



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

ANA KARLA DE SOUSA SEVERO

A OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E
DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: A análise da sua atuação no Hospital Universitário
Onofre Lopes

MOSSORÓ/RN

2023

ANA KARLA DE SOUSA SEVERO

A OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E
DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: A análise da sua atuação no Hospital Universitário
Onofre Lopes

Dissertação apresentada ao Mestrado em
Direito do Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade Federal Rural
do Semi-Árido, como requisito para
obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Estado, conflito e
direitos fundamentais.

Orientador: Prof. Dr. Mário Sérgio Falcão
Maia.

MOSSORÓ/RN

2023

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

SS498 Severo, Ana Karla de Sousa.
o A OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: A análise da sua atuação no Hospital Universitário Onofre Lopes / Ana Karla de Sousa Severo. - 2023. 98 f. : il.

Orientador: Mário Sérgio Falcão Maia.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em Direito, 2023.

1. Ouvidoria Pública. 2. Participação Social.
3. Democracia. I. Maia, Mário Sérgio Falcão, orient. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

ANA KARLA DE SOUSA SEVERO

A OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E
DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: A análise da sua atuação no Hospital Universitário
Onofre Lopes

Dissertação apresentada ao Mestrado em
Direito do Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade Federal Rural
do Semi-Árido, como requisito para
obtenção do título de Mestre em Direito.

Defendida em: 17 / 05 / 2023.

BANCA EXAMINADORA

MARIO SERGIO FALCAO
MAIA:02802045407

Assinado de forma digital por
MARIO SERGIO FALCAO
MAIA:02802045407
Dados: 2023.05.18 07:48:42 -03'00'

Prof. Dr. Mário Sérgio Falcão Maia

[REDACTED]

Profª. Dra. Mariana de Siqueira

MARCUS PINTO
AGUIAR

Assinado de forma digital por
MARCUS PINTO AGUIAR
Dados: 2023.05.18 08:02:26 -03'00'

Prof. Dr. Marcus Pinto Aguiar

DEDICATÓRIA

Ao **Manifestante**, razão do meu exercício profissional na Ouvidoria, dedico esta dissertação, que se tornou factível através da vida compartilhada nesse espaço. Ao levar à Ouvidoria, com imensurável sofrimento, suas dores e preocupações, me fez conhecer a beleza do acolhimento, da escuta empática, oportunizando a mim o exercício da solidariedade, do respeito, da generosidade, da luta cotidiana por direitos, conduzindo-me a lições inestimáveis.

AGRADECIMENTOS

Em nossas trajetórias precisamos ter como alicerce os familiares, os amigos, os professores, os valores e sonhos que queremos para nós e para a sociedade. Sinto uma gratidão indescritível pela oportunidade de construir este estudo, pelo apoio dos que estiveram ao meu lado e pelas referências que tive. Espero poder retribuir auxiliando sempre na construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Assim, agradeço ao meu pai, Carlos Antônio Severo, e à minha mãe, Maria do Carmo de Sousa Severo, que se sacrificaram e abdicaram de seus projetos pessoais para que eu tivesse a oportunidade de estudar. Na infância não compreendia a dimensão tão significativa desse esforço e exemplos de resiliência e de luta. Obrigada pelo amor inesgotável, pela atenção e incentivo constantes que se tornaram decisivos em todas as minhas conquistas.

Ao universo por sua força criadora e aos seres espirituais pela proteção constante e vibrações que não se explicam, só se sentem, e em especial por terem concedido luz e forças para trilhar este belo caminho.

Agradeço aos meus avós e aos demais familiares, meus primos e minhas tias que sempre se fizeram presentes com seu carinho, dedicação e cuidado.

Aos meus irmãos, Thelmo Henrique de S. Severo e Ana Kalliny de S. Severo, pelas inúmeras alegrias e pelo apoio constante, principalmente neste período tão delicado e importante de minha vida.

Agradeço a Pedro Ivo Valentim, meu companheiro, por estar com muito afeto ao meu lado, partilhando as angústias, as incertezas e as alegrias desta jornada.

Agradeço aos usuários do Hospital Universitário Onofre Lopes que, na simplicidade, partilharam a força cotidiana pela sobrevivência e luta por seus direitos, me conduzindo a grandes ensinamentos.

Agradeço aos companheiros de trabalho na Ouvidoria, pela construção coletiva deste serviço, por cada desafio compartilhado e por ajudar a encontrar a beleza cotidiana do trabalho em ouvidoria.

Agradeço aos Ouvidores que integraram e integram a Rede de Ouvidorias da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares bem como à Ouvidoria-Geral pelo compartilhamento de saberes e pela luta incessante em direção ao fortalecimento de espaços mais acolhedores, humanizados e democráticos.

Agradeço à turma do Mestrado em Direito, em especial aos amigos mais próximos pelo companheirismo, auxílio e motivação constantes neste percurso.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Mário Sérgio Falcão Maia, pela confiança em mim depositada, por me encorajar rumo à consolidação deste trabalho.

Agradeço aos professores e discentes dos Cursos de Direito, da UFRN; de Tecnologia em Lazer e Qualidade de Vida, do IFRN; e da Especialização em Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, da UFRN, por me conduzirem ao entendimento de que o saber não é fragmentado e deve ser construído considerando a complexidade e diversas nuances relacionadas à essência do ser humano.

Agradeço aos professores e servidores da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, pela paciência, orientação e incentivo constantes, pelo conhecimento e experiências construídos e partilhados nesta fase.

Agradeço a todos os meus professores pelos grandes ensinamentos que contribuíram significativamente para este período de crescimento pessoal e, sobretudo, de formação acadêmica.

*Eu não estou interessado
Em nenhuma teoria
Nem nessas coisas do oriente
Romances astrais
A minha alucinação
É suportar o dia-a-dia
**E meu delírio
É a experiência
Com coisas reais**
Mas eu não estou interessado
Em nenhuma teoria
Em nenhuma fantasia
Nem no algo mais
**Longe o profeta do terror
Que a laranja mecânica
anuncia
Amar e mudar as coisas
Me interessa mais
Amar e mudar as coisas
Me interessa mais***

(Alucinação, Belchior)

RESUMO

A presente pesquisa tem como referência a Constituição Federal de 1988 que consagra o Estado Democrático de Direito, por meio da qual sustenta-se o arcabouço normativo que confere legitimidade formal e efetividade à democracia. As ouvidorias como espaço de participação cidadã e de controle social encontram base jurídica na Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a defesa de direitos e de participação dos usuários da Administração Pública; e na Lei nº 12.527/2012, que trata do direito de Acesso às Informações públicas, delineado pelas transparências passiva e ativa. Esse estudo tem como propósito analisar a atuação e o desempenho da Ouvidoria do Hospital Universitário Onofre Lopes, instituição pública vinculada à Universidade Federal do Rio Grande do Norte, responsável pela formação de profissionais da área da saúde e de prestação de serviços à população usuária do Sistema Único de Saúde nesse Estado. A metodologia compreende a abordagem quanti-qualitativa, sendo a pesquisa de natureza exploratória e empírica, utilizando-se quanto ao procedimento, investigações bibliográfica e documental com a análise de legislações, artigos e demais obras científicas relativas ao tema. Com base no aporte teórico levantado e, através de uma perspectiva crítico-reflexiva, tece considerações sobre a atuação e o desempenho dessa ouvidoria hospitalar, tendo como referência as informações e indicadores coletados no *sítio* do Hospital e nos painéis públicos de monitoramento “Resolveu?” e “LAI”. Os resultados obtidos demonstram que a Ouvidoria apresenta bons indicadores quanto à sua atuação e desempenho, sendo importante para efetivação da participação cidadã, entretanto, evidenciam também lacunas que ensejam melhorias especialmente relativas à transparência ativa. À guisa de conclusão, entende que a Ouvidoria cumpre parcialmente o papel e atribuições previstos em dispositivos legislativos e orientações administrativas e destaca a possibilidade de utilização desse estudo para aperfeiçoamento desse órgão e, conseqüentemente, no fortalecimento do exercício da cidadania e de promoção da transparência.

Palavras-chave: Ouvidoria Pública; Participação Social; Democracia.

ABSTRACT

The present research has as reference the Federal Constitution of 1988 that enshrines the Democratic State of Law, through which the normative framework that confers formal legitimacy and effectiveness to democracy is sustained. Ombudsman offices as a space for citizen participation and social control find a legal basis in Law No. 13,460/2017, which provides for the defense of rights and participation of Public Administration users; and in Law nº 12.527/2011, which deals with the right of Access to Public Information, outlined by passive and active transparency. The purpose of this study is to analyze the work and performance of the Ombudsman of the Hospital Universitário Onofre Lopes, a public institution linked to the Federal University of Rio Grande do Norte, responsible for training health professionals and providing services to the population using the System. Only Health in this State. The methodology comprises a quantitative and qualitative approach, with an exploratory and empirical research, using, in terms of procedure, bibliographical and documental investigations with the analysis of legislation, articles and other scientific works related to the subject. Based on the theoretical support raised and, through a critical-reflexive perspective, it makes considerations about the performance of this Ombudsman, having as reference the information and indicators collected on the Hospital website and on the public monitoring panels “Resolveu?” and “LAI”. The results obtained demonstrate that the Ombudsman presents good indicators regarding its performance and performance, being important for the realization of citizen participation, however, they also show gaps that lead to improvements, especially regarding active transparency. In conclusion, it understands that the Ombudsman partially fulfills the role and attributions provided for in legislative provisions and administrative guidelines and highlights the possibility of using this study to improve this body and, consequently, to strengthen the exercise of citizenship and the promotion of transparency.

Keywords: Public Ombudsman; Social Participation; Democracy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Resolutividade (Quadriênio 2019-2022)	69
Figura 2 – Tempo médio de respostas (Quadriênio 2019-2022)	72
Figura 3 – Satisfação com o atendimento (Quadriênio 2019-2022)	74
Figura 4 - Tipos das manifestações	75
Figura 5 - Transparência Passiva.....	76
Figura 6 – Satisfação sobre o serviço de Transparência Passiva	77
Figura 7 – Transparência Ativa	78
Figura 8 – Requisitos de Transparência Ativa não cumpridos ou parcialmente cumpridos	79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Canais de Atendimento da Ouvidoria.....	67
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de Manifestações por Canal de Atendimento (Quadriênio 2019-2022)	67
Tabela 2 – Índices de Resolutividade por ano	70
Tabela 3 – Respostas dentro e fora do prazo e tempo médio por ano	72

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL	18
2.1 Os modelos democráticos de Representação e de Participação	18
2.2 O exercício da cidadania no Brasil	22
2.3 Instrumentos de participação social e de exercício da cidadania no Brasil	31
3 AS OUVIDORIAS PÚBLICAS NO CENÁRIO BRASILEIRO	34
3.1 Ouvidorias Públicas: Marcos históricos e consolidação no Brasil	34
3.2 Atribuições normativas e operacionalização das atividades em Ouvidoria	40
3.3 As Ouvidorias Públicas e os seus pressupostos de atuação	44
4 AS OUVIDORIAS PÚBLICAS E O TRATAMENTO INSTITUCIONAL DE CONFLITOS	48
4.1 Conflito: conceito e abrangência	48
4.2 Instrumentos para o tratamento de conflitos em um ambiente democrático	52
5 PERCURSO METODOLÓGICO	61
5.1 Aspectos metodológicos da pesquisa	61
5.2 O cenário institucional.....	63
6 ANÁLISE E RESULTADOS	65
6.1 Canais de atendimento da Ouvidoria	67
6.2 Resolutividade.....	69
6.4 Satisfação dos Usuários.....	73
6.5 Tipos das manifestações.....	74
6.6 Transparências Passiva e Ativa	76
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS.....	83

1 INTRODUÇÃO

O Brasil passou por transformações sociopolíticas e culturais significativas, que repercutiram de maneira singular nas instituições públicas. Tais mudanças são frutos de diversas lutas, de reivindicações sociais e do processo de amadurecimento das instituições, as quais ocorreram ao longo do percurso histórico e político e que culminaram com a promulgação da Constituição Federal em 1988, denominada Constituição Cidadã (BERTACHINI, 2014).

A Carta Magna está fundamentada em valores democráticos que expressam o reconhecimento da cidadania e o valor da sociedade em suas relações com o Estado. Tais relações são reguladas por diferentes atos normativos infraconstitucionais, dentre os quais destacam-se a Lei nº 13.460, de 26 de junho 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública e o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que regulamenta os dispositivos da Lei nº 13.460. Além de auxiliarem na aproximação entre Estado e cidadãos, esses normativos favorecem a uma maior participação no âmbito da administração pública, bem como na criação e fortalecimento de espaços que concretizam o exercício dessa participação (ANDRADE; SEVERO, 2016).

Ademais, essa aproximação entre a sociedade e Administração Pública assume papel relevante no contexto de tratamento de conflitos, considerando-se a perspectiva de que a relação entre Estado e sociedade ocorre de maneira dinâmica e deve ter espaços que favoreçam ao diálogo e que perpassem pela prevenção e tratamento de possíveis controvérsias. Assim, os sujeitos podem, por meio de instâncias apropriadas e internas à administração, apresentar as suas necessidades e seus interesses, de forma a efetivar esse diálogo e provocar as instituições no sentido de satisfazer, dentro de suas competências, as demandas apresentadas pelos cidadãos.

Nesse sentido, Medeiros (2022) salienta que são conhecidos poucos instrumentos voltados a solucionar divergências envolvendo a sociedade e o Estado. O autor defende que o fortalecimento de canais de participação e de controle social pode reduzir de forma significativa a busca pelas resoluções de conflitos por intermédio do Judiciário e põe em destaque as ouvidorias públicas como um desses canais.

As ouvidorias públicas estão expressamente previstas na Lei nº 13.460/2017 e foram criadas como instâncias de participação do usuário e de auxílio no aperfeiçoamento dos serviços públicos, desempenhando atividades de tratamento de manifestações, de mediação e de conciliação entre os usuários e o órgão ou entidade (BRASIL, 2017). Ressalta-se, nessa seara, ser crescente o número de pesquisas relacionadas ao tema de ouvidorias públicas. No ano 2000, por exemplo, foram publicadas 793 produções acadêmicas, entre teses e dissertações, conforme o catálogo de teses e dissertações da CAPES. Esses números foram crescendo gradualmente e, no ano de 2022, foram produzidas 2.275 pesquisas relacionadas ao tema¹, o que corresponde a um aumento de 287% em relação ao ano de 2000.

Um outro aspecto que sinaliza uma maior atenção voltada para o instituto das ouvidorias públicas diz respeito ao desenvolvimento de mecanismos para aprimoramento desses espaços, bem como de formação qualitativa dos agentes públicos que atuam nessa área. Nessa direção, foi criada, em 2019, a primeira pós-graduação em Ouvidoria Pública no Brasil, que ocorre por meio de uma parceria entre Controladoria-Geral da União (CGU) e a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) para a Educação, a Ciência e a Cultura. Trata-se de um curso inédito que tem por objetivo complementar a formação e acrescentar competências técnicas, além de desenvolver novos perfis profissionais, com o intuito de aprimorar a atuação das ouvidorias públicas no país (BRASIL, 2019). Entre as disciplinas que compõem o curso, pode-se destacar a de Gestão de Crises, Negociação e Resolução de Conflitos, cujo objetivo é auxiliar os alunos a desenvolverem as competências e técnicas para o estabelecimento de uma comunicação voltada à resolução dos conflitos. Ressalta-se que essa disciplina possui 20 horas de uma carga horária total de 380 horas previstas para o curso (BRASIL, 2019).

Por conseguinte, no levantamento das informações e pesquisas visando à construção dessa dissertação, observou-se que existem alguns pontos de interseção entre grande parte dos estudos relacionados às ouvidorias públicas, os quais remetem especialmente ao papel de canal de comunicação e de interlocução que desempenha nas organizações. Sobressaem-se também produções relacionadas às ouvidorias como espaços de participação e controle social, de exercício da cidadania, de gestão

¹ A busca foi realizada inserindo a expressão “ouvidorias públicas” no campo para pesquisa do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES. Disponível em: <<https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>>. Acesso em 29 de dez. de 2022.

participativa e democrática, ouvidoria como instrumento e aprimoramento de gestão. Machado; Borges (2017) consideram que as ouvidorias são espaços de diálogo, capazes de ouvir os diferentes tipos de preocupações e de manifestações dos cidadãos, constituindo-se, portanto, em ambientes de participação social e de defesa de direitos.

Pontua-se nesse âmbito de discussão, a importância de se investigar o real papel e o desempenho das ouvidorias nas instituições nas quais encontram-se inseridas. Ou seja, significa analisar se as atividades desempenhadas e sua forma de atuação no contexto organizacional estão em consonância com as competências e o papel que lhe são conferidos. Dessa forma, ao presente estudo interessa a atuação das ouvidorias públicas, especialmente aquelas situadas no contexto universitário e hospitalar, tendo como referência as orientações infralegais e os normativos que definem as competências e o papel dessas instâncias de participação.

Assim, esta pesquisa tem como objeto de estudo a ouvidoria pública do Hospital Universitário Onofre Lopes (Huol), instituição universitária pública que é referência na formação de profissionais da área da saúde e de prestação de serviços à população usuária do Sistema Único de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte. Diante disso, o presente estudo tem como questionamento norteador: Como a Ouvidoria do Huol tem desempenhado seu papel? Essa atuação tem estado em consonância com as normas infralegais e administrativas que definem e orientam o seu papel e suas atribuições?

Para responder a esse questionamento, definiu-se como objetivo principal analisar a atuação e o desempenho da Ouvidoria do Hospital Universitário Onofre Lopes. Para isso, estabeleceu-se como objetivos específicos: mapear as atividades realizadas pela Ouvidoria do Huol; analisar os indicadores do Painel de Monitoramento referentes ao quadriênio 2019-2022; e analisar os indicadores do Painel de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação relativos ao quadriênio 2019-2022.

Por conseguinte, esse tipo de pesquisa se justifica na medida em que a presença da ouvidoria se tornou fundamental em um contexto democrático, por atuar de forma substancial no processo de comunicação, na viabilização da participação cidadã e na aproximação entre a sociedade e a Administração Pública no país (CGU, 2019). Além de viabilizar a participação social, a CGU (2019) entende que as

manifestações decorrentes desse processo dialogal e do exercício da cidadania podem refletir de forma positiva e provocar melhorias e aperfeiçoamentos na prestação dos serviços prestados.

Somado a este aspecto, considera-se a importância das ouvidorias situadas no contexto de prestação de serviços públicos de saúde e de educação. Nesse sentido, são instâncias que atuam na defesa de direitos fundamentais, levando as instituições a desenvolverem respostas adequadas às manifestações a partir da noção de resolutividade e de respeito aos direitos dos usuários (FERNANDES *et al.*, 2016). Na visão desses autores, são também entendidas como instâncias de mediação, uma vez que protagonizam o acolhimento dos cidadãos e de suas manifestações, além da articulação e do monitoramento das instâncias internas responsáveis e competentes.

Ademais, são também instâncias de processamento, uma vez que atuam no tratamento (desde o recebimento até o encerramento) das manifestações, na análise, na sistematização e na utilização dos dados e informações gerados a partir das demandas apresentadas. Nos casos de instituições federais de ensino especificamente, Biagini (2022) avalia que as ouvidorias devem também estar comprometidas com seu público interno, ou seja, com os discentes, docentes, profissionais administrativos, constituindo também um ambiente ético, de compromisso e de confiança com esse público.

O estudo justifica-se também pela aproximação da autora com o tema da pesquisa, enquanto ex-funcionária de uma ouvidoria pública hospitalar, exercício profissional que durou quase 10 anos e que gerou significativo interesse sobre esses institutos. Além disso, o interesse desenvolveu-se por ter exercido os cargos de ouvidora hospitalar; de gestora de Serviço de Informação ao Cidadão e de autoridade de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação, gerando encantamento e inquietações em torno de perspectivas legais e teóricas além da *práxis* nessa área de atuação.

A metodologia utilizada compreende a abordagem quanti-qualitativa, sendo a pesquisa de natureza exploratória e empírica, utilizando-se quanto ao procedimento, investigações bibliográfica e documental com a análise legislações, artigos e demais obras científicas relativas ao tema. Nessa tessitura, Minayo (2002) salienta que os dados quantitativos e qualitativos não se opõem. De acordo com a autora, estes dados

se complementam, uma vez que a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo-se qualquer dicotomia.

Por se tratar de um estudo integrado que possibilita uma articulação entre teoria e pesquisa empírica (GODOI, 2010), foram realizadas, inicialmente, pesquisas em bases de dados destinadas à publicação de produções científicas escritas, sobretudo livros, artigos e periódicos, o que ensejou a construção de um aporte teórico sobre aspectos relativos à democracia participativa, à participação cidadã e suas interfaces com as ouvidorias públicas, incluindo-se o contexto educacional e de saúde.

Em consonância com as discussões teóricas suscitadas, passa-se a fazer um levantamento de dados e informações sobre a Ouvidoria do Huol disponibilizados no *site* da instituição e dos painéis públicos de monitoramento “Resolveu?” e LAI, e, através de uma perspectiva crítico-reflexiva, analisa-se a sua forma de atuação e seu desempenho, utilizando-se, para isso, o método de análise quanti-qualitativo.

Para a sua consecução, o trabalho foi estruturado em seis capítulos. O primeiro capítulo tecerá algumas considerações sobre a democracia e seus aspectos constitutivos, perpassando pelos modelos representativo e participativo. Discutirá ainda sobre o exercício da cidadania e da participação social bem como os desafios relacionados à formação e à consolidação de uma cidadania efetiva no país, tendo em vista o processo histórico de formação da sociedade brasileira. De outro modo, serão abordados também alguns dos avanços relativos à essa participação, especialmente relacionada à substancial ampliação de instrumentos que possibilitam o exercício da cidadania no Brasil.

O segundo capítulo se debruçará sobre as ouvidorias públicas no cenário brasileiro, abordando seus marcos históricos e seu processo de desenvolvimento no país. Além disso, tecerá reflexões sobre os pressupostos necessários para atuação desses institutos, bem como as suas atribuições normativas e operacionalização das atividades.

O terceiro capítulo será voltado às ouvidorias públicas e o tratamento institucional de conflitos por intermédio dessas instâncias. Assim, abordará discussões em torno do conflito, dos métodos consensuais visando o tratamento extrajudicial de controvérsias e as nuances envolvendo as atividades das ouvidorias públicas enquanto instâncias de mediação e de conciliação nas instituições onde se encontram inseridas.

O quarto capítulo compreenderá aspectos metodológicos da pesquisa, bem como o cenário do Hospital Universitário Onofre Lopes (Huol), instituição de referência na formação de profissionais no campo da saúde e em assistência à população usuária do Sistema Único de Saúde no Rio Grande do Norte.

O quinto, por sua vez, apresenta informações sobre a Ouvidoria no *site* do Huol e os resultados encontrados nos painéis de monitoramento “Painel Resolveu?” e da Lei de Acesso à Informação (LAI). Por conseguinte, realizam-se diagnósticos relacionados à atuação e ao desempenho da Ouvidoria dessa unidade hospitalar, tecendo abordagens reflexivas sobre esses resultados.

O sexto capítulo compreende a última parte dos elementos textuais e antecede as referências utilizadas para a elaboração dessa pesquisa. Traz, portanto, as considerações finais que representam uma compilação e alinhamento com os objetivos propostos bem como respostas à pergunta norteadora da pesquisa.

2 A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

2.1 Os modelos democráticos de Representação e de Participação

Delinear concepções sobre a democracia e seus aspectos constitutivos não é uma atividade simples. Trata-se de um instituto marcante na contemporaneidade que, ao longo do percurso histórico, foi sendo pensado sob diferentes perspectivas, as quais foram também fruto das trajetórias e transformações sociopolíticas no mundo. Diante disso, Cunningham (2009), já na introdução de seus estudos sobre Teorias da Democracia, nos convida a pensá-la por meio de diferentes enfoques com o intuito de alcançar um entendimento suficiente que possibilite compreender os seus contornos sob os prismas social e político.

