 2017.

de resolutividade. Por fim, foram expostos os assuntos que foram alvo de maior demanda em cada uma das mesmas.

Portanto, partindo do objetivo geral do presente estudo, qual seja o de “analisar qual a relevância da participação e do controle social via Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba – PB, como um espaço institucional que deve viabilizar o fortalecimento da democracia, com base nos dados dos Relatórios Gerenciais, dos anos de 2014 à 2017”; serão demonstradas através da análise numérica e qualitativa dos relatórios, a importância do papel da Ouvidoria Pública como um instrumento que contribui com a gestão pública por meio do princípio da transparência e de proteção dos direitos dos cidadãos.

8.1 TOTAL DE DEMANDAS ACESSADAS NA REDE ESTADUAL DE OUVIDORIAS NO QUADRIÊNIO – 2014-2017

A Ouvidoria Geral do Estado, vem desde 2013 orientando habitualmente a Rede Estadual de Ouvidorias no que diz respeito a obrigatoriedade de entrega de relatórios mensais aos setores de respectivas pastas mencionando dados quantitativos, qualitativos e resolutivos, assim como ações desenvolvidas no âmbito de cada ouvidoria (RELATÓRIO – OGE, 2017). Todavia, os Relatórios Gerenciais da Ouvidoria Geral do Estado se fundamentam, essencialmente, mediante a sistematização dos dados concernentes a toda Rede de Ouvidorias do Estado – Ouvidorias Setoriais/Correspondentes, afim de que sejam entregues ao Chefe do Poder Executivo.

Com isso, conforme a avaliação dos Relatórios Gerenciais dos respectivos anos de 2014 à 2017, pôde-se ter acesso ao total de demandas que foram acessadas no quadriênio na Rede Estadual de Ouvidorias do Estado, e seus respectivos índices de resolutividade média, os quais se encontram expressos a seguir:

Tabela 1 – Acesso de demandas na Rede Estadual de Ouvidorias e seus índices de resolutividade entre 2014 - 2017

ANO	TOTAL DE DEMANDAS ACESSADAS NO QUADRIÊNIO	RESOLUTIVIDADE MÉDIA
2014	13.854	NI = NÃO INFORMADO
2015	15.767	66,63%
2016	8.236	75,85%
2017	13.324	80,16%
TOTAL	51.181	-

Fonte: Relatórios Gerenciais da Ouvidoria Geral do Estado/Sistema de Ouvidoria Estadual – 2014/ 2016/2017 (organizado pela autora).

De acordo com a Tabela 1, constata-se que no ano de 2014 houve um total de 13.854 demandas acessadas na Rede Estadual de Ouvidorias do Estado, no entanto, mediante os dados que foram expostos no relatório do referido ano, não foi tornado possível quantificar o índice de resolutividade das mesmas, conforme será especificado adiante. Por conseguinte, no ano de 2015 foram registradas 15.767 demandas o que representou um aumento de 13,8% em relação ao período anterior; e para tanto, em 2015 a resolutividade média correspondeu a um índice de 66,63% (10.506 demandas solucionadas). Em 2016 foram contabilizadas 8.236 demandas, o que condiz a uma queda de 47,8% em relação ao ano anterior; no entanto, em se tratando da taxa de resolutividade, a mesma apresentou um aumento no percentual de cerca de 75,85% (6.327 demandas solucionadas). Por fim, no que se refere ao ano de 2017, a quantidade demandada assumiu valores semelhantes aos apresentados em 2014 com um quantitativo de 13.324 demandas, todavia a taxa de resolutividade continuou em ascensão com um percentual de resolutividade de 80,16% (10.681 demandas solucionadas).

8.2 ANÁLISE QUALITATIVA DO RELATÓRIO GERENCIAL E PROPOSITIVO DA REDE DE OUVIDORIAS DO ESTADO DO ANO DE 2014

Segundo demonstrado no Relatório Gerencial e Propositivo da Rede de Ouvidorias do Estado referente ao ano de 2014, os dados apresentados no documento foram alimentados conforme dados dos relatórios recebidos pelas Ouvidorias Setoriais/Correspondentes da Rede de Ouvidorias do Estado, como também, do *software* pioneiro destinado a Ouvidoria Geral do Estado, para acompanhamento de demandas na Rede de Ouvidorias e Secretarias (GoldenDoc) (RELATÓRIO OGE, 2014, p.3).

Contudo, e partindo de tais aspectos, o mencionado *software* por se tratar de um *software* primário que não compreendia todas as informações técnicas e recursos desejados acabava por apresentar, em certo sentido, divergências em sua totalidade de demandas, o que, não obstante influenciava na fidedignidade dos dados.

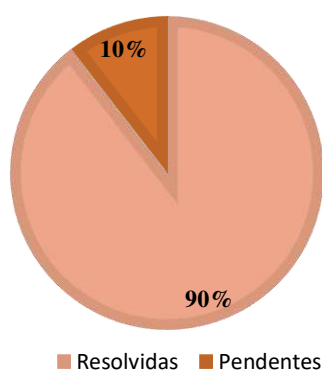
Deste modo, a época de 2014, a Controladoria Geral do Estado, através do Sistema Integrado de Governança da Paraíba - SIGE, a Defensoria Pública do Estado e a Companhia de Processamento de dados - CODATA, juntamente com a Ouvidoria Geral do Estado, se encontravam em fase de desenvolvimento e implantação de um novo *software* comum às

demais Ouvidorias das Secretarias e Órgãos do Governo do Estado, com o objetivo de atender a todos os requisitos necessários para o controle das demandas, com exceção das Ouvidorias da Secretaria de Saúde do Estado, as quais já se encontravam vinculadas a um software específico, o chamado “Ouvidor SUS”. Dessa forma, o referido *software* estaria disponível para a qualificação da Rede de Ouvidorias, no mês de março do ano seguinte.⁹

Partindo de tais considerações, cabe nesse contexto fazer uma ressalva de que a análise dos dados do ano de 2014 que serão feitas adiante, divergirão, em certo sentido, das análises dos anos posteriores, uma vez que os índices de resolutividade das 10 Secretarias e Órgãos do Governo do Estado mais demandadas durante o ano não constaram no relatório.

No entanto, a seguir serão analisados o grau de resolutividade de demandas referente a toda a Rede Estadual de Ouvidorias durante o ano, bem como os órgãos e secretarias que obtiveram o maior número de demandas no decorrer do ano de 2014.

Gráfico 1 – Índice de Resolutividade da Rede de Ouvidorias em 2014



Fonte: Relatório Gerencial e Propositivo da Rede de Ouvidorias do Estado – 2014 (organizado pela autora).

De acordo com Lyra (2014) todas as ouvidorias públicas brasileiras têm como pretensão se configurar como legítimas porta-vozes da sociedade. Deste modo, a ouvidoria tem como racionalidade preponderante a garantia da defesa dos direitos e do atendimento ao cidadão. Nesse sentido, foram recebidas na Rede Estadual de Ouvidorias no ano de 2014 um total de 13.854 demandas e, no entanto, deste total, 6.811 teriam sido resolvidas. Além disso, o relatório

⁹ Dados obtidos através do Relatório Gerencial e Propositivo da Rede de Ouvidorias do Estado – 2014.

expõe, em conformidade, que o índice de resolutividade de demandas na Rede no mesmo ano, teria correspondido a um percentual de 90%.

