

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

GREICE DE OLIVEIRA ANTUNES

**A OUVIDORIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL COMO INSTRUMENTO
DE CONTROLE: UM ESTUDO DO DESEMPENHO DESTA FERRAMENTA DE
GESTÃO**

**PORTO ALEGRE
2023**

GREICE DE OLIVEIRA ANTUNES

**A OUVIDORIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL COMO INSTRUMENTO
DE CONTROLE: UM ESTUDO DO DESEMPENHO DESTA FERRAMENTA DE
GESTÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientadora: Professora Doutora
Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

PORTO ALEGRE

2023

“À Deus, o maior orientador da minha vida. Ele nunca me abandonou nos momentos de necessidade. Sem a direção dada por Deus, a conclusão deste trabalho não seria possível. Por causa disso, dedico a ele. Com muita gratidão no coração;

Aos meus pais, minha base, resgate de tudo que fui, sou e serei;

Aos meus irmãos, amigos e meus superiores;

A minha sobrinha e afilhada, candura.”

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus por estar sempre comigo, só Ele e eu sabemos quanto foi difícil essa jornada dentro da UFRGS, quantos momentos pensei em desistir, mas Deus não desistiu de mim e graças a Ele estou realizando mais um sonho.

Ao meu pai, que apesar de não está mais nesse plano, olha por mim de onde estiver, Sr. Luís Henrique de Mattos Antunes, me ensinou muita coisa, e que o estudo é a coisa fundamental e que devemos sempre ser 2 vezes melhor e não baixar a cabeça pra qualquer coisa mas sempre procurando fazer o nosso feito com dignidade.

À minha mãe, que sempre me incentivou a fazer as coisas que eu quisesse, independente do difícil que seria e que não precisamos de muita coisa para ser feliz e sim ser feliz com as coisas que temos, a Dona Elza Maria Machado de Oliveira, sob suas orações a mim, hoje é a minha força pra enfrentar tudo que vier pela frente.

À minha alma gêmea, minha amiga e amada irmã a Srta. Graziela de Oliveira Antunes para muitos, mas para mim a “guria” aquela que cansou de me ouvir, a me escutar, a me orientar, a refletir e que me deu forças e incentivos para seguir.

Ao meu irmão, Sr. Henrique de Oliveira Antunes, o “negrits” que me salvava quando tinha problemas com o computador ou com o notebook. Ele é o “exper.” nos problemas com eletrônicos lá de casa. Ah, também tinha sempre aquelas palavras de apoio e conforto de quando precisava.

À minha sobrinha Antonella Bielemann Antunes a “Antonelinha” como meu pai chamava, de certa forma ela faz parte disso também, a minha afilhada com sua demonstração de adorar estudar e gostar de ir pra aula me mostrou que com esse diploma servirei de exemplo pra ela.

Aos meus familiares que sempre torceram por mim.

À BAGERGS por permitir a fazer o memorial descritivo para a conclusão da carga horária e não precisar fazer o estágio obrigatório.

À UFRGS pela possibilidade de ter um ensino público, gratuito e de qualidade, do qual muito me orgulho de fazer parte.

A todos os professores pelo aprendizado adquirido durante todo o curso. Em especialmente ao Aragon e o Leonardo Granato, ambos me ajudaram a não desistir, uma vez repetir a disciplina com o Granato e ele me orientou a estudar mais para o próximo semestre que eu conseguiria, e consegui obrigado professor. Ao Aragon, que entendeu e compreendeu a minha situação no decorrer do Projeto e me ajudou com a orientadora, se não fosse a sua compreensão não estaria agora escrevendo a minha finalização do TCC, meu muito obrigado.

E por último e não menos importante à orientadora, professora Jaqueline, nem conhecia e no entanto, aceitou a minha proposta de última hora e fomos aos poucos crescendo nessa etapa. Obrigada, pela sua paciência, pela sua prestação, pelo seu jeito de contornar e tornar o tema que eu mesma escolhi numa maneira mais fácil de compreensão. Se aventurou comigo nessa empreitada sem saber e no fim soube me situar no que eu mesma estava querendo fazer. Obrigada pelo seu tempo comigo para arrumar e organizar comigo minhas ideias, obrigada pela sua dedicação como orientadora, a todo momento queria saber se estava satisfeita sob sua orientação, claro que sim professora, fui muuuuuuuuuuuuito bem orientada. Grata por tudo!

EPÍGRAFE

“Tua palavra é
Luz para o meu caminho
Tua palavra
Lâmpada para os meus pés”

Aline Barros

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo avaliar e comparar o desempenho da Ouvidoria do Estado do RS como instrumento participativo no exercício de controle social, com base no relatório de gestão do período de 2017 a 2021 com finalidade de verificar o desempenho dessa ferramenta de gestão. A presente pesquisa teve por objetivo entender como se deu a implementação do Sistema Estadual de Ouvidoria para que o cidadão se relacionem e resolvem seus consecutivos problemas, podendo então registrar reclamações, elogios, denúncias, sugestões, que será registrado através de uma manifestação. Dentro dessas condições essenciais, certamente a qualidade do serviço público oferecido tende a melhorar, fortalecendo a participação de forma efetiva do cidadão dentro da gestão pública. Para isto, utilizou-se referencial teórico sobre Administração Pública, tipos de controle e ética no setor público, Participação Social, Cidadania, Transparência, Governo virtual e eletrônico, e breve resgate histórico e análise reflexiva da Ouvidoria do Estado do RS enquanto instrumento de defesa dos direitos do cidadão e dos princípios da administração pública. A metodologia empregada na pesquisa foi o indutivo de cunho qualitativo, realizada mediante a observação de fatos e fenômenos relacionados à situação-problema diagnosticada. Tendo em vista que a proposta de implantação de ouvidoria se trata, de certa forma o meio de contribuir para o desenvolvimento da cultura e cidadania, viabilizar o controle social da qualidade dos serviços públicos e garantir a participação popular, não houve necessidade de coletas de dados e informações substanciais para diagnóstico da situação-problema e sugestão da proposta. Dessa forma, a conclusão se deu através da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental, que serviu para identificar as Leis e Decretos promulgadas que possibilitaram a criação do sistema de ouvidoria.

Palavras-chave: Ouvidoria; Cidadania; Serviço Público; Controle Social; Gestão.

ABSTRACT

This work aims to evaluate and compare the performance of the Ombudsman of the State of RS as a participatory instrument in the exercise of social control, based on the management report for the period from 2017 to 2021 in order to verify the performance of this management tool. This research aimed to understand how the implementation of the State Ombudsman System took place so that citizens can relate to each other and solve their consecutive problems, being able to register complaints, compliments, denouncements, suggestions, which will be registered through a manifestation. Within these essential conditions, the quality of the public service offered certainly tends to improve, strengthening the effective participation of citizens within public management. For this, a theoretical framework was used on Public Administration, types of control and ethics in the public sector, Social Participation, Citizenship, Transparency, Virtual and Electronic Government, and a brief historical review and reflective analysis of the Ombudsman of the State of RS as an instrument of defense of citizens' rights and the principles of public administration. The methodology used in the research was the inductive one of a qualitative nature, carried out through the observation of facts and phenomena related to the diagnosed problem-situation. Bearing in mind that the proposal to implement an ombudsman is, in a way, a means of contributing to the development of culture and citizenship, enabling social control of the quality of public services and guaranteeing popular participation, there was no need for data collection. And substantial information for diagnosing the problem situation and suggesting a proposal. In this way, the conclusion was made through bibliographical research and document analysis through legal documents related to the subject, such as: laws and decrees.

Keywords: Ombudsman; Citizenship; Public service; Social Control; Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1 – Linha do tempo das Leis e Decretos da institucionalização das Ouvidorias	52
Quadro 2 - Objetivos, Instrumentos de Pesquisa e Análise dos Resultados ..	61
Quadro 3 - Manifestações protocoladas na Ouvidoria-Geral do Estado por ano e por índice.....	66
Quadro 4 - Demandas recebidas nas Ouvidorias Setoriais por ano.....	67
Quadro 5 - Apresenta as quantidades por motivos e por órgãos mais demandados no ano de 2021.....	73

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Manifestações protocoladas na Ouvidoria-Geral do Estado entre 2017 e 2021.	65
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A.C	Antes de Cristo
ART.	Artigo
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CF	Constituição Federal
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
IPÊ SAÚDE	Instituto de Assistência à saúde
OGE	Ouvidoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul
RS	Rio Grande do Sul
SEO	Sistema Estadual de Ouvidoria
SOCINFO	Programa da Sociedade da Informação
SPGG	Secretaria de Planejamento Governança e Gestão
SUS	Sistema Único de Saúde
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 ARCABOUÇO TEÓRICO	17
2.1 O ESTADO, A CIDADANIA E SEUS INSTRUMENTOS DE GESTÃO .	17
2.2 DISCUTINDO A PROTEÇÃO DE DIREITOS.....	20
2.2.1 A Cidadania	24
2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	27
2.4 CONTROLE NO SETOR PÚBLICO	31
2.4.1 Tipos De Controle.....	32
2.5 A GESTÃO DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO	35
2.5.1 Controle social e suas ferramentas	37
2.6 ÉTICA E PARTICIPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	39
2.7 TRANSPARÊNCIA.....	40
2.8 GOVERNO VIRTUAL E ELETRÔNICO	43
3 OUVIDORIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	47
3.1 GESTÃO DO SISTEMA DA OUVIDORIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	48
3.1.2 A Ouvidoria-Geral do Estado do RS e os Direitos Humanos como Controle Social.....	55
4 ASPECTOS METODOLÓGICOS	58
4.1 DESCRIÇÃO METODOLÓGICA/ CAMINHO PERCORRIDO.....	60
5. ANÁLISE DAS OUVIDORIA DO RIO GRANDE DO SUL.....	62
5.1 CONTEXTO DA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE OUVIDORIAS	62
5.2 PARTICIPAÇÃO DA CIDADANIA	64
5.2 CONTROLE SOCIAL	69
5.3 AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	72
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

Os direitos fundamentais são essenciais no Estado Democrático na medida em que são inerentes às liberdades, formando a base de um Estado de Direito. Não existe liberdade fora dos direitos fundamentais; pelo contrário, tais direitos são os pressupostos da liberdade (SIQUEIRA e OLIVEIRA 2016, p. 50).

A liberdade é consagrada no art. 4º, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, nos seguintes termos: “A liberdade consiste em poder fazer tudo o que não prejudicar outrem; assim o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites senão os que garantem aos demais membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Estes limites só podem ser determinados pela lei”¹.

A ouvidoria é um instrumento de grande relevância entre a gestão pública e a sociedade. Nos últimos tempos, a administração das políticas públicas se tornou mais democrática, com o Estado desenvolvendo um papel mais próximo da sociedade civil organizada (GONÇALVES; et al, 2017, p. 33).

O cidadão é aquele que participa dos negócios do Estado. Dessa forma, a cidadania ganha um sentido mais amplo do que o simples exercício do voto.

Então, este estudo busca apurar o desempenho da Ouvidoria do Estado do RS, entender se há uma participação efetiva dos cidadãos, buscando averiguar se no sistema da ouvidoria há transparência aos serviços prestados pelo poder público.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 e com o desenvolvimento do Estado Democrático e Social de Direito, o conceito cidadania ganhou novo significado. Assim para Siqueira e Oliveira (2016, p. 76), o termo cidadania traz a ideia de participação na vida do Estado, que se exterioriza precipuamente pelo exercício dos direitos políticos. Com o advento da Constituição Federal de 1988, surge o Estado Democrático e Social de

¹ JR., Paulo Hamilton S.; Miguel Augusto Machado de Oliveira. Direitos humanos: liberdades públicas e cidadania. Editora Saraiva, 2016, p.69.

Direito, que exige uma participação mais efetiva do povo na vida e nos problemas do Estado.

Por outro lado, para o funcionamento apropriado dentro da Administração Pública e o efetivo alcance de seus fins, é necessário um adequado controle para verificar se aquilo que foi planejado está sendo fielmente cumprido. Relevante controle é o exercido pelo cidadão, o denominado controle social. Neste tipo de controle o cidadão deve ter acesso a dados públicos, a partir da transparência governamental. Aí entra outros assuntos inerentes ao controle da Administração como a ética, participação e transparência, com o objetivo de apresentar e descrever esses conceitos de uma maneira breve e clara.

Situa-se nesta busca da constante melhoria as ações governamentais no Rio Grande do Sul, quando à promulgação do Decreto nº 45.746, de 14 de julho de 2008, conhecido como o código de conduta da administração, o dos servidores públicos civis do poder executivo estadual, que objetiva ser um instrumento de orientação e fortalecimento da consciência ética no relacionamento do servidor estadual, isto, dentro da Administração Pública e perante os cidadãos. Para levar adiante esta pesquisa foi tomado como objeto de estudo a Ouvidoria-Geral do Estado do RS. Este passa a ser o objeto de análise deste trabalho.