Segundo o autor, deste à antiguidade diversos pensadores se dedicam a compreender melhor o tema, abordando diferentes concepções em torno do ideal democrático. Desse modo, a compreensão sobre a democracia representa uma tarefa que “pode ser considerada de uma variedade de pontos de vista, que são em si mesmos combináveis de uma variedade de modos” (CUNNINGHAM, 2009, p.03).

Nesta pesquisa, não se intenciona explorar de modo aprofundado as teorias acerca dos modelos democráticos. Porém, pretende-se traçar um breve caminho

teórico que nos permita compreender melhor o que caracteriza a democracia representativa e como este modelo foi sendo repensado de forma a ensejar a abertura a outros institutos democráticos, especialmente os relacionados à democracia participativa, que tem maior relação com o objeto de estudo desta pesquisa.

Nesta perspectiva, entre os modelos democráticos concebidos por teóricos políticos, bem como os adotados por regimes sociopolíticos em diversos países, destaca-se o da democracia representativa, o qual, segundo informação do Globally Broad Support for Representative and Direct Democracy², constitui um dos mais populares e utilizados no mundo. Assim, ao longo do século XX, o regime representativo democrático ganhou relevância na política mundial na medida em que constituiu um sistema preferível em relação aos autocráticos, e o anseio pela democracia após duas grandes guerras que trouxeram consequências políticas, sociais e humanitárias devastadoras no mundo. Esse tipo de regime representou a busca por estabilidade e se apresentou através de um procedimento formal constitucionalmente estabelecido (SANTOS; AVRITZER, 2002), no qual representantes são designados pela coletividade para adotar decisões sociais e político-administrativas.

Sob esta ótica, a democracia representativa pode ser entendida como o

[...] o regime político criado a partir do século XVII, pelo qual o povo, visando garantir sua soberania, elege um representante para exercer o poder mediante um mandato político de tempo determinado, respeitando os direitos individuais e visando alcançar os objetivos constitucionais durante seu governo. [...] Em regra, nos governos representativos, o mandato político é constituído por meio de eleições, que garantem a representação política ao candidato com maioria dos votos (PITA, 2020, p. 20).

Observa-se, portanto, que a ideia de democracia representativa tem relação com os mecanismos de seleção de líderes governamentais. Bobbio (1986) discorre sobre esse instituto e explica que a expressão "democracia representativa" se relaciona ao fato de que as deliberações coletivas, ou seja, que dizem respeito à toda

² Informação extraída do Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy. Cf. FETTELHOF, Jane et al. Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/wpcontent/uploads/sites/2/2017/10/PewResearchCenter_Democracy-Report_2017.10.16.pdf> . Acesso em: 29 de dez. de 2022.

a coletividade, não são tomadas diretamente por quem faz parte dela, mas adotadas por pessoas eleitas para esta finalidade.

Por conseguinte, a legitimidade política nos regimes representativos decorre, de acordo com Waldron (1987), necessariamente de duas condições: o consentimento de ser governado e o exercício de um poder, as quais possibilitam a manutenção da autonomia individual de um lado e viabilizam os benefícios do convívio social, por outro. De acordo com o autor, deve haver a conjugação dessas duas condições para que o governo seja considerado legítimo.

Entretanto, segundo Pita (2020), trata-se de uma acepção restritiva sobre a democracia que foi e ainda é, na atualidade, objeto de inúmeras críticas. Nesse sentido, Santos (2002) avalia que os teóricos que defendiam esse modelo de cunho liberal e hegemônico, supervalorizavam os mecanismos de representação, sem que precisassem ser associados ou combinados a outros instrumentos de participação, entendidos, portanto, como suficientes ao ideal democrático.

De forma complementar a este raciocínio, Bertaso (2002) acrescenta que o instituto da representação possibilita o exercício importante de direitos, entretanto, além de possuir um caráter restrito, gerou ao longo do percurso histórico, uma dependência do cidadão em relação às normas e legitimou o monopólio do poder político sobre o espaço estatal. Dessa forma, avalia-se que esta é uma concepção reducionista caracterizada por práticas decisórias nos processos de escolha dos representantes políticos, rejeitando outras formações coletivas que se apoiem na construção de um entendimento comum e de decisões em conjunto (AVRITZER, 2000). Esse processo político demonstrou-se incoerente com o referido consentimento dos sujeitos e limitado à finalidade de atender e “ordenar as preferências associadas aos interesses divergentes, comportando possibilidades de alianças, embates, barganhas e formas de interação correlata entre os atores envolvidos tendo em vista seus interesses” (DUQUE BRASIL, 2011, p 36).

Essas críticas também são sinalizadas por Pita (2020), na medida em que considera que a complexidade da problemas políticos e sociais contemporâneos, os quais revelam-se, por exemplo, por meio de sucessivos escândalos de corrupção envolvendo políticos em regimes representativos, bem como de marcantes discrepâncias sociais e econômicas no mundo, evidenciam a insuficiência de

garantias relativas à uma representatividade adequada e a concretização da vontade coletiva por meio apenas do instituto representativo.

Diante dessas considerações, podemos inferir que a democracia representativa constituiu uma alternativa fundamental para o enfrentamento a regimes autoritários, uma vez que possibilitou a participação dos sujeitos nas esferas pública e política por meio do sufrágio, porém demonstrou-se limitada na medida em que os interesses políticos se mostravam divergentes dos da coletividade. De forma complementar a este entendimento, Wolkmer (2001) considera ser presente a desconfiança e insatisfação das sociedades em torno do exercício político dos representantes eleitos, fato que evidencia incompatibilidades e discrepâncias significativas entre a vontade coletiva e o interesse público em relação às atividades de seus representantes.

Para atender melhor aos interesses e necessidades coletivas, considera-se que os modelos democráticos permanecem em constante construção, de forma que, combinados, podem acompanhar as transformações sociais e buscar a identificação de formas de organização sociopolítica que melhor equacionem as vontades do indivíduo e da coletividade, bem como se tornem mais coerentes com os interesses públicos. Nesse percurso construtivo, surgem perspectivas distintas em torno do pensamento democrático, dentre as quais pode-se destacar o da democracia participativa, que é, por sua vez, entendida como uma alternativa ao modelo representativo ou que somado a ele, pode aperfeiçoar o ideal de democracia.

Importante sinalizar que, nesta pesquisa, optamos por considerar neste modelo democrático, as expressões “participação social” e “participação cidadã” que, embora possam ter sentidos diferentes dentro de cada contexto de discussão ou mesmo histórico e social, se referem basicamente à participação dos sujeitos nos mais diferentes espaços públicos e comunitários que possam servir como instâncias de interlocução com a administração pública e o próprio Estado.

Trazendo agora o nosso olhar sobre discussões em torno da democracia participativa no cenário brasileiro, destaca-se que:

A partir da metade do século XX a democracia participativa é entendida como sendo uma nova “onda” ou forma de democracia. Nessa se pôde verificar uma aproximação entre a democracia representativa e a antiga democracia direta, imbricadas pelos instrumentos participativos, onde a cidadania não fica cingida apenas ao exercício democrático de eleger representantes, mas, também implica em participar ativamente das transformações sociais na

tomada de decisões. Assim, o exercício da cidadania deixa de ser uma retórica “popularesca” de época de eleição para se firmar como modus operandi da democracia. (AMARAL, 2018, p. 466)

Nas palavras de Barbosa (2015), o objetivo da democracia participativa é de contribuir com o modelo representativo, de incentivar e de fortalecer o direito à participação dos sujeitos nos assuntos de natureza pública. Para a autora, o modelo participativo é consequência e reflexo da cidadania e tem como propósito ativar o poder de participação dos cidadãos, tornando-os protagonistas dos caminhos políticos em seus países. Bonavides (2001) corrobora com essa concepção na medida em que entende que a democracia participativa constitui um modelo de exercício de poder, no qual a coletividade participa de forma ativa na tomada das decisões políticas. Desse modo, para o autor, a substancialidade política da democracia participativa deve estar incorporada ao direito constitucional.

Percebe-se, portanto, que a democracia transcende a seara da representatividade, devendo ser compreendida para além de um sistema político ancorado pelo voto. Em sentido amplo, constitui uma forma de existência social e política que possibilita o desenvolvimento da autonomia e da capacidade dos cidadãos por meio da sua participação nas discussões e decisões envolvendo assuntos públicos (MIGUEL, 2005).

Desse modo, a participação do sujeito nos assuntos afetos à sociedade no qual está inserido, representa, na visão do autor, um aspecto primordial ao fortalecimento democrático. Assim, a democracia não se limitaria à uma competição entre grupos tradicionais pelos controles dos governos, mas envolveria a ampliação de espaços e de possibilidades de participação do cidadão comum nos assuntos públicos e de interesse coletivo.

2.2 O exercício da cidadania no Brasil

A literatura apresenta que a ideia de cidadania não estaria mais estritamente vinculada somente aos direitos políticos, percepção que, segundo Oliveira Santos (2011), vigorou por muito tempo, sendo caracterizada por um formalismo desnecessário, no qual bastava o sujeito ser portador de título de eleitor ou pertencer ao grupo seletivo de candidatos à eleição para ser considerado cidadão. Essa visão de cidadania representa uma perspectiva estática e individualista que deve ser superada

[...] na medida em que a experiência histórica mundial de violência, injustiça e desigualdade tem comprovado a necessidade de uma participação mais ativa dos cidadãos na construção de uma sociedade justa, com base no valor da solidariedade, essencial à sobrevivência de qualquer comunidade (LOPES, 2006, p. 86).

Sob a ótica do entendimento relacionado à cidadania e superação de concepções tradicionalmente pensadas, lembramos da reflexão apresentada por Becker (*apud* BORJA, 2009, p. 143) quando considera que a cidadania é uma concepção evolutiva e dialética “entre direitos e deveres, entre status e instituições, entre políticas públicas e interesses corporativos ou particulares, os quais demandam por um contínuo processo de conquista permanente de direitos formais e de exigência de políticas públicas para torná-los efetivos”.

Nessa seara, o reconhecimento de que a cidadania constitui um elemento fundamental ao desenvolvimento político-social é, de acordo com Demo (1995), uma das conquistas mais importantes do século XX. Segundo o autor, tal avanço é reflexo do progresso democrático e perpassa pelo contexto de lutas pelos direitos humanos, pelo desenvolvimento e emancipação dos sujeitos e dos povos.

Historicamente, a cidadania possui como um dos marcos a Modernidade, a qual, ao longo do percurso temporal, foi conformando o seu desenvolvimento e delineando as suas duas concepções fundamentais: a de cidadania ativa e a de cidadania passiva (BELLO, 2011). De acordo com o autor, os direitos individuais constituíram na Modernidade a primeira versão dos direitos de cidadania. Nesse contexto, o papel do Estado era compreendido por uma perspectiva restritiva, na qual cabia-lhe a garantia da propriedade e da segurança individual.

Os avanços nas discussões em torno da cidadania representam, especialmente após a década de 1980, o resgate de sua importância teórica e política no contexto de questões relativas aos direitos humanos e à própria democracia. De acordo com Walzer (2001, *apud* BELLO, 2011), as noções essenciais sobre esse tema perpassam pelas “cidadania ativa” e “cidadania passiva”. A primeira diz respeito a uma participação ativa dos cidadãos nas políticas e questões da comunidade, enquanto a segunda envolve a titularidade, ou seja, o *status* de cidadão enquanto detentor de direitos e deveres, tendo o Estado a responsabilidade de protegê-lo.

Sob esta ótica, a concepção de cidadania pode ser também definida como:

simultaneamente individual e social, passiva – como condição legal de proteção de direitos à igualdade e à diferença – e ativa – como prática desejante participativa e deliberativa nas decisões comuns –, cujo exercício abrange espaços locais, nacionais, transnacionais e global, de modo tal que assegure aos cidadãos a condição de membro pleno das comunidades políticas às quais pertencem (sejam elas infra-estatais, estatais ou supraestatais (GÓMEZ, 2005, p. 02).

Mouffe (1992) constrói fortes críticas à apatia política e defende um modelo teórico-político que objetiva concretizar a democracia participativa, concepção que se aproxima da cidadania ativa, na qual promove-se constantemente a participação dos cidadãos na vida pública, bem como a reivindicação e implementação de seus direitos. Neste sentido, a cidadania democrática, de acordo com a autora, adota como referência a valorização e a prática de diversos direitos sociais e de participação dos cidadãos, somados com o reconhecimento de novas demandas decorrentes do pluralismo cultural.

Portanto, pode-se observar que, na atualidade, a concretização da cidadania envolve as dimensões individual e social de cada sujeito. Na primeira, vigora a compreensão de cidadão enquanto detentor de direitos protegidos através de todo um aparato jurídico-político. A segunda, pressupõe um indivíduo partícipe e atuante nas questões sociais e políticas de sua comunidade, sendo, portanto, ativo nos processos decisórios do Estado.

No contexto brasileiro em especial, a promulgação da Constituição Federal de 1988 perpassa por duas tendências relacionadas à cidadania. Bello (2011) explica que a primeira se aproxima do campo do direito e está focada nas instituições estatais e na centralidade de garantia de direitos no plano formal, desconsiderando-se a participação política dos cidadãos e as particularidades das condições políticas, sociais, históricas e econômicas dos sujeitos. Para o autor, essa visão é insuficiente para a concretização desses direitos e da própria cidadania.

A segunda, por sua vez, possui maior enfoque sob os prismas social e político, nos quais a cidadania é compreendida a partir de uma concepção “ampliada”. Esse entendimento pode ser representado pelo contexto de lutas por direitos humanos, relacionando-se a “demandas por distribuição socioeconômica (igualdade) e reconhecimento político-cultural (diferença)” (GOHN, 2016, *apud* BELLO, 2011, p. 15).

De acordo com o autor, a “cidadania ampliada” é constituída por diversos atores político-sociais no âmbito da sociedade civil, os quais trabalham com novos espaços públicos, reivindicam e formulam demandas sociais diversificadas e que podem ser

organizados em movimentos sociais e ou em outros formatos de movimentos coletivos. Destaca que, na atualidade, essas mobilizações se mostram heterogêneas e são amparadas em valores como o pluralismo e a diversidade.

Corroborando com esta perspectiva, Bernardes (2003) explica que ser cidadão é, primordialmente, ser parte, ou seja, integrar e compartilhar de uma mesma sociedade. Para ela, a cidadania perpassa pela compreensão e reconhecimento da heterogeneidade dos sujeitos, sendo todos integrantes da sociedade estatal. Ressalta, neste contexto, que para concretizar o ideal da dignidade da pessoa humana, os indivíduos devem conhecer os seus direitos e deveres, mas também fazer-se necessário concretizá-los no seio social.

Segundo Marona (2013), no Brasil, a ampliação de participação da sociedade civil vem se fortalecendo e, ao longo do percurso de redemocratização no país, contribuiu com a formação de um ordenamento jurídico e constitucional com perfil mais democrático, centrado da tutela de direitos e na participação social na conformação de decisões governamentais e de políticas públicas.

Reconhece-se, dessa forma, uma relação fundamental entre democracia, direitos humanos e participação dos cidadãos na esfera pública (BENEVIDES, 2016). A autora evidencia que a Carta de 1988 é fruto desse processo sócio-político e reflete uma importante combinação entre direitos humanos e direitos do cidadão. Explica esses direitos não são sinônimos, mas que lutar pela cidadania democrática e enfrentar as problemáticas sociais no país quase que se confunde eticamente, historicamente e politicamente com a luta por direitos humanos, ambos compreendidos como resultado de lutas sociais em prol da dignidade inerente a todo ser humano, sem distinções. A autora esclarece que os direitos humanos são mais amplos e abrangentes e os da cidadania são fruto de uma ordem jurídico-política específica de um Estado regido por uma Constituição que normatiza os controles sobre os poderes e define quem é cidadão e quais direitos e deveres ele detém.

Percebe-se, portanto, que sob o viés participativo, as práticas democráticas perpassam pela superação do conceito tradicional de cidadania, além de ensejar a atuação dos sujeitos em diversas esferas governamentais e espaços públicos. Sobre essa participação mais ativa no contexto brasileiro, Castro Júnior (2003) observa que cabe ao indivíduo reconhecer-se para além de seu “status” enquanto cidadão e

assumir o seu papel de ator relevante e capaz de interferir na realidade política e cotidiana no Brasil.

Para Alcântara (2014), um aspecto central a ser considerado nessa discussão é não só quem pode participar das decisões públicas, mas, quais espaços na sociedade e nas instituições estarão abertos a esta possibilidade. Desse modo, a ampliação de espaços para o exercício da participação perpassa pela efetivação de “mecanismos democráticos nos espaços da vida cotidiana, notadamente bairros, escolas, locais de trabalho” (MIGUEL, 2005, p 25).

Dessa maneira, podemos observar que a participação enquanto aspecto primordial à democracia, evidencia a necessidade da ampliação da atuação cidadã não só nos espaços políticos e estatais, mas a sua inclusão nos mais variados campos da sociedade civil, permitindo a atuação de novos atores nos processos políticos, expandindo, portanto, os espaços de realização democrática. Nesse sentido, a democracia participativa tem como referencial a ideia de cidadania, por um lado, e o caráter pedagógico da participação política, por outro (LUCHMANN, 2002). Na atualidade, todos os países considerados democráticos reconhecem, garantem, promovem e ampliam os espaços e os instrumentos de democracia participativa (BENEVIDES, 2016).

O caráter pedagógico e transformador da participação, segundo Pateman (1992), possibilita uma atuação mais substancial dos cidadãos e, por consequência, uma interferência qualitativa e mais significativa na política dos estados contemporâneos. Assim, densifica-se as relações entre sociedade e Estado, trazendo como marca a real aproximação entre o cidadão e a esfera pública, de forma a agregar novos conteúdos nas “instituições existentes e gerar outras novas, que realcem o pleno envolvimento do homem comum nos assuntos públicos, habilitem maiores possibilidades de expressão e revalorizem sua cidadania” (VITULLO, 1999, p. 03).

Considerando estes aspectos, podemos inferir que um percurso democrático tem como referência a rearticulação das ideias de cidadania e a valorização dos indivíduos, conferindo a eles uma posição de centralidade perante o Estado e a coisa pública, provocando-os a serem mais ativos, responsáveis e comprometidos com os seus interesses e os da coletividade.

Nas palavras de Sani (*apud* BOBBIO, 1998, p. 889),

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação.

Dessa forma, é possível identificar que o fortalecimento da democracia envolve o desenvolvimento de espaços e a ampliação de mecanismos de participação social, os quais transcendem as instituições representativas para alcançar os mais diversos espaços, especialmente aqueles destinados à satisfação dos interesses e necessidades do indivíduo e da coletividade. Tal participação permeia a ideia de cidadania efetivada por cidadãos atentos às realidades sócio-políticas e atuantes de forma a interferir e direcionar as decisões de caráter público. Benevides (1991, p. 120) corrobora com este entendimento quando afirma que a cidadania ativa pressupõe a “participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder ou os poderes.”

Entretanto, um dos grandes desafios para consolidar a cidadania no contexto brasileiro, seria o de eliminar ou minimizar o que perpassa pelo que se entende como pobreza política, na medida em que o “não-cidadão é quem, por estar coibido de tomar consciência crítica da marginalização que lhe é imposta, não atinge a oportunidade de conceber uma história alternativa e de organizar-se politicamente para tanto” (DEMO, 1995, p. 02).

Castro Júnior (2003) também sinaliza esta problemática social na medida em que fala sobre as grandes dificuldades a serem enfrentadas para formação e consolidação de uma cidadania efetiva no país, tendo em vista os males do processo histórico brasileiro que não favoreceram a consciência política, provocando inércia da população. Nesse mesmo sentido, o processo de construção da sociedade brasileira, que é de base escravista e patriarcal, contribuiu para a formação de uma conjuntura política de base patrimonialista, clientelista e autoritária que reduziu de modo significativo o caráter emancipatório dos direitos e comprometeu o processo de construção da cidadania no país (MARONA, 2013).

Somadas as estas concepções, Bello (2011) entende que, embora as demandas sociais estejam asseguradas normativamente na Constituição de 1988, estas no plano fático, continuam a ser negligenciadas pelo Estado, evidenciando lacunas significativas na efetivação democrática e cidadã, as quais podem ser

atribuídas a dois elementos tradicionais: a centralidade do Estado por uma via e a passividade dos cidadãos por outra. Assim, a existência de normas constitucionais que dispõem sobre direitos sociais e de cidadania não garantem a sua plena concretização no plano fático, uma vez que os direitos não são autorrealizáveis, mas demandam por mobilizações política e social de forma a serem materializados em níveis democraticamente satisfatórios.

Para Benevides (2016) é preocupante abordar os temas da democracia e da cidadania em um país com uma história e realidade tão conturbada como o Brasil. Entretanto, embora se faça presente essa avaliação lastimável sobre as crises moral, econômica e política, além da intolerância e ódio presentes na sociedade e instituições políticas brasileiras, a autora defende que precisamos ser céticos na avaliação e diagnóstico, porém otimistas na vontade e na ação. Por isso, segundo ela, é importante enfatizar os nossos direitos e deveres enquanto cidadãos, pois além de representar significativos avanços que foram frutos das reivindicações e da pressão popular, põem em destaque as responsabilidades dos agentes públicos, pois a “democracia não é apenas um regime político e uma forma de governo: é um modo de vida” (BENEVIDES, 2016, p.21), constituindo um processo crucial para se enfrentar de forma civilizada os conflitos inerentes às sociedades.

Ao examinar especificamente as estratégias de mobilização e luta dos brasileiros especificamente no período da ditadura militar, os quais culminaram no alargamento da participação e ampliação de direitos e garantias, destaca-se que

Muito embora a ditadura militar tenha controlado e restringido a liberdade de expressão e de associação de indivíduos e de grupos políticos e sociais que criticassem o regime político autoritário, havia algum espaço de mobilização e de debate na base da sociedade brasileira. Esse espaço foi estrategicamente identificado e utilizado por milhares de organizações – formais e informais -, militantes, religiosos, intelectuais e movimentos sociais inspirados, principalmente, por referenciais teóricos e morais, como a Teologia da Libertação e o movimento pedagógico criado pelo brasileiro Paulo Freire, chamado Educação Popular. A atuação era baseada em processos educativos junto a grupos populares com a finalidade de gerar emancipação e consciência cidadã. Educar a população para a transformação social era o objetivo (CICONELLO, 2008, p. 02).

Coutinho (2000) também expressa uma perspectiva semelhante relacionada à capacidade de mobilização dos movimentos sociais no Brasil e os direitos sociais e de participação enquanto conquistas democráticas fundamentais decorrentes deste

histórico de reivindicações no contexto histórico brasileiro. Ele considera ainda que esses direitos conquistados possibilitam uma inclusão efetiva nas discussões públicas de mais pessoas alheias ao processo político ainda elitizado, contribuindo como a efetivação da soberania popular. Entende, assim como Marona (2013), que mesmo de forma gradual, devem ser transpostas as práticas clientelistas e paternalistas. Somado a isto, se faz presente também o desafio de reconstruir o papel do cidadão brasileiro no sentido de reconhecer-se também enquanto cidadão e exercer os seus direitos (CASTRO JÚNIOR, 2003).

Nessa seara, considera-se ser preciso reconhecer a necessidade de mudanças de mentalidades da população brasileira, especialmente daquela parcela estigmatizada como “desorganizados”, o que constitui um processo complexo, longo e continuado, que depende da abertura de novos espaços públicos e de manifestações sociais, de recursos e práticas pedagógicas, estas voltadas à educação para a cidadania democrática. Como “integrá-los à sociedade e à cidadania ativa, a não ser multiplicando espaços públicos onde essa participação política é possível?” (BENEVIDES, 2016, p. 08).