Todavia, tornou-se possível constatar uma discrepância nos dados, uma vez que, se foram solucionadas 90% das demandas que foram recebidas, o total de demandas solucionadas deveria corresponder a um quantitativo de 12.499 demandas (o que, não obstante, corresponde a um percentual de 49,16%).

Partindo disso, caso fosse assumido que foram solucionadas 6.811 demandas e que ficaram pendentes 798 demandas, seria obtido um valor total de 7.706 demandas resolvidas e pendentes. Assim, subtraindo-se este valor do total de demandas, obtém-se um quantitativo de 6.248 demandas, as quais são se encontram classificadas nem como “resolvidas” nem como “pendentes”, e, deste modo, não se pode concluir que o referido valor faz jus a classe de “demandas não resolvidas”.

Portanto, partindo de tais aspectos, serão consideradas abaixo as 10 (dez) unidades da Rede de Ouvidorias Estadual, as quais foram alvo de maiores demandas no decorrer do ano de 2014.

Tabela 2 – 10 Unidades da Rede de Ouvidorias do Estado da Paraíba com maior número de demandas em 2014

Ranking	Unidades	Nº de Demandas
1º	DETRAN- Dep. Estadual de Trânsito	7.710
2º	PBPREV	4.151
3º	CAGEPA- Comp. De Água e Esgotos da Paraíba	1.317
4º	Sistema Penitenciário	152
5º	SEE – Secretaria do Estado de Educação	143
6º	Polícia Militar	106
7º	SEAD- Secretaria de Estado da Administração	62
8º	IMEQ – Inst. De Met. E Qualidade Ind. Da Paraíba	23
9º	PROCON – Prog. Est. De Orientação e Def. do Consumidor	22
10º	CINEP – Comp. De Desenvolvimento da Paraíba	13

Fonte: Relatório Gerencial e Propositivo da Rede de Ouvidorias do Estado – 2014 (organizado pela autora).

Conforme já mencionado no relatório gerencial da Rede de Ouvidorias do Estado referente ao ano de 2014, não se expressa o índice de resolutividade das demandas das referidas unidades do Governo, as quais foram alvo de um maior quantitativo de acesso. No entanto, conforme observado, o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN); a Previdência do Estado da Paraíba; e a Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (CAGEPA), foram os órgãos mais

demandados no decorrer do ano, correspondendo a um índice de 95,13% das demandas de toda Rede de Ouvidorias no decorrer do ano.

8.3 ANÁLISE QUALITATIVA DO RELATÓRIO GERENCIAL DA OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO ANO DE 2015

Conforme afirma De Mário (2011) a Ouvidoria se configura como um espaço de participação direta que se define por ser “defensora” do cidadão perante a administração pública, se justificando como tal, ao passo em que torna visíveis os atos da administração, garantindo ao cidadão uma prestação de contas sobre o tema que lhe foi reivindicado. Com isso, o relatório gerencial da Ouvidoria do Estado da Paraíba referente ao ano de 2015, deixa justificado em seu corpo teórico o reconhecimento da necessidade da promoção de uma efetiva interlocução entre a sociedade e o governo para o fortalecimento da democracia participativa.

Tratando-se dos aspectos estruturais do relatório, isto é, do método utilizado para sua configuração, constatou-se que o mesmo foi construído mediante a participação de 17 (dezessete) Ouvidorias que compõem a Rede de Ouvidorias do Estado, na Reunião de Avaliação e Planejamento promovida pela OGE, em março de 2015.¹⁰

Foram pontuadas, por conseguinte, no Relatório (2015) metas prioritárias para serem executadas no ano de 2016; assim, a implantação *software* classificou-se como sendo uma meta que deveria vir a ser alcançada (o qual só veio a ser implantado em agosto de 2015 e não em março, conforme previsto no relatório de 2014, no entanto, com previsão de instalação somente para fevereiro de 2016), e unida a ela, a estruturação da OGE em um local mais apropriado ao público; a difusão interna e externa da OGE através de campanhas, seminários e pesquisas; e uma maior interatividade entre gestores e a Ouvidoria.

Lyra (2004, *apud* Monteiro, 2016) ao se referir às Ouvidorias Públicas, caracteriza-as como um legítimo instrumento da democracia participativa, ao passo em que possibilita ao cidadão ter voz ativa, quando suas críticas, denúncias e sugestões passam a ser recebidas pela administração como meio de contribuir para o aprimoramento da gestão pública.

Com isso, de acordo com o Relatório (2015) houve uma diminuição percentual de 5,19% na entrada de demandas no ano de 2015 em detrimento ao ano de 2014, justificado pelo aumento de investimentos, captação de recursos e ações executadas pelo Governo do Estado em todas as áreas de atuação. No entanto, quando analisados correlativamente de forma mais específica

¹⁰ Dados obtidos através do Relatório Gerencial Quantitativo/Qualitativo da Ouvidoria Geral do Estado – 2015.

ambos os relatórios, constata-se que em 2014 foram acessadas 13.854 demandas, enquanto que em 2015 a quantidade de demandas foi de 15.767, ficando demonstrado, portanto, que não houve uma queda na quantidade de demandas acessadas na OGE de um ano para o outro, mas um aumento de 13,08%

Partindo disso, para fins analíticos do estudo, foram analisadas quanti-qualitativamente a seguir, as 10 (dez) Unidades do Governo do Estado as quais fazem parte da Rede de Ouvidorias do Estado da Paraíba que obtiveram mais acessos em 2015, atentando-se para as unidades mais e menos acessadas dentre as 10 (dez), e abordando em conformidade, a título de conhecimento, alguns dos assuntos que foram alvo de maiores demandas nas unidades em questão, no período de janeiro a dezembro.

Tabela 3 – 10 Unidades da Rede de Ouvidorias do Estado mais acessadas em 2015

Ranking	Unidade	Quantidade demandada	Índice correspondente a quantidade demandada	Resolutividade (demandas resolvidas)	Índice de resolutividade das demandas
1º	Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba - DETRAN-PB	3.824	24,25%	779	20,37%
2º	PB PREV	3.160	20,05%	3.160	100%
3º	Secretaria do Estado da Saúde	3.073	19,50%	2.251	83%
4º	Secretaria do Estado da Receita	1.871	11,87%	1.832	97,90%
5º	Companhia de Água e Esgoto da Paraíba – CAGEPA	1.642	10,42%	1.593	97%
6º	Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba – OGE	1.037	6,58%	-	-
7º	Secretaria de Estado da Educação	345	2,19%	83	23,77%
8º	Ouvidoria de Polícia – SEDS	308	1,96%	188	61%
9º	Agência Estadual de Vigilância Sanitária – AGEVISA	141	0,90%	43	29,79%
10º	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária	118	0,75%	76	63,56%
-	SUBTOTAL =	15.519	98,47%	10.005	64,47%
-	Outras unidades: Polícia Militar; FUNESC; FUNAD; EMPASA; PB – TUR; SUPLAN; CINEP.	248	1,60%	195	89,95% ¹¹
-	TOTAL =	15.767	100%	10.200	64,70%

Fonte: Relatório Gerencial quantitativo/qualitativo da Ouvidoria Geral do Estado – 2015 (organizado pela autora).

¹¹ Valor médio de resolução das demandas.