Neste sentido torna-se premente entender a implementação do Sistema da Ouvidoria-Geral do Estado, que foi instituída pela Lei N.º 13.888, de 30 de Dezembro de 2011 que tem o Sistema de Gestão de Ética, Controle Público e Transparência do Poder Executivo Estadual, que foi alterada pela Lei Estadual nº 14.485, de 30 de janeiro de 2014, que está vigente.

A Administração Pública tem que estar em constante aperfeiçoamento e trabalhando para que as suas atribuições sejam sempre executadas de acordo com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da probidade conforme exposto no art. 6 (DECRETO nº 45.746):

Art. 6º - A Comissão de Ética Pública, no exercício de suas funções, observará a os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da probidade, e ainda ao seguinte: I - a necessidade de proteção da honra e da imagem das pessoas cujas condutas sejam objeto de procedimentos em trâmite; II - a preservação da identidade

de quem apresente denúncia contra agentes públicos; III - autonomia e imparcialidade no desenvolvimento de suas atividades e nas deliberações que realizar;

Nesse sentido, a Gestão de Ética é imprescindível para que o poder público consiga prestar um serviço de qualidade, principalmente àqueles que mais dependem da atuação estatal. Vale ressaltar que o Código reforça o compromisso do Poder Executivo Estadual com a eficiência, a dedicação e o senso de responsabilidade de cada agente público, estabelecendo sintonia com os princípios e valores constitucionais que regem a Administração Pública. Ao mesmo tempo em que estabelece deveres éticos, sobretudo no que diz respeito a probidade, a lealdade, a retidão e justiça, de modo a inspirar o respeito e a confiança do público em geral, também apresenta a estrutura do código de ética dos Servidores Públicos Civis do Poder Executivo Estadual, com a criação da Comissão de Ética Pública e a obrigatoriedade de todos os órgãos e entidades que integram a Administração Pública Estadual, direta e indireta.

Porém, como forma de contribuir para o desenvolvimento da cultura e cidadania, viabilizar o controle social da qualidade dos serviços públicos e garantir a participação popular. Surge a necessidade de juntar esses quesitos e constituir um Sistema de Ouvidoria, assim, se configura como importante meio pelo qual o cidadão pode participar de forma efetiva da gestão pública. Devido a esse fato é que surge a necessidade um Sistema de Estadual de Ouvidoria para se relacionarem e resolverem seus consecutivos problemas, podendo então registrar reclamações, elogios, denúncias, sugestões, que será registrado através de uma manifestação.

Esta iniciativa partiu do legislativo e o executivo concordou e assinou. Desta forma, demonstra que a criação de um “Sistema de Ouvidoria” poderia se mostrar como ferramenta eficaz para o melhor comprometimento da Administração Pública de estabelecer mais um instrumento de orientação e fortalecimento da consciência ética na esfera do relacionamento entre os servidores públicos no seio da gestão pública, bem como entre aqueles e os cidadãos e, sobretudo, reativa o sentimento de zelo e resguardo para com o patrimônio público.

Com base no acima exposto, a pergunta de partida desta investigação é a seguinte: A análise dos resultados apresentados pela Ouvidoria do Estado pode contribuir para o aprimoramento das atividades dos serviços públicos, de forma a garantir a participação social e contribuição para desenvolvimento da cultura da cidadania e de controle social?

Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo principal compreender o processo de criação e de desenvolvimento do Sistema de Ouvidoria do Estado do RS sob a luz do controle social no período 2017-2021. Além disto, apresenta os seguintes objetivos específicos: a) Diagnosticar a situação-problema que justifique a real necessidade da criação de um sistema de ouvidoria; b) Analisar as legislações existentes para a implantação do sistema de ouvidoria; c) Avaliar a contribuição da Ouvidoria do Estado do RS para o fortalecimento da cidadania e Controle Social; d) Verificar o desempenho da Ouvidoria do Estado do RS quanto aferição dos serviços públicos.

Assim, na tentativa de responder os pontos acima citados, este trabalho se fez foco nos resultados exposto nos relatórios gerenciais, de forma a identificar o desempenho da ouvidoria geral e das setoriais, ao passo de contribuição para ações mais transparentes e efetividade de ampliação a participação social nas medidas para resguardar a cidadania e sugerir providências para o aperfeiçoamento dos serviços prestados à população.

Neste contexto, acredita-se que o presente trabalho procura contribuir ao refletir sobre a importância deste instrumento de gestão no exercício do controle social, tendo como parâmetro a administração pública estadual.

A escolha do tema para esta investigação, parte do pressuposto da curiosidade em saber como a ouvidoria pode influenciar na administração pública. No estudo sobre a Ouvidoria do Estado do RS como instrumento é analisado como fator que contribui no exercício de controle social, e verificar essa ferramenta de gestão, dentro do seu arcabouço legal e institucional.

Deste modo, este trabalho possui ao todo seis seções, que em conjunto possibilitam compreender o problema abordado. Na primeira seção são apresentados os objetivos deste estudo com a justificativa de avaliar e comparar o desempenho da Ouvidoria do Estado do RS e as setoriais, com

base nos relatórios disponíveis do período de 2017 a 2021 com finalidade de verificar essa ferramenta de gestão.

Os conceitos teóricos são apresentados na segunda seção, a análise de Estado e Cidadania num contexto onde é exposto o quão o cidadão tem direitos a serem concretizados. Aí se evidencia os direitos dos homens, a declaração que define os direitos individuais e coletivos. Passando pela Administração Pública como referência principal sob o controle no setor público e as formas de controle e suas ferramentas.

Para um funcionamento apropriado dentro da Administração Pública e o efetivo alcance de seus fins é necessário um adequado controle para verificar se aquilo que foi planejado está sendo fielmente cumprido. Relevante controle é o exercido pelo cidadão, o denominado controle social. Neste tipo de controle o cidadão deve ter acesso a dados públicos, a partir da transparência governamental. Aí entra outros assuntos inerentes ao controle da Administração como a ética, participação e transparência, com o objetivo de apresentar e descrever esses conceitos de uma maneira breve e clara.

Na terceira seção trata-se da Ouvidoria Geral do Estado do RS, sua história, suas ações e o porquê da sua criação sob ótica do controle social, aqui se encontra o meu desejo de pesquisa, onde despertou-se a vontade de saber se este instrumento de controle social contribuiu para o aumento da participação popular. A metodologia apresenta-se na quarta seção, sob consulta em relatórios de gestão disponíveis no portal, leis e decretos vigentes se alicerçou em pesquisa bibliográfica e documental, tendo como abordagem a pesquisa o indutivo de cunho qualitativo.

Na quinta seção trata das análises nas vertentes de controle social, cidadania e como se deu a criação do sistema de ouvidoria. Com essas análises, se consegue entender como funciona o sistema de ouvidoria sob a perspectiva da gestão pública em atender as necessidades dos cidadãos. Assim, os dados formam a base da nossa teoria, e a nossa análise desses dados origina os conceitos que construímos (CHARMAZ, 2009, p. 14). E por último, a sexta seção, que retrata as considerações finais de tudo o que foi abordado, pesquisado, estudado, captado e analisado, e a conclusão do conjunto de todas as seções existentes neste trabalho.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO

Nesta seção serão abordados os conceitos teóricos pesquisados a fim de viabilizar o estudo, através da construção da base teórica acerca dos assuntos pertinentes à compreensão do tema proposto. Foi imprescindível entender a ouvidoria como ferramenta importantíssima de gestão, a partir desta concepção pode se entender como este instrumento participativo no exercício do controle social sobre a administração pública pode influenciar significativamente na efetividade da participação popular.

Importa, também, entender o contexto da ouvidoria dentro da Administração Pública, ética e participação no setor público, não menos importante, o governo eletrônico, a transparência como contribuição para o fortalecimento na gestão pública, a sua eficiência e cumprimento legal do direito ao acesso à informação. Ressalta-se, também o controle no setor público e seus tipos como poder de fiscalização e como forma de garantias de direitos à sociedade sob forma de democracia participativa.

2.1 O ESTADO, A CIDADANIA E SEUS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

De modo geral, o Estado vem passando por mudanças, e nisso repercute dentro da administração pública em Estados Democráticos de Direito ocasionando o poder da existência da participação dos cidadãos nas atividades no uso de controle como instrumento de gestão.

O conceito de sociedade civil tem sido dinâmico, pois foi transformado ao longo da história. Inicialmente foi considerado por Thomas Hobbes como resultado do pacto social de trégua relativa ou oposição limitada pelos marcos legais. Locke, sob uma corrente liberal, considerava a sociedade civil como fonte de regulação perante o Estado absoluto ou tende a absolutismo, e limitando os poderes arbitrários disso contra o indivíduo sujeito a direitos. Para Rousseau (2020), a sociedade política corrompe em vez de edificar o homem;

a abordagem cívica nos quadros da sociedade é considerada um retrocesso deixar para a moral do homem; a sociedade civil é determinada por um padrão ético que define seu contexto².

Por sua vez, para Hegel apud Medici (2007), a sociedade civil é apenas um momento na progressiva realização da vida ética, que atinge sua máxima expressão no Estado. E, para Marx, a sociedade civil é um subsistema da sociedade oposta à sociedade política, um princípio de determinação ética dos processos sociais e, finalmente, um espaço onde a verdadeira redenção do homem a partir da alienação causada pela lógica de dominação do sistema capitalista é gestada (SEMERARO, 1999).

Antônio Gramsci³, baseado nos princípios das teorias marxistas, propôs que a sociedade civil faz parte da superestrutura, à qual corresponde à função de “hegemonia”, junto a outra parte da superestrutura que é a sociedade política ou o Estado, ao qual corresponde à função de “domínio direto” ou “comando”, essas funções são organizacionais e conectivas (MEDICI, 2007).

Por um lado Jacomini (2020):

O conceito de Estado no pensamento gramsciano está mais diretamente vinculado aos conceitos de hegemonia e de intelectual. Para a formulação desse conceito, Gramsci dialogou com a concepção de Estado na tradição marxista e analisou uma realidade que não podia ser compreendida em sua complexidade, se o Estado fosse entendido apenas como um aparelho governamental (executivo, legislativo, judiciário, exército), à medida que nas sociedades ocidentais há um conjunto de organizações que concorrem para dar forma à atuação do Estado e que cumprem papel importante na construção e manutenção da hegemonia da classe dominante (JACOMINI, 2020, p. 1).

Assim sendo, busca-se o consenso espontâneo de que as grandes massas da população dão à direção imposta da vida social pelo grupo

²Além disso, considerou necessária a existência de múltiplas associações para prevenir a desigualdade, buscando “que a vontade geral seja sempre esclarecida e que as pessoas não caiam em erro” (ROUSSEAU, 2020, p. 12). O Contrato Social é um importante obra que fundamenta o nascimento dos Direitos Humanos e dos ideais igualitários. É um estudo dos princípios do Direito Político e da Teoria do Estado.

³Como parte de seus estudos, Gramsci propõe uma nova compreensão de intelectual, mas aqui nos interessa o conceito de Estado. Ele chama a atenção para o fato de o Estado constituir-se como um equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil, portanto, modifica o conceito usual, ampliando-o. Ao fazer isso, mantém os elementos coercitivos do Estado, mas agrega o consenso, para indicar que a hegemonia que uma classe exerce sobre toda a sociedade, por meio do Estado, não resulta apenas do poder coercitivo, mas também da persuasão (JACOMINI, 2020).

fundamental dominante, e, de outro, o aparato de coerção estatal “juridicamente” assegura a disciplina de grupos que não ofendem, nem ativamente nem passivamente, e está preparado para casos em que não haja consenso espontâneo (MORAES, 2014).

A sociedade civil, entendida desde que Gramsci apud Medici (2007), como parte de uma superestrutura, busca o consenso espontâneo das grandes massas da população “Gramsci acredita que seja possível superar historicamente a divisão entre dirigentes e dirigidos, governantes e governados” (MEDICI, 2007, p. 34).

Mesmo assim, a fração da sociedade civil em que as crianças participam — falando de educação e instrução — determina a consciência da criança, uma vez que não é individual, mas é o reflexo de diferentes fatores, incluindo a sociedade civil. Um conceito importante na teoria de Gramsci é o bloco histórico, que é determinado pela situação em que surge a hegemonia de uma classe social sobre toda a sociedade, uma vez que, segundo o autor italiano, em cada época surge uma classe dominante sustentada (SEMERARO, 1999).

Para Norberto Bobbio (2004), Gramsci recupera o significado jus naturalista da sociedade civil, como sociedade baseada em consenso, por isso sua definição é pertinente ao regime liberal no qual o Estado democrático se desenvolve pelo consenso das classes médias que se sentem representadas por eles, dado o seu consentimento.

O Estado Democrático de Direito deve ser apreciado dentro do espectro da evolução do Estado Liberal ao Estado Social e adiante. Ao longo de tal evolução, alguns componentes passaram a integrar o conceito de Estado e outros foram eliminados. Exatamente por isso não é possível entender o Estado Democrático de Direito simplesmente como uma soma de partes de outros modelos já existentes. Cada modelo de Estado, assim como cada período histórico, é o resultado das transformações que o precederam e de suas antíteses atuais (MORAES, 2014, p. 277).