Percebe-se, portanto, que a expansão da cidadania implica não só no exercício efetivo dos poderes públicos, mas na pressão popular e em uma transformação cultural paulatina, porém fundamental para o país. Estas mudanças devem ser direcionadas à promoção da participação cidadã nos mais diversos espaços da sociedade. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 consagrou a cidadania e colocou à disposição dos indivíduos diferentes instrumentos e mecanismos capazes de efetivar o exercício cidadão, inclusive quanto à reivindicação e defesa de direitos.

Considerando a Carta de 1988 e, com base nas acepções trazidas por Canotilho (1993), Silva (2005) realiza uma análise dos princípios trazidos por essa Carta e pelo poder constituinte e os sistematiza da seguinte forma:

A análise dos princípios fundamentais da Constituição de 1988 nos leva à seguinte discriminação: - princípios relativos à existência, forma, estrutura e tipo de Estado: República Federativa do Brasil, soberania, **Estado Democrático de Direito** (art. 1); [...] - princípios relativos ao regime político: **princípio da cidadania**, princípio da dignidade da pessoa, princípio do pluralismo, **princípio da soberania popular**, princípio da representação política e **princípio da participação popular direta** (art. 1, parágrafo único) [...]” (SILVA, 2005, p. 20). (Grifo nosso)

A reflexão suscitada pelo autor aborda vários elementos relacionados à forma e organização estatal, bem como a participação da sociedade na *res pública*. O autor salienta que a democracia a que o Estado Democrático de Direito se propõe a realizar é participativa, pois compreende a participação crescente da sociedade nos processos decisórios e na formação dos atos de governo. Discorre sobre as democracias representativa e participativa e sobre a tendência de fortalecimento da democracia participativa e considera que é na democracia representativa que se edifica também a cidadania e se efetivam as questões da representatividade, porém estas possibilitam o fortalecimento do regime de democracia participativa.

O autor acrescenta que a Constituição compreende e prevê tanto a representação quanto a participação direta, porém demonstra uma maior tendência para a democracia participativa (SILVA, 2005). Dessa forma, compreende-se que a própria Constituição de 1998 substancializa os valores democráticos com base na previsão da participação popular e exercício da cidadania.

No contexto dos princípios que compõem a estrutura constitucional e relacionados à democracia participativa, Bonavides (2001) assinala 04 princípios que, segundo ele, constituem pontos cardeais, que são: o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da unidade da Constituição, o princípio da soberania nacional e o princípio da soberania popular.

O autor explica que é no princípio da dignidade da pessoa humana que se aglutinam os direitos humanos positivados como fundamentais no sistema normativo. Esse princípio inspira e guia a Constituição, representando sua própria essência na medida em que é construída primordialmente para o indivíduo e não para quem o governa. Representa, portanto, o valor máximo da democracia participativa.

No que concerne ao princípio da unidade da Constituição, Paulo Bonavides (2001) destaca que está relacionado à hermenêutica para esclarecimentos das cláusulas constitucionais, tanto na perspectiva lógica, que se refere ao aspecto formal e disposição hierárquica das normas, quanto na esfera axiológica, que corresponde à tratativa de valores para concretização dos princípios sedimentados na Constituição.

O princípio da soberania nacional decorre da soberania popular. Segundo o autor, a soberania, na perspectiva nacional, diz respeito a afirmação e ao reconhecimento da independência do Estado diante das demais organizações estatais da esfera internacional.

Por fim, acentua que o princípio da soberania popular constitui a fonte do poder que confere legitimidade à autoridade, a qual é exercida através de um sistema jurídico-institucional. O autor enfatiza a necessidade de salvaguarda e defesa desse princípio pelo Estado e sociedade, pois tem como núcleo a cidadania que é balizadora, tanto para gerações atuais, quanto futuras rumo a avanços democráticos e participativos.

O princípio da soberania popular encontra-se previsto explicitamente no artigo primeiro da Carta de 1988, o qual dispõe de maneira explícita o exercício do poder pelo povo por meio de representantes eleitos ou diretamente. Por conseguinte, o artigo 14 cita os três mecanismos aprovados e, posteriormente, regulamentados pelo Congresso, através da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Além desses mecanismos, a Constituição prevê de forma explícita e implícita diversos instrumentos de participação e de promoção ao exercício da cidadania, que se encontram esparsados no texto constitucional e em legislações infraconstitucionais, os quais não haveria possibilidade de discuti-los profundamente em uma única pesquisa, porém passa-se a citar e discorrer sobre alguns dos considerados como principais no contexto brasileiro.

2.3 Instrumentos de participação social e de exercício da cidadania no Brasil

Amaral (2018) entende que os instrumentos de participação democrática desenvolvidos a partir da Carta de 1988 possuem natureza participativa, mesmo que tal participação apresente formas distintas de acordo com os objetivos e finalidades de cada mecanismo de participação. Desse modo, serão apresentados de maneira sucinta alguns destes instrumentos, para então, passarmos a discutir especificamente sobre as ouvidorias públicas, enquanto espaços de manifestação e de participação cidadã.

Pontua-se inicialmente, a título exemplificativo, algumas formas de participação popular na Administração Pública, previstas na Carta de 1988, tais como o direito de petição aos poderes públicos (art. 5º, XXXIV, “a”); mandado de injunção (art. 5º, LXXI); ação popular (art. 5º, LXXIII); fiscalização das contas dos municípios (art. 31, §3º); manifestações perante o Tribunal de Contas sobre irregularidades ou ilegalidades

acerca do uso, arrecadação, guarda ou administração do patrimônio público federal (art. 74, §2º); audiências públicas com entidades da sociedade civil (art. 58, §2º, II); participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados nos órgãos colegiados de administração da seguridade social (art. 194, VII do parágrafo único); participação do usuário na administração pública (art. 37, §3º) e participação da comunidade na organização do Sistema Único de Saúde (art. 198, III).

De acordo com Benevides (2016), o Referendo, assim como os demais instrumentos de participação previstos constitucionalmente, está relacionado a questões de grande importância para política institucional. Envolve, em linhas gerais, a submissão à população de um projeto de lei, cujo conteúdo já foi elaborado, definido e aprovado pelo Congresso Nacional. Nestes casos, cabe aos cidadãos brasileiros, por quórum de maioria simples, a aprovação ou rejeição de tal de projeto.

Além disso, este instituto é convocado após a edição de atos normativos, para que o povo confirme ou rejeite o ato editado. O referendo possibilita que o povo atue como se do legislativo fosse. É de fato uma das formas “mais claras do quão a democracia participativa e a representativa conseguem se aliar, sem que uma interfira na autonomia da outra” (FREIRE, 2016, p. 51).

De modo inverso, o Plebiscito, de acordo com o parágrafo 1º, do artigo 2º, da Lei n.º 9.709/98, dispõe que se trata de uma consulta prévia feita à população no gozo de seus direitos políticos. Neste sentido, após o exame e validação populacional, a matéria passa a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional.

Segundo Benevides (2016), neste instituto, podem ser submetidas quaisquer questões de interesse público, a exemplo de políticas governamentais, questões que envolvam o território e o espaço urbano, não precisando ter necessariamente natureza jurídica. Dessa forma, este mecanismo implica no posicionamento da sociedade acerca de medidas a serem ou não implantadas no futuro e que afetam toda a coletividade, delineando, desta forma, os rumos da nação.

A Iniciativa Popular, por sua vez, constitui um instrumento por meio do qual a população influencia diretamente na elaboração das leis. Na visão de Bonavides (2001), trata-se de um mecanismo que atende de forma importante às exigências da população, uma vez que possibilita e assegura a participação direta de um conjunto de cidadãos nos processos legislativos. Dessa forma, na medida em que a sociedade pode propor leis diretamente, há maiores chances de direcionar a produção de normas

jurídicas que atendam de modo mais satisfatório aos interesses públicos. Aponta ainda o autor que o exercício desse direito possibilita aos cidadãos a atuarem na função legislativa inerente ao Estado e apresentar propostas ao Legislativo que tendem a suprir as eventuais inércias dos agentes públicos eleitos pela via representativa.

Além dos mecanismos acima citados e previstos na Constituição de 1988, pode-se citar outros instrumentos previstos também em dispositivos infraconstitucionais e que se apresentam como espaços relevantes para a participação social na esfera pública, possibilitando o efetivo exercício da cidadania e direcionando o país rumo a avanços e práticas mais democráticas. Como exemplos, destacam-se o Orçamento Participativo, as Audiências e as Ouvidorias Públicas.

O Orçamento Participativo (OP) surgiu em Porto Alegre, já no final da década de 80 e refletiu, após a promulgação da Constituição de 1988, a reincorporação e revalorização do exercício da cidadania por parte da população brasileira (AVRITZER, 2009). De acordo com o autor, a construção do OP envolveu, de uma forma geral, quatro principais aspectos, quais foram a desconfiança dos movimentos sociais quanto à administração e manuseio do erário público bem como a construção do orçamento à nível local; a relevância da participação comunitária atribuída pelo PT na gestão local; as descentralizações promovidas pelas secretarias públicas de governo bem como o incentivo para que a população participasse de modo direto na política e sua conjugação com as discussões e participações no Conselho de Relações com a Comunidade.

Nesta tessitura, Santos (2002) entende que o OP constitui uma ponte para uma nova versão da Teoria Democrática, servindo como referência para uma nova forma de organização da administração público-democrática bem como para um novo modelo de redistribuição dos recursos públicos. Esse modelo propicia o rompimento com vínculos patrimonialistas e com a prática clientelista, além de ampliar de modo significativo a participação da população nas etapas de preparação, planejamento, execução e fiscalização dos recursos públicos, incluindo-se, nesta seara, a definição de prioridades para a aplicação desses recursos.

Ressalta o autor que, esta forma de organização permite o compartilhamento do poder entre os sujeitos e o poder público, constituindo, portanto, uma forma de cogestão, na qual as decisões são tomadas de maneira conjunta além da divisão e

conjugação de responsabilidades. Desta forma, confere-se credibilidade e confiança do poder público uma vez que a população pode participar do processo de planejamento, das decisões adotadas e do monitoramento quanto à aplicabilidade desses recursos.

As Audiências Públicas, por sua vez, são propostas por órgãos públicos e constituem importantes instrumentos para manter o diálogo entre os diferentes atores da sociedade e a esfera pública. Destaca Santos (2002) que, de uma forma geral, elas se destinam a captar dados, informações e demandas da sociedade, fazendo com que a administração pública ouça as suas necessidades.

Alude o autor que elas possuem caráter consultivo e configuram espaços importantes nos quais os cidadãos podem debater, confrontar ideias, discutir e apresentar suas manifestações perante os gestores públicos. Contribui também para que os agentes públicos captem as propostas, medidas e soluções emergidas da própria sociedade. Nesta linha de raciocínio, Leal (2014) defende que o instituto das audiências públicas constitui uma ferramenta para a materialização da cidadania ativa no contexto brasileiro.

Por conseguinte, Lyra (2008) assevera que a participação cidadã na administração pública brasileira se assenta também por intermédio das ouvidorias públicas, uma vez que constituem espaços relevantes de aproximação entre os sujeitos e a esfera pública. Nesta perspectiva, o autor caracteriza as ouvidorias públicas como instrumentos autênticos da democracia participativa. Considerando a esse entendimento defendido pelo autor, passa-se, no capítulo seguinte, a discorrer sobre este instituto, seus marcos teóricos e normativos, destacando também seu papel frente ao cenário de participação cidadã no contexto democrático brasileiro.

3 AS OUVIDORIAS PÚBLICAS NO CENÁRIO BRASILEIRO

3.1 Ouvidorias Públicas: Marcos históricos e consolidação no Brasil

Com o fulcro delinear uma melhor compreensão sobre as ouvidorias, passa-se a abordar, sobre a sua origem no mundo e sua consolidação especialmente no cenário brasileiro. Assim, a criação e fortalecimento desse instituto ocorre pela concorrência de múltiplos fatores, entre os quais se inserem questões históricas e desdobramentos

em nossa cultura ocidental contemporânea relativos a aspectos políticos e sociais com base nos quais a ouvidoria se estabelece (BERTACHINI, 2014).

De acordo com Amaral Filho (1993), a literatura aponta como um dos primeiros registros de criação das ouvidorias, a instituição oficial da figura do *ombudsman*, em 1809, pela Suécia. Explica o autor que, no século XIX, esse país era considerado uma das maiores potências do mundo, tendo a monarquia como forma de governo. Um de seus monarcas, rei Charles XII, criou o “Gabinete do Supremo Ombudsman”, cuja finalidade era a de receber as queixas da população sobre atos dos funcionários do rei, de investigá-las e de encaminhá-las para conhecimento do governo monárquico. Assim, o termo *ombudsman* tem origem nórdica e significa “representante” ou “procurador” (BERTACHINI, 2014). Motta (1974) sinaliza que, em sua concepção clássica, esse ator é estabelecido pelo poder legislativo e teria o propósito de monitorar e regular as atividades do poder executivo, porém acrescenta que essa expressão se associa também ao termo “mediador” ou “intermediário”.

Segundo Lins da Silva (2008), o rei Charles XII era considerado um grande guerreiro, porém, ao criar e estabelecer a figura do *ombudsman*, atuou como agente político, inaugurando outras maneiras de interlocução e de enfrentamento dos conflitos entre o povo e os agentes do governo. Nas palavras de Amaral Filho (1993, p. 55), o *ombudsman* tinha como atribuições “controlar a observância das leis e denunciar aqueles agentes públicos que cometeram ilegalidades no desempenho das funções, canalizar as queixas, reclamações e sugestões do povo.”

A experiência sueca revelou-se satisfatória e influenciou outros países a instituírem também essa figura. Assim, a Finlândia representou o segundo país do mundo a criar e estabelecer o *ombudsman*. Após a 2ª Guerra Mundial, esse ator político-administrativo tornou-se referência internacional, com denominações diferentes, por exemplo, como “ouvidor”, porém com funções similares àquelas dos países escandinavos. Ao ouvidor e ao *ombudsman* cabe “representar o cidadão, zelando pelos seus legítimos interesses junto às instituições públicas e privadas. Essa é, em síntese, a função do ouvidor ou, como também conhecido, ombudsman.” (VISMONA, 2000, p. 11). Já para Centurião (2003), o termo *ombudsman* não teria tradução bem definida para a língua portuguesa, uma vez que possui significados multifacetados e acepções distintas em vários contextos sociais.

Oliveira (2000) também discorre sobre as relações entre as acepções do “*ombudsman*” e do “ouvidor”, e ressalta que existe uma diferença importante, especialmente relacionada à seara pública no contexto brasileiro. O autor explica que o *ombudsman* é uma figura individual indicada ou eleita pelo Parlamento e possui maior relação com o lado externo da organização. Segundo o autor, a sua atuação é paralela ao governo e superior aos demais órgãos governamentais, sendo essencialmente independente. Já o ouvidor assume uma configuração diferente, uma vez que se relaciona à atividade interna da organização, atuando como agente intermediador entre o cidadão e o poder público, de defesa de direitos e de aproximação entre sociedade e Estado.

De todo modo se observa que as competências e atribuições do *ombudsman* deixaram de ser um instrumento exclusivo da monarquia parlamentar sueca, para adaptar-se às mais distintas formas de governo (AMARAL FILHO, 1993). Sobre isso, Bertachini (2014) argumenta que a imagem do *ombudsman* como na Suécia do século XIX, cuja atribuição era a de fiscalizar a administração pública através da observação do cumprimento das leis, evoluiu para outros modelos jurídicos e governamentais, conforme a necessidade de cada contexto, de cada sociedade.

No que concerne especificamente ao continente americano, em 1967 no Canadá já existia o *ombudsman*; nos Estados Unidos, esses atores foram instituídos em 1972 em alguns estados; na América Latina, por sua vez, surgiram ao final da década de 70 em países como Argentina, México e Colômbia, porém adotando-se denominações distintas como Defensores do Povo, Procurador dos Cidadãos, Defensores dos Direitos Humanos (GOMES, 2004).

Spinetti (2007) ressalta que a criação do *ombudsman* no contexto latino-americano foi também influenciada pelas experiências exitosas da Espanha a partir de 1976, que contemplava além da fiscalização do cumprimento das leis e do controle sobre atuação dos agentes públicos, a defesa dos direitos humanos. Nesse mesmo sentido, Gomes (2004) observa que o desenvolvimento do instituto do *ombudsman* em suas diversas denominações e configurações na América Latina, revelou um traço comum: a defesa dos direitos humanos.

No contexto brasileiro especificamente, Centurião (2003) explica que, em diferentes momentos históricos, surgem as figuras do *ombudsman* ou do “ouvidor”. Refere que, no Brasil colônia, existia o ouvidor do rei, representante da coroa imperial

que tinha, entre outros papéis, o de fiscalizar as normas impostas e de aplicar a justiça em nome da metrópole, além de estar atento às queixas das pessoas. Já na contemporaneidade, há um entendimento diferente daquele do Brasil colônia. Explica o pesquisador que, atualmente, o ouvidor atua como representante do cidadão perante o Estado Brasileiro.

No percurso histórico brasileiro, é importante destacar o que traz Biagini (2022) quando trata do processo de redemocratização do país e das ouvidorias públicas neste contexto. A autora considera que, ao longo do período de retorno da democracia no país, especialmente a partir da década de 1980, as atribuições e competências das ouvidoras e ouvidores tornaram-se bastante distintas das do ouvidor/*ombudsman* do Brasil colônia. Ela ressalta que o surgimento e fortalecimento das ouvidorias no setor público ocorreram em função desse processo de redemocratização do país e de luta pela participação cidadã.

Importante destacar nesse contexto de discussões sobre o enfrentamento ao regime militar e de luta pelo retorno à democracia, o que pontua Severo (2009) sobre a mobilização social em torno especialmente do direito à saúde e da implantação e da efetividade de um sistema único (SUS) que garantisse à universalidade desse direito e de participação social nos processos de gestão nessa área, mobilização que se tornou conhecida como Reforma Sanitária. No âmbito dessa Reforma e do próprio Sistema Único de Saúde,

a gestão do cuidado e a garantia dos direitos de todos os cidadãos brasileiros usuário do sistema, se apresenta através da estratégia de participação social [...]. As ouvidorias têm como contribuição o fortalecimento da participação social, tendo em vista a avaliação da perspectiva do usuário, se fazendo protagonista da gestão de saúde e assegurando seus direitos. Esses espaços [...] têm se mostrado importantes na construção de melhorias do acesso e da qualidade de atenção. A ouvidoria é um instrumento que visa à participação social, quando se busca conhecer a satisfação, elogios, sugestão do usuário do SUS, garantindo-lhe livre expressão do seu ponto de vista em relação ao serviço que é ofertado (GOMES *et al.*, 2007, p. 146).

Retornando às discussões sobre as ouvidorias públicas de uma maneira geral, Bertachini (2014) assevera que a consolidação da figura do ouvidor no Brasil foi alcançada em 1986, com a instituição da primeira Ouvidoria Pública Municipal do país, na cidade de Curitiba, Paraná. Segundo ela, esta ouvidoria foi a precursora na criação e oferta de atendimento ao cidadão na seara pública. Além disso, a experiência brasileira no decorrer do tempo demonstrou preferências terminológicas pelo poder

público e pela esfera privada (PINSKI, 2003). Nesse sentido, segundo esse autor, a designação “ouvidor” prevalece na esfera pública como representante do cidadão e o termo *ombudsman* é mais utilizado pelas empresas privadas, significando representante do consumidor ou do cliente. Vismona (2000 *apud* BERTACHINI, 2014, p. 26) corrobora com este entendimento e avalia que, de uma forma geral, o ouvidor e o *ombudsman* tornaram-se “semelhantes no entendimento de que devem representar o cidadão e defender os seus direitos, bem como guardar relação direta com a gestão da qualidade de serviços prestados pelas organizações.” Assim, para Bertachini (2014), as funções do ouvidor ou do *ombudsman* convergem no sentido da necessidade de compreensão tanto dos perfis dos públicos que se relacionam com a organização quanto das características da dinâmica organizacional, aspectos que possibilitam o exercício adequado de representar o cidadão e seus direitos como usuários de serviços.

No que concerne à esfera pública brasileira, percebe-se que as ouvidorias foram crescendo e hoje constituem órgãos integrantes das administrações dos três poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, exercendo as suas funções de forma a representar o cidadão na qualidade de usuário e destinatário do serviço público (BERTACHINI, 2014). Lima; Durán (2016) entendem que o advento e promulgação da Constituição Federal do República em 1988 ensejou a abertura necessária para o surgimento e fortalecimento de institutos como as ouvidorias no cenário nacional, especialmente após o longo período de ditadura militar, marcada por forte censura, falta de liberdade de expressão e a ausência de controle social sobre administração pública. Assim, esse crescimento expressa a expectativa das ouvidorias contribuírem com “a prática pedagógica da cidadania, pelo esclarecimento sobre os direitos e os deveres de cada um, zelando para que eles sejam garantidos e respeitados, combatendo o autoritarismo e o corporativismo” (CALADO, 2012, p. 154).

Nesse contexto de evolução e consolidação das ouvidorias do país, Biagini (2022) aponta como marcos importantes, o surgimento da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO), em 1995, e do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino (FNOUH), em 1999. A autora destaca que essas entidades desenvolveram um importante papel no sentido de promover a troca de conhecimento e experiências, através de reuniões anuais, capacitações e publicações, com o propósito de fortalecer as ouvidorias em todo país.

Em seguida, já em 2003, a Ouvidora-Geral da União (OGU) passa a fazer parte da estrutura da Controladoria-Geral da União, a quem compete a coordenação técnica de todas as ouvidorias do sistema nacional (CGU, 2019). Em 2014, por sua vez, a OGU construiu um plano de reestruturação, sendo a atuação das ouvidorias públicas federais instituídas “como instâncias de controle e participação social (ROMÃO, 2016, p. 187).

Através de iniciativas e ações específicas, as CGU e OGU trataram de fortalecer as ouvidorias públicas do Poder Executivo Federal (Portaria nº 581, 2021; Portaria nº 3.681, 2016; Portaria nº 1.866, 2017; Instrução Normativa nº 15, 2018). Por conseguinte, foram publicados diversos instrumentos que orientam o funcionamento das ouvidorias e, em 2018, foi criado o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (SisOuv), composto pelas ouvidorias da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo Federal (BIAGINI, 2022).

Sob uma perspectiva crítica desse percurso evolutivo, Vismona (2000) avalia que, apesar de no Brasil, o crescimento das ouvidorias ter ocorrido de forma lenta, marcada por lacunas temporais nas discussões políticas e organizacionais, a evolução desse instituto foi firmada pelo reconhecimento de atender ao cidadão em suas necessidades e de busca por melhorias dos produtos e serviços.

O autor destaca ainda que o avanço desses institutos no cenário brasileiro representa a conscientização da cidadania, demarcada pela participação social e pelo respeito, proteção e necessidade de efetivação de direitos. Importa aqui destacar o que trazem Baracho; Maia (2010), quando discorrem sobre a efetividade de direitos sociais no Brasil. De acordo com os autores, ocorre no Brasil uma luta para que os direitos sociais previstos e garantidos pela Constituição de 1988 sejam efetivos. Trata-se de um esforço visando à aproximação entre o “dever ser” normativo e o “ser” da realidade social brasileira.

Ao tecer considerações sobre a história das ouvidorias, inclusive no Brasil, Spinetti (2007) considera que esses institutos estão em evolução constante, passando por processos de construção, legitimação e regulamentação, de forma a sintonizarem-se com as características da sociedade. A autora ressalta que ainda continuam conquistando espaços, expandindo seu alcance e aprofundamento nas relações com a sociedade.

3.2 Atribuições normativas e operacionalização das atividades em Ouvidoria

Na perspectiva de efetivação de direitos sociais e do instituto das ouvidorias neste contexto, Biagini (2022) destaca que a Constituição Federal de 1988 legitimou e reforçou o direcionamento democrático no país e impulsionou a atuação do cidadão através da participação cidadã intermediada pelas ouvidorias públicas. Neste contexto, observa-se que a participação cidadã na formação das decisões do poder público é o que confere o caráter democrático às instituições sociais (BOBBIO *et al.*, 1998).