De acordo com a Tabela 3 constata-se que no ano de 2015, as 03 (três) unidades do Governo do Estado as quais foram alvo de maiores demandas no decorrer do ano, foram: o DETRAN, com 3.824 demandas; a PBPREV, com 3.160; e a Secretaria do Estado da Saúde, com 3.073. Deste modo, mediante a soma do quantitativo de demandas das mencionadas unidades, depreende-se que as mesmas foram responsáveis por um percentual de 63,08% em relação a quantidade total de demandas da OGE no ano de 2015.

De acordo com Lombardi (2018, *apud* Moreira, 2018) “a ouvidoria, é vista como um instrumento de participação social, transparência e cooperação”. Assim, a ouvidoria quando bem gerenciada, torna-se um relevante mecanismo de ponte com a sociedade, permitindo com que a população seja ouvida quanto aos seus posicionamentos. Contudo, e partindo desta conceituação, torna-se possível observar que, o DETRAN em 2015, foi órgão que obteve o maior quantitativo de demandas no decorrer do ano, configurando-se, porém, como a unidade que obteve o menor índice de resolutividade de suas demandas, correspondendo a um percentual de 20,37%. Para tanto, a PBPREV e a Secretaria de Saúde apresentaram taxa de resolutividade de 100% e 83% respectivamente. Partindo disso, a título de conhecimento, cabe destacar ainda o índice de resolutividade da Secretaria do Estado da Receita e a CAGEPA, as quais obtiveram um percentual de resolução de 97,90% e 97%, apresentando, portanto, elevados índices de resolução de demandas.

Todavia, em se tratando das unidades que obtiveram um menor número de pleitos, destaca-se a Secretaria de Estado da Administração Penitenciária, com 118 demandas; a Agência Estadual de Vigilância Sanitária – AGEVISA, com 141; e a Ouvidoria de Polícia – SEDS, com 308 demandas, correspondendo, portanto, a um percentual de 3,61% em relação ao total do quantitativo de demandas da OGE no ano em questão.

Por fim, no que refere ao índice de resolutividade das mencionadas unidades, a Secretaria de Estado da Administração Penitenciária e a Ouvidoria da Polícia obtiveram um índice de resolutividade acima de 60% (63,56% e 61%, respectivamente). A AGEVISA, entretanto, obteve o menor índice de resolutividade dentre as três unidades analisadas (29,79%).

Portanto, vários foram os assuntos os quais foram alvo de demandas nas mencionadas unidades supracitadas, isto é, tanto nas unidades que corresponderam aos maiores índices de demandas no decorrer do ano, quanto as que receberam ínfimas demandas. No entanto, a título de conhecimento serão destacadas a seguir as unidades e seus respectivos assuntos mais demandados no ano de 2015.

Três assuntos mais demandados das unidades mais acessadas em 2015:

- Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba – DETRAN-PB: demora na emissão CNH-Triagem interior; entrega de CNH via correios; mau atendimento; demora no ressarcimento de taxas aos usuários;
- PB PREV: liberação de folha de rendimentos 2014/2015 (Outros); reclamação de Retroativo de Aposentadoria; informação sobre aposentadoria;
- Secretaria de Estado da Saúde: demora no atendimento; solicitação de melhoras na estrutura física e instalações; solicitação de falta de medicação.

Três assuntos mais demandados das unidades que obtiveram um menor percentual de demandas em 2015

- Secretaria de Estado da Administração Penitenciária: objetos ilícitos; agressão; ameaça;
- Agência Estadual de Vigilância Sanitária – AGEVISA: estado precário das ambulâncias; ambulâncias sem alvará; farmácia com medicamentos vencidos;
- Secretaria de Estado da Educação: agressão verbal em Escola Estadual; ausência de professores em sala de aula; acúmulo de cargo público.

8.4 ANÁLISE QUALITATIVA DO RELATÓRIO GERENCIAL DA OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO ANO DE 2016

De acordo com De Mário (2011) ao se falar de Ouvidoria, intrinsecamente se fala de Estado democrático e de Direitos Humanos, ao passo em que se deve concebê-la como um canal condutor de opiniões, reclamações e denúncias. Nessa seara, mediante o procedimento de envio dos relatórios da Rede de Ouvidorias para a OGE, se torna possível observar a premente busca da mesma para o fortalecimento da democracia no Estado da Paraíba.

Com base nisso, ao passo em que os relatórios gerenciais figuram-se como instrumentos de gestão direcionados ao auxílio no aprimoramento dos serviços públicos, tornou-se possível identificar por meio do relatório em questão - disponibilizado para a apreciação dos gestores públicos – avanços na qualidade dos serviços das Ouvidorias da Rede do Estado.

Para tanto, em se tratando da perspectiva de estruturação do relatório em questão, o mesmo esteve fundamentado nos indicadores e relatórios específicos da Rede de Ouvidorias do Estado da Paraíba, como também em elementos da Avaliação de Desempenho da Rede e Planejamento/Metas 2017, sendo construído através da participação de 25 ouvidorias as quais compunham a Rede de Ouvidorias do Estado (RELATÓRIO – OGE, 2016, p.6).

Partindo disso, sabe-se que a democracia significa um processo permanente de busca de realizações da dignidade da pessoa humana, pois é no reconhecimento do outro que está o cerne da Ouvidoria (DE MÁRIO, 2011, p.75). Por isso, conforme mencionado no relatório, a OGE deixou demonstrada a sua prioridade em se posicionar pró-ativamente diante das demandas que lhe foram dirigidas, fomentar o diálogo com os demandantes e com os gestores, promover a qualificação com a equipe de Ouvidores, entre outras ações.

Portanto, foi constatada uma significativa diminuição no quantitativo de demandas acessadas em 2016, tanto na Rede de Ouvidorias, quanto na Ouvidoria Geral em relação aos anos anteriores. Assim, em 2014 e 2015 o total de demandas na Rede foi de 13.854 e 15.767, respectivamente; no entanto, em 2016 esse quantitativo foi de 8.236. Deste modo, os possíveis fatores para essa considerável diminuição se é deixada explícita no relatório, e para tanto, são estimados fatores explicativos positivos e negativos, os quais se pode citar:

1. Fatores positivos:

- Melhoria na qualidade dos serviços prestados.

2. Fatores negativos:

- Diminuição da política de difusão (não comparecimento da OGE nas audiências do Orçamento Democrático);
- Espaço Físico e localização inadequada da OGE;
- A não observância do envio de dados para sistematização do relatório anual por algumas Ouvidorias da Rede;
- Não observância dos prazos para respostas das demandas (cumprimento do Decreto (34.147/13).¹²

Deste modo, serão analisadas a seguir, as 10 (dez) unidades do Governo do Estado que foram mais demandadas no decorrer do ano de 2016, atendo-se as unidades que foram mais e menos demandadas dentre elas, e os seus respectivos índices de resolutividade.

¹² Os dados obtidos no subtópico foram disponibilizados no Relatório Gerencial quantitativo/qualitativo da Ouvidoria Geral do Estado – 2016.