Esse grupo social dominante é legitimado por impor sua própria ideologia que se espalha pela mídia, arte, educação, propaganda e outros mecanismos segundo Moraes (2014). É neste ponto que Gramsci considera a sociedade civil como o gerador da hegemonia necessária para a ação revolucionária, uma vez que, ao substituir a ideologia do grupo dominante pela

da revolução ética, a transformação social pode ser alcançada; a sociedade civil constitui a base do Estado por ter a função de hegemonia e envolver seu conteúdo ético.

Assim, compreensão desse pensamento torna-se mais adequada quando se entende que a reflexão de Gramsci sofre variações nas diversas fases de sua produção sobre a natureza eminentemente prática do homem, pelo direito. Por essa razão, a próxima seção será dedicada a discussão da proteção de direitos.

2.2 DISCUTINDO A PROTEÇÃO DE DIREITOS

Em “A Era dos Direitos”, escrito por Bobbio (2004) descreve o fundamento das Constituições contemporâneas na proteção dos direitos do homem e da democracia, amparado na historicidade dos direitos naturais:

Somente depois da Declaração Universal é que podemos ter a certeza histórica de que a humanidade — toda a humanidade — partilha alguns valores comuns; e podemos, finalmente, crer na universalidade dos valores, no único sentido em que tal crença é historicamente legítima, ou seja, no sentido em que universal significa não algo dado objetivamente, mas algo subjetivamente acolhido pelo universo dos homens (BOBBIO, 2004, p.18).

Sua obra é dividida em três partes. Porém é na primeira fase onde o autor apresenta os fundamentos dos direitos do homem, seu presente e futuro e termina com a era dos direitos que será tratado. Também no texto, temos a apresentação das três gerações dos direitos divididos e, no qual se encaixa a terceira.

Como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente como autonomia — tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado); finalmente, foram proclamados os direitos

sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências — podemos mesmo dizer, de novos valores —, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado (BOBBIO, 2004, p.20).

Nas palavras de Bobbio (2004) “Os Direitos Humanos” no decorrer da história foram sempre exigidos e desejados pelos seres humanos que visavam que estes fossem reconhecidos e respeitados não somente pelos seus entes, mas pelas autoridades organizadoras e sustentadoras dos Estados.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, por tanto, reconhecido: e essa prova é o consenso acerca da sua validade (BOBBIO, 2004). Sendo assim, é normal que o homem tenha interesse em querer saber sobre seus Direitos Humanos, pois, dessa forma terá conhecimentos para cobrança de forma eficiente.

A concepção dos direitos fundamentais remonta à necessidade encontrada, por parte dos cidadãos, em impor limitações referentes aos abusos cometidos pelo ente estatal, diante da utilização indiscriminada de seus próprios poderes, através de suas autoridades constituídas. Desse modo, os direitos fundamentais surgem em um contexto em que se buscava a garantia de direitos aos cidadãos em detrimento do poder exacerbado do Estado, pautando-se em princípios norteadores como o da igualdade e da legalidade, fundadores do Estado Constitucional.

Nesse sentido, apesar da existência de doutrinadores que defendam que as origens dos direitos fundamentais remontam há mais de 2000 anos antes de Cristo (a.C.), nas civilizações antigas e medievais, é certo que somente se pode falar em direitos fundamentais a partir da existência de um Estado, na acepção moderna do termo.

A concepção moderna de direitos fundamentais origina-se com a consolidação do Estado Democrático de Direito, com expansão dos ideais liberais, implicando controle e limitação da atuação estatal. Embora prestações governamentais possam, certamente, ser identificadas em comunidades mais antigas, a luta por direitos a serem garantidos pelo Estado se identifica, de modo bastante evidente, com o moderno constitucionalismo, aqui entendido como o movimento que, a partir do século XVIII, dedicou-se a pactuar a delegação do poder ao soberano, enquanto se estabeleciam limites para a atuação estatal (NEVES, 2007, p.59).

Desse modo, conforme explica Dimoulis e Martins (2014), para se falar em direitos fundamentais torna-se necessário a coexistência de três elementos: o Estado, os indivíduos e o texto normativo regulador da relação entre Estado e indivíduos. Tais condições apresentaram-se reunidas apenas na metade do século XVIII, quando tomaram a feição de importantes documentos históricos, como a Carta Magna (1215), na Inglaterra; a *Petition of Rights* (1628); o *Habeas Corpus Act* (1679); o *Bill of Rights* (1689) e o *Act of Settlement* (1701). Além disso, a Declaração de Direitos da Virgínia já proclamava, expressamente, algumas espécies de direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade e à propriedade.

Caminhando no mesmo sentido, a Constituição dos Estados Unidos da América (1791), ao garantir direitos como a liberdade religiosa, inviolabilidade domiciliar, devido processo legal, julgamento pelo Tribunal do Júri, entre outros. Apesar dessa evolução encontrada diante da promulgação de diversos documentos estatais em defesa aos direitos fundamentais, considera-se que foi na França, em 1789, que ocorreu a consagração normativa desses direitos, com a promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, vista como um marco ampliador do rol de direitos protegidos juridicamente. Nesse documento, destaca-se, por exemplo, a proteção do direito à segurança, à resistência, à opressão, à associação política, ao princípio da presunção de inocência, à livre manifestação de pensamento, entre outros.

Nessa época, os direitos eram considerados negativos, pois vedavam, ao Estado, intervir na liberdade de agir – e de contratar, possuir e dispor de bens – dos cidadãos. As liberdades públicas, assim, são direitos subjetivos, oponíveis ao Estado, o que, antes de 1789, era desconhecido no direito positivo (FERREIRA FILHO, 2008).

Direitos fundamentais são limitações impostas aos poderes do Estado, inclusos nas declarações universais e reconhecidos pelas sociedades civilizadas, tendo, como fundamento de validade, o consenso dos homens acerca dos mesmos. Para Marmelstein (2008, p, 71):

Os direitos fundamentais são normas jurídicas, intimamente ligadas à ideia de dignidade da pessoa humana e da limitação do poder, positivadas no plano constitucional de determinado Estado Democrático de Direito que, por sua importância axiológica, fundamentam e legitimam todo o ordenamento jurídico.

Canotilho (1998, p. 1124) esclarece que: “fala-se de uma fundamentação objetiva de uma norma consagradora de um direito fundamental quando se tem em vista o seu significado para a coletividade, para o interesse público, para a vida comunitária”.

No cenário brasileiro, a Constituição de 1824 e, posteriormente, a de 1891 já continham previsões de diversos direitos fundamentais em seu texto constitucional, sendo o rol ampliado com a Constituição de 1937 – em que foram acrescentados direitos como a impossibilidade de aplicação de penas perpétuas, à segurança, à integridade do Estado, à guarda e ao emprego da economia popular. Já a Constituição de 1946 inovou, ao estabelecer diversos direitos sociais relativos aos trabalhadores e aos empregados, sendo seguida pela Constituição de 1967 e pela Emenda Constitucional 1, de 1969, que, em contrapartida, estabeleceu uma ampla gama de restrições aos direitos e garantias fundamentais.

Por fim, a Constituição vigente, promulgada em 1988 e também conhecida como Constituição Cidadã, ampliou o escopo e a relevância conferida aos direitos fundamentais protegidos. A localização, após o preâmbulo e os princípios constitucionais, sua inclusão no rol de cláusulas pétreas e sua aplicabilidade imediata são exemplos da relevância constitucional conferida aos direitos fundamentais pela Constituição Federal de 1988.

Conforme assevera Ingo Sarlet (2002), essa relevância atribuída aos direitos fundamentais, em nossa atual Magna Carta, diz respeito ao fato de ela ter sido precedida por um período autoritarista, sendo certo que “a relevância aos direitos fundamentais, o reforço ao seu regime jurídico e a configuração de seu conteúdo são fruto da reação do Constituinte, e das forças sociais e políticas nele representadas, ao regime de restrição de liberdades fundamentais” (SARLET; FIGUEIREDO, 2012, p.62).

Nesse sentido, Alexandre de Moraes explica que a constitucionalização dos direitos humanos fundamentais “não significou mera enunciação formal de princípios, mas a plena positivação de direitos, a partir dos quais qualquer

indivíduo poderá exigir sua tutela perante o poder judiciário para a concretização da democracia” (MORAES, 2013, p. 3).

Os direitos fundamentais possuem, como característica intrínseca, o fato de serem, a um só tempo, considerados um direito objetivo e subjetivo, entende, portanto, duplo caráter. Assim, em linhas gerais, a faceta objetiva conferida aos direitos fundamentais significa que as normas que preveem direitos subjetivos possuem natureza autônoma, reconhecendo conteúdos normativos e expressando determinados valores objetivos fundamentais da sociedade, bem como deveres de proteção estatal, enquanto o viés subjetivo possibilita que o titular de um direito fundamental possa impor, juridicamente, seus interesses tutelados perante o destinatário.

A defesa da efetivação dos direitos fundamentais não pode implicar o desprezo aos aspectos econômicos, porém, esses não podem ser usados como mero argumento para eximir da responsabilidade estatal. O custo dos direitos sociais não pode ser fundamento genérico para recusar a sua aplicação.

Há um conteúdo essencial dos direitos fundamentais que possuem uma presunção de intangibilidade, sobre a qual a atuação restritiva estatal deve ser fortemente justificada e proporcional. A consolidação do Estado Democrático Brasileiro, quanto aos seus fins sociais, está atrelada à fruição efetiva dos direitos fundamentais, de forma definitiva, real e ampla. Vistos alguns dos direitos de cidadania, observa-se a necessidade de comentar a sua importância, uma vez que a pesquisa pretende mostrar que a cidadania vem adquirindo particularidades que não se esgotam somente no conceito de cidadania.

2.2.1 A Cidadania

Na procedência do que hoje se entende por cidadania, com certeza, está na “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, um dos documentos principais da humanidade. A cidadania brasileira avança de forma lenta. Até

hoje, a falta de um eficiente sistema de educação popular não permite que as pessoas possam tomar conhecimento e irem atrás de seus direitos.

Conforme estabelecido na doutrina, a geração da cidadania se deve à relação das pessoas com o Estado e com a Nação. Assim, as pessoas se tornam cidadãos ao passo que se sintam parte de um Estado ou de uma Nação.

Promulgada no dia 05 de outubro de 1988 a vigente Constituição brasileira, conhecida de “Constituição cidadã” e tem como um de seus fundamentos dar maior liberdade e direitos em prol ao cidadão. Na mesma data da promulgação da atual Carta Magna foi instituído pela Lei nº 12.267/2010o “Dia Nacional da Cidadania”.

Segundo Bes et al., (2020) o conceito de cidadania no Brasil ganhou impulso a partir das discussões que ocorreram no final do Regime Militar. Nesse período, buscava-se a redemocratização do País, o que se consolidou com a escrita da Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição Cidadã. Como você pode imaginar, o conceito de cidadania é complexo. Ele é definido historicamente a partir dos processos e interações que ocorrem em sociedade.

É importante você notar que o conceito de cidadania está sempre atrelado ao conceito de Estado-nação. Dessa forma, cabe ao Estado prover aos cidadãos tais direitos a partir dos órgãos e instituições nacionais, entre elas a própria escola. Com a crise atual do Estado-nação, há desconfiança em relação à sua capacidade de prover esses direitos. Além disso, ocorre a hegemonia mundial do neoliberalismo. Nesse contexto, a cidadania vai ampliar a sua dimensão novamente, uma vez que a própria sociedade é convocada a participar da resolução de conflitos e problemas sociais existentes (BES et al., 2020).

O termo cidadania na atualidade é bastante utilizado em todos os espaços onde se discute democracia, políticas públicas, direitos humanos, participação cidadã, ou seja, qualquer ambiente onde se pratica o direito à liberdade e à manifestação, respeitando-se certamente, a liberdade do outro. No Estado contemporâneo, as normas que estabelecem os direitos e deveres dos cidadãos estão inseridas na Constituição.

Outro aspecto interessante do conceito de cidadania é que hoje é possível, a partir da revolução das comunicações e informações digitais, via internet, a cidadania cosmopolita. Tal cidadania busca a construção de um sentido comum em relação aos cidadãos globais. Esse conceito desloca os problemas sociais locais, de uma nação específica, para reconhecer que eles ocorrem em todas as nações, buscando alternativas para minimizar tais problemas de forma global (BES et al., 2020).

Dessa forma, segundo Bes et al., (2020) o conceito de cidadania se refere à capacidade pessoal e coletiva de comunicação, interação e análise das racionalidades e mentalidades existentes e atuantes que envolvem a formação dos sujeitos sociais contemporâneos. Como você pode imaginar, a educação é uma ferramenta primordial para o desenvolvimento dessa capacidade. Ser um cidadão contemporâneo significa ser ativo, participante, envolvido com as tramas sociais cotidianas.