Nesse sentido, o papel e a atuação da ouvidoria se destacam uma vez que esse instituto se posiciona entre os cidadãos e o governo, contribuindo com o diálogo entre eles, especialmente no que diz respeito à insatisfação dos usuários e à má administração pública (BIAGINI, 2022). Além disso, para Abedin (2011), a investigação de questões envolvendo a má administração pública e a garantia e proteção dos direitos humanos configuram o papel central da ouvidoria.

A ouvidoria, portanto, é compreendida como um instituto que possibilita a aproximação e a interlocução entre o cidadão e a administração pública, para que, através desse diálogo, apresentem-se manifestações catalizadoras de melhorias dos serviços públicos (CGU, 2019). Desse modo, o “foco deve ser o cidadão, seja como usuário de serviços públicos — sem distinção — o cidadão deve ser respeitado, seu atendimento e entendimento devem ser o foco da constante ação das instituições” (VISMONA, 2011, p. 34).

Friedman (1976) também discutiu sobre a centralidade do cidadão e defendeu que a ouvidoria deve ser um espaço centrado em seu público-alvo, e que auxiliá-los é um aspecto fundamental de seu trabalho. De acordo com o autor, o trabalho em ouvidoria deve ter como norte “a personalização da interação cidadão e governo [...]” (FRIEDMAN, 1976, p. 80).

Importa aqui destacar as transformações adotadas pela administração pública no Brasil, as quais, segundo Bresser-Pereira (2010) apontam para melhorias significativas, como: maior acesso aos serviços públicos, maior transparência, *accountability*, avaliação por resultados e maior participação cidadã. Em consonância com essas melhorias, a CGU tem buscado a organização e o fortalecimento das instâncias e dos mecanismos de participação, reforçando, neste sentido, a definição das ouvidorias públicas como “instâncias de controle e participação social

responsáveis por interagir com os usuários, com o objetivo de aprimorar a gestão pública e melhorar os serviços oferecidos, garantindo os procedimentos de simplificação dos processos necessários a esses serviços” (CGU, 2019, p. 08).

Segundo Cardoso (2010), a participação social permite que o cidadão atue na formulação das políticas e no direcionamento da administração pública, ao passo que o controle social tem maior ênfase no controle e na fiscalização que o cidadão faz, checando se a atividade administrativa está de acordo com os parâmetros que foram propostos nas políticas, nas atividades e demais ações públicas.

A expressão “controle social” nas palavras de Bobbio, *et al.* (1998) diz respeito a um conjunto de mecanismos e meios de intervenção acionados pelo cidadão ou por grupos sociais, com o propósito de induzir os profissionais da organização a respeitarem as normas, desestimulando e minimizando os riscos de comportamentos e atividades contrárias aos padrões e regulamentos adotados. Nesse mesmo sentido, Biagini (2022) sintetiza que o controle social se refere à atuação da sociedade na administração pública de maneira que o usuário possa controlar as suas decisões, as políticas adotadas e ações, com o fulcro de atender melhor às expectativas sociais e de estar em conformidade com os normativos vigentes.

Nessa tessitura, observa-se a compreensão de O’Brien (2015) quando considera que a ouvidoria integra um conjunto de mecanismos colocados ao alcance do cidadão, através do qual é possível participar e exercer controle sobre o serviço público. De acordo com o autor, o propósito dessa participação e controle é reduzir o (s) problema (s) institucionais, por meio de um exercício democrático que põe em destaque a participação ativa dos cidadãos na seara pública.

Com o fulcro de promover a participação e defesa dos usuários da administração pública, a Lei nº 13.460/2017 dispôs sobre a criação de ouvidorias públicas em todas as esferas do poder, determinando atribuições precípuas, apresentadas a seguir:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

- I – promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- II – acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
- III – propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

- IV – auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;
- V – propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;
- VI – receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
- VII – promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes (BRASIL, 2017).

Assim, as ouvidorias precisam adotar procedimentos que visem o tratamento das manifestações apresentadas à sua unidade. De acordo com Biagini (2022), a literatura aponta que alguns procedimentos estão relacionados à atividade da ouvidoria em função da apresentação de manifestações, entre os quais, destaca: a definição sobre como proceder para o tratamento de uma manifestação; possuir a busca por documentos, informações ou diálogo com pessoas envolvidas, dando pertinência e substância à manifestação e a atenção para a velocidade do tratamento das demandas e de resposta aos usuários.

Ao ser apresentada uma manifestação, a ouvidoria pública deve proceder com o tratamento de acordo com a legislação e normativos da CGU (CGU, 2019). Esse tratamento corresponde a um processo que envolve uma das funções da ouvidoria pública, no qual realiza-se o recebimento e o registro das manifestações; a análise preliminar dessas demandas; o seu encaminhamento para outras instâncias internas (quando necessário para formulação de resposta e resolutividade) e, por fim, o envio das respostas aos demandantes. (MACHADO, *et al.*, 2011).

A CGU, enquanto órgão central, atua coordenando as ouvidorias do SisOuv e determina orientações, diretrizes, procedimentos através de legislações e outros documentos institucionais. Além disso, é responsável pela disponibilização e aperfeiçoamento da Fala.BR, plataforma *online* do Sistema do Poder Executivo Federal para as Ouvidorias (e-OUV) e para o Sistema de Acesso à Informação (e-SIC), cujo objetivo é possibilitar a apresentação de manifestações e de pedidos de acesso à informação, facilitando a comunicação entre cidadãos e os órgãos do governo federal. Essa plataforma tem o propósito cumprir o que determina a Lei n.º 13.460/2017 (CGU, 2021).

Além do acolhimento que a ouvidoria pública precisa realizar, que deve ser empático e humanizador (BIAGINI, 2022), cabe a essas instâncias receber, analisar e

responder às manifestações dos usuários (Portaria nº 581, 2021; Lei nº 13.460, 2017). Durante a análise prévia visando a resolutividade da manifestação, a CGU (2021) orienta que deve-se verificar o seu conteúdo e coletar mais informações entre os setores, se necessário (Portaria nº 581, 2021). Além disso, caso a demanda não seja de competência da unidade de ouvidoria, ela mesma poderá direcionar, através da Plataforma Fala.BR para os demais órgãos do Poder Executivo Federal ou das unidades dos órgãos entre si (Decreto nº 9.094, 2017; Decreto nº 9.492, 2018).

Machado, *et al.* (2011) observa que o encaminhamento das manifestações tem relação com a necessária interação da ouvidoria junto às outras instâncias internas, visando a busca pela solução ou a obtenção de maiores subsídios para a formulação da resposta ao cidadão. Desse modo, a ouvidoria pode solicitar aos gestores das áreas envolvidas com a demanda, informações e esclarecimentos e, esses, devem responder dentro de um prazo estabelecido, que é de no máximo 20 dias corridos, podendo ser prorrogado por igual período desde que devidamente justificado ao cidadão (Portaria nº 581, 2021; Lei nº 13.460, 2017).

É nesse cenário de atuação que a ouvidoria deve, conforme a CGU (Portaria nº 581, 2021), propiciar o controle social e promover a participação social aprimorando as instituições públicas. Entretanto, para atuar de forma satisfatória, ela precisa gozar de autonomia e de legitimidade (CGU, 2019). De acordo com esse órgão central, as técnicas e procedimentos realizados pelas ouvidorias públicas, por mais simples que pareçam ser, podem ter utilidade significativa para o alcance dos objetivos das instituições, incluindo-se o próprio fortalecimento da democracia.

Além disso, as ouvidorias devem sistematizar as informações a partir das manifestações dos usuários de forma a produzir relatórios gerenciais e dar publicidade a essas informações. De acordo com Calado (2012), é através desses relatórios que a ouvidoria pode conferir as informações e indicadores da realidade institucional, servindo como espécie de “termômetro” da instituição e como instrumento para pontuar as falhas e lacunas além de sugerir ou propor melhorias na prestação de serviços públicos. A Lei 13.460/2017 determina que esses relatórios devem ser elaborados anualmente (Art.14, inciso II) e disponibilizados integralmente na internet (Art. 15, inciso II). Por conseguinte, as ouvidorias também estão diretamente vinculadas ao direito fundamental de acesso à informação. Nas palavras de Falcão; Peccini (2022, p. 03),

Os pedidos de acesso à informação, fundamentais para o exercício do controle social, dependem da atenta supervisão de uma ouvidoria que zele pela observância dos prazos legais, e, em caso de recusa injustificada, que seja competente para funcionar como instância recursal.

Portanto, é possível observar que as ouvidorias desempenham atividades preconizadas pela Lei nº 12.527/2012 (Lei de Acesso à Informação), que dispõe sobre a transparência passiva, relacionada à disponibilização de informações a pedidos de acesso formulados pelo cidadão diretamente ao órgão ou entidade e, os requisitos de transparência ativa, informações colocadas nos sítios dos órgãos e entidades, independente de solicitação.

Diante dos aspectos levantados, é possível compreender que o papel e as atribuições das ouvidorias se fundam

na necessidade de um órgão especializado em exercer as tutelas do direito de ser ouvido, do direito de acesso à informação e, mais recentemente, dos direitos dos usuários de serviços públicos. O ouvidor deve ser a autoridade à qual os cidadãos possam socorrer-se, dentro da própria Administração, caso ocorra alguma inobservância das garantias constitucionais e de deveres previstos em lei, como nos casos de abuso de autoridade, decisões imotivadas, indeferimentos ilegais de pedidos de acesso à informação, cerceamento de defesa ou de participação do interessado, má prestação de serviço público, dentre outros (FALCÃO; PECCINI, 2022, p. 09).

3.3 As Ouvidorias Públicas e os seus pressupostos de atuação

Ao aprofundar os seus estudos sobre a atuação adequada das ouvidorias públicas, Biagini (2022) destaca algumas especificidades essenciais ao seu adequado desenvolvimento. Essas especificidades devem ser consideradas como pressupostos, uma vez que as ouvidorias públicas trabalham com a participação fundamentada em valores democráticos.

Desse modo, cita a **confiabilidade e o sigilo** como requisitos fundamentais e explica que o sigilo, por exemplo, implica na preservação da identidade do manifestante e a confidencialidade que garante que apenas pessoas autorizadas tenham acesso ao conteúdo das manifestações. Tais pressupostos, segundo Gaetano (2010) fazem com que a ouvidoria seja um canal seguro para apresentação de

manifestações, inclusive, de denúncias, pois remetem à necessária confiabilidade que deve estar presente nas atividades desse instituto.

Por outro lado, a CGU (2019) observa que, apesar da Lei de Acesso à Informação (LAI) determinar que a regra geral é o acesso à informação pública e que o sigilo é a exceção, a identidade do demandante é considerada uma informação pessoal, devendo ser devidamente protegida pelos agentes públicos. Trata-se de um mecanismo que visa proteger a integridade física dos demandantes e coibir possíveis retaliações a quem se manifesta e, principalmente, quem denuncia (BIAGINI, 2022). Esse mecanismo adotado pela legislação brasileira visa harmonizar a transparência pública e a proteção dos dados pessoais, além de permitir fazer com que a sociedade se sinta mais segura em denunciar erros e abusos cometidos por agentes públicos.

Importante frisar que a CGU, através da Instrução Normativa nº 01 de 2014, reforça que a denúncia anônima (denominada também de comunicação) não é suficiente para iniciar um processo administrativo, devendo, primeiro, a administração apurar a procedência dos fatos comunicados e, em caso positivo, dar andamento no Processo Administrativo Disciplinar (PAD).

Somado a isto, aponta-se a publicação da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709, 2018 e Lei nº 13.853, 2019), que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, com o propósito de proteger os direitos a liberdade e a privacidade dos sujeitos. Sobre isso, Biagini (2022) considera que a ouvidoria pode integrar a comissão de monitoramento da LGPD, junto com outras unidades administrativas do órgão público, o que reforça o entendimento de que esses espaços são um canal de interlocução seguro e confiável.

Assim, outro pressuposto apontado é o da **transparência**. Segundo Biagini (2022), a literatura a reconhece como uma das especificidades mais importantes para atuação das ouvidorias públicas. Nesse sentido, Abedin (2011) aponta que a transparência adotada por instituições e suas ouvidorias, especialmente aquelas voltadas à proteção de direitos humanos, acabam por tornarem-se uma referência para a boa administração e atuação em prol da democracia. Assim, a atuação da ouvidoria na seara na transparência contribui de modo importante no combate a fraudes e corrupções na esfera pública. A transparência serve, na perspectiva de Gill, *et al.* (2020), como um instrumento que auxilia na diminuição de injustiças sociais, na proteção de direitos, propiciando neste contexto, o empoderamento dos usuários.

Desse modo, a transparência na administração pública brasileira garante o acesso à informação, o que favorece o controle e a participação social (MATIAS-PEREIRA, 2014). Esse autor entende que a administração pública adequada perpassa pelo respeito aos normativos legais e ressalta, nesse contexto, que o controle social constitui uma forma de participação da sociedade. Em suas palavras, as “tecnologias de informação podem facilitar a transparência e a participação, enquanto instrumento de acesso às informações e interação entre governo e cidadãos [...]” (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 04). Kirkham (2020), por sua vez, considera que este controle vincula o aspecto democrático das ouvidorias porque auxilia na promoção e no fomento de boas práticas na administração pública.

É considerando esse contexto que as ouvidorias podem colaborar com a transparência das instituições e na conformidade com as legislações correlatas ao tema. Biagini (2022) observa que a transparência também envolve as informações que a ouvidoria pública detém em razão das manifestações apresentadas e do tratamento conferido a elas. Na visão da autora, é assim que essas ouvidorias acabam por se firmarem como mecanismos em prol da democracia, uma vez que favorece a gestão das informações contidas em seu banco de dados e produzidas pelas instituições públicas e na gestão da transparência.

Abedin (2011) também corrobora com o entendimento de que a ouvidoria constitui um instrumento que favorece e contribui com o fortalecimento da democracia, por envolver além da participação social, aspectos relacionados à ética, aos direitos humanos e à humanização nas instituições. O'Brien (2015), por sua vez, enfatiza que a atuação desses institutos é direcionada para a manutenção e fortalecimento dos valores que se relacionam aos direitos humanos. Assim, as ouvidorias públicas devem atuar como agentes promotores do fortalecimento da cidadania através do reconhecimento e da valoração de princípios éticos como a transparência, “o respeito à verdade, à equidade, à privacidade e à confidencialidade [...]” (BERTACHINI, 2014, p. 29).

Entretanto, para exercerem adequadamente o seu papel de forma ética devem, de acordo Lima; Durán (2016), promoverem a transparência e terem autonomia dentro das instituições, de forma a estabelecer a sua função enquanto instrumento que propicia a participação livre e o controle social. Nesse sentido, Cardoso (2010) acrescenta que a valorização da ética e a autonomia da ouvidoria pública, constituem

alguns dos aspectos que devem se fazer presentes para alcançar uma maturidade política relacionada ao controle social. Como afirmam Barreiro, *et al.* (2011), a ouvidoria pode constituir um instrumento promotor do controle social, mas para que isso ocorra, é necessário que ela tenha autonomia de forma a exercer suas atividades livre de pressões, de influências de poder ou de interesses políticos.

De acordo com Lyra (2009, p. 32), “o primeiro requisito para a autonomia do ouvidor é de caráter político. Quer dizer, diz respeito à relação de poder entre o titular desse órgão e a instituição que fiscaliza.” Segundo o autor, uma das limitações que prejudica a atuação da ouvidoria diz respeito à autonomia, incluindo-se as perspectivas política e administrativa.

Além da falta de autonomia, outro aspecto prejudicial ao trabalho do ouvidor é o não reconhecimento ou desvalorização das opiniões dos usuários. Nesse sentido, Vismona (2011) aponta sobre a necessidade de reforço na sensibilização dos gestores públicos, de forma a alinhar as decisões administrativas com as necessidades dos usuários, identificadas por meio das manifestações de ouvidoria. Na opinião do autor, “as decisões estratégicas das empresas e da administração pública dificilmente privilegiam a opinião dos cidadãos” (VISMONA, 2011, p. 35).

Dando prosseguimento aos pressupostos relacionados à atuação das ouvidorias públicas, Biagini (2022) destaca também a **imparcialidade**. De acordo com a autora, ser imparcial tem o caráter imperativo e inquestionável, não devendo o ouvidor ou ouvidora advogar em prol da instituição ou mesmo do usuário. Destaca que essa neutralidade é importante na medida em que a ouvidoria recebe as demandas dos cidadãos, contribuindo de forma imparcial na identificação de situações problemáticas e facilitando a abertura para recomendações relacionadas a condutas ou ações incompatíveis com a administração pública. É o que entendem também Gill, *et al.* (2020) na medida em que consideram que a conduta imparcial diante dos relatos que chegam à ouvidoria pode contribuir de modo importante para a condução da solução das situações apresentadas, evitando-se possíveis desequilíbrios relacionados às atribuições que a ouvidoria precisa desempenhar nesse contexto.

Outro pressuposto interrelacionado ao da imparcialidade e que envolve o caráter democrático das ouvidorias públicas refere-se à **mediação e à conciliação**, formas de atuação que a ouvidoria pode realizar visando à resolução de conflitos (BARREIRO, 2017). Nesse sentido, Abedin (2011) entende que os ouvidores são

mediadores e facilitadores tanto no que se refere à gestão das manifestações que chegam à ouvidoria quanto à resolução de conflitos. Uma vez que o trabalho da ouvidoria está imbuído de tratar manifestações como reclamações, solicitações de providências e denúncias, as quais tem maior relação com a presença de conflitos, passa-se a discorrer em itens específicos, aspectos relativos ao conflito; aos instrumentos de tratamento das controvérsias e suas relações com a atuação das ouvidorias públicas.

4 AS OUVIDORIAS PÚBLICAS E O TRATAMENTO INSTITUCIONAL DE CONFLITOS

4.1 Conflito: conceito e abrangência

De acordo com Moore (1988), o conflito encontra-se presente em várias sociedades e nas diversas formas do relacionamento humano. Assim, desde registros históricos remotos, evidencia-se a existência de disputas entre os mais diversos arranjos sociais, quais sejam grupos étnicos e raciais, organizações, países, familiares, entre outros. Litterer (1966), por sua vez, avalia que o conflito corresponde a um tipo de conduta que ocorre quando os envolvidos se colocam em posições opostas, sendo o resultado de uma percepção de privações de interesses decorrentes de atividades ou de interações com outra pessoa ou grupo. Assim, para o autor, o conflito decorre de um comportamento que posiciona os sujeitos em esferas opostas ou mesmo incompatíveis.

Em um contexto de disputas entre sujeitos, Schnitman (1999) considera que as pessoas são diferentes, têm suas próprias particularidades e realidades distintas, o que contribui com a construção de visões e interesses distintos, em muitos casos, colidentes ou até incompatíveis. Por essa razão, os conflitos tornam-se inerentes à vida humana. Assim, as formas de organização e a disposição desses embates mostram-se fundamentais na busca pela harmonia das relações no cotidiano.

Como estratégia de busca por essa harmonização e, considerando os custos emocionais e financeiros resultantes de disputas, as pessoas têm buscado métodos alternativos de resoluções de conflitos, em detrimento da tradicional função jurisdicional. Assim, procura-se desenvolver mecanismos que sejam eficientes no

sentido de satisfazer seus interesses, que minimizem os sofrimentos, propiciando menores gastos e melhor resolução em torno de suas diferenças (MOORE, 1988).

Segundo o autor, as pessoas envolvidas em conflitos têm vários mecanismos à sua disposição para direcionar a resolução. Nesse sentido, os meios escolhidos pela via da autocomposição, entre os quais destacam-se a mediação e a conciliação, contribuem nas formas como os conflitos são trabalhados, o que pode interferir, inclusive, no alcance de resultados diametralmente opostos.

Entre os mecanismos existentes para condução de conflitos e busca pela harmonização, a mediação é compreendida como uma das opções, na medida em que objetiva reestabelecer o diálogo entre os envolvidos. Assim, contribui com uma melhor comunicação, com o reconhecimento das diferenças e confere maior autonomia aos sujeitos, uma vez que têm a possibilidade de discussão e tentativa de encontrar as possíveis soluções para as suas diferenças (SCHNITMAN, 1999).

O sociólogo Simmel (1983), durante seus estudos sobre o conflito, enuncia que o conflito corresponde a uma forma essencial de socialização e é tão necessário à vida do grupo quanto o consenso. Ele considera que é imprescindível à coesão social e evidencia que o conflito não deve ser compreendido como elemento nocivo à vida em grupo, pois trata-se de um aspecto fundamental para a transformação de uma forma de organização para outra. Para ele, o conflito emerge de uma divergência dual e de antagonismos capazes de gerar desequilíbrios nas relações humanas e organizações.

Percebe-se, portanto, que para os autores o conflito envolve oposições e incompatibilidades decorrentes de condutas e interações divergentes entre pessoas, grupos ou organizações. É também considerado um aspecto essencial para a existência da vida em grupo, gerando desarmonia nas relações sociais ao passo que também possibilita mudanças no *status quo*.

No que concerne às reações ao conflito, Muszkat (2008) afirma que os sujeitos podem reagir de formas distintas. A primeira maneira seria evitando o conflito, na qual o indivíduo não aborda o problema diretamente, buscando, inclusive, se esquivar de qualquer ação, o que não significa a inexistência ou descontinuidade das frustrações, medo, raiva ou outros sentimentos relacionados à situação conflituosa. Segundo o autor, o sujeito pode ter a expectativa de que o conflito resolva por si só ou de outras maneiras que não envolvem a ação das partes.

A segunda reação apresentada seria o uso da força. Ele explica que, nesses casos, objetiva-se retaliar a parte contrária, visando causar temor através de atitudes como ameaças, violência física ou até a busca por discussões humilhantes. Uma terceira forma de reagir seria buscando auxílio junto a uma instância superior, ou seja, recorre-se a uma autoridade com maior poder. Por fim, uma quarta forma de reação abordada pelo autor seria a busca pela colaboração mútua. Nestes casos, os indivíduos se concentram na decisão entre si ou junto a um terceiro imparcial, aspecto que está mais próximo da mediação e da conciliação.

Além das formas de reação ao conflito, é importante abordar como se dá o seu desenvolvimento. Neste contexto, Braga Neto (2010) explica que o conflito não se instala de forma imediata e envolve, inclusive, aspectos internos e mais particulares dos sujeitos. Nesse sentido, o conflito passa por diferentes fases, ou seja, possui uma espécie de ciclo que perpassa pela latência até a sua ruptura.

Assim, o autor sistematiza a instalação do conflito por meio de fases como: a latência, a qual já faz parte da estrutura do conflito, mas este não se encontra manifesto ou expresso. Tal fase propicia inquietações internas e conduz a determinadas mudanças sob pena de o sujeito estar em uma situação de bastante desconforto. Por conseguinte, surge a fase da iniciação, na qual instala-se a própria situação de conflito, através da expressão de uma vontade que se contrapõe a outra. Em seguida, há uma espécie de busca pelo equilíbrio do poder, momento que as partes agem na busca pela satisfação de seus interesses. Por fim, a ruptura do equilíbrio, fase em que uma parte busca provocar mudanças a seu favor em contraponto aos interesses do outro ou outros envolvidos.

Importante considerar a perspectiva do poder quando há discussões sobre conflitos. Souza (2014, p. 32) avalia que “em situações de conflito, é muito comum que exista uma condição de desigualdade de poder entre os envolvidos. Sendo a solução construída pelas partes, parece evidente que eventual desequilíbrio neste aspecto não pode ser ignorado.”

Entretanto, as percepções sobre o poder e suas implicações nas relações entre os sujeitos não são aspectos de fácil compreensão. Isso porque o poder não representa um conceito estagnado nem repousa absolutamente em um fato ou outro. O poder é fluido de tal forma que está constantemente sendo reconstruído através da interação entre os envolvidos. Assim, o poder pode representar a posse de recursos,

o que não implica no controle total sobre eles, uma vez que ambas as partes podem ter o poder simultaneamente (Gewurz, 2001).