Tabela 4 – 10 Unidades da Rede de Ouvidorias do Estado com maior número de acessos em 2016

Ranking	Unidade	Quantidade demandada	Índice correspondente a quantidade demandada	Resolutividade (demandas respondidas)	Índice de resolutividade das demandas
1º	Secretaria de Estado da Saúde	2.913	35,37%	2.273	78%
2º	Companhia de Água e Esgoto da Paraíba – CAGEPA	1.235	15%	1.211	98%
3º	PB PREV	1.167	14,17%	1.167	100%
4º	Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba – DETRAN	620	7,53%	239	38,54%
5º	Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba – OGE	517	6,28%	243	47%
6º	Secretaria de Estado da Educação – SEE	471	5,72%	236	50%
7º	Agência de Regulação do Estado da Paraíba – ARPB	374	4,55%	351	93,83%
8º	Agência Estadual de Vigilância Sanitária – AGEVISA	222	2,70%	161	72,09%
9º	Ouvidoria de Polícia – SEDS	211	2,57%	44	20,38%
10º	Ouvidoria da Polícia Militar –PB	113	1,38%	75	66,37%
-	SUBTOTAL =	7.843	95,27%	6.000	76,50%
-	Outras Unidades: FUNAD; JUCEP; EMPASA; CINEP; Secretaria de Estadual da Receita; SEIRHMACT; FUNESC; SUPLAN; DOCAS; PB-TUR.	393	4,73%	246	81,93% ¹³
-	TOTAL =	8.236	100%	6.246	75,83%

Fonte: Relatório Gerencial Quantitativo/Qualitativo da Ouvidoria Geral do Estado – 2016 (organizado pela autora).

¹³ Valor médio de resolução das demandas.

Conforme exposto na Tabela 4, referente as 10 (dez) unidades do Governo do Estado que obtiveram os maiores índices de demandas em 2016, constata-se que as unidades que foram alvo de maiores demandas no decorrer do ano, foram: a Secretaria de Estado da Saúde com um quantitativo de 2.913 demandas, a CAGEPA com 1.235 demandas e a PBPREV com 1.167. Assim, quando somados os acessos nas referidas unidades, constata-se que as mesmas apresentaram um percentual de 64,5% em relação ao total da quantidade demandada na OGE durante o ano.

No que se refere ao índice de resolutividade, a CAGEPA e a PBPREV mantiveram índices de resolutividade semelhantes ao ano anterior, correspondendo a um percentual de 98% e 100% respectivamente. Partindo disso, cabe fazer uma ressalva para a Secretaria de Estado da Saúde a qual, apesar de ter apresentado uma queda de 5,24% no total de demandas em relação ao ano de 2015, apresentou em conformidade uma queda no índice de resolutividade passando de um percentual de 83% em 2015 para 78% em 2016.

Além destes aspectos, destaca-se ainda o índice de resolutividade da ARPB, a qual obteve um considerável percentual de resolutividade, de 93,8%. Além disso, observa-se, por conseguinte, que o DETRAN apresentou uma queda de 83,8% em relação ao total de demandas no ano anterior, ao passo que houve uma melhora no índice de resolutividade, passando de 20,37% em 2015 para 38,54% em 2016.

Em relação as unidades que obtiveram um menor quantitativo de demandas durante o ano de 2016, ressalta-se: a Ouvidoria da Polícia Militar, com um quantitativo de 113 demandas; a Ouvidoria de Polícia – SEDS, com 211 demandas e a AGEVISA com 222 demandas, as quais, quando somadas corresponderam a um índice de 6,65% em relação ao quantitativo de demandas da OGE no mesmo ano.

Em se tratando do índice de resolutividade, a AGEVISA e a SEDS se mantiveram entre as unidades com o menor número de demandas, entretanto, houve uma aumento no índice de resolutividade da AGEVISA passando de 29,79% em 2015 para 72,09% em 2016; e uma queda no índice de resolutividade da SEDS a qual passou de 61% em 2015 para 20,38% em 2016. Contudo, e partindo de tais constatações, a Ouvidoria de Polícia Militar, em 2015 não figurou entre as 10 unidades mais demandadas durante o ano, já em 2016 a mesma passou a ocupar a 10ª colocação das unidades mais demandadas com um percentual de resolutividade 66,37%.

No que se refere, portanto, aos três assuntos que foram mais demandados nas unidades (mais e menos demandadas no decorrer do ano) mencionadas acima, destacam-se:

Três assuntos mais demandados nas unidades mais acessadas em 2016:

- Secretaria de Estado da Saúde: demora na realização de cirurgias; satisfação com recursos humanos (elogios); falta/demora na aquisição de medicamentos;
- Companhia de Água e Esgoto da Paraíba – CAGEPA: manutenção de água; falta de água; manutenção de esgoto;
- PB PREV: senhas de acesso a contracheque; abono de permanência; pensão vitalícia.

Três assuntos mais demandados nas unidades que obtiveram um menor percentual de demandas em 2016:

- Ouvidoria da Polícia Militar- PB: contrair dívidas e não pagar; ameaça; mau atendimento;
- Ouvidoria de Polícia- SEDS: abuso de autoridade; outras denúncias contra policiais; outros tipos de violência física;
- Agência Estadual de Vigilância Sanitária – AGEVISA: supermercados; farmácias; lanchonetes.

8.5 ANÁLISE QUALITATIVA DO RELATÓRIO GERENCIAL DA OUVIDORIA DO ESTADO/SISTEMA DE OUVIDORIA ESTADUAL DE 2017

A instituição Ouvidoria, vem cada vez mais se materializando como um instrumento relevante de gestão e de políticas públicas, se configurando como uma ferramenta imprescindível para a administração pública (DE MÁRIO, 2011). Deste modo, conforme justificado no Relatório (2017) a Ouvidoria Geral do Estado tem como objetivo precípua estabelecer um canal contínuo de comunicação entre a sociedade e o Governo do Estado, ao passo em que contribui para a gestão pública a partir do envio de relatórios para posterior análise do Chefe do Poder Executivo, afim de que sejam formuladas inovadas e melhores políticas públicas, fortalecendo as políticas de transparência e de controle social.

Com isso, o Relatório Gerencial do ano de 2017 foi estruturado com base em três relevantes pilares: o Sistema de Ouvidorias (*software*); o Banco de dados da Rede Estadual de Ouvidorias; e pela Sistematização das potencialidades e fragilidades através de instrumentos

avaliativos, isto é, o Encontro Estadual da Rede de Ouvidorias (RELATÓRIO – OGE, 2017, p.40).

Deste modo, conforme publicado no Relatório da OGE – (2017), o ano de 2017 teve como marco para as Ouvidorias Públicas, a promulgação da Lei nº 13.460/2017, a qual se encontraria em vacância até junho de 2018, dispondo, não obstante, sobre “participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública, atribuindo as ouvidorias o canal legítimo para mediar e acolher as reclamações, denúncias, sugestões e elogios do cidadão à Administração Pública”.

Com isso, através do pensamento de De Mário (2011) pode-se acrescentar que a Ouvidoria se conforma, portanto, como um instrumento que tem por objetivo garantir que a distância entre representantes e representados, não gere, na prática, governos distantes dos interesses e das precisões de seus cidadãos, a ponto de estes não se verem representados nos primeiros.