No artigo 37 da Emenda Constitucional 19/1998, estende ao cidadão a tarefa de participar do controle dos atos do Poder Público. O parágrafo 3º, inciso I diz: “as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, de qualidade de serviço.” (BRASIL, 1988). Ou seja, esse dispositivo autoriza a sociedade a exercer diretamente, com presença ativa, a função de fiscalização da atuação da Administração Pública.

Segundo, Filho et al. (2018), na Grécia Antiga, a democracia exigia uma participação ativa daqueles que eram considerados cidadãos, em tudo aquilo que tangia a administração pública e a manutenção do Estado. Ainda que mulheres, crianças e escravos não fossem considerados cidadãos ativos, aqueles que podiam atuar na administração pública faziam uso da ágora, espaço onde os cidadãos debatiam, propunham ideias, questionavam determinações e, inclusive, votavam, democraticamente, nas propostas que previam solucionar as mais diversas questões.

Em um sentido teórico, ser cidadão demanda responsabilidade para com o próximo, reconhecimento de pertencimento e confiança em seus governantes. Em contrapartida, o governo deve manter um canal de

comunicação constante com seus cidadãos e, acima de tudo, deve ser ético em seu compromisso de prover o bem comum (FILHO et al., 2018).

A administração pública tenta hoje solucionar os problemas trazendo o cidadão para o centro das suas atenções e preocupações. É preciso observar que existe uma interligação entre a ascensão dos direitos de cidadania e a crescente complexidade das competências estatais, através da atuação da Administração Pública.

2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na Administração Pública, a função de controle social tem um papel importante, seja nas atividades desenvolvidas pelas organizações públicas, quanto no apoio à gestão, garantindo a participação dos cidadãos no cumprimento dos interesses coletivos.

Nesse contexto, Matias (2018) afirma:

A Administração Pública, na ótica constitucional, é a atividade concreta e imediata que o Estado realiza a fim de alcançar os interesses coletivos. A Constituição da República Federativa do Brasil cuida dos princípios que norteiam a Administração Pública, com o propósito de explicitar normas essenciais ao agente público, devendo respeitá-las, mesmo quando se trate de atos discricionários, conhecidos por sua flexibilidade na forma de conveniência e oportunidade (MATIAS, 2018, p. 193).

Assim, a Constituição Federal norteia a Administração Pública de maneira que ela seja legal, moral, impessoal, pública, eficaz e atinja a finalidade com vistas ao interesse público. Essas recomendações estão delineadas, em especial, nos arts. 1º, 3º e 37 da Constituição Federal (MATIAS, 2018, p.193).

A Constituição Federal de 1988, em relação à Administração Pública, no art. 37 define que “A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” Fica evidenciado, assim, que a função da

Administração Pública é atender, sem discriminação, as pessoas que habitam um país ou quaisquer de suas subdivisões (MATIAS, 2018, p.193).

A partir da ideia de alicerçar-se o Estado de Direito tendo como ponto de partida o princípio da legalidade, o exercício de poderes pela Administração dá-se de forma limitada pela lei, tendo em vista a finalidade precípua de impedir abusos e arbitrariedades das autoridades (PALUDO, 2013).

Constata-se a limitação dos poderes pela lei, existindo inclusive, situações em que estes são vinculados, onde a lei não permite opções, estabelecendo que, antes determinados pressupostos, à Administração resta tão-somente a ação estabelecida em lei. A única liberdade outorgada à Administração cinge-se apenas, quanto à escolha do momento de agir em determinadas circunstâncias, sob determinados aspectos.⁴

Já em outras situações e sob determinadas circunstâncias, este regramento não as atinge, reservando ao administrador uma certa margem de liberdade, onde o agente público poderá optar entre uma ou mais soluções, sempre amparadas pelo direito.

A esta situação denomina-se discricionariedade, onde uma ou outra opção é escolhida em juízo de mérito, oportunidade, conveniência, justiça e igualdade, a serem alcançados pelo administrador, e não inscrito na lei. Esta oportunidade de opção oferecida ao agente não é ilimitada e sim, totalmente restrita à observância do princípio da legalidade, como já afirmado.

A ultrapassagem destes limites implica a ocorrência de arbitrariedade, ficando, pois, a ação administrativa sujeita a reparos, tanto na esfera administrativa, decorrente da autotutela, como através manifestação do Judiciário quando provocado. Di Pietro (1991, p. 41) assim define discricionariedade administrativa: A faculdade que a lei confere a Administração para apreciar o caso concreto, segundo critério de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas.

⁴PALUDO, Augustinho Vicente. Administração Pública – Teoria e mais de 700 questões. 3ª edição. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2013.

A ideia de oportunidade e conveniência tem enorme relevância no campo do direito administrativo, e estreita vinculação com a discricionariedade administrativa eis que no regramento inexistente tal possibilidade. Diz-se conveniente o ato, quando este interessa, convém ou satisfaz ao interesse público. Já no tocante à oportunidade, quando a ação administrativa é realizada no momento adequado para a satisfação do interesse público (OSÓRIO, 1998).

Ao tratar de oportunidade e conveniência, na verdade, há menção ao mérito do ato administrativo, onde a doutrina de forma bastante semelhante trata do tema, como se vê abaixo:

O mérito administrativo consubstancia-se, portanto, na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração, incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir, oportunidade e conveniência e justiça do ato a realizar (MEIRELLES, 2000, p. 144-145).

Celso Antônio Bandeira de Melo, na esteira do mestre escreve:

O mérito do ato é o campo de liberdade suposto na lei e que efetivamente venha a remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade decida entre duas ou mais soluções admissíveis perante a situação vertente, tendo em vista o exato atendimento da finalidade legal, ante a impossibilidade de ser objetivamente identificada qual delas seria a única adequada (MELLO, 1999, p. 635).

Esta situação de facultar à Administração a opção entre mais que um caminho disponível, todos amparados pelo direito, verifica-se também, através da utilização de expressões como: será facultado, poderá a Administração Pública, ou da mesma natureza, entre outras (PALUDO, 2013).

Também a possibilidade de deferir, ou não, um pedido, diante de uma situação colocada à apreciação da Administração, encontra-se aqui agasalhada ao permitir o texto legal a avaliação diante dos critérios de oportunidade e conveniência, assim como para atendimento ao interesse público do momento (FIGUEIREDO, 2004).

A CF em seu art. 37 caputs, fez inscrever a moralidade administrativa como princípio básico e norteador da ação administrativa, positivando-o após longo período de caráter doutrinário, mas de observância obrigatória, mesmo

antes da positivação constitucional. Na atuação discricionária da Administração Pública é que se encontram mais facilmente, atos eivados pelo vício da imoralidade, ao alguém optar entre as alternativas, consideradas válidas pela lei, em seu sentido mais formal (PALUDO, 2013).

Apesar de formalmente autorizada a opção pela lei em sentido estrito, pode o agente e normalmente o faz, violar valores éticos não protegidos pela norma, mas que recebem proteção, por serem considerados relevantes aos valores de determinada coletividade (MARTINS JR., 2001).

A moral aqui deve ser a administrativa, como se vê abaixo:

Transpondo-se o mesmo ensinamento para a moral administrativa, pode-se dizer que ela corresponde àquele tipo de comportamento que os administrados esperam da Administração Pública para a consecução de fins de interesse coletivo, segundo uma comunidade moral de valores, expresso por meio de standards, modelos ou pautas de conduta (DI PIETRO, 1991, p. 116).

Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 37-38), tratando deste aspecto, propõe uma solução, ao menos parcial, como critério objetivo para verificação da moralidade: Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, de retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige a proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir, entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos, entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.

O princípio da probidade administrativa é espécie e tem como gênero o princípio da moralidade, vez que dele deriva. Nas palavras de Wallace Paiva Martins Junior (2001, p. 103-111), a norma constitucional criou aí um subprincípio ou uma regra derivada do princípio da moralidade administrativa:

Probidade administrativa, que assume paralelamente o contorno de um direito subjetivo público a uma administração proba e honesta (...) tem uma função instrumentalizada a da moralidade administrativa e, no aspecto repressivo, significa a imoralidade administrativa qualificada ou agravada pelo resultado (...).

Embora a probidade contenha a noção de moralidade, devido aos conceitos de honestidade, boa-fé, lealdade e dignidade humana, a improbidade é conceito de maior abrangência. Todo o ato imoral é ímprobo, mas nem todo ato de improbidade reveste-se de imoralidade.

A improbidade significa a má administração pela prática de atos que causam prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos. Afora essa posição bastante destoada, a maioria dos doutrinadores distingue os dois conceitos e dá maior amplitude à moralidade, não deixando de reconhecer à probidade conteúdo próprio e função instrumentalizada a da moralidade, que abona a eficácia dos princípios da administração pública, coibindo, num sentido negativo, a inabilitação moral e o desvio ético da conduta do agente público.

A eficiência administrativa está definida no Plano Diretor como sendo a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público. Com tal objetivo foi incluído no caput do art. 37 pela Emenda Constitucional 19/98 o princípio da eficiência junto à relação dos princípios constitucionais expressos, norteadores da atividade administrativa (PALUDO, 2013).

A administração pública voltada para o cidadão pode ser definida como um modelo gerencial cujo objetivo é oferecer serviços públicos de maior qualidade, atendendo melhor às demandas dos seus usuários.

Na administração pública, o controle se caracteriza por ser uma função abrangente, pois envolve não só todos os órgãos que a integram, mas também dirigentes ou gestores públicos.

Em virtude da obrigação de prestação de contas a que todo ente estatal e os seus agentes políticos e administrativos estão sujeitos, o controle destaca-se por sua importância.

2.4 CONTROLE NO SETOR PÚBLICO

Na gestão pública, o controle tem como fundamento o domínio do órgão superior sobre o órgão inferior. Objetiva o cumprimento da lei e das instruções

e a execução de suas atribuições, bem como os atos e o rendimento de cada servidor (SANTOS, 2014, p. 54).

A Ouvidoria nasce, com intuito de assegurar aos cidadãos uma segurança quanto aos seus direitos serem atendidos adequadamente, e garante nesse contexto como forte instrumento de controle da sociedade sobre o Estado. Está incluída no tripé de instâncias de controle da administração pública definidos em: controle interno, controle externo e controle social.

O controle deve ser entendido como um instrumento da democracia. A existência de uma estrutura formal para controle das finanças públicas, eficiente, eficaz e efetiva, para alcance do objetivo de garantir o bom desempenho das atividades estatais realizadas no interesse do bem público é um fato comum em um Estado democrático organizado. É pertinente ressaltar, tendo como referência a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que a sociedade tem o direito de exigir a prestação de contas dos atos praticados pelos gestores públicos sobre a sua administração (MATIAS, 2018, p.200).

A importância do controle da administração pública tem ganhado cada vez mais força principalmente no que tange ao combate à corrupção e na exigência da adoção de práticas da boa governança. Para isso, é fundamental que os gestores públicos conheçam as principais finalidades do controle para a mais ampla e completa aplicação dos mecanismos de fiscalização da atividade administrativa.

2.4.1 Tipos De Controle

Atualmente, o controle da administração pública vem sofrendo muitas mudanças. Por isso, é importante que se efetue um controle de eficiência administrativa. Portanto, existem diversas formas de controle com finalidades e características diferentes.

a) Controle Interno

As ouvidorias podem ser denominadas de instrumentos de controle interno da administração pública, não na forma global do termo, mas na especificidade de cada órgão que a compõe, dada a variedade de formatos de Ouvidorias encontrados na Administração Pública Brasileira.

No debate que envolve o fortalecimento da democracia é fundamental ter como referência o nível de confiança que a população deposita nas instituições públicas e nos seus dirigentes. Assim, a credibilidade das instituições e dos agentes públicos se transforma em um elemento fundamental para dar legitimidade ao sistema político. Nesse contexto, o esforço governamental para controlar a corrupção é uma medida indispensável no processo de recuperação da legitimidade das instituições. Nesse sentido, o governo federal vem desenvolvendo ações para responder às demandas da sociedade civil (FRANÇA, 2018, p. 205).

Deve-se ressaltar conforme França (2018) que a ação de controle interno está inserida, organicamente, em toda Administração Pública brasileira, em conformidade com o art. 74 da Constituição Federal, que estabelece a exigência de que deve ser mantido pelo Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de forma integrada.

Para realização do autocontrole tratado no presente item, a Administração Pública conta com um importante instrumento: o sistema de controle interno – constitucionalmente previsto pelos arts. 31, 70 e 74 da CF/88 (vide Lei n. 10.180/2001 e Decreto n. 3.591/2000, que dispõem sobre o sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal). Tal sistema de controle representa, em cada unidade administrativa, a verdadeira concatenação de esforços dos entes federativos da República para atingir os ditames constitucionais de legalidade, legitimidade, economicidade e de bem servir o administrado, sob o prisma de controle horizontal da sua atividade (FRANÇA, 2016, p. 105).