Ademais, de acordo com autor, o poder compreende tanto um conceito relacional quanto contextual, pois ele não reside exatamente no indivíduo e sim nas relações da pessoa com o seu ambiente e com os outros. Por isso, nas discussões sobre o poder e o conflito, é necessário considerar que o poder é também contextual, na medida em que a dinâmica entre duas partes pode mudar dependendo das circunstâncias.

Gewurz (2001) explica que esse poder é derivado da estrutura social, visto que constitui um elemento da relação entre um indivíduo e seu ambiente - seja ele natural ou social - o poder de um indivíduo não descansa inteiramente em sua pessoa. Em vez disso, depende das outras partes em relação a quem ela tem poder, bem como o amplo contexto em que ela está interagindo.

Embora tenha uma natureza complexa e dependa do contexto social e relacional dos sujeitos, Braga Neto (2010) busca sistematizar o poder visando a sua melhor compreensão e explica que, quando há grandes diferenças, há a tendência para a acentuação das relações conflituosas decorrentes de repressões entre os envolvidos.

Para o autor, o poder pode ser compreendido por diferentes perspectivas, tais como: o poder físico caracterizado pela imposição da força física, presente com mais frequência nas relações familiares; o poder econômico, no qual ocorre a utilização da força decorrente da posse de recursos, sejam eles bens ou capitais. Esse tipo de poder é, em várias situações, exercido de forma indireta, tornando mais difícil a sua identificação; o poder da informação, inerente à capacidade de gerar novas percepções, conceitos, compreensão mais aprofundada de fatos e acontecimentos, estabelecendo novas referências e formas de entendimento. Esse tipo de poder é importante quando considerados os conflitos no contexto das ouvidorias públicas, uma vez que essas instâncias são espaços de esclarecimentos sobre os pontos que envolvem o processo de manifestação; bem como de aproximação e de diálogo sobre os direitos e deveres das partes conflitantes (MCKEE; BELSON, 1990). Por fim, tem-se o poder emocional, caracterizado pela subjetividade e diferentes formas que refletem as particularidades dos sujeitos e de suas relações, sendo um dos mais difíceis enfrentar e de detectar (BRAGA NETO, 2010).

Para Braga Neto (2010), quando existe um conflito, seja ele latente ou manifesto, o fluxo do diálogo pode ser interrompido, o que traz prejuízos nesse processo comunicacional, contribuindo, em muitos casos, em falhas na compreensão da perspectiva ou mesmo interpretações equivocadas. Ele conclui que a comunicação entre os sujeitos é um elemento a ser permanentemente trabalhado no processo de tratamento de conflitos, inclusive, sob a via da mediação e da conciliação.

De acordo com Gondim (2019), mecanismos de resolução e prevenção de conflitos sempre foram demandados ao longo dos estágios evolutivos da civilização. Ela avalia que, no percurso histórico, os métodos alternativos de resoluções de conflitos precederam ao próprio monopólio estatal. Entretanto, em determinado período histórico, o Estado assumiu a centralidade, conduzindo o tratamento de controvérsias à exclusividade da jurisdição.

Para a autora, umas das consequências decorrentes deste monopólio é a tradicional submissão dos conflitos à análise e decisão do Estado-juiz, de modo que, ao aplicar o direito à situação fática, alcança-se uma solução em consonância com a legislação. Tal realidade contribui com protagonismo cada vez maior do Poder Judiciário e tem como umas das consequências o aumento da própria judicialização e do número de processos.

Entretanto, a dinamicidade e complexidade das relações sociais no percurso histórico favorecem à produção de conflitos multifacetados, os quais refletem a própria dimensão e complexidade dessas relações, mostrando-se insuficiente a atuação do Poder Judiciário como única alternativa para tratamento e solução de conflitos. Nesse contexto, “ressurgiu, em todo o mundo, o interesse pelas vias alternativas, capazes de encurtar ou evitar o processo” (GRINOVER, 2016, p. 17).

4.2 Instrumentos para o tratamento de conflitos em um ambiente democrático

Na perspectiva de desenvolvimento de instrumentos, métodos e técnicas alternativas visando o tratamento adequado dos conflitos, Gondim (2019) considera que os mecanismos alternativos possibilitam a individualização de cada situação e a participação democrática, na medida em que as partes têm maior protagonismo na efetiva satisfação de seus interesses. Ela complementa que há também a possibilidade de restabelecimento ou continuidade das relações, sendo este um elemento importante no contexto de acesso à justiça.

Neste mesmo sentido, Gondim (2019) observa que o tratamento adequado de conflitos pode ocorrer tanto na esfera judicial quanto extrajudicial, o que corresponde às formas heterocompositivas e autocompositivas, respectivamente. Explica a autora que a primeira forma diz respeito à imposição da decisão de um terceiro visando a solução da controvérsia e tem como principais exemplos a arbitragem e o processo judicial. Já na autocomposição, a resolução é feita a partir de uma decisão consensual dos envolvidos e tem como principais institutos a mediação, a negociação e a conciliação.

Diante desse contexto, foi instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, por meio da Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Desse modo, o tratamento adequado trazido por essa política engloba os meios consensuais de solução de conflitos (GRINOVER, 2016).

De acordo com Almeida; Pantoja (2019), o incentivo e a prática de meios adequados de resolução de conflitos, especialmente a mediação, a negociação e a conciliação, contribuem com o fortalecimento da democracia participativa e possibilita o exercício da cidadania, uma vez que esses meios estimulam a participação dos sujeitos na gestão política e social e promovem o diálogo para a construção de consensos.

Nessa tessitura, a terceira onda renovatória de acesso à justiça, que sucede as transformações na assistência judiciária e o esforço pela representação dos interesses difusos, compreende o amplo alcance de acesso à justiça e converge “no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e prevenir disputas nas sociedades modernas” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67).

No entendimento dos autores, a compreensão sobre a amplitude do acesso à justiça, bem como o papel central que os direitos fundamentais ocupam no ordenamento jurídico, são advindos de um pensamento constitucional moderno, orientado por princípios e valores que têm como referência interpretativa a força normativa dos direitos fundamentais. Eles entendem que o acesso à justiça é um direito social básico, que está vinculado ao próprio princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que se trata de um direito essencial para a concretização dos demais direitos fundamentais.

Em sua análise sobre o conteúdo da dignidade da pessoa humana, Barcellos (2011) entende que ela engloba, no mínimo, quatro elementos básicos, sendo um instrumental - acesso à justiça – e três materiais: a educação fundamental, a saúde básica e a assistência aos necessitados. Assim, entende-se que o acesso à justiça, incluindo a sua perspectiva ampla, constitui um direito essencial na seara da materialização de outros direitos fundamentais.

Sob este prisma, importante registrar que os instrumentos adequados de solução de conflitos constituem meios de democratização do acesso à justiça, proporcionando a inclusão social e o exercício da cidadania, na medida em que estimulam as partes a se responsabilizarem na definição das estratégias mais apropriadas para resolução de suas controvérsias, o que confere maior poder de gestão sobre os próprios conflitos. Salienta-se que esses mecanismos não visam substituir o poder decisório do juiz, mas, por outro lado, representam opções para que cada conflito, dentro de suas especificidades, seja tratado da forma mais adequada possível (SALES; RABELO, 2009).

Em seus estudos sobre resolução de conflitos e aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos na área da saúde especificamente, Gondim (2019) avalia que a negociação, a conciliação e a mediação constituem os meios mais indicados para solução de conflitos no campo da saúde, seja de forma judicial ou extrajudicial. A negociação é tida como um método no qual os envolvidos “chegam a uma solução sem que seja necessária a intervenção de um terceiro, podendo, entretanto, contar com o auxílio de profissional especialmente capacitado para o desenvolvimento de negociações (negociação assistida)” (GRINOVER, 2016, p. 03).

Para Sales; Rabelo (2009), a negociação é compreendida como uma forma de tomada de decisão conjunta a partir do diálogo entre as partes. Assim, tem o propósito de solucionar os conflitos com a possibilidade de satisfação mútua de interesses. Os autores destacam que, dada a sua natureza dialógica, em sua concepção ampla, a negociação influencia diretamente os demais mecanismos autocompositivos.

Corroborando com essa perspectiva, Gondim (2019) observa que, em virtude da abrangência do conceito e da aplicação, as ferramentas utilizadas na negociação servem como referência para os demais mecanismos relacionados à resolução consensual de conflitos, como a conciliação e a mediação.

A conciliação, por sua vez, é compreendida como um método de resolução de conflitos que se dá por meio da participação de um terceiro facilitador, o qual incentiva e auxilia os envolvidos a se relacionarem através da apresentação de propostas, visando ao alcance de um acordo (GRINOVER, 2016). A conciliação tem por objetivo auxiliar a composição entre as partes com vistas ao encerramento da controvérsia. Segundo Gondim (2019), optar pela conciliação se mostra mais apropriado para aqueles casos nos quais não há relações emocionais ou continuadas entre as partes, uma vez que, nestas situações, há a necessidade de uma compreensão mais profunda sobre essas relações e os verdadeiros conflitos imbricados.

Já a mediação corresponde a um processo que tem natureza mais cooperativa e considera as emoções, as dificuldades de comunicação e diálogo, bem como a necessidade de equilíbrio e respeito entre as partes, consequência do comprometimento dos envolvidos junto à solução encontrada (GRINOVER, 2016). De acordo com Vasconcelos (2008), a mediação constitui um meio, geralmente, não hierarquizado de solução de disputas, na qual dois ou mais envolvidos na controvérsia, com a colaboração de uma terceira pessoa, no caso o mediador, colocam em discussão o problema. Neste processo, as pessoas são ouvidas e questionadas, criando-se um ambiente favorável ao diálogo construtivo, buscando-se nele identificar os interesses comuns, as percepções sobre os fatos e, eventualmente, estabelecer um acordo.

Corroborando com a concepção acima, especialmente no que diz respeito à aproximação entre as partes, por uma perspectiva comunicacional e de melhor identificação de interesses, Tartuce (2008, p. 12), entende que

A mediação consiste na atividade de facilitar a comunicação entre as partes para propiciar que estas próprias possam, visualizando melhor os meandros da situação controvertida, protagonizar uma solução consensual. A proposta da técnica é proporcionar outro ângulo de análise dos envolvidos: em vez de continuarem as partes enfocando suas posições, a mediação propicia que elas voltem sua atenção para os verdadeiros interesses envolvidos.

Percebe-se, portanto, que a mediação corresponde a uma atividade ou técnica que tem o foco na reconfiguração positiva da comunicação entre os sujeitos, contribuindo com restabelecimento de um diálogo que possibilita outros olhares sobre as nuances e interesses sobre a situação posta, aprofundando a compreensão e ressignificando as perspectivas em torno do impasse. Nesse sentido, Six (2001)

observa que um dos objetivos primordiais da mediação seria o de auxiliar as pessoas a explorarem melhor as alternativas, considerando as possibilidades mais satisfatórias face às situações de conflito.

Ademais, neste tipo de atividade, segundo o Conselho Nacional de Justiça, existe a figura de um terceiro que se porta de forma neutra e imparcial, auxiliando os sujeitos envolvidos a dialogar, refletir, entender os interesses e necessidades postas, de forma a alcançar, com maior autonomia, a solução. O mediador desempenharia, neste tipo de trabalho, o papel de facilitador (BRASIL, 2013). Por essa razão, o mediador deve ser criativo e estar atento a novas possibilidades de soluções, agregando valor ao tratamento do conflito e manutenção satisfatória das relações entre as partes.

Bush, Folger (2005) consideram que mediação tem caráter transformativo, no qual o empoderamento e o reconhecimento são aspectos primordiais e consequentes desse processo. Portanto, a prática mediativa deve ter como o objetivo mais importante o alcance desses resultados. Os autores explicam que, de um modo geral, o empoderamento ocorre quando as pessoas envolvidas no conflito se conscientizam sobre o seu próprio valor. O reconhecimento, por sua vez, ocorre quando os sujeitos são capazes de ampliar a sua visão sobre a disputa, estando abertos para admitir e compreender melhor as situações da outra pessoa. Torna-se, perceptível, que o foco é transformar as relações entre as partes, em detrimento da celebração ou não de um acordo.

Braga Neto (2010), por sua vez, avalia que o modelo transformativo é exitoso na medida em que proporciona a transformação das pessoas, especialmente no contexto de revalorização pessoal e do reconhecimento da legitimidade do outro. Nesse sentido, o fator mais importante seria a transformação relacional.

Neste contexto de propósitos da mediação, Sales (2010) tece uma análise sobre os objetivos desse método sob o prisma das características e influências dos diferentes modelos aqui sintetizados. Para a autora, a atividade mediativa pode ter diferentes propósitos que dependem da situação relacional dos sujeitos e do contexto no qual estão inseridos. Desse modo, a mediação pode ter diferentes objetivos, dentre os quais destacam-se a solução de conflitos, a prevenção da inadequada administração de conflitos e a inclusão social.

A autora explica que o objetivo que trata da busca pela solução de conflitos é o mais evidente. Nele, há a presença de um mediador facilitador que auxilia no estabelecimento de um diálogo construtivo, por meio da cooperação entre os envolvidos, o que implica na ressignificação positiva do conflito e na identificação dos verdadeiros problemas.

No que diz respeito à prevenção da administração inadequada dos conflitos, para Sales (2010), a mediação evita a gestão ineficiente na medida em que contribui com a conscientização dos direitos e deveres e das responsabilidades de cada sujeito frente à situação posta. Ela avalia que essa consciência possibilita, inclusive, a concretização desses direitos e, por consequência, a mudança de uma visão negativa para mais positiva em torno da controvérsia, prevenindo futuros conflitos.

No que concerne à inclusão social, a autora explica que ao se estabelecer um diálogo com viés positivo, os envolvidos passam a refletir melhor e serem mais conscientes sobre as suas responsabilidades, direitos e deveres, aparato necessário para a transformação de atitudes e consciência da importância dos atos para si para o outro. Desse modo, “o indivíduo é valorizado, incluído, tendo em vista sua importância como ator principal e fundamental para a análise e a solução do conflito” (VELOSO, 2017, p. 50).

Sob esta ótica, a Associação Brasileira de Árbitros e Mediadores (ABRAME) aponta que a mediação proporciona diversos benefícios. Entre as vantagens, destacam-se a celeridade, a qual contribui na identificação dos interesses e necessidades de forma mais rápida, minimizando o agravamento do conflito e auxiliando na construção da resolução. Consensualidade, na medida em que confere autonomia, restabelecendo o papel e responsabilidade de cada um na compreensão e prevenção do conflito, valorizando a vontade das partes, o que representa o empoderamento. Por fim, o baixo custo, pois a mediação contribui na agilidade da resolução, bem como na prevenção de novos conflitos, auxiliando na diminuição do custo financeiro e do desgaste emocional.

Além dos benefícios apontados, a prática da mediação assegura a facilitação do diálogo e pressupõe diferentes princípios. De acordo com Rodrigues Júnior (2007), a atividade mediativa possui suas próprias características, que são delineadas por princípios e diretrizes básicas que se consubstanciam na ética e na funcionalidade.

Assim, para Vasconcelos (2014), a mediação compreende valores éticos, técnicas e habilidades. Entretanto, salienta o autor que algumas instituições brasileiras especializadas em resolução ética como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (COMINA) e do Fórum Nacional de Mediação (FONAME) elencam princípios que nem sempre coincidem.

Esta pesquisa não pretende esgotar esta discussão, no entanto, é importante explicitar os princípios apontados na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, conhecida como Lei de Mediação. Conforme estabelecido no art. 2º dessa lei, a atividade mediativa será norteadas pelos seguintes princípios: “I - imparcialidade do mediador; II - isonomia entre as partes; III - oralidade; IV - informalidade; V - autonomia da vontade das partes; VI - busca do consenso; VII - confidencialidade; VIII - boa-fé.” (BRASIL, 2015), os quais possuem relação com os pressupostos de atuação das ouvidorias públicas discutidos no capítulo anterior.

No contexto da mediação e dos princípios que a norteiam, Dourado Santos (2019) avalia que, diante de uma diversidade de métodos de resolução de controvérsias, a mediação se destaca, sendo a mais implementada pelas instituições, visto que podem ser apontados resultados benéficos, como, por exemplo, a celeridade, menores custos e valorização dos sujeitos.

Nessa tessitura, cabe destacar o que trazem Burbridge; Burbridge (2012), quando afirmam que as ouvidorias públicas constituem espaços importantes para auxiliar na identificação de causas e no tratamento de conflitos, o que resulta na correção e prevenção de práticas incompatíveis com a organização. Formalmente, os métodos de mediação e conciliação foram atribuídos às ouvidorias públicas através do art. 13, inciso VI, da Lei n. 13.460/2017, que dispõe da seguinte forma: “VII – promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes” (BRASIL, 2017).

Assim, de acordo com Abedin (2011), os ouvidores e ouvidoras são mediadores ou facilitadores tanto no que se refere à gestão das manifestações recepcionadas e tratadas pela ouvidoria quanto à resolução de conflitos. Nesse contexto, Myers; Witzler (2014) apontam que ao atuar na mediação, a ouvidoria não realiza apenas um trabalho pontual como uma sessão de mediação, mas trata-se de um trabalho continuado. As autoras explicam que a ouvidoria necessita ter uma

concepção ampliada sobre a mediação, de forma a produzir reflexos que propiciem mudanças positivas na organização.

Lyra (2009) também defende a atuação da ouvidoria na esfera da mediação e considera que essa técnica, no cenário das instituições públicas universitárias e de pesquisa, constitui um instrumento adequado para uma conciliação de conflitos socioprofissionais. Assim, a atuação desenvolvida pela ouvidoria é compreendida como fundamental para o funcionamento das instituições públicas brasileiras, inclusive, na seara do ensino, pois é através desses institutos que “docentes, técnicos, discentes e a comunidade externa podem direcionar seus elogios, reclamações, sugestões e denúncias aos setores da instituição”, (BIAGINI, 2022 p. 46), constituindo um canal de confiança com este público.

Acrescenta-se a esta perspectiva, o estabelecimento de parcerias pela ouvidoria como um instrumento de diálogo e interlocução valioso contribuindo, entre outros aspectos, com o aprendizado e o entendimento sobre seu próprio papel e suas competências dentro da organização (MYERS; WITZLER, 2014). Nesse sentido, Cardoso (2010) aponta sobre a importância da adoção de uma visão ampliada e sistêmica na qual se faz presente a necessidade de cooperação entre ouvidoria e as outras unidades ou órgãos institucionais.

Nesse sentido, a mediação pode ser uma maneira não judicializada de alcançar a resolução de um conflito, na qual a ouvidoria atua favorecendo o alcance de uma solução menos legalista (BUCK *et al.*, 2011). Bertachini (2014, p.33), por sua vez, entende que “a organização que investe bem em Ouvidorias não teme ouvir o cidadão. Nessas oportunidades, muitos desacordos são dirimidos e consensos construídos pela mediação da Ouvidoria, que indiretamente contribuiu para a diminuição de litígios na esfera Judicial.”

Entretanto, alguns impasses existentes nesse trabalho mediativo é que “cotidianamente se encontram resistências aos processos mediatórios: fruto da arraigada cultura de judicialização e do litígio em nossa sociedade, balizadas pelo poder e modeladas pela hierarquia vertical; e povoadas de autoritarismo” (BARREIRO, 2017, p. 141). Além disso, a literatura aponta que a mediação requer capacitação para atuação adequada.

No que diz respeito às ouvidorias, de acordo com Levine-Finley; Carter (2010), é necessário que os ouvidores sejam capacitados neste assunto, por meio de cursos

que promovam uma prática reflexiva, contribuindo, assim, com o fortalecimento e assertividade neste tipo de atuação. Cardoso (2010), por sua vez, salienta que a inexistência ou insuficiência de habilidades na condução da mediação são capazes de comprometer todo o trabalho desenvolvido pela ouvidoria, ou mesmo “todo o mandato de um ouvidor” (CARDOSO, 2010, p. 219).

Um desafio que está relacionado à capacitação e forma de atuação diz respeito à falta de definições sobre as formas como os ouvidores desempenharão as práticas de mediação e conciliação, faltando assim um real direcionamento (MEDEIROS, 2022). Entretanto, o autor enxerga, neste desafio, aspectos positivos como a retirada do rigor e do formalismo relacionados ao Poder Judiciário, possibilitando a participação mais ativa e a criatividade na busca pela resolutividade das controvérsias ou por um denominador comum nos interesses em disputa.

De todo modo, é possível observar os avanços relativos às orientações e diretrizes que objetivam nortear a atuação das Ouvidorias quanto ao seu papel de agente mediador e conciliador. Nesse sentido, destaca-se a Resolução nº 7, de 30 de novembro de 2021, elaborada pela Coordenação Geral da Rede Nacional de Ouvidorias, a qual prevê em seu art. 27 que:

Cabe à Ouvidoria disseminar boas práticas e métodos de resolução pacífica de conflitos entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, dentre eles a mediação e a conciliação [...], bem como prestar atendimento e orientação aos usuários sobre tais instrumentos” (BRASIL, 2021).

Assim, pode-se observar que a norma trouxe inovações, orientando para a prática de ações relacionadas à resolução pacífica de conflitos, as quais deverão ser executadas por agente público. Além disso, essa resolução se mostra importante, uma vez que dispõe sobre aspectos que a Ouvidoria deve considerar bem como algumas hipóteses nas quais o ouvidor não poderá optar pela solução pacífica de conflitos, o que representa um importante direcionamento. Esses elementos podem ser encontrados a partir do art. 28, da referida resolução, conforme a seguir:

Art. 28: A Ouvidoria poderá utilizar meios de resolução pacífica de conflitos, em especial para a solução de controvérsias nas quais seja importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes. Parágrafo único. Os meios de resolução pacífica de conflitos não serão elegíveis quando:

- I - as partes no conflito não tenham consentido com o uso da metodologia de resolução pacífica de conflitos;
- II - o objeto do conflito seja um direito indisponível;
- III - a resolução implicar na transigência sobre: a) aplicação de ato normativo; ou b) conduta passível de responsabilização de agente público; e
- IV - quando decorrente de denúncia.

Art. 29 Caberá ao responsável pelo processo de resolução pacífica de conflitos:

- I - assegurar às partes igualdade de tratamento;
- II - assegurar às partes o acesso às informações necessárias à tomada de decisão livre e informada;
- III - zelar pela rápida solução do conflito;
- IV - aproximar as partes para que elas negociem diretamente a solução desejada de sua divergência;
- V - manter registros de todo o processo de resolução pacífica do conflito, colhendo os compromissos das partes, quando cabível; e
- VI - adotar as medidas necessárias à formalização do acordo entre as partes.

Art. 30 A Ouvidoria poderá propor o uso de meios de resolução pacífica de conflitos de ofício ou a pedido do usuário ou gestor. (BRASIL, 2021).

Assim, através dos dispositivos elencados nesta Resolução, é possível compreender que as ouvidorias públicas vêm ganhando notoriedade e confiança no cenário das instituições públicas brasileiras, assumindo novas responsabilidades frente ao tratamento de conflitos, de conciliação de interesses, de busca e desenvolvimento de relações mais harmoniosas entre o cidadão e administração pública.

5 PERCURSO METODOLÓGICO

5.1 Aspectos metodológicos da pesquisa

A metodologia utilizada compreende a abordagem quanti-qualitativa, sendo a pesquisa de natureza exploratória e empírica. Segundo Minayo (2002), os dados quantitativos e qualitativos não se opõem. De acordo com a autora, estes dados se complementam, uma vez que a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo-se qualquer dicotomia.

Creswell (2014 p. 49), por sua vez, compreende que a “pesquisa qualitativa começa com pressupostos e uso da estrutura interpretativa/teóricas que informam o

estudo dos problemas da pesquisa, abordando os significados”. Acrescenta o autor que a abordagem qualitativa relaciona-se com a pesquisa quantitativa e contribui na investigação e explicação dos aspectos ou das ligações junto às teorias.