Partindo destes aspectos, e em se tratando do quantitativo de demandas na OGE no ano de 2017, quando promovida uma análise correlativa com o ano de 2016 (ano de menor quantitativo de demandas no quadriênio proposto para fins do presente estudo) constata-se um aumento de 61,8% no número de demandas acessadas através da Ouvidoria Geral e pela Rede Estadual de Ouvidorias, o que, segundo o relatório, decorreu de uma maior visibilidade destes serviços no trabalho de divulgação nas plenárias do Orçamento Democrático, bem como em outras ações que foram desenvolvidas pela rede.

Nesse contexto, conforme trazido no Relatório (2017), no tocante a resolutividade de demandas das unidades do Governo do Estado apresentadas, constata-se que o percentual de resolução foi de 80,16%¹⁴, o que, não obstante, é considerado como um êxito obtido, quando sinaliza para a Ouvidoria do Estado da Paraíba como um mecanismo de defesa dos direitos dos cidadãos, de controle social e de fortalecimento da democracia participativa. No entanto, embora sinalizados estes aspectos, ficou demonstrada a necessidade de se conduzir a Ouvidoria do Estado a uma maior consolidação, quando analisados os percentuais de resolutividade de algumas ouvidorias específicas, que carecem por parte da gestão pública, de eficiência no trâmite de respostas e demandas.

Deste modo, serão analisados a seguir as 10 unidades do Governo do Estado mais demandadas no decorrer do ano de 2017, atendo-se as unidades que foram mais e menos demandadas e os seus respectivos índices de resolutividade.

¹⁴ Dado obtido através do Relatório Gerencial da Ouvidoria Geral do Estado/Sistema de Ouvidoria Estadual 2017.

Tabela 5 – 10 Unidades da Rede de Ouvidorias do Estado com maior número de acessos em 2017

Ranking	Unidade	Quantidade demandada	Índice correspondente a quantidade demandada	Resolutividade (demandas respondidas)	Índice de resolutividade das demandas
1º	Secretaria de Estado da Receita	3.834	29,01%	3.796	99%
2º	Secretaria de Estado da Saúde	3.763	28,48%	3.046	80,94%
3º	PB PREV	1.330	10,07%	1.330	100%
4º	Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba- OGE	895	6,78%	-	-
5º	Companhia de Água e Esgoto da Paraíba – CAGEPA	824	6,24%	792	96%
6º	Agência de Regulação do Estado da Paraíba – ARPB	742	5,62%	643	86,60%
7º	Secretaria de Estado da Educação – SEE	438	3,32%	180	41%
8º	Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba - DETRAN-PB	369	2,80%	223	60,35%
9º	Ouvidoria de Polícia – SEDS	258	1,96%	60	23,25%
10º	Ouvidoria da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB	158	1,20%	143	90%
-	SUBTOTAL =	12.611	95,48%	10.213	80,98%
-	Outras unidades: Ouvidoria da Polícia Militar; Secretaria de Estado da Administração Penitenciária; JUCEP; FUNAD; CINEP; PB-TUR; PROCON-PB; Ouvidoria do Corpo de Bombeiros Militar – PB.	603	4,52%	367 ¹⁵	84,63% ¹⁶
-	TOTAL=	13.214	100%	10.580	80,06%

Fonte: Relatório Gerencial da Ouvidoria Geral do Estado/Sistema de Ouvidoria Estadual 2017 (organizado pela autora).

¹⁵ Valor obtido com exceção da Agência Estadual de Vigilância Sanitária – AGEVISA, uma vez que o índice de resolutividade da unidade não foi informado.

¹⁶ Valor médio da resolução das demandas (com exceção da AGEVISA).

Mediante a análise da Tabela 5 constata-se que em 2017 foram contabilizadas pela OGE um total de 13.214 demandas, muito embora uma inconsistência nos dados tenha sido constatada, uma vez que fora exposto no relatório do ano em questão, que foram recebidas na Rede 13.324 demandas. Contudo, e partindo de tais aspectos, as três unidades responsáveis pelo maior quantitativo de acessos no ano de 2017 foram: a Secretaria de Estado da Receita, com 3.834 demandas; a Secretaria de Estado da Saúde, com 3.763; e a PBPREV, com 895. Assim, quando somadas as demandas das referidas unidades, depreende-se que as mesmas corresponderam a um percentual de 67,56% em relação ao total de demandas na OGE no mesmo ano.

Em se tratando dos seus índices de resolutividade, a Secretaria de Estado da Receita apresentou uma taxa de resolutividade de 99%, o que corresponde a um quantitativo de 3.796 demandas resolvidas; por conseguinte, a Secretaria de Estado de Saúde apresentou um incremento percentual de 29,17% no número de demandas em relação ao ano de 2016, porém apresentou uma melhora na taxa de resolutividade, que passou de 78% em 2016 para 80,94% em 2017; a PB PREV, por último, manteve a taxa de resolutividade de 100%, a qual vinha apresentando nos anos anteriores.

Dentre as unidades menos demandadas observa-se a UEPB, com 158 demandas; a Ouvidoria da SEDS, com 258; e o DETRAN, com 369; e para tanto, quando somadas as demandas dessas unidades, obtém-se um percentual de 5,96% em relação ao total do período. Partindo disso, no que se refere aos seus respectivos índices de resolutividade, a UEPB apresentou uma resolutividade de 90%, com 143 demandas sanadas; e a SEDS manteve uma percentual resolutividade semelhante ao ano anterior, com 23,25% das demandas solucionadas. Nesse contexto, merece destaque a evolução do Detran no período, uma vez que em 2015 a unidade liderava o ranking das unidades com mais demandas e apresentava uma taxa de resolutividade de apenas 20,27%. No entanto, no ano seguinte a mesma passou a ocupar a quarta posição do referido ranking, apresentando em conformidade, uma maior resolutividade, correspondendo a um percentual de 38,54%. Por fim, no ano de 2017, a unidade passou a ocupar a oitava posição, com um salto na taxa de resolução, a qual passou para 60,35%. Portanto, em suma, quando comparado o período de 2015 a 2017, o DETRAN apresentou uma queda no número total de demandas da ordem de 90,35%, ao passo que a resolutividade saltou de 20,27% para 60,35%.

Sendo assim, os assuntos que foram alvo de maiores demandas nas mencionadas unidades acima (de maiores e menores percentuais de demandas), foram:

Três assuntos mais demandados das unidades mais acessadas em 2017:

- Secretaria de Estado da Receita: imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA informações gerais; legislação Tributária – ICMS; cadastro de contribuintes;
- Secretaria de Estado da Saúde: elogios/satisfação de profissionais no atendimento; solicitação/demora de cirurgias; solicitação/falta de medicamento;
- PB PREV: retroativo de aposentadorias; senha contracheque; certidão.