Segundo França (2016):

Basicamente, a atividade de um sistema de controle interno funciona por intermédio de uma sinérgica ação de ouvidoria, auditoria e corregedoria administrativa logicamente, podendo existir atribuições e rótulos diferentes em cada unidade administrativa. Entretanto, a função de a) ouvir e processar o reclame, seja do cidadão ou da própria Administração (ouvidoria); b) de verificar constantemente a

legalidade, eficiência, eficácia e efetividade da Administração (auditoria); e de c) identificar, processar e encaminhar a respectiva e proporcional correção de falhas do exercício administrativo (corregedoria) persiste em qualquer sistema de controle interno (FRANÇA, 2016, p. 106).

O sistema de controle interno, então, é um instrumento obrigatório para o alcance da boa prestação administrativa, com destaque da participação ativa da população – quando denunciam e auxiliam na verificação dos resultados – para a necessária integração entre os órgãos administrativos voltados ao estrito exercício do bem comum (FRANÇA, 2016, p. 108).

b) Controle Externo

O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. É o exercício da função fiscalizadora dos representantes do povo sobre a Administração Pública. A Constituição conferiu ao controle externo uma ampla competência, exigindo, conseqüentemente, a adoção de medidas de reestruturação de modo a dotar as Cortes de Contas de capacidade operacional, celeridade e eficácia, imprescindível para assegurar uma eficiente fiscalização dos atos da Administração Pública (FRANÇA, 2016, p. 212).

Na Constituição Federal de 1988 prevê que o controle externo seja de competência do Congresso Nacional, exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público.

Matias (2018) detalha o art. 70:

Constituição Federal de 1988 – art. 70 – estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder. Estabelece, também, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual incumbe uma série de competências exclusivas (MATIAS, 2018, p. 210).

c) Controle Social

O controle social é tão importante para a participação do cidadão na gestão pública. Essa ferramenta de fortalecimento da cidadania que contribui para aproximar a sociedade do Estado tem incluso a ouvidoria como exemplo de controle social. Assim como, conselhos de Política Pública, observatório social, orçamento participativo e audiência pública.

Destarte, o controle social da Administração desponta como a atividade proativa de quem é cidadão – participativo e ativo para o seu desenvolvimento individual e intersubjetivo. A situação passiva e inerte do cidadão diante da atividade estatal abre perigosas brechas para que aquele que detém o poder possa abusar deste. A operacionalização desse meio de controle da Administração é arma importante da luta contra o desvio do poder, da garantia do exercício do ideal de justiça no Estado onde vive e do almejado desenvolvimento socioeconômico dos participantes desse Estado (FRANÇA, 2016, p. 152).

Assim, pode-se dizer que a eficiência da gestão pública também depende do controle social e que, por isso, é tão importante mobilizar e orientar os cidadãos sobre sua participação.

2.5 A GESTÃO DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO

As administrações públicas têm a obrigação de assumir a promoção e a abertura de um processo de participação social que utilize as práticas existentes e estimule o surgimento de novas práticas de influenciar a gestão pública. A finalidade principal do processo de participação social é influenciar nas decisões para que seja garantida uma maior equidade na distribuição dos recursos econômicos e de poder.

A participação social contribui para aperfeiçoar a representação, pois permite influenciar as decisões, constituindo-se num processo de construção da cidadania. Por sua vez, a participação social aumenta a qualidade da administração pública na medida em que contribui para o controle da corrupção e melhora sua eficiência.

Sendo assim, Dias (2017) detalha sobre entendimento em que a participação social traz como um método de reforma e sua modernização pode ser influenciada por tomada de decisões e da facilitação na intervenção dos atores na execução dos serviços públicos. E ainda mais, a garantia da sustentabilidade em que as reformas do Estado sob a presença da sociedade civil que a participação social efetua.

De modo geral, a participação, pretende cumprir objetivos determinados pelos sujeitos sociais e políticos envolvidos no processo e pela sociedade na qual intervém. A participação pode ser aplicada sobre temas e problemáticas, em diversas instâncias nacionais, regionais ou locais. Em qualquer dos casos, a finalidade da participação é influenciar as decisões do Estado, de instituições ou de grupos. Isso inclui a intervenção na gestação e no processamento das demandas e também na avaliação da política pública resultante (DIAS, 2017, p. 39).

Desse modo, a participação social deve ser entendida como o processo no qual os atores sociais buscam influenciar as decisões de desenvolvimento que os afetam e no qual se articulam suas orientações estratégicas. O acesso às decisões é decisivo em relação à distribuição do poder no sistema político e inclui, mas transcende, a mera incorporação dos beneficiários e dos usuários na dotação de serviços públicos. A participação social torna efetivo um direito fundamental da cidadania (DIAS, 2017, p. 40).

Corrupção e nepotismo representam um problema social grave. Estados com gestão patrimonialista tendem a apresentar alto grau de corrupção e nepotismo. Para combater estas disfunções sociais, vão surgindo entidades públicas e privadas que monitoram as condutas dos gestores públicos.

A demanda social por transparência e moralidade pública impõe mudanças de conduta, de procedimentos, de estruturas e de bases normativas. Cada vez mais, fecha-se o cerco em torno daqueles que gerenciam a máquina pública. Somando-se a isto, a tecnologia de informação facilita o acesso das pessoas aos bancos de dados e às práticas administrativas que não conseguem mais ocultar-se por trás de procedimentos e rituais administrativos nebulosos (CALLEGARI, 2014).

A irracionalidade administrativa é combatida com requintes de sofisticação. Há um movimento de introdução de bases científicas na gestão pública. As universidades passam a desenvolver linhas de pesquisa com foco na transparência e eficiência do serviço público. Existe uma rede social que se fortalece progressivamente. Quanto mais transparência, mais participação social. Assim vamos chegando a um ponto em que as relações entre Estado X Cidadão podem se tornar mais democráticas. A organização burocrática pode, com isto, ganhar um novo sentido, desde que se tomem alguns cuidados.⁵

Em se falando de controle da Administração Pública, é preciso dosar bem a pílula para que não fiquemos aprisionados em jaulas de ferro weberianas, onde se perdem as noções de meio e fim. O excesso de controle pode prejudicar a eficiência do serviço público, pois o temor da censura e o incômodo do monitoramento invasivo tende a levar o indivíduo para a inação. Se todo erro for punido objetivamente, é melhor não errar (CALLEGARI, 2014).

Desse modo, na próxima seção é necessário abordagens relacionados à relevância do adequado controle sobre Administração Pública com suas ferramentas atinentes ao tema.

2.5.1 Controle social e suas ferramentas

Segundo França (2016, p.155, apud BOBBIO, 2000, p.283) por controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos, quer negativos, acionados por sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

⁵CALLEGARI, José Antônio. Ouvidoria de Justiça: cidadania participativa no sistema judiciário. Curitiba: Juruá, 2014.

Para França (2016, p.155, apud AGUILLAR, 1999, p. 248) há basicamente duas frentes de avaliação da capacidade de controle social dos serviços públicos. De um lado, o controle que efetivamente caiba a setores da sociedade diretamente sobre serviços públicos, sejam eles desempenhados por empresas privadas ou pelo próprio Estado. De outro lado, o poder de que desfrute a sociedade para interferir nas decisões estatais a respeito dos órgãos reguladores, na sua composição e modelagem.

O processo de democratização da administração trouxe instituições voltadas para a participação social, proporcionando o intercâmbio entre governo e sociedade. Entre os mecanismos de participação social podemos citar: os conselhos de políticas públicas, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014, p. 78).

O controle social é constituído por várias ferramentas que tendem a inserir o cidadão numa participação mais efetiva, porém o que tem menos poder de diálogo é a ouvidoria. Conforme menciona Tosi (2013):

Trata-se do único instrumento de caráter unipessoal e sem poder coercitivo, existente na administração pública brasileira. Nesta, o ouvidor, em tese, representa os interesses do cidadão, na medida em que sua ação objetiva garantir o respeito os direitos dos usuários do serviço público, e o aprimoramento do funcionamento deste, garantindo-lhe maior eficácia, transparência, impessoalidade e inclusão social. Vê-se que a ouvidoria pública assemelha-se ao ombudsman, mas dele difere no que se refere ao grau de autonomia (a grande maioria das ouvidorias é subordinada ao gestor público), ao status funcional (o ombudsman é um funcionário de primeiro escalão, ao contrário dos ouvidores) e a abrangência de sua atuação (enquanto o ouvidor atua em uma instituição determinada, a jurisdição do ombudsman pode alcançar todo o território nacional). A ouvidoria, como se vê, é uma instituição que faz parte da tradição liberal, não existindo, no caso em espécie, nenhum compartilhamento de poder com o gestor público. Por isso, continua sendo vista com indiferença, ou hostilidade velada, por muitos socialistas (TOSI, 2013, p.335).

Dessa forma, outra característica legal que se ressalta na atividade administrativa é o necessário contato aberto com a população, com o fito de viabilizar a verificação de sua atuação conforme os parâmetros legais e de direito preestabelecidos. Isto é, a sociedade deve estar ciente de suas ações que, para serem socialmente legítimas, precisam ser amplamente divulgadas, examinadas e chanceladas pelo cidadão, seja via internet, imprensa escrita,

rádio, TV, ou até mesmo pelo contato direto entre administrado e a Administração, trata-se da fundamental democratização da informação pelo Estado.⁶

Além da publicidade de seus atos, a Administração também deve criar e manter ouvidorias ou centros de atendimentos aos cidadãos, no sentido de receber as reclamações, investigá-las e, se for o caso, aplicar as sanções cabíveis em face dos entes infratores, confirmando, desse modo, seu caráter de servidor do povo que lhe conferiu legitimidade e prerrogativas para prestar a regulação esperada (FRANÇA, 2016, p. 153).

Desse modo, certifica-se que somente o ordenamento jurídico brasileiro proporciona aos órgãos de controle os instrumentos e garantias necessários para o combate à corrupção e para o reestabelecimento da postura ética na Administração Pública, sendo necessário, contudo, o cumprimento das regras da legislação existente.

2.6 ÉTICA E PARTICIPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Entende-se que a ética reflete sobre o campo de responsabilidades do setor público e de modo como deve agir e interagir com os cidadãos. Assim, sendo, a ética no serviço público desdobra-se em responsabilidade pública no sentido de se cultivar o respeito pelos valores éticos e pela sociedade. Assim, pode se dizer que o sujeito ético é aquele que reflete, avalia e age em conformidade com a ética, além de assumir as responsabilidades do seu ato.

De forma geral, a noção de ética no serviço público está vinculada à busca de um bom funcionamento da administração pública e está intrinsecamente ligada à atuação ética desejável do agente público. Pode-se, também conceber a definição de ética no serviço público como normas e princípios fundamentais que regem a conduta adequada do servidor público no

⁶FRANÇA, Phillip G. Controle da administração pública. Editora Saraiva, 2016. p. 152.

desempenho de sua função. Cabe completar que a ética possui, também, uma dimensão voltada para estabelecimento de sanções a partir da criação de mecanismos que tenham como intento impor limites à ação do agente público, como, por exemplo, controlar privilégios, coibir formas de favorecimentos e práticas de corrupção, dentre outras atitudes vistas como abusivas e que ferem o interesse público.⁷

Atualmente, os termos “ética” e “transparência” tem tomado força nos órgãos públicos e tem sido cada vez mais recorrente a exigência da população para que nossos gestores públicos mantenham um perfil que valorize essas duas palavras.

2.7 TRANSPARÊNCIA

A crescente demanda por verdades baseadas na transparência tem aumentado no contexto das transformações globais. A importância da abertura do fluxo de informações está criando uma sociedade aberta na qual o objetivo é o estabelecimento de uma sociedade democrática com cidadãos engajados capazes de entender e acessar as informações disponíveis (ALÓ, 2009, p.16, apud HOLZNER, 2006).

O Brasil durante um determinado tempo foi um país patrimonialista, a participação popular não era bem-aceita. Coligado a isso, havia uma intolerância administrativa, tendo a existência dominante e autoritária do Estado. Logo após diversas manifestações, sociais e econômica, tanto nacional como mundial, o país se tornou um Estado Republicano Democrático. A Constituição Federal de 1988 consolidou o Brasil a estrutura de um novo sistema de controle do Estado, baseado nos princípios da legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, entre outros (SANTOS; ROCHA, 2019, p.11).

⁷ Dicionário de políticas públicas / Organizadores: Carmen Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antônio Eduardo de Noronha Amabile. 2. Ed. Revisada. Barbacena: EduEMG, 2013. 242f.

A ideia do modelo gerencial de administração, que será estudada a partir de agora, apresenta-se, como não poderia deixar de ser fundada num sistema de dominação racional-legal, ou seja, em conformidade com Estado de Direito e utilizando-se da administração burocrática, muito embora esta apareça em diferentes graus nos vários países onde tem sido aplicada⁸.