Por se tratar de um estudo integrado que possibilita uma articulação entre teoria e pesquisa empírica (GODOI, 2010), foram realizadas, inicialmente, pesquisas em bases de dados destinadas à publicação de produções científicas escritas, sobretudo livros, artigos e periódicos, o que ensejou a construção de um aporte teórico sobre aspectos relativos à democracia participativa, às ouvidorias públicas, seu papel e atribuições, bem como as interfaces com atuação voltada à defesa de direitos, à mediação e conciliação de conflitos na seara pública.

Em consonância com as discussões teóricas suscitadas, passa-se a fazer um levantamento de dados e informações sobre a Ouvidoria do Huol disponibilizadas no *site*³ da instituição e dos painéis públicos de monitoramento “Resolveu?”⁴ e da Lei de Acesso à Informação⁵. Nesse percurso, são demonstrados alguns indicadores construídos a partir da percepção dos usuários que buscaram a Ouvidoria (Canais de atendimento, resolutividade, tempo de resposta às manifestações, satisfação dos usuários, tipos das manifestações, transparências passiva e ativa e satisfação relativa às respostas a pedidos de acesso à informação), bem como buscou-se informações nos relatórios de gestão produzidos pelo serviço.

Phillips (1974, p. 187) define documentos como “quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação sobre comportamento humano”. São também entendidos como fontes das quais se retiram evidências e fornecem informações situadas e contextualizadas (LÜDKE; ANDRÉ, 2018).

No que diz respeito aos indicadores, estes serão retirados dos painéis de monitoramento “Painel Resolveu?” e da Lei de Acesso à Informação, ferramentas desenvolvidas pela Controladoria-Geral da União de acesso público, que reúne informações sobre manifestações de ouvidoria e de pedidos de acesso à informação, que a Administração Pública recebe através da Plataforma Fala.Br. Optou-se ainda por considerar os dados relativos aos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, uma vez que

³ O *site* do Huol está disponível através do endereço eletrônico <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-nordeste/huol-ufrn>.

⁴ O painel de monitoramento público “Resolveu?” pode ser visualizado através da página <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/resolveu>.

⁵ O painel de monitoramento público da Lei de Acesso à Informação poderá ser visualizado no seguinte endereço: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>.

a Plataforma Fala.Br passou a ser efetivamente implementada a partir de outubro de 2018, unificando os dados a partir desse período (CGU, 2017).

Em consonância com as discussões teóricas suscitadas, exames dos documentos e dos indicadores acima sinalizados, discorre-se, através de uma perspectiva crítico-reflexiva, sobre a forma de atuação e seu desempenho, utilizando-se, para isso, o método de análise quanti-qualitativo.

5.2 O cenário institucional

O Hospital Universitário Onofre Lopes (Huol) é uma instituição que integra o Sistema Único de Saúde – SUS e atende a toda a população do município de Natal que é usuária desse Sistema, bem como a população dos demais municípios do Rio Grande do Norte pactuados com o município de Natal (ANDRADE; SEVERO, 2016).

Este Hospital é um dos prestadores de serviços da Secretaria Municipal de Saúde de Natal através de contrato de prestação de serviço, documento que descreve as responsabilidades e metas a serem seguidas pela unidade hospitalar, dentre elas, a destinação de vagas para a marcação de consultas pela RAS - Rede de Atenção à Saúde no Sistema de Regulação, pelas Unidades de Saúde, Distritos Sanitários e Secretarias Municipais conveniadas com Natal através da PPI – Programação Pactuada e Integrada (BRASIL, 2021).

O Huol também integra as unidades de ensino da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e, em 2013, passou a ser gerido pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (ANDRADE; SEVERO, 2016). Trata-se de uma Empresa Pública de direito privado vinculada ao Ministério de Educação, criada pela Lei Federal 12.550/2011.

Essa Instituição tem como missão promover de forma integrada o ensino, a pesquisa, a extensão e a assistência, no âmbito das ciências da saúde e correlatas, com qualidade, ética e sustentabilidade. A sua visão é ser

referência na Rede Ebserh no ensino e pesquisa acadêmica em graduação e pós-graduação, na assistência humanizada de média e alta complexidade, em atuação integrada com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e, na gestão hospitalar sustentável, transparente e inovadora, contribuindo para o fortalecimento das políticas públicas de saúde. (BRASIL, 2021, p. 16).

Assim, caracteriza-se por ser uma Instituição de ensino que oferta serviços de média e alta complexidade. Atualmente, possui 247 leitos de internação; 14 salas de blocos cirúrgicos; 121 consultórios, além de 4 complexos especializados (Centro de Diagnóstico por Imagem, Laboratório de Análises Clínicas, Laboratório de Anatomia Patológica e Unidade Transfusional). Além disso, o Huol possui 32 programas credenciados de residências médica, multiprofissional e uniprofissional, o que faz com que seja o maior centro estadual de formação em diferentes especialidades na área da saúde (BRASIL, 2021).

No que concerne à Ouvidoria do Huol, se encontra localizada nessa instituição, porém está diretamente vinculada à Ouvidoria-geral da Ebserh, compondo a Rede de Ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais geridos pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (BRASIL, 2021).

A Ouvidoria do Huol atua como um canal de comunicação entre os cidadãos e a unidade hospitalar, permitindo que estes apresentem suas manifestações por meio de solicitações, elogios, reclamações, denúncias, sugestões e comunicações.

Além de constituir um canal de interlocução entre o Huol e os usuários, a Ouvidoria coordena a Pesquisa de Satisfação do Usuário e é gestora do Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão, providenciando junto às instâncias internas as respostas aos pedidos de acesso a informações formulados pelos cidadãos. Além disso, é autoridade de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação no âmbito da Instituição, acompanhando e monitorando a publicização adequada de informações e documentos de interesse da coletividade (BRASIL, 2021).

A Ouvidoria dessa unidade hospitalar foi criada em 2011, e passou a funcionar a partir de março 2012. Inicialmente, os canais de atendimento ocorriam de modo presencial, por *e-mail* ou através de telefone, sendo as manifestações registradas em formulário físico. Com o passar dos anos, os canais de comunicação e de atendimento da Ouvidoria foram ampliados, agregando aos já existentes, as caixas de manifestações distribuídas em espaços estratégicos e de maior circulação no Huol e possibilidade de registro diretamente pelo cidadão, através da Plataforma Fala BR. Feita esta apresentação, passa-se a apresentar e analisar os indicadores relacionados à esta ouvidoria hospitalar.

6 ANÁLISE E RESULTADOS

A partir do *site* do Huol, foi possível verificar na aba que trata sobre participação social, informações a respeito da Ouvidoria, conforme trecho a seguir:

O que é a Ouvidoria?

É um canal de comunicação entre os cidadãos e o Huol, permitindo que eles apresentem suas manifestações, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços através de sua participação. A seguir encontra-se uma breve descrição dos tipos de manifestações:

- Acesso à Informação: solicitação de acesso a informações ou documentos públicos.
- Solicitação: pedido de adoção de providências, de atendimento, de prestação de serviço ou esclarecimento de alguma dúvida.
- Sugestão: apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de serviços prestados pela Ebserh.
- Reclamação: demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviços ou à conduta de agentes públicos na prestação e na fiscalização desses serviços;
- Elogio: demonstração de reconhecimento ou de satisfação sobre o serviço oferecido ou o atendimento recebido.
- Denúncia: informação sobre prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes no âmbito da Ebserh.
- Simplifique: solicitação de simplificação de serviços.

Qual o objetivo da Ouvidoria?

Proporcionar a comunicação entre os cidadãos e o Huol, buscando formas de mediar a solução das questões apresentadas, visando à garantia dos direitos desses cidadãos. Sua atribuição fundamental está ligada ao recebimento, análise, classificação e encaminhamento das manifestações dos usuários (reclamações, denúncias, sugestões, solicitações, elogios), identificando oportunidades de melhorias a partir de cada um desses registros (HUOL, 2022).

Além disso, atua na gestão do Serviço de Informação ao Cidadão, previsto pela Lei de Acesso à Informação, sendo responsável pela temática relativa à transparência - que também é um dos valores do Huol e da Rede Ebserh - e cujos dados também constam neste relatório. (HUOL, 2021)

Nesse sentido, verifica-se que a Ouvidoria atua como canal de comunicação e como instância responsável pelo tratamento das diferentes tipologias de manifestações apresentadas pelos usuários, conforme disposto na Lei 13.460/2027. Assim, ao discorrer sobre a atuação da ouvidoria enquanto canal de comunicação entre hospital e paciente, Cardim (2022) observa que essa instância age como

interlocutora nesse processo comunicacional, funcionando como termômetro e permitindo que as instituições adotem medidas de aperfeiçoamento na gestão a partir das demandas apresentadas. Observa a autora que, além de propiciar a comunicação e a participação dos usuários, a ouvidoria exerce um papel estratégico, uma vez que media as relações, favorecendo um ambiente de equilíbrio, de canalização das ideias e sugestões dos sujeitos, agregando, portanto, valor a esse relacionamento.

A partir dos dados observados no “Painel Resolveu?”, foi possível verificar que a Ouvidoria do Huol registrou o total de 4.237 manifestações no período de 2019 a 2022, sendo 58 delas arquivadas (BRASIL, 2022). Aqui cabe esclarecer que os arquivamentos ocorrem em virtude de razões como: falta de urbanidade por parte do usuário, insuficiência de dados, duplicidade de manifestação, manifestação considerada imprópria ou inadequada e perda de objeto.

Conforme orientação da CGU, ao tratar a demanda na Plataforma Fala.Br, o profissional da Ouvidoria obrigatoriamente preenche o motivo do arquivamento bem como a justificativa, sendo o usuário notificado desse procedimento (CGU, 2021). Na justificativa, busca-se estabelecer uma comunicação cordial com o cidadão, explicando sobre seu direito de se expressar, porém com o respeito aos normativos vigentes, convidando-o a readequar o conteúdo da manifestação e apresentá-la novamente, se assim desejar.

No que concerne à urbanidade, por exemplo, tal dever encontra-se em diferentes dispositivos, entre os quais, destaca-se a Lei 13.460/2017, art. 8., inciso I “São deveres do usuário: utilizar adequadamente os serviços, procedendo com urbanidade e boa-fé (BRASIL, 2017); a Carta de Direitos dos Usuários do SUS (art. 6º, inciso VII) “adotar comportamento respeitoso e cordial com as demais pessoas que usam ou que trabalham no estabelecimento de saúde” (BRASIL, 2011); e a Carta de Direitos dos Usuários do Huol “Respeitar os direitos dos demais usuários, funcionários e prestadores de serviços da instituição, tratando-os com civilidade e cortesia [...]” (BRASIL, 2022).

Sobre esse assunto, Biachini (2014) observa que o espaço democrático constituído pela ouvidoria reconhece o cidadão enquanto sujeito de direitos e deveres. Assim, com prudência e ponderação, a ouvidoria promove a transparência das atividades institucionais bem como fornece os esclarecimentos necessários, visando

a garantia de direitos e a observância dos deveres pelos usuários, o que confere o caráter participativo, pedagógico e democrático desse instituto.

6.1 Canais de atendimento da Ouvidoria

No que diz respeito aos canais de atendimento da Ouvidoria do Huol, foi possível identificar no *site* dessa instituição, a divulgação das seguintes formas de contato:

Quadro 1 – Canais de Atendimento da Ouvidoria

Tipo	Descrição
Atendimento presencial	De segunda a sexta-feira (8h às 11h/13h às 15h)
Por meio eletrônico	Através da página do Huol, acessando o link do Fala.BR
Por meio eletrônico	Enviando <i>e-mail</i> para ouvidoria.huol@ebserh.gov.br
Caixas de Sugestões	Distribuídas nas principais recepções do Huol
Através do telefone	(84) 3342-5747

Fonte: *Site* do Huol.

A tabela abaixo demonstra o quantitativo (em números absolutos e valores percentuais) das manifestações recepcionadas pela Ouvidoria por canal de atendimento:

Tabela 1 – Quantitativo de Manifestações por Canal de Atendimento (Quadriênio 2019-2022)

Tipo	Quantidade*	%
Presencial	1953	46,7%
Telefone	799	19,1%
E-mail	711	17,0%
Internet	392	9,4%
Outros	292	7,0%
Carta	32	0,8%
Total	4179	100%

Fontes: Painel “Resolveu?” e Relatório da Ouvidoria do Huol.

* As manifestações arquivadas foram excluídas da contagem.

Os dados evidenciam que, quase 50% dos usuários que procuraram a Ouvidoria do Huol, optaram pelo atendimento presencial seguido do atendimento telefônico, o que indica a necessidade ou preferência pela comunicação verbal presencial. De acordo com Rodrigues (2020), os processos de atendimento e

tratamento das manifestações exigem, por diversas vezes, o contato presencial com os demandantes ou com as pessoas citadas nas manifestações. Ela ressalta que esse tipo de contato possibilita o diálogo mais próximo e contribui para melhor identificação das questões envolvidas, mediação de problemas e conflitos existentes. E isso auxilia de modo importante no estreitamento das relações entre cidadão e a ouvidoria bem como no aperfeiçoamento dos serviços prestados pela entidade.

Assim, as ouvidorias públicas devem sempre estimular a comunicação e diálogo entre os cidadãos e a Administração Pública, e para isso, precisam avaliar periodicamente as formas de contato de maneira a facilitar o acesso aos cidadãos e para que estes tenham opções, podendo decidir sobre a melhor forma de interagir com a entidade (INOUE, 2016). Nessa mesma linha, a CGU (2021) compreende que a existência de vários canais de comunicação incentiva o diálogo entre os cidadãos e a Administração, entretanto, orienta que, mesmo a Ouvidoria recebendo as manifestações por meio diverso do Fala.BR, como através do atendimento presencial, deve lançar todas nesse sistema, visando o controle adequado, o tratamento das manifestações e sistematização dos dados. É o que dispõe o Decreto nº 9.492/2018, art. 16, § 2º: “Na hipótese de a manifestação ser recebida em meio físico, a unidade setorial do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal promoverá a sua digitalização e a sua inserção imediata no e-Ouv “. Ressalta-se que o sistema e-Ouv integra a Plataforma Fala.Br.

Ademais, a divulgação e disponibilidade de diferentes canais de acesso à Ouvidoria coaduna com o que prescrevem os artigos 6º e 10 da Lei nº 13.460/2017, conforme se verifica a seguir:

Art. 6º São direitos básicos do usuário: [...] VI - obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet, especialmente sobre: [...] c) acesso ao agente público ou ao órgão encarregado de receber manifestações;

Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente. [...]

§ 4º A manifestação poderá ser feita por meio eletrônico, ou correspondência convencional, ou verbalmente, hipótese em que deverá ser reduzida a termo.

§ 6º Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão colocar à disposição do usuário formulários simplificados e de fácil compreensão para a apresentação do requerimento previsto no caput, facultada ao usuário sua utilização.

Cardoso; Guido Júnior (2021) consideram que a diversidade de canais de atendimento, bem como a facilidade no acesso, auxilia para que o cidadão escolha a forma de contato segundo sua conveniência e possibilidade. Isso contribui para que a organização consiga detectar problemas de maneira mais célere, o que conduz à agilidade na solução e na diminuição do tempo de resposta para o cidadão, fazendo com que a situação seja menos desgastante e tenha alto nível de resolutividade, conferindo, portanto, efetividade e fortalecimento dessas relações.

6.2 Resolutividade

A respeito da resolutividade, é também possível identificar na figura abaixo, conforme as avaliações realizadas pelos usuários.

Figura 1 – Resolutividade (Quadriênio 2019-2022)



Fonte: "Painel Resolveu?"

Importante destacar que, apenas 611 usuários responderam à pesquisa de satisfação, o que representa apenas aproximadamente 15% do total de atendimentos realizados pela Ouvidoria do Huol no período de 2019 a 2022. Dessa forma, esse indicador pode ser insuficiente para delinear um resultado mais assertivo sobre a Ouvidoria, o que constitui uma limitação a esse estudo.

Entretanto, ressalta-se que esse dado não pode ser desconsiderado, uma vez que representa uma das formas de avaliação da Ouvidoria, indicando, qual caminho deve seguir para aperfeiçoamento dos serviços bem como a necessidade de incentivo

à participação. Ao receber a resposta conclusiva, o cidadão é convidado a responder (de forma opcional) a uma pesquisa de satisfação que inclui a resolutividade, ou seja, se teve a sua necessidade atendida ou não. No caso da Ouvidoria do Huol, no período citado, verifica-se que 87% indicaram por uma resolução parcial ou total de sua demanda.

Os dados abaixo, por sua vez, demonstram os percentuais de resolutividade por ano. Ressalta-se que esta consolidação por ano possibilita a melhor visualização do desempenho ao longo do tempo e comparações, o que gera possibilidades de aperfeiçoamento.

Tabela 2 – Índices de Resolutividade por ano

Ano	Resolvida	Parcialmente resolvida	Não resolvida
2019	70%	15%	15%
2020	70%	21%	9%
2021	75%	11%	15%
2022	69%	18%	12%

Fonte: “Painel Resolveu?”

Assim, é possível observar que entre os anos 2020 e 2021 houve uma variação de 5 pontos percentuais em relação à resolutividade completa da demanda. Considerando essa linha de raciocínio, percebeu-se uma diminuição de 6 pontos entre os anos de 2021 e 2022. Entretanto, se verificarmos as avaliações positivas (Somatório de Resolvido + Parcialmente Resolvido), identifica-se um discreto avanço ao longo do quadriênio (2019= 85%; 2020= 81%; 2021= 86%; 2022= 87%).

Ao discutir sobre uma estrutura governamental que estimule a colaboração e a motivação dos cidadãos em prol de uma administração pública mais assertiva, Llinares (2010) destaca a necessidade de demandar maior atenção e esforço sobre os resultados acerca da resolutividade. O autor considera que esse tipo de indicador pode influenciar no próprio grau de confiabilidade, de participação e de controle por parte dos usuários, uma vez que, se considerados negativos, podem remeter à percepção de uma administração ineficaz.

Diante dessa consideração, verifica-se que a Ouvidoria do Huol tem avaliação positiva, pois indica a resolutividade acima de 70% (Resolutividade total+parcial). Entretanto, a diminuição do percentual de resolução total entre 2021 e 2022 sinaliza para a necessidade de maior atenção, identificação de possíveis problemáticas e acompanhamento por parte da Ouvidoria.

Ao verificar o *sítio* do Huol em busca de maiores informações sobre esse quesito, identificou-se, no espaço destinado à Ouvidoria, um campo específico para a divulgação de relatórios produzidos. O relatório de 2021 descreve que a Ouvidoria mantém diálogo constante e aberto com diferentes áreas da Huol, visando assegurar a qualidade dos serviços, o alcance de uma maior satisfação e de bons indicadores.

Através dos relatórios, por exemplo, seria possível identificar de maneira fundamentada a atuação relativa à mediação e conciliação, bem como os pontos de necessidade de melhorias identificados pela Ouvidoria. Além disso, através desses documentos, seria possível identificar as sugestões e propostas realizadas por esse serviço, visando o aperfeiçoamento dos serviços públicos.

Porém, não foram disponibilizados nesse *sítio*, os relatórios referentes aos outros anos, o que limita a obtenção de mais subsídios para melhor análise do tema. Esse fato, inclusive, representa uma lacuna quanto à transparência, uma vez que a Ouvidoria deve, nos termos do da Lei 13.460/2018, art. 15, inciso II, disponibilizar os relatórios de gestão anuais integralmente na internet.

Por outro lado, o relatório de 2021 sinaliza que a Ouvidoria atua em consonância com o que orienta a CGU, por meio da Portaria nº 581, 2021, a qual determina que, durante a análise e visando a resolutividade da manifestação, a Ouvidoria deve verificar o seu conteúdo e coletar mais informações entre os setores, se necessário (CGU, 2021).

Ademais, a partir dos dados apresentados, é notório que a participação na pesquisa deve ser ampliada, uma vez que constitui informações relevantes para mensurar a experiência dos usuários junto à Ouvidoria (ARAUJO *et al.*, 2020).

6.3 Tempo de resposta às manifestações

Através da figura a seguir, extraída do “Painel Resolveu?”, é possível verificar que a Ouvidoria do Huol responde aos usuários em um tempo médio de resposta de 16,47 dias. Ressalta-se que o tempo é corrido em dias, ou seja, inclui os finais de semana e feriados.

Figura 2 – Tempo médio de respostas (Quadriênio 2019-2022)

Fonte: Painel “Resolveu?”

Esse tempo para resposta indica que, na maioria das manifestações, é respeitado o prazo preconizado para envio de resposta que é de 30 dias, conforme o que prevê o art. 18 do Decreto Nº 9.492/2018, descrito a seguir:

Art. 18. As unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal elaborarão e apresentarão resposta conclusiva às manifestações recebidas no prazo de trinta dias, contado da data de seu recebimento, prorrogável por igual período mediante justificativa expressa, e notificarão o usuário de serviço público sobre a decisão administrativa. (BRASIL, 2018).

Entretanto, verifica-se que esse prazo não foi cumprido em todas as manifestações, informação que chamou a atenção, uma vez que são demandas que, em sua grande maioria, envolvem a área da saúde, cuja particularidade enseja celeridade nas respostas. Dessa forma, buscamos identificar esse quesito a partir de cada ano.

Tabela 3 – Respostas dentro e fora do prazo e tempo médio por ano

Ano	Dentro do prazo %	Fora do prazo %	Tempo médio de resposta
2019	89%	11%	23,70 dias
2020	97%	03%	10,69 dias
2021	100%	0%	11,12 dias
2022	100%	0%	11,29 dias

Fonte: Painel “Resolveu?”

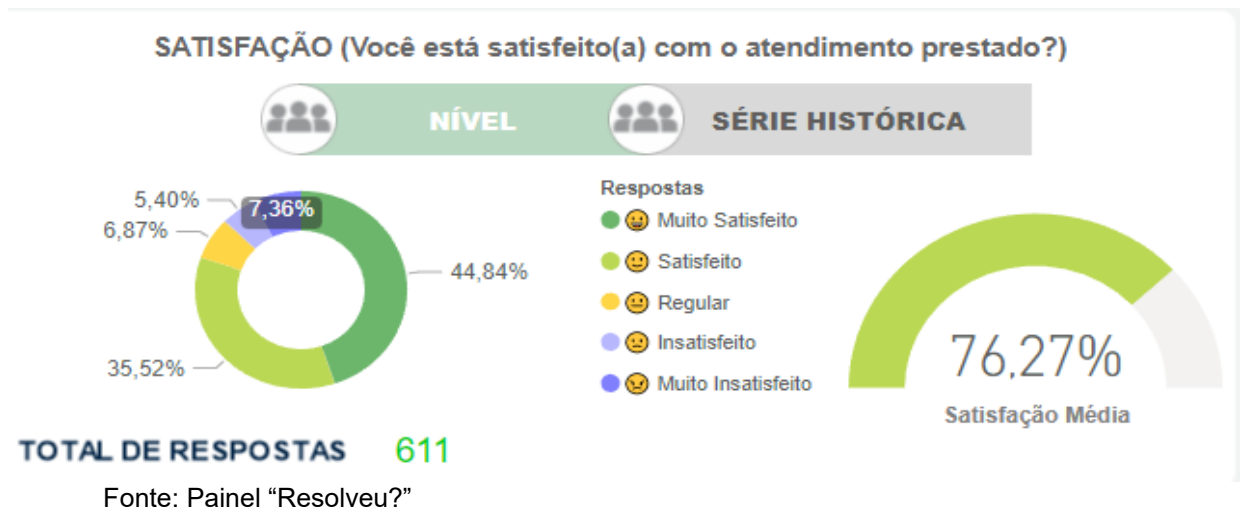
Os dados demonstram um avanço da Ouvidoria do Huol no que concerne aos indicadores de tempo para fornecimento de respostas e obediência aos prazos. Se tratando das respostas às manifestações em número de dias, observa-se uma diminuição importante entre 2019 e 2020, mantendo-se uma faixa menor de tempo a partir desse ano. Entretanto, visualizou-se um pequeno aumento do tempo decorrido entre 2021 e 2022, porém sem grande expressividade.