Três assuntos mais demandados das unidades que obtiveram um menor percentual de demandas em 2017:

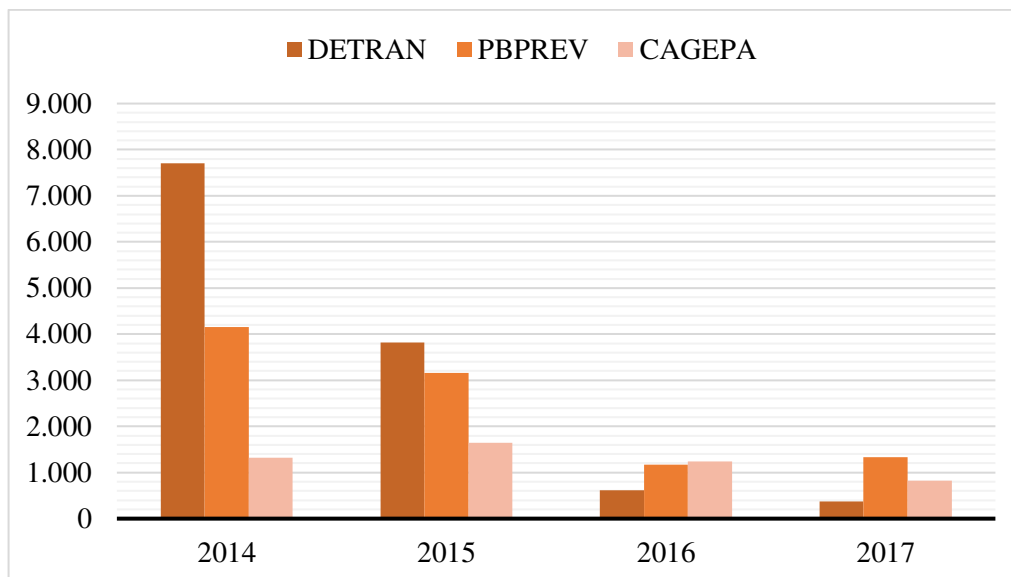
- Ouvidoria da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB: Serviço de Informação ao Usuário – SIU; atendimento virtual (demandas de todos os 08 Campis); dúvidas e dificuldades de utilização no sistema web da IES;
- Ouvidoria de Polícia – SEDS: deficiência do serviço policial (mau atendimento dos Policiais Civis/IPC – Falta de cédulas do RG e de exames); abuso de autoridade; outros tipos de violência;
- Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba - DETRAN-PB: deficiência do serviço policial (Mau atendimento dos Policiais Civis/IPC – falta de cédulas do RG e de exames); abuso de autoridade; outros tipos de violência.

8.6 EVOLUÇÃO DE DEMANDAS DAS UNIDADES DO GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA NO QUADRIÊNIO – 2014-2017

Partindo da análise dos relatórios gerenciais da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba – OGE, dos anos de 2014 à 2017 tornou-se possível observar/analisar o quadro de evolução de demandas das unidades do Governo do Estado da Paraíba no decorrer dos respectivos anos.

Para tanto, destaca-se que foram analisadas a evolução de demandas das seguintes unidades do Governo do Estado: Departamento de Estadual de Trânsito da Paraíba – DETRAN; a PBPREV e a Companhia de Água e Esgoto da Paraíba – CAGEPA, uma vez que as mesmas figuraram dentre as 10 (dez) unidades mais demandadas nos respectivos anos do quadriênio.

Gráfico 2 - Evolução de demandas no quadriênio 2014-2017



Fonte: Relatórios Gerenciais da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba – OGE – 2014/2015/2016/2017 (organizado pela autora).

Assim, quando analisado o período de 2014 à 2017, percebe-se que apesar destas unidades estarem dentre aquelas às quais foram alvo de maiores demandas nos respectivos anos, o número total de acessos apresentou considerável queda em todos anos e em quase todas as unidades supracitadas. Com disso, dentre elas destaca-se o DETRAN que em 2014 apresentou um total de 7.710 acessos e em 2017 teve esse número reduzido para 369. No entanto, as demais unidades apresentaram redução no quantitativo de demandas ano após ano no período analisado, com exceção da PBPREV e da CAGEPA. A primeira demonstrou leve crescimento entre 2016 e 2017; e a segunda apresentou crescimento entre 2014 e 2015, porém nos anos subsequentes apresentou redução no número de demandas.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

Conforme versado durante o percurso teórico do estudo e mediante a análise dos relatórios da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba referentes aos anos de 2014 à 2017, observa-se que as Ouvidorias Públicas são ajustadas como instrumentos de participação popular fundamentais para a proximidade entre a sociedade e o poder público. Deste modo, torna-se relevante admitir o caráter democrático atribuído as ouvidorias como espaços públicos nos quais é tornado possível com que o cidadão exerça o controle sobre as ações do Estado, reclame o seu direito e tenha acesso às informações necessárias para a avaliação e a cobrança de políticas públicas.

Nesse contexto, como resposta ao problema que deu margem à presente pesquisa, o qual, traduz seguinte questionamento “o controle social e a participação analisados por meio dos relatórios da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba tem demonstrado o fortalecimento da democracia no Estado, no período de 2014 à 2017?”; sinaliza-se a princípio a contribuição para o fortalecimento da democracia participativa no Estado, quando disponibilizados os relatórios gerenciais pela Ouvidoria Geral do Estado para a apreciação da sociedade civil. No entanto, além disso, à medida em que as demandas foram sendo solicitadas em todos os órgãos do Governo do Estado, pode-se inferir através dos dados das taxas de resolutividade, as quais foram essencialmente aumentando, que a pressão/participação social tende a figurar-se como um elemento essencial para a consecução dos direitos e conseqüentemente para o progresso democrático do Estado da Paraíba.

Para tanto, partindo do objetivo geral instituído para o presente estudo, qual seja o de “analisar qual a relevância da participação social via Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba – PB, como um espaço institucional viabilizador do controle social e do possível fortalecimento da democracia, com base nos dados dos Relatórios Gerenciais da Ouvidoria Geral do Estado, no período de 2014 à 2017”, foi trazido à tona a importância da participação e do controle social, via Ouvidoria do Estado, como mecanismos que têm sido utilizados em prol do benefício da coletividade, garantindo a preservação dos direitos dos cidadãos e permitindo, por conseguinte, com que o poder público seja conduzido a agir de forma transparente e responsável ante as tomadas de decisões.

Com base no objetivo específico instituído a princípio para o presente estudo, qual seja o de “apresentar reflexões acerca da efetivação de uma democracia participativa e suas implicações na consolidação do Estado democrático de direito” adentrou-se na perspectiva da consolidação da democracia participativa mediante as limitações do regime democrático representativo, pressupondo uma inovação no relacionamento Estado-sociedade mediante a ideia de uma participação que ultrapassa os “limites” do voto eleitoral, viabilizando uma maior abertura do Estado a participação da população na vida política. E para tanto, tais aspectos conduziram ao entendimento da sua intrínseca ligação ao Estado democrático de direito quando nesse contexto, o poder emana do povo, e ele participa ativamente no processo decisório.

Em se tratando do objetivo específico de “expor a importância do controle social como forma de empoderamento da sociedade na construção de uma gestão pública democrática”, fica demonstrada a relevância do controle social no Brasil, como um mecanismo de exercício da soberania popular ante as decisões do governo e de auxílio a estruturação de uma Gestão Pública baseada em princípios democráticos, quando torna possível com que a sociedade

participe ativamente no controle das ações dos gestores públicos, participando da formulação das políticas públicas e fiscalizando a aplicação de recursos públicos.

Deste modo, partindo do objetivo de “mapear quais unidades do Governo obtiveram o maior número de demandas nos anos de 2014 à 2017 e os seus índices de resolutividade pelos dados da Ouvidoria Geral do Estado da Paraíba”, a partir da análise específica de cada relatório do referido quadriênio, e mediante a seleção das dez unidades do Governo do Estado que foram mais demandadas no transcorrer de cada ano, atendo-se aos dados das unidades mais e menos acessadas, constata-se que de acordo com os registros referentes ao ano de 2014, os mesmos apresentaram inconsistências e contradições no que diz respeito ao número de demandas e à resolutividade, o que impossibilitou uma análise adequada dos dados deste ano, não sendo tornado possível obter-se informações confiáveis e precisas dos mesmos.