A grande diferença, contudo, ocorre na procura de redução do grande ônus atribuído atualmente à administração e repassado aos contribuintes, buscando maior eficiência ao reproduzir aspectos da administração privada (daí o nome 'gerencial') assumindo, assim, ares de novidade:

Ao invés de uma velha administração pública burocrática, uma nova forma de administração, que tomou de empréstimo os imensos avanços por que passaram, no século XX, as empresas de administração de negócios, sem, contudo, perder a característica específica que a faz ser administração pública: uma administração que não visa ao lucro, mas à satisfação do interesse público (PEREIRA e SPINK, 1998, p. 27).

Dentre os principais pontos diferenciais da administração gerencial apresentados pelos escritores como avanço em relação à burocrática, estão a confiança limitada que é depositada no gestor público, gozando de relativa autonomia para alcançar as metas, pré-fixadas e controladas a posteriori através dos resultados, em oposição à administração burocrática, que controla todos os procedimentos de compras e contratações, como consequência da desconfiança absoluta no administrador; e a orientação centrada no atendimento ao cidadão, que passa a ser visto como cliente, numa visão nitidamente mercadológica, em oposição à administração burocrática, que, como se viu, frequentemente é acusada de ser autorreferente (PEREIRA e SPINK, 1998, p. 29).

⁸Consta do Plano Diretor da Reforma do Estado: "A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental".

A proposta de reforma do Estado com o objetivo de alcançar mais altos níveis de racionalidade e eficiência é lançada sob o duplo desafio de superação da crise econômica e consolidação da democracia no país.

Partindo da constatação da crise instalada no seio da administração pública, o presidente Fernando Henrique Cardoso, ao apresentar o Plano, propõe-se a adotar uma administração gerencial baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, aqui caracterizado como 'cliente privilegiado' dos serviços prestados pelo Estado.

O aumento da transparência administrativa é outro imperativo da própria consolidação da democracia. Por isso tão urgentes as medidas nessa direção, já que, num passado recente, não se fazia tão essencial a transparência, cerceada a participação dos cidadãos.

Tratando da compreensão e da simplificação dos processos administrativos, ensina Rosanvallon que o aumento da visibilidade social e desenvolvimento da democracia caminham juntos neste sentido (ROSANVALLON, 1997, p. 95).

Importante instrumento de aumento desta visibilidade social seria o aprimoramento dos novos órgãos de controle supraconstitucionais (tais como as agências reguladoras e o ombudsman), e dos meios de defesa dos direitos coletivos (proteção à infância, ao consumidor, ao meio ambiente etc.). A regulação das novas atividades se apresenta como uma das tarefas mais espinhosas dos próximos anos, indo muito além da simples criação e estruturação das agências reguladoras.

O fato de não haverem sido fixados critérios objetivos para a avaliação dificulta qualquer avaliação dos resultados da reforma: A mensuração e avaliação de desempenho são essenciais para que se discuta qualquer desses aspectos. Ela é importante porque ajuda a elucidar os resultados do governo. A administração por desempenho contribui para garantir que o Estado atente para o interesse público, seja qual for a definição a que cheguem os frequentemente tumultuados debates sobre o Estado e seus resultados (PEREIRA e SPINK, 1999, p. 117).

Tal situação se agrava por já haver sido transferida a prestação de grande parte dos serviços públicos para o setor privado, com as consequências que já foram estudadas. Imagine-se, então, quando se tratar dos setores tidos como essenciais, como a saúde e a educação. Bresser Pereira demonstra-se ciente desse problema, alertando a necessidade de se assegurar o controle social antes de se transferir novas atividades para o setor não-estatal: Na medida em que o público não-estatal domine a cena da produção social no século XXI, depende de como se viabilize o controle social, de forma a assegurar que os agentes sociais que provêm serviços sociais o façam eficientemente em função e para a sociedade, evitando que as organizações sejam privatizadas (submetidas a interesse privados) ou feudalizadas (controladas autoritariamente por uma pessoa ou grupo, ainda que voltado para o interesse público).

A transparência é um dos fundamentos da governança pública e as iniciativas que pretende aperfeiçoar as ferramentas de transparência de informações a respeito da gestão são conceituadas boas práticas. A transparência deve evidenciar todas as atividades exercidas pelos gestores públicos, e que a população tenha a permissão e o entendimento daquilo que os gestores têm desempenhando a partir do poder de representação que lhes foi dado (SANTOS; ROCHA, 2019, p.11 apud CRUZ, SILVA e SANTOS, 2009).

A Ouvidoria Geral do Estado atendeu a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017 e inseriu a Carta de Serviços, que tem como objetivo dar visibilidade e transparência aos serviços prestados pelo poder público.

A união da transparência e governo eletrônico é de extrema importância principalmente quando a discussão se refere a assuntos de inclusão digital, participação cidadã, democracia e desenvolvimento. O Governo Eletrônico Transparente vem, então, permitir ao agente público rapidez e eficiência na administração.

2.8 GOVERNO VIRTUAL E ELETRÔNICO

O Brasil, nas áreas de e-governança e e-governo, no período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2000), apesar de certos tropeços, apresenta realizações importantes. Avanços também foram realizados, embora de forma desigual, nos estados, enquanto o saldo do nível municipal é bastante insatisfatório.

É difícil exagerar a importância que a utilização pelo governo de meios eletrônicos de comunicação e informatização dos serviços públicos poderá ter no Brasil para a redução da corrupção, a apropriação privada de bens públicos e o enorme desperdício e ineficiência aos quais o estado e o funcionalismo público estiveram associados desde a criação do Estado brasileiro.

O acesso dos cidadãos e empresas a documentos e informação, a disponibilização no ciberespaço de licitações e de informações sobre a execução dos orçamentos governamentais, a unificação e o aprimoramento de bancos de dados sobre segurança pública, o preenchimento de vagas nas escolas e marcação de horário no sistema de saúde pública pelo telefone ou pela Internet são algumas das inúmeras áreas em que a Internet pode representar um instrumento de reforma e democratização do Estado. Nesse sentido SORJ (2003) aponta:

No Brasil, o governo federal, durante o período Fernando Henrique Cardoso, apresenta em várias áreas de e-governança diversas histórias de sucesso. Foi um dos primeiros países a introduzir a declaração de imposto de renda por Internet, e hoje está entre os líderes em escala internacional, com praticamente a totalidade das empresas e 80% dos contribuintes declarando via Internet (SORJ, 2003, p. 88).

A experiência brasileira de voto eletrônico é exemplar e se encontra entre as mais avançadas no mundo em eficiência e confiabilidade. A Lei de Austeridade Fiscal exige dos governos federal e estadual a publicação de informação sobre execução orçamentária na Internet, o que aumenta a transparência e possibilidades de fiscalização das atividades do governo.

O Brasil também tem facilitado a expansão dos negócios via Internet e tem avançado bastante na elaboração de legislação específica, na punição de crimes eletrônicos, na tramitação de documentos e na proteção da privacidade. Esta legislação exige aprimoramentos, em particular no que diz respeito à

adaptação da legislação comercial para transações eletrônicas, tais como o reconhecimento de assinatura digital, regimes de tributação de produtos e serviços e defesa do consumidor virtual e do usuário de Internet.

A atividade do governo federal na área da telemática apresenta problemas de desencontros e duplicação de esforços. No final de 1999 foi criado o Programa da Informação no Brasil (Socinfo), que em 2000 produziu um excelente documento, o “Livro Verde – Sociedade da Informação no Brasil”, em que mapeava a situação do país e se sugeriam metas e políticas específicas. O programa propunha-se a promover uma maior coordenação das atividades e identificar e estimular projetos de valor estratégico. Nos primeiros dois anos de funcionamento a Socinfo apoiou o desenvolvimento de projetos nas áreas de conexão de bibliotecas e ONGs à Internet, a implantação do Cartão Nacional de Saúde, dos Terminais de Serviço ao Cidadão, o desenvolvimento do programa de comércio eletrônico para pequenas empresas e tecnologia de tradução automática de textos (SORJ, 2003, p. 89).

O Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil foi lançado para ampla divulgação e debate entre todos os Ministérios, o setor empresarial, comunidade científica e segmentos interessados da sociedade brasileira. Com a consolidação das contribuições resultantes da discussão pública, foi possível abrir caminho para a definição das linhas políticas e ações estratégicas que foram implementadas.

O Governo Eletrônico tem papel fundamental na Transparência dos atos públicos mas é necessário que a sociedade esteja apta a receber e utilizar as informações ali despedidas.

Recentemente, a Lei Federal nº 13.460/2017, que regulamenta o §3º do artigo 37 da Constituição Federal, vem para garantir as formas de participação da sociedade e de avaliação periódica da qualidade dos serviços públicos prestados pela administração pública. Estudar os pormenores da referida lei, seus institutos e normas trazidos é importante para a sua concretização no meio social.

O lado ruim do acesso digital no entanto, não é bem utilizada por todos, pois o governo eletrônico não atinge toda a população.

A lei nº 13.460/2017 instituiu no ordenamento jurídico pátrio normas basilares acerca da participação, proteção e defesa dos direitos das pessoas que utilizam serviço público. O diploma legal em comento reservou o parágrafo primeiro do seu artigo primeiro para fixar seu âmbito aplicação. Nesses termos, a lei 13.460/2017 é aplicada à administração pública direta e indireta dos entes federativos (União, Estados, DF e Municípios). Sendo assim, cabe a cada ente, após findo o *vacatio legis*, buscar implementar os novos institutos trazidos por esta lei.

Por fim, a lei 13.460/2017 nos trouxe o conceito de reclamação (“reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços”) e administração pública (“órgão ou entidade integrante da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública”).

Além da adoção de um bom sistema informatizado para tratar as manifestações, a ouvidoria deve também estar atenta aos aspectos tecnológicos relacionados aos meios de comunicação adotados. É preciso ter atenção especial, por exemplo, à maneira como as informações estão dispostas nos sítios eletrônicos para que o usuário compreenda qual o papel da ouvidoria e como ele pode registrar sua manifestação (BRASIL, 2018, p. 56).

Haveria sem dúvida a necessidade de ampliar a discussão em cada um dos conceitos apresentados, no entanto, o objeto de estudo pode ser analisado diante deste arcabouço teórico, mas não menos importante é verificar o contexto onde este fenômeno foi observado, qual seja o Estado do Rio Grande do Sul.

3 OUVIDORIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Pode-se dizer que a Ouvidoria e os demais canais de comunicação e controle social das instituições ingressam na vida das organizações com a promessa de satisfazer o anseio popular de participação nos eventos políticos dos quais nascem políticas públicas que afetam suas vidas. Os legisladores e os gestores estatais não são mais “parteiros” que tratam da coisa pública com a reserva própria dos partos sociais de antigamente. O “parto social” é cada vez mais público, transparente, compartilhado. Não se justifica mais o sigilo e a confidencialidade que marcam a história administrativa brasileira.

A esfera pública estatal é uma “sala de parto” publicizada, monitorada eletronicamente, e os eventos que nela ocorrem logo estão nas redes sociais, compartilhados. Neste contexto, as Ouvidorias atuam como pontes comunicativas, ligando o mundo exterior e o mundo interior dos subsistemas sociais como canal que potencializa a participação do cidadão na formulação, acompanhamento e execução de políticas públicas (CALLEGARI, 2014).

O direito à participação e o direito de ser consultado está expresso no artigo 37 § 3º da Constituição que respalda o trabalho das Ouvidorias.

Art.37º da Constituição Federal de 1988:

“A administração pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

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

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviço de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços:

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.

De maneira resumida, podemos dizer que as ouvidorias são instâncias de participação e controle 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 desses serviços (BRASIL, 2018, p. 12).

A forma que uma ouvidoria atua é diferente do funcionamento de um SAC, especialmente porque consegue tratar com maior precisão as manifestações da sociedade.

3.1 GESTÃO DO SISTEMA DA OUVIDORIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Conforme detalha Carlos Renato Vargas de Abreu, Ouvidor geral do Estado, a Ouvidoria-Geral do Estado – OGE/RS é um canal de diálogo que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul oferece para que toda a sociedade acompanhe e participe dos atos da gestão pública.

Esse instrumento democrático de controle social é fundamental para o fortalecimento da democracia participativa, na medida em que aproxima o cidadão da Administração Pública. A OGE/RS recebe as manifestações que poderão resultar na correção de pontos críticos e a consequente melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Nesse sentido, se percebe que a sua função social valoriza o exercício da cidadania e oferece os meios necessários para a eficiente comunicação e mediação de conflitos com a sociedade. Com o propósito de contribuir para a disseminação da cultura de forma ética, transparente, eficiente e de mostrar a qualidade do serviço prestado, será apresentado, as normas legais que amparam a sua estrutura organizacional, as atribuições e principais ações desenvolvidas no âmbito desse importante canal de interlocução com a sociedade (Memória – OGE, 2017, p. 3).

Ao longo do tempo, a Ouvidoria firmou-se como o elo entre a sociedade e o Estado em todas as esferas. A partir das informações trazidas pelos cidadãos, a ouvidoria pode identificar melhorias, propor mudanças, assim como apontar situações irregulares.