Nesse sentido, Heidemann (2021) defende que a ouvidoria, além de promover uma maior qualidade na prestação dos serviços, agrega também valor à organização na medida em que propicia maior celeridade na resolução dos conflitos através de seu atendimento, o que também auxilia no fortalecimento das relações com o cidadão.

Lyra (2011) também discorre sobre a importância da agilidade no trabalho das ouvidorias públicas. Assim, o autor tece uma interessante aproximação entre a característica da unipessoalidade da ouvidoria e a habilidade na solução de problemas na organização. Dessa forma, explica que a característica da unipessoalidade é intrínseca à ouvidoria, uma vez que se trata de órgão cuja atuação satisfatória depende de sua força institucional e das prerrogativas do seu titular. Defende que a ouvidoria não pode ter diversos responsáveis, supostamente ouvidores, pois é crucial que o ouvidor seja identificável, ou seja, alguém a quem se possa recorrer, o que torna possível a coerência, a desenvoltura e a agilidade na atuação do titular dentro do órgão com vistas à resolução de conflitos e problemas que lhe são apresentados.

6.4 Satisfação dos Usuários

Na figura abaixo constam os resultados da pesquisa de satisfação respondida pelos usuários. Nesse quesito, o usuário é questionado sobre sua satisfação relacionada ao atendimento prestado pela Ouvidoria. Dessa forma, ele pode optar por uma das cinco alternativas apresentadas: (1) Muito Insatisfeito; (2) Insatisfeito; (3) Regular; (4) Satisfeito e; (5) Muito Satisfeito.

Figura 3 – Satisfação com o atendimento (Quadriênio 2019-2022)

Neste ponto, também é possível fazer a mesma reflexão sobre os resultados anteriores, no que se refere especialmente à quantidade pequena de respondentes à pesquisa, pois não corresponde à totalidade de contatos com a Ouvidoria do Huol. Entretanto, cumpre observar que a avaliação da satisfação média desse serviço pode ser considerada satisfatória, uma vez que está acima de 75%. Entretanto, cabe a análise da Ouvidoria sobre as razões das respostas “insatisfeito” e “muito insatisfeito” de forma a identificar possíveis chances de melhorias e de resolutividade das demandas desses usuários.

A avaliação da satisfação por parte da ouvidoria está em consonância com o que determina a Lei nº 13.460/2017 sobre a avaliação continuada dos serviços públicos, e a utilização destes resultados como subsídios para a reorientação e ajustes dos serviços prestados.

6.5 Tipos das manifestações

O Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, em seu art. 3º, dispõe sobre os tipos de manifestação que podem ser apresentadas junto às ouvidorias públicas:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - reclamação - demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviço público e à conduta de agentes públicos na prestação e na fiscalização desse serviço;

- II - denúncia - ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes;
- III - elogio - demonstração de reconhecimento ou de satisfação sobre o serviço público oferecido ou o atendimento recebido;
- IV - sugestão - apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de serviços públicos prestados por órgãos e entidades da administração pública federal;
- V - solicitação de providências - pedido para adoção de providências por parte dos órgãos e das entidades administração pública federal; [...]
- (BRASIL, 2018).

Por conseguinte, a figura abaixo apresenta os dados observados quanto ao número absoluto e valor percentual por tipo de manifestação recebida pela Ouvidoria do Huol no período de 2019 a 2022:

Figura 4 - Tipos das manifestações



Fonte: "Painel Resolveu?"

Assim, é possível observar que a solicitação constitui o tipo de manifestação que é mais apresentada perante a Ouvidoria do Huol, seguido de reclamação e elogio. Nas palavras de Abreu de Oliveira (2019, p. 91), a solicitação “está voltada para uma ação no campo ativo, pois requer uma adoção de providência por parte da Administração Pública e é mais utilizada para uma situação de pós-atendimento dos serviços públicos.”

Já as reclamações ocupam o segundo lugar no que concerne ao tipo de manifestação apresentado junto à Ouvidoria do Huol. Elas demonstram as insatisfações dos usuários bem como estão relacionadas a um contexto de conflitos, assim como a denúncia, entre os usuários e a instituição.

6.6 Transparências Passiva e Ativa

O Serviço de Informação ao Cidadão é disciplinado pela Lei nº 12.527/2012 (LAI), e trata da “solicitação de informação”. O art. 4º, incisos I e II dessa lei prevê que “I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;”. Assim, tal serviço constitui um canal adequado para fornecer informações públicas e documentos produzidos pela Administração que estejam sobre sua guarda, reservadas as exceções previstas nesse mesmo dispositivo legal.

A figura a seguir, extraída do painel de monitoramento da LAI, demonstra que a Ouvidoria do Huol recebeu 161 pedidos de acesso.

Figura 5 - Transparência Passiva



Fonte: Painel de monitoramento da Lei de Acesso à Informação.

Identifica-se que a Ouvidoria do Huol ofertou resposta a todos os pedidos apresentados a esse serviço, ou seja, não houve omissões ou falta de resposta por parte dessa instância. Verifica-se ainda que o tempo médio de resposta aos pedidos de acesso à informação está abaixo do que preconiza a Lei, porém não foi possível constatar através do painel de monitoramento a quantidade de respostas que foram fornecidas de imediato, conforme dispõe a LAI:

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias. (BRASIL, 2011).

Ao discorrer sobre a importância das ouvidorias no contexto dos princípios administrativos e da transparência pública, entende-se que

faz-se necessária a adoção de determinados comportamentos, com vistas à concretização de um fim (“normas-do-que-deve-ser”). São esses “comportamentos”, tendentes à concretização dos princípios, que devem ser acatados e praticados pelos agentes públicos, fomentando um agir administrativo verdadeiramente transparente (FALCÃO; PICCINI, 2022, p. 11).

No que diz respeito à pesquisa de satisfação envolvendo as respostas aos pedidos de acesso à informação, é possível verificar os indicadores na figura abaixo:

Figura 6 – Satisfação sobre o serviço de Transparência Passiva



Fonte: Painel de monitoramento da Lei de Acesso à Informação

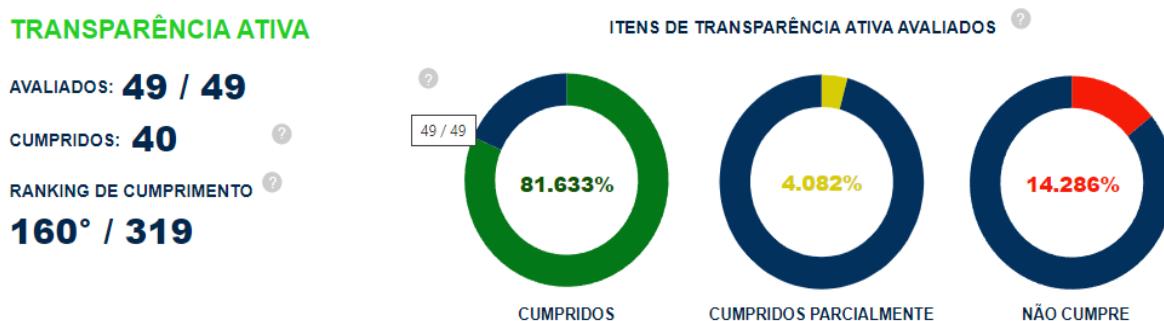
Nesse sentido, os demandantes são convidados a responder a uma pesquisa envolvendo 02 questionamentos: a resposta fornecida atendeu plenamente ao seu pedido? A resposta fornecida foi de fácil compreensão?, os quais possuem uma escala de resposta que variam de 01 a 05. É possível observar que a Ouvidoria do Huol tem avaliação satisfatória, porém sinaliza-se para a mesma problemática relativa à pesquisa de satisfação nas manifestações de ouvidoria: a pouca participação dos

usuários. Assim, observa-se que apenas 47 pessoas responderam à pesquisa, o que representa 29% do total de pedidos apresentados.

A transparência ativa, por sua vez, diz respeito ao dever dos órgãos e entidades públicas em promover a divulgação de informações e em local de fácil acesso, de informações da coletividade (Art. 8, LAI). Nesse sentido, esse dispositivo normativo expressa que o fácil acesso diz respeito aos meios e instrumentos legítimos de que dispõem as instituições, sendo obrigatória a divulgação em seus sítios oficiais na internet.

Por conseguinte, os indicadores de transparência ativa relacionados ao Huol podem ser verificados na figura abaixo:

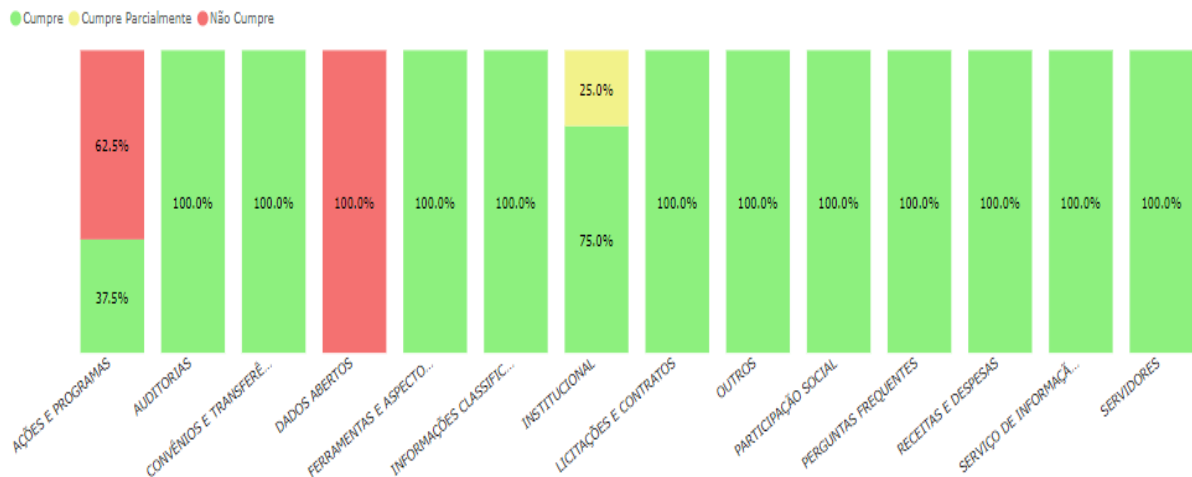
Figura 7 – Transparência Ativa



Fonte: Painel de monitoramento da Lei de Acesso à Informação.

Importante observar que a Controladoria-Geral da União é responsável pela avaliação dos itens, que constituem 49 quesitos relacionados, entre outros aspectos, a informações sobre licitações e contratos, receitas e despesas, servidores, entre outras. A figura evidencia que o Huol cumpre pouco acima de 80% quanto à divulgação dos requisitos, porém ainda possui itens que não foram disponibilizados. Diante dessa constatação, buscou-se identificar quais não estão na página da Instituição, o que pode ser verificado a seguir:

Figura 8 – Requisitos de Transparência Ativa não cumpridos ou parcialmente cumpridos



Fonte: Painel de monitoramento da Lei de Acesso à Informação.

É possível observar que não foi disponibilizada parte das informações relacionadas aos programas e ações, bem como sobre os dados abertos, o que evidencia lacunas no cumprimento dos requisitos voltados à transparência ativa por parte da Ouvidoria do Huol. Assim, evidenciou-se que disponibiliza acima de 80% dos requisitos exigidos pela Controladoria-Geral da União. Entretanto, há a necessidade de atenção, de modo que a Ouvidoria possa alcançar o cumprimento integral dessas exigências.

De acordo com Monteiro; Saraceno (2021), a LAI busca estabelecer a cultura do acesso, na qual os agentes públicos devem ter a consciência que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe às instituições públicas provê-las da forma mais acessível e aberta possível. Nesse sentido, destacam o paradigma da máxima transparência, no qual as instituições devem promover a publicação proativa das informações e sem esperar serem demandados. Essa postura proativa perpassa, inclusive, pela observância ao princípio da eficiência da administração pública.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa objetivou analisar a atuação e o desempenho da Ouvidoria do Hospital Universitário Onofre Lopes, adotando como referências as normas infralegais e administrativas que delineiam o seu papel e atribuições, bem como os indicadores

de desempenho disponibilizados no *site* da unidade hospitalar e em painéis públicos de monitoramento no período de 2019 a 2022.

Para a consecução do trabalho mapeou-se as atividades realizadas pela Ouvidoria do Huol, através do *site* da instituição; analisou-se os indicadores do Painel de Monitoramento “Resolveu?!” e os do Painel de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação.

Sob o ponto de vista de canais de acesso à Ouvidoria, verificou-se que disponibiliza e divulga diferentes canais de atendimento, o que coaduna com o que demarca a Lei de Defesa dos Usuários da Administração Pública e orientações da CGU, facilitando o acesso aos cidadãos e de forma que estes tenham opções, podendo decidir sobre a melhor forma de interagir ou conforme suas possibilidades.

Em relação ao indicador de resolutividade, foi possível constatar que o melhor resultado ocorreu no ano de 2021. Em relação aos demais anos, verificou-se que não teve significativa oscilação relativa à resolutividade total. Considerando as avaliações positivas e parcialmente positivas, percebeu-se que a Ouvidoria é bem avaliada, porém passível de atenção especialmente quanto às demandas não resolvidas.

No que concerne ao tempo de resposta às manifestações e aos pedidos de acesso à informação, constatou-se um importante avanço especialmente relacionado ao prazo de resposta a manifestações de ouvidoria, uma vez que nos dois primeiros anos foram emitidas respostas fora do prazo. Porém, em 2021 e 2022, constatou-se que a totalidade das demandas foram respondidas no prazo legal, além da diminuição de tempo médio de resposta aos usuários. Quanto aos pedidos de acesso à informação, a Ouvidoria do Huol atende plenamente ao prazo disposto em Lei.

Ademais, sob o ponto de vista da satisfação com os serviços prestados e relativos às manifestações e aos pedidos de acesso à informação, ou seja, transparência passiva, verificou-se que a Ouvidoria é bem avaliada, com destaque para os indicadores de qualidade das respostas aos pedidos de acesso à informação. Já sobre a transparência ativa especificamente, evidenciou-se que o Huol disponibiliza a maioria dos itens exigidos pela Controladoria-Geral da União. Entretanto, há a necessidade de atenção para que possa dar publicidade a 100% dos quesitos previstos.

Em relação às tipologias das manifestações, verificou-se que grande parte se refere às reclamações e pedidos de solicitações de providências, o que sinaliza a

possível existência de conflitos na unidade hospitalar. Assim, observou-se que a Ouvidoria realiza o tratamento das manifestações conforme determinam os atos normativos e orientações administrativas sobre o tema, porém não foi possível analisar com profundidade como ocorre o exercício cotidiano da Ouvidoria enquanto instância mediadora e conciliadora, devido entre outros aspectos, pela indisponibilidade de relatórios de gestão no *síte* do Huol. Essa análise pode ser, inclusive, melhor discutida em pesquisas futuras a partir da aplicação de instrumentos metodológicos junto aos profissionais da Ouvidoria.

Quanto à limitação do estudo, recai sobre a indisponibilidade de relatórios, o que limitou a obtenção de maiores subsídios para análise crítica desses indicadores e conclusões mais fidedignas quanto à atuação e o desempenho da Ouvidoria do Huol. Além disso, essa indisponibilidade indica uma lacuna quanto à transparência ativa, que está incluída nas atribuições do Ouvidor e enquanto Autoridade de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação. Aponta-se ainda como limitação, a pouca participação dos usuários na avaliação dos serviços da Ouvidoria, o que sinaliza fragilidades dos indicadores e a necessidade de desenvolvimento de estratégias para maior participação e conscientização sobre a importância na avaliação desses serviços.

Diante dessas considerações, foi possível verificar que a Ouvidoria do Huol atua parcialmente em conformidade com o seu papel e com suas atribuições. A conformidade relaciona-se especialmente por ser, de fato, uma instância de acolhimento dos usuários; de tratamento das manifestações, o que, inclusive, representa uma forma de mediação e de conciliação, sob a concepção ampliada desses institutos. Além disso, a Ouvidoria gere o serviço de informação ao cidadão, providenciando internamente as respostas aos pedidos de acesso, inclusive, de modo satisfatório, conforme a percepção dos usuários. Esses quesitos indicam que a Ouvidoria do Huol cumpre o seu papel de promotora da participação social e de transparência.

Entretanto, foram identificadas algumas lacunas passíveis de aperfeiçoamento e de melhorias, indicando o cumprimento parcial de seu papel e atribuições como: falta de cumprimento integral quanto à disponibilização dos requisitos de transparência ativa; não divulgação no *sítio* do Huol de todos os relatórios de gestão, documentos que poderiam evidenciar melhor o acompanhamento da prestação dos

serviços; a proposição de melhorias por parte da Ouvidoria bem como as formas de mediação e conciliação no ambiente institucional.

Por fim, acredita-se que os resultados deste estudo contribuem especialmente com o reconhecimento de aspectos satisfatórios na atuação e desempenho da Ouvidoria do Huol e na identificação de quesitos que podem ser aperfeiçoados por este órgão. A pesquisa será disponibilizada à atual Ouvidora do Huol e, nesse sentido, poderá auxiliar na prestação qualitativa dos serviços públicos prestados por essa unidade hospitalar, a qual desenvolve funções primordiais na concretização dos direitos à educação e à saúde públicas no Rio Grande do Norte.

REFERÊNCIAS

- ABEDIN, Najmul. **Conceptual and functional diversity of the ombudsman institution**. *Administration & Society*, 43(8), 896–929. 2011. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095399711417700>>. Acesso em: 04 de nov. de 2022.
- ABREU DE OLIVEIRA, Silvia Maria. **Análise da atuação das ouvidorias públicas das Instituições Federais de Ensino como instrumentos de democratização da participação social** / Silvia Letícia Abreu de Oliveira. - 2019. 137f.: il. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Pós-graduação em Gestão Pública. - Natal, RN, 2019.
- ALCÂNTARA, Pedro Henrique Generino de. **Participação e deliberação: um estudo sobre duas teorias alternativas da democracia**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/12086>>. Acesso em: 18 de out. de 2022.
- ALMEIDA, Rafael Alves; PANTOJA, Fernanda Medina. **Os métodos “alternativos” de solução de conflitos (ADRs)**. In: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (coord.). *Mediação de conflitos: para iniciantes, praticantes e docentes*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 59-60.
- AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do; CARVALHO, Francisco Toniolo. **Democracia e Deliberação: a escolha popular das políticas públicas locais – O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPOA)**. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 1, 2018. ISSN 2317-7721, p. 466. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32138/23457>. Acesso em: 14 de out. de 2022.
- AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. **O Ombudsman e o Controle da Administração**. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo; Ícone, 1993.
- ANDRADE, Nelma Gomes Bezerra; SEVERO, Ana Karla de. Hospital Universitário Onofre Lopes. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Carta de Serviços ao Cidadão**. 2016. Disponível em: <<http://www2.ebserh.gov.br/documents/16628/317236/carta+de+servicos+ao+cidadao+pdf/18bd914a-0333-4e95-81b5-b01b08a85d79>>. Acesso em: 24 de maio de 2022.
- ARAUJO, Fábio Resende de; COSTA, Maria Teresa Pires; OLIVEIRA, Sílvia Letícia Abreu de. **Análise da atuação das Ouvidorias Públicas das Instituições Federais de Ensino como Instrumentos de Participação Social**. *Revista Interface*. Edição Especial – 10 Anos Do Ppgp – Novembro/2020 | Issn 2237-7506. Disponível em: <<https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1191>>. Acesso em: 09 de jan. de 2023.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ÁRBITROS E MEDIADORES (ABRAME). **Mediação**. Disponível em: <<https://www.abrame.com.br/servico-medicao/>>. Acesso em: 22 de maio de 2022.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. Cortez Editora, 2009.

_____. **Teoria Democrática e Deliberação Pública**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 50, São Paulo, 2000. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/6yGJjCmtb8sVjXdxwLcfPtw/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 14 de abril de 2022.

BARBOSA, Maria Lúcia. **Democracia direta e participativa: um diálogo entre a democracia no Brasil e o novo constitucionalismo latino americano**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15223>>. Acesso em: 05 de dez. de 2022.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim. **A Ouvidoria universitária e sua contribuição para a ampliação do diálogo e a resolução dos conflitos**. PODESTÁ JÚNIOR, Arnaldo; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia de Almeida; OLIVEIRA, Alan Santos de. (Org.). Ouvidoria no Brasil e seus desafios: olhares de norte a sul (Relatos de experiências em Instituições de Ensino Superior e Hospitais Universitários). Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017.

BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric; PEREZ, José Roberto Ruz. **Introdução**. In José Roberto Rus Perez, A. E. A. Barreiro, & E. Passone (Eds.), Construindo a Ouvidoria no Brasil: Avanços e perspectivas. Campinas: Ed. Unicamp, 2011.

BELLO, Enzo. **Teoria dialética da cidadania: política e direito na atuação dos movimentos sociais urbanos de ocupação na cidade do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito. 2011. Disponível em <<https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/9238/2/Enzo%20Bello%20%20texto%20completo.pdf>>. Acesso em: 12 de dez. 2022.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1991.

_____, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa e democracia no Brasil**. Revista Parlamento E Sociedade, 4(6), 21–31, 2016. Disponível em <<https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/60>>. Acesso em: 12 de dez. de 2022.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Direito Constitucional** / Wilba Lúcia Maia Bernardes. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2003.

BERTACHINI, Luciana. **Fundamentos de bioética na atuação de ouvidoria**. Tese (Doutorado em Bioética). Centro Universitário São Camilo. São Paulo, 2014.

Disponível em:
https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2126555. Acesso em 02 de fev. de 2023.

BERTASO, João Martins. **A cidadania moderna: a leitura de uma transformação**. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Org). Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas: nacionais, regionais e globais. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

BIAGINI, Liane. **As ouvidorias públicas frente ao assédio moral: o caso das instituições federais de ensino superior do Brasil**. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Pernambuco, CCSA/Universidade do Minho, EEG, 2022. Disponível em: <
<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/46074/1/TESE%20Liane%20Biagini.pdf>>. Acesso em: 07 de fev. de 2023.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política** (11th ed.). Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 44 *apud* BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Instrumentos para a implementação da democracia participativa e o papel das tecnologias da informação e da comunicação. Disponível em:
http://www.faa.edu.br/revistas/docs/RID/2011/RID_2011_04.pdf. Acesso em: 14 de maio de 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 60.

BORJA, Maria Lucia. **Inclusão digital e cidadania: as possibilidades e as ilusões da solução** tecnológica. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2009.

BRAGA NETO, Adolfo. **Mediação de Conflitos: Princípios e Norteadores**. Revista da Faculdade de Direito. São Paulo: UniRiter, n. 11, p. 19-46, 2010. Disponível em:<
https://www.academia.edu/15682065/Media%C3%A7%C3%A3o_de_Conflitos_Princ%C3%ADpios_e_Norteadores>. Acesso em 18 de abril de 2022.

BRASIL. CGU/OGU. 2019. **Manual de ouvidoria pública: Rumo ao sistema participativo**. Revisto, ampliado e atualizado pela Lei nº 13.460/2017 e Decreto nº 9.492/2018 (Nº 1; 1st ed.). Ascom: CGU. Disponível:
https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29959/14/manual_de_ouvidoria_publica.pdf.. Acesso em 03 de maio de 2022.

_____. CGU/OGU. 2021. **Manual Fala.BR**. Disponível em:
https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Fala.BR_-_Manual#Introdu.C3.A7.C3.A3o. Acesso em 01 de junho de 2022.

_____. CGU/OGU. **Resolução n. 7, de 30 de novembro de 2021**. Aprova a Norma Modelo para Criação de Unidades de Ouvidoria e a Norma Modelo para Regulamentação da Atividade de Ouvidoria em Órgãos Públicos. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 05 de jan. 2022.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 de maio de 2022.