Contudo, no ano de 2015, as três unidades do Governo do Estado alvo de maiores demandas foram: o DETRAN com 3.824 demandas; a PBPREV, com 3.160 e a Secretaria do Estado da Saúde, com 3.073. Outrossim, no ano de 2016 representando 64,5% das demandas em relação ao total de demandas da OGE no ano, tem-se a Secretaria de Estado da Saúde, com um quantitativo de 2.913 demandas; a CAGEPA com 1.235 demandas e a PBPREV com 2.167; e, por fim, no que se refere ao ano de 2017 as três unidades responsáveis pelo maior quantitativo de acessos foram: a Secretaria de Estado da Receita, com 3.834 demandas; a Secretaria de Estado da Saúde, com 3.763 e a PB PREV com 895.

Partindo destes aspectos, conforme assegura Lyra (2014) torna-se necessária uma cuidadosa sistematização dos dados por parte das Ouvidorias através da elaboração de um banco de dados que viabilize o seu cruzamento e análise. Para tanto, esta não é uma realidade em grande parte das Ouvidorias; e, por conseguinte, as que seguem esta perspectiva acabam por cometer falhas, seja na coleta/levantamento dos dados ou em sua análise, elaboração de relatórios e escoreta divulgação.

Sendo assim, falhas foram detectadas mediante a análise dos relatórios da OGE referentes ao quadriênio proposto para fins analíticos do presente estudo. Por isso, como sugestões de melhorias para a OGE, destaca-se: uma melhor organização dos relatórios gerenciais, afim de que a sociedade possa ter acesso a documentos que permitam uma análise correta dos dados, visto que foram verificadas dubiedades nos mesmos no decorrer das análises; a disponibilização dos relatórios de maneira em que a análise dos dados possa ser feita através de *software*, de forma a facilitar o controle social bem como, as pesquisas científicas que tenham por finalidade abordar a temática, utilizando por conseguinte os dados dos mesmos; e disponibilizar questionários para os solicitantes da Ouvidoria do Estado, afim de que os mesmos

possam externar sua avaliação quanto ao atendimento da OGE. Portanto, novos estudos devem surgir no intuito do aprofundamento do tema ouvidoria pública e controle social de fundamental importância para o fortalecimento da democracia.

REFERÊNCIAS

AMARAL, A. S. **Princípios Estruturantes das Agências Reguladoras e os Mecanismos de Controle**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ABRUCIO, Fernando L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Caderno ENAP, n. 10. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1997.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) **Participação popular em políticas públicas**: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p. Disponível em: < <http://www.polis.org.br/uploads/939/939.pdf>> Acesso em: 21.nov. 2018.

BARROS, A.C.; **Curso transparência na gestão pública**: controle cidadão /coordenação, Cliff Villar; ilustração, Carlus Campos. – Fortaleza: Edições Demócrito Rocha/ TCE, 2017. 96p. (Curso em 06 Fascículos). Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle_Cidadao/fasciculo_6_novo.pdf>. Acesso em: 28.out.2018.

BITENCOURT, C.; PASE, E.S.; **A necessária relação entre democracia e controle social**: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social na Administração Pública. Revista de Investigações Constitucionais. Curitiba. Vol.2. Janeiro/abril 2015. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/43663>>. Acesso em: 29. Setembro. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BOBBIO, N.; **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

COMPARATO, B.; Ouvidorias Públicas como Instrumentos para o Fortalecimento da Democracia Participativa e para a Valorização da Cidadania. Cap. 2 p. 43-53. Disponível em:<http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_ouvidoria_capitulo_02.pdf>. Acesso em: 29. Setembro. 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2º ed. Rio de Janeiro; Campus, 2003.

CGU, Transparência e Controladoria Geral da União, 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 27. Nov. 2018.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DE MÁRIO, C.G. **Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil**. Jundiaí, Paco Editorial: 2011.

DE MÁRIO, C.G. **Ouvidorias Públicas em debate**: Possibilidades e Desafios. Jundiaí, Paco Editorial: 2011.

DEMO, Pedro. **Pobreza da Política**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1991.

FERLIE, Ewan et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FERNANDÉZ. E. G.; **Novos instrumentos de participação**: entre a participação e a deliberação. In: CUNHA, E.S.M.; SILVA, E.M. (Orgs.); experiências internacionais de participação. Minas Gerais, 2010. cap.1.

FERREIRA, F.M.G. **A Revisão da Doutrina Democrática**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, n.1, 1992, p. 19/37.

FORNAZARO, M.I.; SAMPAIO, M.L.B. A construção das Ouvidorias. cap.1. SÃO Paulo: UNICAMP, 2011. In: MÁRIO, C.G.; **Ouvidorias Públicas em debate**: Possibilidades e Desafios. Jundiaí, Paco Editorial: 2011.

GEHARDT, T. E.; SILVEIRA, D.T. **Métodos de pesquisa**. Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS. Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>> Acesso em: 18. Out. 2018.

GUERRA, E.M. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. v.32, ed.4.

GOMES, Manoel E. A. Camargo e. Do Instituto do Ombudsman à construção das Ouvidorias Públicas no Brasil. In: *Autônomas x Obedientes. A Ouvidoria Pública em debate*. Rubens Pinto Lyra, João Pessoa: UFPB, 2004.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camago. **O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras**: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em direito administrativo. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n.44, p.59-110, abr./jun.2011.

HABERMANS, J. (1997). **Direito e Democracia entre facticidade e validade II**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.) **Conselhos Municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

JR.; CASARÕES. **O impeachment do Presidente Collor**: a literatura e o processo. Lua nova, São Paulo, 82: 163-200, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n82/a08n82.pdf>> Acesso em: 19. Out. 2018

Kleba, M. E., & Comerlato, D. (2011). Vivências de empoderamento no exercício da participação social em conselhos gestores de políticas públicas. *Administração Pública e Gestão Social*. 3 (1), 23-42, jan./mar. Recuperado de <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/45/46#.Uj4lkIYjJXk>>. Acesso em: 27.nov.2018.

LAI – LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, 2018. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acao-a-informacao>> Acesso em: 02.dez.2018.

LEITE, P.B; MARTINS, A.L; **O Controle Interno no Município de Santana dos Garrotes-PB**. Trabalho de conclusão de curso. Universidade Aberta do Brasil, 2011. Disponível em:<http://biblioteca.virtual.ufpb.br/files/o_controle_interno_do_municapio_de_santana_dos_garrotes__pb_1343829740.pdf> Acesso em: 27.nov.2018.

LIMA, T.A.P.; LIMA, M. G. **Ações de transparência na Gestão Pública**: Estudo de caso no município de Sousa/PB. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Aberta do Brasil, 2012. Disponível em: <http://biblioteca.virtual.ufpb.br/files/aaaes_de_transparancia_na_gestao_publica_estudo_de_caso_no_municapio_de_sousapb_1343835166.pdf> Acesso em: 27.nov.2018.