A Ouvidoria-Geral do Estado (OGE-RS), órgão central do Sistema Estadual de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual (SEO-RS), é um importante canal de comunicação que auxilia a sociedade no exercício de seus direitos em um ambiente democrático. É um espaço aberto com canais de atendimento

para receber e responder as manifestações classificadas como sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias sobre as políticas e os serviços públicos.⁹

Perante o cenário atual, com o propósito de poder mostrar e compreender melhor o objeto de estudo, por meio dos resultados e informações dos relatórios de gestão detalho as principais contribuições da Ouvidoria-Geral do Estado, para que toda a sociedade, servidores e gestores tenham conhecimento dessa ferramenta legítima e legal que auxilia no aperfeiçoamento da gestão pública (Memória – OGE, 2017, p. 4).

No século XVIII, na Suécia surgiu algo parecido com o que chamamos hoje de Ouvidoria Pública. Com o objetivo de receber e encaminhar as queixas dos cidadãos contra a Coroa, foi criada a palavra ombudsman que, em sueco, significa “representante do povo” com a missão de agir no interesse da população junto aos governos.¹⁰

No Brasil, o surgimento da ouvidoria está relacionado à implantação da administração colonial, quando foi nomeado o primeiro Ouvidor-Geral, para figurar como os “ouvidos do rei” e para garantir, como órgão do sistema de justiça, a rigorosa aplicação das “leis da metrópole”. O instituto português acabou extinto após a declaração de independência do Brasil (Memória – OGE, 2017, p. 5).

Assim, conforme relatado através da Memória – OGE (2017), cerca de 200 anos depois, a “Ouvidoria” ressurgiu, no curso do movimento pela redemocratização do Brasil na década de 1980, carregando em si um novo significado, inspirado na figura do ombudsman, caracterizando o órgão público como responsável por acolher as expectativas sociais e buscar introduzi-las junto aos Estados.

O primeiro registro de Ouvidoria Pública no Estado foi encontrado na data de 22 de junho de 1700. Nesse ano foi criada a Ouvidoria-Geral das Capitâneas do Sul formadas pelos atuais Estados de São Paulo, Paraná, Santa

⁹Ouvidoria-Geral do Estado (OGE/RS). Memória da Ouvidoria – Geral do Poder executivo do RS, 2017, p. 4.

¹⁰*Ibid.*, p. 5.

Catarina e Rio Grande do Sul. Em 1719, Rafael Pires Pardiniho, engenheiro militar, agrimensor, foi nomeado Ouvidor-geral das capitanias do sul - cargo que equivalia a de um “supervisor” geral dos assuntos da região sul. Era uma autoridade imperial que passaria a visitar a região sul, investigar seus problemas e dar soluções que estavam ao seu alcance (Memória – OGE, 2017, p. 6).

Os ouvidores possuíam o poder de lavrar e promulgar leis, estabelecer Câmaras de Vereadores, atuarem como comissários de justiça e, principalmente, ouvir as reclamações e reivindicações da população sobre improbidades e desmandos administrativos por parte dos servidores do governo.¹¹

A primeira Ouvidoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul foi criada oficialmente no Governo de Pedro Simon por intermédio do DECRETO Nº 33.163, de 14 de abril de 1989 (Memória – OGE, 2017, p. 7).

A Ouvidoria-Geral do Estado integrava a estrutura do Gabinete do Governador. A sua implantação tinha como fundamento o modelo democrático de governo e a participação direta do povo nos assuntos de interesse da Administração do Estado. Foi constatado desde então, que a convivência permanente com a sociedade por meio de sugestões, críticas e reclamações conduzia ao aperfeiçoamento dos serviços públicos e melhoria da qualidade do atendimento à população.¹²

Então, segundo informação da Memória – OGE (2017) o objetivo era acolher, processar, e encaminhar projetos, sugestões, reclamações ou denúncias da população ou entidades ao Governador do Estado e setores competentes da Administração Pública. A norma legal desse período previa a responsabilização do agente faltoso que deixava de registrar e encaminhar imediatamente os documentos para o conhecimento da Ouvidoria-Geral do Estado.

¹¹ *Ibid.*, p.6.

¹² *Ibid.*, p.7.

O registro das iniciativas inéditas ou exitosas colocadas em prática pelas administrações municipais brasileiras ou por outros Estados da Federação eram mantidas em um cadastro.

Na sequência, no Quadro 1, apresenta-se um levantamento da Linha do tempo onde a ideia da necessidade de planejar e implementar as ouvidorias.

Neste percurso fez-se um busca pelos documentos que foram evoluindo na concepção da necessidade deste instrumento, como também, os resultados de muitas discussões no âmbito do executivo e do legislativo.

Destaca-se que as normas aqui apresentadas são sempre a síntese de movimentos que revelam discussões aonde sempre se chega ao acordo que é possível. Assim que, acompanhar esta linha do tempo é verificar o movimento de posições e suas contradições e anulações, em alguns casos. As normas são, portanto, a expressão de acordo e suas alterações demonstram a perda de hegemonia das ideias e as mudanças do curso e do conceito.

Inicia-se pela importante introdução nos ano 1990, do reconhecimento e a importância da participação da sociedade nas decisões governamentais.

A (re) significação se percebe em 1991 quando se dá a extinção da “ouvidoria” no Estado do Rio Grande do Sul, mas não se trata da finalização da discussão, mas é o fechamento de um órgão que era instrumento punitivo, sua recriação em 1995 revela que não era o fim da instituição e sim a sua (re) conceptualização que era necessária. Neste momento, se reconhece que este poderia ser um canal da sociedade para sua manifestação e participação.

Depois nos anos 2000 aparece este instrumento como objeto de muita discussão diante de aspectos como a modernização do poder executivo e a chegada da necessidade de aprimorar os instrumentos de gestão.

No entanto, o Rio Grande do Sul, é palco da real institucionalização das ouvidorias nos últimos vinte anos, neste período ela vai ser colocada como uma necessidade e uma obrigação de implementação em diversos setores da administração pública.

Quadro 1 – Linha do tempo das Leis e Decretos da institucionalização das Ouvidorias

PERÍODO	NORMAS	MOTIVOS
18/09/1990	Decreto nº 33.672	Instituí a Casa da Cidadania Vinculada à Secretaria de Estado da Justiça, promovia a integração dos órgãos de execução de defesa da cidadania, da dignidade da pessoa humana, das liberdades constitucionais, dos direitos fundamentais individuais, coletivos e suas respectivas prerrogativas e garantias.
27/11/1991	Lei nº 9.433	Houve a extinção da Ouvidoria-Geral do Estado. Suas atividades, recursos humanos, cargos em comissão e funções gratificadas, as respectivas dotações orçamentárias e o patrimônio foram transferidos para a Secretaria da Justiça, do Trabalho e da Cidadania.
10/11/1995	Lei nº 10.536	Revogou a lei anterior que na gestão Collares havia transferido as atividades, recursos humanos e orçamentários da Ouvidoria-Geral do Estado para a Secretaria da Justiça, do Trabalho e da Cidadania. A Secretaria da Justiça, do Trabalho e da Cidadania passou a ser denominada Secretaria da Justiça e da Segurança, e não consta na lei referências à Ouvidoria.
17/08/1999	Decreto nº 39.668	Criação da Ouvidoria da Justiça e da Segurança do Estado do Rio Grande do Sul, junto ao Gabinete do Governador. Essa Ouvidoria recebia denúncias, reclamações e representações contra atos arbitrários, desonestos, indecorosos ou que violassem os direitos humanos individuais ou coletivos praticados por servidores civis e militares dos órgãos da Secretaria da Justiça e da Segurança (Brigada Militar, Polícia Civil, Superintendência dos serviços Penitenciários, Instituto Geral de Perícias e Departamento Estadual de Trânsito).
04/05/2007	Decreto nº 5.040	A Governadora Yeda Crusius cria a Ouvidoria do Gabinete do Governo com atribuições de receber, formular e encaminhar sugestões, reclamações e críticas, relativas à atuação dos Órgãos.
14/07/2008	Decreto nº 45.747	Com foco na Prevenção e Combate à Corrupção, foi instituído o Gabinete da Transparência, Prevenção e Combate à Corrupção para acompanhar, promover o controle, a tutela administrativa nos assuntos pertinentes à defesa do patrimônio público, a moralidade, a regularidade da atuação da administração pública e de seus agentes, prevenir e combater a corrupção, e ainda, incrementar a transparência da gestão pública estadual.
09/01/2009	Decreto nº 46.118	Instituiu o Projeto Rua da Cidadania no âmbito do Comitê de Ação Solidária do Gabinete da Governadora. Com a finalidade de promover a facilitação do acesso a serviços públicos pela população do interior do Estado, a Ouvidoria do Gabinete da Governadora integrou as atividades do Projeto Rua da Cidadania.

26/12/2011	Decreto nº 48.728	Atribuiu à Casa Civil a competência de propor a constituição de Ouvidoria-Geral e ouvidorias específicas nos Órgãos da Administração Pública.
30/12/2011	Lei Estadual nº 13.888	Foi instituído o Sistema de Gestão de Ética, Controle Público e Transparência do Poder Executivo Estadual. A Ouvidoria-Geral do Estado e Ouvidorias Setoriais integravam o Sistema de Gestão de Ética, Controle Público e Transparência do Poder Executivo Estadual vinculada ao Gabinete do Governador, atuava como instrumento de participação popular, recebia e apurava todas as manifestações referentes às reclamações, solicitações, informações, denúncias, sugestões e elogios.
19/03/2012	Lei Estadual nº 13.949	Modificou a Lei nº 13.888, de 30 de dezembro de 2011, que havia instituído o Sistema de Gestão de Ética, Controle Público e Transparência do Poder Executivo Estadual. Desde então, a Ouvidoria-Geral do Estado ficou desvinculada da estrutura do Sistema de Gestão de Ética, Controle Público e Transparência do Poder Executivo Estadual. No Anexo Único dessa lei foram elencadas as competências do Ouvidor-Geral do Estado e Ouvidor Setorial.
14/10/2013	Decreto nº 50.740	Foi criada a Câmara Restaurativa Estadual, vinculada à Ouvidoria-Geral do Estado. Desde então, foram regulamentados os procedimentos restaurativos decorrentes da apuração de atos que violassem os direitos humanos individuais e coletivos. A Câmara Restaurativa era composta pela Secretaria da Segurança Pública, Casa Civil, Procuradoria-Geral do Estado, Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, Ouvidoria-Geral do Estado, Ouvidoria Setorial da Segurança Pública e Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos.
28/01/2014	Lei nº 14.481	Institui o Sistema Estadual de Direitos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul. (Estabelece as competências da Ouvidoria Setorial de Direitos Humanos).
30/01/2014	Lei Estadual nº 14.485	Instituiu o Sistema Estadual de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual e revogou os arts. 8º e 9º Lei nº 13.888, de 30 de dezembro de 2011. Desde então, o Sistema Estadual de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual –SEO/RS - é composto pela Casa Civil, Ouvidoria-Geral do Estado – OGE/RS e Ouvidorias Setoriais do SUS, Meio Ambiente, Educação, Segurança Pública, Penitenciária, Direitos Humanos, do Servidor, pelos interlocutores de Ouvidoria e Ouvidorias constituídas no âmbito da Administração Pública Indireta do Estado.

07/04/2014	Decreto nº 51.358	Atuou na Copa do Mundo de 2014, acompanhando situações de manifestações que envolviam violência para a prevenção de conflitos. Em agosto de 2014, foi promovido o Curso de Formação em Mediação de Conflitos, na sede da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH), em Porto Alegre. O curso foi uma ação da Câmara Restaurativa, como resultado da parceria da Escola de Governo com a Ouvidoria Geral do Estado e a Casa Civil. O curso de formação, que foi oferecido para a Ouvidoria-Geral do Estado, ouvidorias setoriais, membros da Câmara Restaurativa, representantes das secretarias da Administração e dos Recursos Humanos, Saúde, Educação, Direitos Humanos, Segurança Pública, Ouvidoria da Segurança Pública, Procuradoria-Geral do Estado e Casa Civil e outros órgãos, capacitou trinta e cinco servidores.
13/11/2014	Decreto Estadual nº 51.999	Aprova o Regimento Interno da Ouvidoria do Sistema Único de Saúde – SUS, da Secretária da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul – SES/RS.
26/06/2017	Lei Federal nº 13.460	Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.
25/07/2018	Lei Estadual nº 15.206	Cria a Ouvidoria Especial das Crianças e Adolescentes no Sistema Estadual de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual – SEO/RS –, de que trata a Lei n.º 14.485, de 30 de janeiro de 2014.
14/08/2018	Lei Federal nº 13.709	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).
12/08/2020	Decreto Estadual nº 55.439	Dispõe sobre a Política de Relacionamento do Estado com o Usuário de serviços públicos.
12/08/2020	Decreto Estadual nº 55.438	Altera o Decreto nº 54.423, de 20 de dezembro de 2018, que institui política de desburocratização no âmbito do Poder Executivo Estadual e cria Conselho Estadual de Desburocratização e Empreendedorismo. (Estabelece que competência ao Conselho Estadual de Desburocratização e Empreendedorismo, para acompanhar e avaliar a atuação da Ouvidoria, atuando na qualidade de Conselho de Usuários).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados retirados da Memória – OGE (2017).