_____. **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm. Acesso em: 09 de maio de 2022.

_____. **Decreto 9.492, de 05 de setembro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm. Acesso em: 09 de maio de 2022.

_____. Hospital Universitário Onofre Lopes. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Carta de Direitos dos Usuários do Huol**. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-nordeste/huol-ufrn/aceso-a-informacao/programas-e-projetos/carta-de-direitos-dos-usuarios?utm_source=site&utm_medium=banner&utm_campaign=Carta+de+Direitos > Acesso em: 28 de dez. de 2022.

_____. Hospital Universitário Onofre Lopes. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Plano Diretor Estratégico HUOL-UFRN 2021-2023**. AMORIM, R. W. A.; PAIVA, K. R. S. (Orgs). Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-nordeste/huol-ufrn/governanca/gestao-estrategica/plano-diretor-estrategico-pde-2021-2023/plano-diretor-estrategico-pde-2021-2023.pdf/view> Acesso em: 16 de maio de 2022.

_____. Hospital Universitário Onofre Lopes. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Relatório de Gestão. Ouvidoria do Huol – 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-nordeste/huol-ufrn/aceso-a-informacao/participacao-social/ouvidoria/relatorios> > Acesso em: 28 de dez. de 2022.

_____. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.** Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=144428#:~:text=Art%201%C2%BA%20A%20soberania%20popular,referendo%3B%20III%20%2D%20iniciativa%20popular.> Acesso em: 03 de nov. de 2022.

_____. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 09 de maio de 2022.

_____. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 27 de maio de 2022.

_____. **Manual de Mediação judicial.** Ministério da Justiça. Brasília-DF, MJ, 2013.

_____. 2011. Ministério da Saúde. **Carta de direitos e deveres dos usuários do SUS.** Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartas_direitos_usuarios_saude_3ed.pdf> Acesso em: 28 de dez. de 2022.

_____. **Portaria nº 581, de 9 de março de 2021.** Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, dispõe sobre o recebimento do relato de irregularidades de que trata o caput do art. 4º-A da Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, no âmbito do Poder Executivo federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-581-de-9-de-marco-de-2021-307510563>>. Acesso em: 14 de jun. de 2022.

_____. **Pós-graduação em Ouvidoria Pública.** Controladoria-Geral da União. 2019. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/10/cgu-e-oei-promovem-a-primeira-pos-graduacao-do-brasil-em-ouvidoria-publica>>. Acesso em: 14 de jun. de 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia, estado social e reforma gerencial.** Revista de Administração de Empresas-RAE, 2010. 50(1), 112–116. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rae/a/gfRLmWnLrxgkj6ChFJrZ53s/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 14 de out. de 2022.

BUCK, Trevor; KIRKHAM, Richard; THOMPSON, B Brian. **The ombudsman enterprise and administrative justice** (1st ed.). Ashgate Publishing Limited. 2011. Disponível em: <<https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315555034/ombudsman-enterprise-administrative-justice-richard-kirkham-trevor-buck-brian-thompson>>. Acesso em: 22 de ago. de 2022.

BURBRIDGE, Anna Helena Murat; BURBRIDGE, Richard Marc. **Gestão de conflitos: desafios do mundo corporativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BUSH, Robert A. Baruch; FOLGER, Joseph P. **The promise of mediation**. In Menkel-Meadow, Carrie J.; Love, Lela Porter; Schneider, Andrea Kupfer; Sternlight, Jean R. *Dispute Resolution: Beyond the Adversarial Model*. Nova York: Aspen Publishers, 2005.

CALADO, Carmen Lúcia. de A. (2012). **Ouvidorias universitárias no Brasil**. In A. Fava, A. C. de Almeida, A. J. Podestá, & M. de F. V. Vilanova (Eds.), *Ouvidoria Universitária no Brasil: Vinte anos de experiência* (1st ed., pp. 127–155). Tribo da Ilha.

CALDAS, Mariana Urano de Carvalho. **Funções essenciais à justiça e a nova perspectiva dos meios endoprocessuais de autocomposição de conflitos**. In: VIANA, Juvêncio Vasconcelos; BRANCO, Janaína Soares Noletto Castelo; AGUIAR, Ana Cecília Bezerra (org.). *O Novo CPC*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2016, p. 143.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARDIM, Cristiane Hazin Cordeiro de Melo. **OUVIDORIA: UM EFETIVO CANAL DE COMUNICAÇÃO ENTRE O HOSPITAL E O PACIENTE**. Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman – Ano 6 – nº 5 – 2022 | 69. Disponível em: <https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/05_202267.pdf>. Acesso em 04 de nov. de 2022.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. (2010). **Ouvidoria pública como Instrumento de mudança**. Texto para discussão nº 1480. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2239>>. Acesso em: 07 de dez. de 2022.

CARDOSO, Mario Sergio Mendes; GUIDO JUNIOR, Antônio Carlos. **Ouvidoria e Sac – Serviço de Atendimento aos Clientes complementação ou sobreposição?** Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman – Anos 4-5 - nº 4 - 2021-2022 | 165. Disponível em: <https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/12_202156.pdf>. Acesso em: 07 de dez. de 2022.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação**. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2003, p. 247 – 273.

CENTURIÃO, Alberto. **Ombudsman: a face da empresa cidadã. Como e por que instalar uma ouvidoria**. São Paulo: Educator, 2003.

CICONELLO, Alexandre. **A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. In *From PoverPower: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International, 2008. Disponível em: <<http://formacaoredefale.pbworks.com/f/Participacao+Social+como+Processo+de+Consolida%C3%A7%C3%A3o+da+Democracia+no+Brasil.pdf>>. Acesso em: 10 de dez. de 2022.

CORTES, Soraya. Vargas. (2011). **As Diferentes Instituições participativas existentes nos municípios brasileiros**. In R. R. C. Pires (Ed.), *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (1st ed., pp. 137–150). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA. Disponível em: <<http://formacaoredefale.pbworks.com/f/Participacao+Social+como+Processo+de+Consolida%C3%A7%C3%A3o+da+Democracia+no+Brasil.pdf>>. Acesso em: 10 de dez. de 2022.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia: uma introdução crítica**. Trad. Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009, p. 13.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Notas sobre cidadania e modernidade**. In: Id., *A contra corrente*. São Paulo: Cortez Ed., 2000.

CRESWELL, Jonh W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Porto Alegre: Penso, 2014.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e Cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

DOURADO SANTOS, Daniela. **A mediação como mecanismo de gestão de conflitos e apoio ao sistema processual disciplinar na Universidade Federal de Rondônia**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP). Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Porto Velho, 2019. Disponível em: <<https://ri.unir.br/jspui/bitstream/123456789/3543/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o.pdf>>. Acesso em: 13 de junho de 2022.

DUQUE BRASIL, Flávia de Paula. **Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980**. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal de Minas Gerais, 2011. Disponível em <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-8J8Q6F/1/tese_flavia_duque_brasil_2011.pdf>. Acesso em: 09 de set. de 2022.

FALCÃO, Daniel; PECCINI, Óthon Castrequini. **AS OUVIDORIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA: ASPECTOS JURÍDICOS E FEDERATIVOS**. Revista Eletrônica Seqüência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. n.92 (2022). Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86824/52867>>. Acesso em: 14 de dez 2022.

FERNANDES, Fernando Manuel Bessa *et al.* Inovação em ouvidorias do SUS— reflexões e potencialidades. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, p. 2547-2554, 2016. Disponível em <https://www.scielo.br/j/csc/a/hHBWQgxYhmXgHM7JRzXzysd/?lang=pt&format=html>. Acesso: em 07 de dez. 2022.

FREIRE, Marco Aurélio da Silva. **Democracia, direitos humanos e participação: um estudo a partir do Conselho Municipal de Educação de Caruaru - PE**. Recife, 2016. Orientadora: Ana Maria de Barros. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Direitos Humanos, 2016. Disponível em <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/27090/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Marco%20Aur%c3%a9lio%20da%20Silva%20Freire.pdf>. Acesso em: 14 de dez. de 2022.

FRIEDMANN, Karl A. **Controlling bureaucracy: attitudes in the Alberta Public Service towards the Ombudsman**. Canadian Public Administration. 19, Issue 1. March 1976. Disponível em: < <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1754-7121.1976.tb01700.x>>. Acesso em: 04 de jan. de 2023.

GAETANO, Mim. (2010). **Bullying: A view from the corporate world**. Journal of the International Ombudsman Association, 3(2), 52–56. Disponível em: < https://ioa.memberclicks.net/assets/docs/JIOA_Articles/JIOA_Vol3_Issue_2.pdf>. Acesso em: 18 de maio de 2022.

GEWURZ, Ilan G. **(Re)designing mediation to address the nuances of power imbalance**. Conflict Resolution Quarterly, v. 19, n. 2, p. 135-162, Winter 2001. Disponível em: <[https://www.semanticscholar.org/paper/Re\)designing-mediation-to-address-the-nuances-of-Gewurz/97571e1840692703c7ce604428ecd19c86cd5309](https://www.semanticscholar.org/paper/Re)designing-mediation-to-address-the-nuances-of-Gewurz/97571e1840692703c7ce604428ecd19c86cd5309)>. Acesso em: 25 de jul de 2022.

GILL, C., Mullen, T.; VIVIAN, N. (2020). **The managerial ombudsman**. The Modern Law Review, 83(4), 1468-2230.12523. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12523>. Disponível em: < <https://eprints.gla.ac.uk/206016/9/206016.pdf>>. Acesso em: 03 de out. de 2022.

GODOI, Stela Cristina. **Formulação Teórica e Pesquisa Empírica nas Ciências Sociais: Sobre os conceitos de habitus e reflexividade**. Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais, São Paulo, n. 14 e 15 (2010/2011). Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/5165/4230>>. Acesso em: 18 de maio de 2022.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. **Do Instituto do Ombudsman à construção das Ouvidorias públicas no Brasil**. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). Autônomas x Obedientes: a Ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004.

GOMES, A.C.S.; CARVALHO, F.R.; BERNARDO, G.N.; *et al.* **O papel das ouvidorias e dos conselhos de saúde no SUS: uma revisão integrativa de literatura** Revista Eletrônica Gestão & Saúde ISSN: 1982-4785. 2007. Disponível em <

<https://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/view/22631/20480>>. Acesso em: 04 de fev. de 2023.

GÓMEZ, José Maria. **Direitos Humanos, Desenvolvimento e Democracia na América Latina**. In: Revista Praia Vermelha, Rio de Janeiro, UFRJ, n.º 11, 2005.

GONDIM, Caroline Moreira. **Plataforma digital como ferramenta de resolução de conflitos e otimização na prestação de serviços públicos de saúde: um instrumento de informação, transparência e participação popular**. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos, Fortaleza, 2019.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O minissistema brasileiro de justiça consensual: compatibilidades e incompatibilidades**. Publicações da Escola da AGU, Brasília, v. 8, n. 1, p. 15-36, 2016, p. 17. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1167>>. Acesso em 22 de maio de 2022.

HEIDEMANN, Luís Roberto. **Um modelo para melhoria da qualidade dos serviços: ESTUDO DE CASO NO SETOR OUVIDORIA DO PROCON/SC**. 2001. Dissertação de Mestrado Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/80228/184439.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 de jan. de 2023.

INOUE, Isabela Tieko Yamamoto. **A efetividade da Ouvidoria Pública da Saúde do Município de Maringá** / Isabela Tieko Yamamoto Inoue. Maringá, 2016. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2016.

KIRKHAM, R., & Stuhmcke, A. (2020). **The Common Law Theory and practice of the ombudsman/judiciary relationship**. Common Law World Review, 49(1), 56–74. Disponível em: <<https://www.semanticscholar.org/paper/The-common-law-theory-and-practice-of-the-ombudsman-Kirkham-Stuhmcke/1348ec317c4e543a30f06dbc8b9df356716e95c2>>. Acesso em: 18 de dez. de 2022.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **As audiências públicas no âmbito do Supremo Tribunal Federal brasileiro: Uma nova forma de participação?** Revista Novos Estudos Jurídicos- Eletrônica, v. 19, n. 2, p. 327-347, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/6010>>. Acesso em: 04 de dez. de 2023.

LEVINE-FINLEY, S.; CARTER, F. J. S. (2010). **Then and Now: Interviews with expert 353 U.S. organizational ombudsmen**. Conflict Resolution Quarterly, 28(2), 111–139. <https://doi.org/10.1002/crq.20016>.

LINS DA SILVA, Carlos Eduardo. **Diplomata, não militar**. Folha de São Paulo, 1 de junho de 2008. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ombudsma/om0106200801.htm>>. Acesso em: 03 de fev. de 2023.

LYRA, Rubens Pinto. **A ouvidoria pública e a questão da autonomia**. Rede de Direitos Humanos. Disponível em http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/rubenspinto/rubens_ouvidoria_publica_autonomia.pdf. Acesso em 02 de dez. 2022.

_____, Rubens Pinto. **A ouvidoria pública e a questão da autonomia**. *Prima Facie*, [S. l.], v. 8, n. 15, p. 161–191, 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/4517>>. Acesso em: 14 de jan. de 2023.

_____, Rubens Pinto. (2009). **A Ouvidoria Pública e a Questão da Autonomia**. In El. Pinto & R. P. Lyra (Eds.), *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil* (1st ed., pp. 19–56). Editora Universitária da UFPB.

LIMA, F. N.; DURÁN, P. R. F. (2016). **Ouvidorias Públicas e Conselhos de Políticas**: Avanços e desafios na democratização da participação social e nas relações entre estado e sociedade. In Ronald do Amaral Menezes & A. S. R. Cardoso (Eds.), *Ouvidoria pública brasileira: Reflexões, avanços e desafios* (1st ed., pp. 55–77). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA.

LLINARES, Javier. **Las 10 claves para entender la colaboración en el modelo open government**. In: CALDERÓN C.; LORENZO, S. (coord.). *Open government: gobierno abierto*. Alcalá la Real: Algón editores, 2010. n.5, p. 51-74. Disponível em: <<https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>>. Acesso em: 14 de jan. de 2023.

LITTERER, Joseph A. **Conflict in organization: A re-examination**. *Academy of Management Journal*, New York, v. 9, n. 3, p. 178-186, Sep. 1966. Disponível em: <<https://www.semanticscholar.org/paper/Conflict-in-Organization%3A-A-Re-Examination-Litterer/a61885bee06948a34864a1028d816ff840c5c7ff>>. Acesso em 18 de maio de 2022.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **A participação política das minorias no Estado democrático de direito brasileiro**. In: LIMA; ALBUQUERQUE (Orgs.). *Democracia, Direito e Política. Democracia, Direito e Política: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.

LUCHMANN, LIGIA Helena. **A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade**. *Cadernos de Pesquisa*, PPGSP/UFSC, n.32, nov.2002.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2. ed. Rio de Janeiro: UPU, 2018.

MACHADO, F. R. de S.; BORGES, C. F. (2017). **Análise do Componente Ouvidoria na Implementação da Política de Participação no SUS no Estado do Rio de Janeiro**. *Sociologias*, 19(44), 360–389. <https://doi.org/10.1590/15174522-019004421>. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/soc/a/4SdH5BbWM6C34mqpQqgLkhx/abstract/?lang=pt>>
Acesso em 23 de jan. de 2022.

MACHADO, J. de A. P.; DUARTE, S., e SILVA, V. L. R. da. (2011). **A Implementação de Ouvidorias Públicas e Privadas: Modelo de gestão por processos**. In José Roberto Rus Perez, A. E. A. Barreiro, & E. Passone (Eds.), *Construindo a Ouvidoria no Brasil: Avanços e perspectivas* (1st ed., pp. 145–166). UNICAMP/Ouvidoria.

MAIA, M. S. F.; BARACHO, H. U. **A efetividade dos Direitos Sociais no Brasil: comentários sobre o papel do judiciário**. *Prim Facie*, [S. l.], v. 6, n. 10, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/view/6535>>. Acesso em: 01 de março de 2023.

MARONA, Marjorie Correa. **ACESSO À QUAL JUSTIÇA? A construção da cidadania brasileira para além da concepção liberal**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-9M4L5G/1/tesecompletamarjorie.pdf>>. Acesso em: 02 de dez. de 2022.

MATIAS-PEREIRA, J. (2014). **Controle social e transparência: Avaliação do modelo de acesso à informação no Brasil**. *GIGAPP Estudos/Working Papers*, 2(33), 1–23. Disponível em: < <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/56> >. Acesso em: 14 de jan. de 2023.

MCKEE, C.; BELSON, S. (1990). **The Ombudsman in Canadian Universities: And justice for all**. *Studies in Higher Education*, 15(2), 197–206. <https://doi.org/DOI:10.1080/03075079012331377511>. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03075079012331377511>>. Acesso em: 14 de jan. de 2023.

MEDEIROS, André Luiz Lacerda. **Alternativas à judicialização: ouvidorias públicas na autocomposição de conflitos que envolvam a administração pública**. 2022. 96 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: < <https://repositorio.unb.br/handle/10482/45578>>. Acesso em 24 de fev. de 2022.

MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento**. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, nº 59, p. 5-42, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; *et al.* **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. 21 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002, p. 22.

MOORE, Cristopher W. **O Processo de Mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos**. Trad. Magda França Lopes – 2ª Edição. Porto Alegre: Ed. Artmed. 1988.

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches; SARACENO, Rodrigo Diego Ferreira. **Lei de Acesso à Informação: Estudo de Transparência Passiva na Universidade Federal da Bahia**. *Revista Gestão e Planejamento*, Salvador, v. 22, p. 118-138,

jan./dez. 2021. Disponível em <<https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/6216/4369>>. Acesso em: 14 de dez. de 2022.

MOTTA, Fernando Carlos Prestes. **Ombudsman: uma instituição administrativa em exportação**. Revista de Administração de Empresas, v. 14, n. 5, p. 71-73, 1974. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/40032/38773>>. Acesso em 04 de fev. 2023.

MOUFFE, Chantal. **Democratic citizenship and the political community**. In: MOUFFE, C. (org.). Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship, community. London: Verso, 1992. p. 225-239.

MUSZKAT, Malvina Ester. **Guia Prático de Mediação de Conflitos**. São Paulo: Summus Editorial, 2008.

MYERS, L.; WITZLER, L. (2014). **Two Perspectives on Learning the Organizational Ombudsman Role**. Conflict Resolution Quarterly, 31(4), 447–462. <https://doi.org/10.1002/crq.21096>. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/crq.21096>>. Acesso em: 14 de out. 2022.

OLIVEIRA, João Elias de. **A Ouvidoria do Estado do Paraná**. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). A Ouvidoria na esfera pública brasileira. Curitiba: Ed. UFPR, 2000. p. 182- 193.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PHILLIPS, Bernard S. **Pesquisa social**. Rio de Janeiro: Agir, 1974.

PINSK, Isaac. **A influência do Ombudsman Hospitalar na eficácia empresarial**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

PITA, Patrícia Daniele dos Santos. **O orçamento participativo como instrumento de legitimidade democrática e construção da cidadania ativa: um estudo de caso da experiência de João Pessoa**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/handle/1/25350>>. Acesso em 02 de dez. de 2022.

O'BRIEN, N. (2015). **What future for the ombudsman?**. he Political Quarterly, 86(1), 72–80. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12138>. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-923X.12138>>. Acesso em: 14 de jan. de 2023.

RODRIGUES, Araújo Jacqueline. **A Ouvidoria Pública da Universidade Federal do Tocantins como instrumento de aplicação das formas de resolução consensual de conflitos entre professor-aluno**. Dissertação (Mestrado Profissional) –

Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas – Curso de Pós-graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos. Palmas, TO, 2020.

RODRIGUES JUNIOR, Walsir Edson. **A Prática da Mediação e o Acesso à Justiça**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ROMÃO, José Eduardo Elias. (2016). **A efetividade da Ouvidoria-Geral da União**. In Ronaldo do Amaral Menezes & A. S. R. Cardoso (Eds.), *Ouvidoria Pública Brasileira: Reflexões, avanços e desafios*. (1st ed., pp. 187–202). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA.

SALES, Lília Maria de Moraes; RABELO, Cilana de Moraes Soares. **Meios consensuais de solução de conflitos: instrumentos de democracia**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 46, n. 182, p. 75-88, abr./jun. 2009, p. 76. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194916/000865481.pdf?sequence=3>>. Acesso em 25 de maio de 2022.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Mediare: Um Guia Prático para Mediadores**. Rio de Janeiro. GZ, 2010.

SANTOS, Boaventura Souza. (ORG.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

SANTOS, Boaventura Souza; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Os Princípios Constitucionais Fundamentais**. *Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região*, Brasília, v. 6, n. 4, p. 17-22, out./dez. 1994. Disponível em: <http://files.camolinaro.net/200000095-a6856a703c/principios_constitucionais_fundamentais.pdf>. Acesso em: 26 de jul. de 2022.

OLIVEIRA SANTOS, Maria Clara. **Ampliação da Democracia Participativa: Necessidade de Manifestação do Poder Público após o procedimento participativo**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS8MRGAT/1/dissertacaomariaclara.pdf>>. Acesso em: 14 de dez. 2022.

SEVERO, Ana Kalliny de. **A cronificação nos serviços substitutivos na rede de saúde mental de Natal/RN**. 2009. 146 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009. Disponível em <

https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/18674/1/AnaKS_DISSERT.pdf >. Acesso em: 14 de dez. de 2022.

SCHNITMAN, D.F. 1999. **Novos paradigmas na resolução de conflitos**. In: D.F. SCHNITMAN; S. LITTLEJOHN (eds.), *Novos paradigmas em mediação*. Porto Alegre, Artmed, p. 17-27.

SIMMEL, Georg. **Sociologia**. Tradução: Carlos Alberto Pavanelli et al. São Paulo: Ática, 1983.

SIX, Jean-Francois. **Dinâmica da Mediação**. Tradução de Giselle Groeninga de Almeida, Águida Arruda Barbosa e Eliana Riberti Nazareth. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução consensual de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas** / Luciane Moessa de Souza; Igor Lima Goettenauer de Oliveira, organizador. 1. ed. – Brasília, DF: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/FUB, 2014.

SPINETTI, Simone Ribeiro. **A Ouvidoria nos três Níveis de Gestão da Saúde**. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-27042021-093739/publico/DR_890_Spinetti_2007.pdf>. Acesso em: 02 de fev. de 2023.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Civis**. São Paulo: Método, 2008.

VASCONCELOS, C. E. de. (2014). **Mediação de conflitos e práticas restaurativas: Modelos, processos, ética e aplicações** (3rd ed.). Forense; Método.

_____. **Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas**. São Paulo: Método, 2008.

VELOSO, Renato. **Reflexões sobre métodos alternativos na gestão de conflitos numa autarquia pública federal**. Dissertação (Mestrado e Sistemas de Gestão) - Universidade Federal Fluminense, Escola de Engenharia, p. 109, 2017. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/4111/Dissert%20Renato%20Velo.pdf?sequence=3>>. Acesso em 14 de maio de 2022.

VISMONA, Edson Luiz. (2011). **A Evolução das ouvidorias no Brasil**. In José Roberto Rus Perez, A. E. A. Barreiro, & E. Passone (Eds.), *Construindo a Ouvidoria no Brasil: Avanços e perspectivas* (1st ed., pp. 29–42). UNICAMP/Ouvidoria.

_____. **A ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Associação Brasileira de Ouvidores, 2000.

VITULLO, Gabriel Eduardo. **Teorias Alternativas de democracia: uma análise comparada**. Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Céli Regina Jardim Pinto, Orientadora. Disponível em < [Dissertação Gabriel E. Vitullo - UFRGS - 1999 | PDF | Democracia | Ideologias políticas \(scribd.com\)](#)>. Acesso em 14 de dez. de 2022.

WALDRON, Jeremy. Theoretical Foundations of Liberalism. **The Philosophical Quarterly**, v. 37, n. 147, p. 137, 1987. ISSN 0031-8094

WOLKMER. **Do paradigma político: da representação à democracia participativa**. Seqüência estudos Jurídicos Políticos, 22(42), 83–98, 2001. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395/13979>>. Acesso em: 20 de dez. 2022.