LYRA, Rubens Pinto. **A Ouvidoria Pública no Brasil**: Modelos em Disputa. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

Loureiro, M.R., Abrucio, F.L., Olivieri, C., & Teixeira, M.A.C. (2012). **Do controle interno ao controle social**: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. 17 (60), jan./jun. Recuperado de <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980/2851>>. Acesso em: 27.nov.2018.

LONDERO, B. A.; **Controle na Administração Pública Brasileira**: Bases Normativas da Transparência e do Acesso às Informações Públicas para Efetivação do Controle Social. Trabalho de conclusão de curso. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS. 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/422/Londero_Bruno_Alex.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10.out. 2018.

LOMBARDI, L. **A Ouvidoria como Instrumento de Participação Social e Transparência**. Goiânia, 2018. 72 p. Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional-PROFIAP. Universidade Federal de Goiás, 2018.

MACIEL, D. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**. 2011. Disponível em: <https://www.proec.ufg.br/up/694/o/11_artigos_o_governo.pdf>. Acesso em: 08. Outubro. 2018.

MARQUES, P.M.F.; TAUCHEN, G.; **Ouvidorias públicas**: Cidadania e participação na perspectiva da ação comunicativa. RBPAAE - v. 30, n. 3, p. 497 - 511 set./dez. 2014. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/57611/34576>> Acesso em: 20. Out. 2018.

MARQUES, D.G.G. et al. Democracia e Controle Social: A problemática da autonomia nos Conselhos paraibanos. In: SILVA, J.I.A.O.; MONTEIRO, J.M. **Tecituras da democracia**: Uma visão plural dos Direitos Humanos e Políticas Públicas. 2015, cap. 4.

MARQUES, D.G.G. et.al. A voz popular e a voz do Governo: Um estudo sobre o Conselho do Orçamento Participativo de Campina Grande- PB, Brasil. In: SILVA, J.I.A.O.; MONTEIRO, J.M. **Tecituras da democracia**: Uma visão plural dos Direitos Humanos e Políticas Públicas. 2015. cap.5.

Martins Pereira, Ricardo; Anthony Falk, James. **O controle social na gestão pública**: as funções de fiscalização e de ouvidoria dos Tribunais de Contas do Brasil. 2003. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Gestão e Pública p/ o Desenvolvimento do Nordeste, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/7868>> Acesso em: 06. Outubro. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MEDEIROS. P. H. R.; PEREIRA, J.M.; **Controle Social no Brasil**: Confrontando a Teoria, o Discurso Oficial e Legislação com a Prática. Revista do TCU. Out/Dez, 2003. Disponível em: <[file:///C:/Users/PC/Downloads/701-Texto%20do%20artigo-1418-1-10-20151014%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/701-Texto%20do%20artigo-1418-1-10-20151014%20(1).pdf)> Acesso em: 17.outubro. 2018.

MENEZES, R. do A.; **Ouvidorias Públicas Federais**: Análise dos elementos que contribuem para a promoção da Gestão Social. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_2088.pdf> Acesso em: 21.out.2018.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO; UNIÃO EUROPÉIA. **Relatório Participação Social na Administração Pública Federal**: desafios e perspectivas para criação de uma Política Nacional de Participação. Brasília: Projeto Apoio dos Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil, 2012. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf>> Acesso em: 29.out. 2018.

MINGHELLI, M.; **Orçamento Participativo**. Uma leitura jurídico-política. Canoas: Ed. ULBRA, 2005. 116p.

MOREIRA, Rênio Adauto Venâncio. Percepção dos servidores sobre a importância da implantação da Ouvidoria Pública Municipal de Monteiro - Paraíba. (**Artigo científico**) CDSA. Sumé - PB: [s.n], 2018.

NASCIMENTO, E.R. **Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2010. ed.2.

OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA – OGE, 2018. Disponível em: <<http://ouvidoria.pb.gov.br/index.php/sobre-o-oge>> Acesso em: 28.nov.2018.

PAIVA, A.R. **O Público, O Privado e a cidadania possível**. A construção do espaço público brasileiro. 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

PEREZ, M.A.; **A Administração Pública Democrática**: Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIAGET, Jean. *El estructuralismo*. Buenos Aires: Proteo, 1969.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.

PINHO, J. A. G. & Sacramento, A. R. S. (2008, novembro). **Accountability já podemos traduzi-la para o Português?** Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Salvador, BA, Brasil, 16.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em: 01 set. 2018.

QUEIROZ, Cid H. **A Lei de Responsabilidade Fiscal no Contexto da Reforma do Estado**. Brasília. BNDES, 2001.

RAMALHO, M.E.N.; SILVA, L.A.C. **Avanços e limites da participação social e do controle social no Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Santa Inês – PB**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Aberta do Brasil. 2012. Disponível em:<http://biblioteca.virtual.ufpb.br/files/avancos_e_limites_da_participacao_social_e_do_controle_social_no_conselho_municipal_de_assistencia_social_do_municipio_de_santa_inas__pb_1343400569.pdf>. Acesso em: 27.nov.2018.

RODRIGUES, D.O.F. et.al. A construção do controle social nos Conselhos Municipais: Estudo de caso na Prefeitura Municipal de Sumé-PB. In: SILVA, J.I.A.O.; MONTEIRO, J.M. **Tecituras da democracia**: Uma visão plural dos Direitos Humanos e Políticas Públicas. 2015, cap.6. 117-141.

REICHARD, Ch. The “New Steering Model” and the citizen. *German Journal of Urban Studies*, v. 14, n.2, 2002.

ROCHA, A.C.; **Accountability na Administração Pública**: Modelos Teóricos e Abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança – Brasília. v. 14. n. 2, p. 82-97, 2011. Disponível em: <https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/viewFile/314/pdf_162>. Acesso em: 30.out.2018.

SANTOS, A.H.O. *et.al.* **Orientações para a implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas**: rumo ao sistema participativo. Controladoria-Geral da União.

Ouvidoria-Geral da União. Brasília – DF, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf> Acesso em: 07.out. 2018.

SANTA CRUZ MONTEIRO, Rita de Cássia. Ouvidoria da Superintendência Regional do Departamento Nacional da Paraíba: Olhar dos servidores e usuários. 73f. **Monografia** (Especialização em Gestão Pública). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, João Pessoa, 2016.

SCHOMMER, P.C.; DAHMER, F.; SPANIOL, E.L.; Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. **Administração Pública e Gestão Social**, 6(1), jan-mar 2014, 35-47. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/578/328>> Acesso em: 17. Outubro. 2018.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SILVA, José Afonso da, op. cit., p.106.

SILVA, F.K.S.; SILVA, L.A.C.; **Análise do controle social na Gestão Pública: Um estudo de caso no Município de Areia-PB**. Universidade Aberta do Brasil. Trabalho de Conclusão de curso. 2012. Disponível em: <http://biblioteca.virtual.ufpb.br/files/analise_do_controle_social_na_gestao_publica_um_estudo_de_caso_no_municapio_de_areia_pb_1343925075.pdf> Acesso em: 28.nov.2018.

TORO, J.B.; **A construção do público: cidadania, democracia e participação**. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio: Brasil, 2005, 112p.

ZORZAL, G.; **Democracia Representativa e Democracia Participativa: Limites e complementaridade**. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Espírito Santo. Espírito Santo, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/PC/Downloads/8567-21021-1-SM%20(1).pdf> Acesso em: 30. set.2018.