O Quadro 1 detalha o histórico da legislação da Ouvidoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Notadamente, no decorrer dos anos houve modificações que movimentaram o sistema de ouvidoria. Poder descrever a OGE historicamente, colocando em evidência as principais alterações que contribuí com essa ferramenta em consonância com as legislações estadual e federal em vigor é importante, pois, ajuda no processo de fortalecimento do órgão.

Manter os dispositivos legais que disciplinam o funcionamento da Ouvidoria para adequação das normas e procedimentos é fundamental e termina sendo fonte importante para entender este instrumento de gestão.

3.1.2 A Ouvidoria-Geral do Estado do RS e os Direitos Humanos como Controle Social

A Ouvidoria da Justiça e da Segurança teve avanço, já que foi reconhecida ao receber inúmeras denúncias, reclamações ou sugestões da sociedade sobre a prestação dos serviços na área de Segurança Pública (Memória – OGE, 2017, p. 12).

Com 3º Encontro Regional de Ouvidorias Públicas, com o tema “A Construção da Ouvidoria Pública no Brasil – Região Sul” realizado em Porto Alegre em 25 e 27 de outubro de 2007, na Assembleia Legislativa onde reuniram ouvidores, prefeitos, parlamentares, juízes, desembargadores e representantes da sociedade civil para conhecer o trabalho das ouvidorias públicas do sul. O evento teve como finalidade a ampliação a difusão do trabalho das instituições e buscar subsídios para realização do 1º Fórum Internacional de Ouvidorias Internacionais de Ouvidorias Públicas (Memória – OGE, 2017, p. 14).

A Ouvidoria do Estado esteve presente na Operação Verão Legal RS 2008, na praia de Capão da Canoa e atendeu moradores e veranistas na Casa Amarela do Governo do Estado. Pessoalmente, por telefone ou e-mail, foi possível esclarecer dúvidas, dar sugestões e fazer reclamações referentes aos órgãos públicos. Para a governadora

Yeda Crusius, o serviço inovador, colocou o governo à disposição da população.¹³

Segundo Ana Piccoli, coordenadora da Ouvidoria do Estado, o serviço visava aprimorar o atendimento prestado pelo governo. Em 2009, a Ouvidoria do Estado estendeu seus atendimentos no litoral e funcionou na Casa do Governo, com sede no Balneário do Cassino, no município de Rio Grande/RS.

A OGE/RS, vinculada à Casa Civil da Governadoria do Estado, exerce as funções órgão central do SEO/RS, que tem por finalidade aprimorar os serviços públicos estaduais, garantir a participação popular no controle desses serviços, contribuir para o desenvolvimento da cultura de cidadania e de controle social.

A partir de sua atuação na medição de conflitos com os movimentos sociais na Copa do Mundo de 2014, a Câmara Restaurativa passou a ser considerada como um instrumento permanente de diálogo, responsável pelos procedimentos restaurativos decorrentes da apuração de conflitos individuais ou coletivos, no âmbito do Poder Executivo Estadual (Memória – OGE, 2017, p. 17).

O protocolo de atuação da Câmara Restaurativa, em caso de conflito, foi elaborado com base nas diretrizes de atuação policial do Ministério da Justiça, nos apontamentos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e nas recomendações dos movimentos sociais apresentadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.¹⁴

O projeto Caravanas das Ouvidorias: Rumo ao Sistema Participativo, realizado em Porto Alegre, no ano de 2013, teve como objetivo disseminar informações sobre a atuação sistêmica dos institutos de participação social, trocar experiências e vivências sobre a realidade regional das ouvidorias públicas brasileiras (Memória – OGE, 2017, p. 18).

O projeto foi promovido pela Ouvidoria-Geral da União em parceria com a Secretaria-Geral da Presidência da República e com o apoio do Departamento de Ouvidoria-Geral do Sistema Único de Saúde (Doges/SUS).¹⁵

¹³ *Ibid.*, 2017, p. 14.

¹⁴ *Ibid.*, 2017, p.17.

¹⁵ *Ibid.*, 2017, p. 18.

O serviço é regido pela Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (Lei de Proteção e Defesa dos Usuários de Serviços Públicos) e pelo Decreto nº 19.849, de 5 de outubro de 2017 (Institui a Ouvidora-geral do Município).

Há também os serviços de ouvidoria dos servidores municipais. A função da Ouvidoria é representar os servidores municipais, perante os titulares das Pastas, nas demandas relacionadas à sua vida funcional na prefeitura, mantendo o sigilo quanto ao demandante. Foi concebida para ser um canal de comunicação entre os servidores e os gestores na busca de soluções para as reclamações e sugestões relativas ao trabalho na prefeitura.

4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Com a finalidade de atender aos objetivos deste estudo, buscou-se a realização de pesquisa para coletar dados e informações sobre o tema proposto. Para levar adiante esta pesquisa foi tomado como objeto de estudo a Ouvidoria-Geral do Estado do RS, o objetivo foi entender a implementação do Sistema da Ouvidoria-Geral do Estado, que foi instituída pela Lei N.º 13.888, de 30 de dezembro de 2011. Institui o Sistema de Gestão de Ética, Controle Público e Transparência do Poder Executivo Estadual, que foi alterada pela Lei Estadual nº 14.485, de 30 de janeiro de 2014, que está vigente a partir das vias de atuação das ouvidorias públicas, de acordo com a bibliografia especializada, foi formulada a seguinte pergunta de pesquisa: entender o desempenho do sistema da Ouvidoria-Geral do Estado? Para responder tal questão, a pesquisa desenvolvida foi o indutivo de cunho qualitativo, realizada mediante a observação de fatos e fenômenos relacionados à situação-problema diagnosticada.

Tendo em vista que a proposta de implantação de ouvidoria se trata, de certa forma o meio de contribuir para o desenvolvimento da cultura e cidadania, viabilizar o controle social da qualidade dos serviços públicos e garantir a participação popular, não houve necessidade de coletas de dados e informações substanciais para diagnóstico da situação-problema e sugestão da proposta.

O método indutivo procede inversamente ao dedutivo: parte do particular e coloca a generalização como um produto posterior do trabalho de coleta de dados particulares. De acordo com o raciocínio indutivo, a generalização não deve ser buscada aprioristicamente, mas constatada a partir da observação de casos concretos suficientemente confirmadores dessa realidade (GIL, 2008, p.10).

Dessa forma, a conclusão se deu através da pesquisa bibliográfica que contou com levantamento, seleção, leitura e fichamento de artigos, livros e trabalhos científicos que trataram da temática. E com a pesquisa documental,

que serviu para identificar as Leis e Decretos promulgadas que possibilitaram a criação do sistema de ouvidoria.

Essa escolha se justifica pela intenção de avaliar a atuação da ouvidoria sob o viés de participação cidadania e controle social. E também se realizou análise documental a partir dos relatórios gerenciais da SEO/RS produzidos entre 2017 e 2021.

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2008, p.51).

A Internet, rede mundial de computadores, tornou-se uma indispensável fonte de pesquisa para os diversos campos de conhecimento. Isso porque representa hoje um extraordinário acervo de dados que está colocado à disposição de todos os interessados, e que pode ser acessado com extrema facilidade por todos eles, graças à sofisticação dos atuais recursos informacionais e comunicacionais acessíveis no mundo inteiro (SEVERINO, 2007, p.137). A finalidade é identificar nos documentos informações que sirvam de elemento para responder à questão de pesquisa.

Os relatórios gerenciais serviram como fontes primárias sujeitadas à análise, pois possuem um conjunto de informações que tem como objetivo apresentar um cenário real de uma organização de forma transparente e direta. Esses relatórios são fundamentais para que o cidadão possa identificar os pontos críticos e auxiliar na melhoria da qualidade de serviços públicos. Antes de começar a explorar suas fontes documentais, o pesquisador deve ter presente a estrutura geral de seu trabalho, anunciada no Projeto. Serão essas ideias que nortearão a leitura e a pesquisa que se iniciam.

De acordo com Severino, (2007, p.125):

A visualização dessas etapas bases para a futura estruturação do trabalho final, é um valioso roteiro para o desenvolvimento da atividade investigativa. Obviamente, este plano é sempre provisório,

podendo ser alterado em decorrência do próprio desenvolvimento da pesquisa (SEVERINO, 2007, p.125).

O levantamento de dados, primeiro passo de qualquer pesquisa científica, é feito de duas maneiras: pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias) (LAKATOS, 2003, p.174). A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se domina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois (LAKATOS, 2003, p.174). Procurou-se construir uma relação explícita de análise a partir dos meios apresentados pela literatura.

Foi realizada uma leitura analítica, com base no referencial teórico e na análise dos documentos para organizar os dados por tipos. A finalidade da leitura analítica é a de ordenar e sumariar as informações contidas nas fontes, de forma que estas possibilitem a obtenção de respostas ao problema de pesquisa (GIL,2002, p.78).

Por fim, as análises dos dados qualitativos e quantitativos obtidos através dos relatórios gerenciais ajudaram a dar ênfase nos assuntos que eram preciso um resultado mais conclusivo. Pois, atualmente, ambas se agregam a partir dos resultados estatísticos, juntamente com um raciocínio claro do motivo pelo qual esses resultados foram obtidos.

4.1 DESCRIÇÃO METODOLÓGICA/ CAMINHO PERCORRIDO

Para cumprimento dos objetivos demonstrados no quadro abaixo, se utilizou das leis e decretos estaduais emitidos relativas à ouvidoria e das informações extraída e consolidada a partir dos dados apresentados nos relatórios gerenciais decorrentes das demandas dos cidadãos registrados pela SEO durante o período de 2017 a 2021, obtidos no site da OGE/RS.

Quadro 2 - Objetivos, Instrumentos de Pesquisa e Análise dos Resultados

OBJETIVOS	INSTRUMENTO DE PESQUISA	ANÁLISE DOS RESULTADOS
Entender a implementação do Sistema	Revisão teórica do contexto histórico até a criação da Ouvidoria	Leitura e análise das Leis e decretos
Análise do contexto da formulação e implementação do Sistema de ouvidorias	Análise teórica da legislação	Leitura e análise das Leis e decretos
Acompanhar a participação da cidadania	Consulta nos Relatórios de Gestão	Verificação dos dados disponíveis nos relatórios gerenciais
Análise como forma de Controle Social	Consulta nos Relatórios de Gestão	Verificação dos dados disponíveis nos relatórios gerenciais
Avaliação dos Serviços Públicos	Consulta nos Relatórios de Gestão	Verificação dos dados disponíveis nos relatórios gerenciais

Fonte: Esta pesquisa

O quadro 2 foi dividido em: Objetivos, instrumentos de coleta e modo de análise dos resultados. No campo objetivos, temos o geral e os específicos, no campo instrumentos de pesquisa, temos as ferramentas e a forma encontrada para coleta destas e no campo análise dos resultados, é ilustrado de que forma foram analisados e percorridos na pesquisa. Assim, fica claro o caminho que deve a ser seguido para a conclusão da referida pesquisa.

5. ANÁLISE DAS OUVIDORIA DO RIO GRANDE DO SUL

É sabido que as ouvidorias públicas exercem um importante papel de diálogo entre Estado e cidadãos. Assim que atua a Ouvidoria-Geral do Estado, vinculando os atos da gestão pública e a sociedade. A seguir, serão apresentadas de como se deu a criação do mesmo e sua implementação do sistema em seguimento as atividades da Ouvidoria-Geral do Estado em 3 vertentes: participação da cidadania, controle social e avaliação dos serviços públicos.

5.1 CONTEXTO DA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE OUVIDORIAS

O Controle Social foi utilizado como direcionador de políticas e atividades na Gestão do Estado do Rio Grande do Sul após a redemocratização do país. A elaboração e implementação dos princípios democráticos foram importantes na organização e o trabalho das instituições.

Neste item trazemos uma aproximação do fenômeno que envolveu a instauração da ferramenta de gestão que foi a discussão, criação e implementação do Sistema de Ouvidorias dentro da gestão estadual.

O primeiro momento se dá em 2011 quando foi promulgada a Lei N.º 13.888, de 30 de Dezembro de 2011. Institui Sistema de Gestão de Ética, Controle Público e Transparência do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Com este fim o então governador do Estado do Rio Grande do Sul Tarso Genro, aceitou a sugestão do legislativo cumprindo o disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado. Este momento pode ser chamado de momento de discussão e formulação de políticas vinculadas com esta ideia de gestão, carregando um pouco a participação como vetor que determina as ações governamentais.

Por este ato se percebe que a iniciativa que foi da Assembleia Legislativa, foi aceita pelo executivo que se comprometeu a implementar “sob a forma de Sistema as atividades relacionadas à ética, ao controle público e à transparência do Poder

Executivo Estadual a fim de promover sua coordenação e harmonização” (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2023).

A partir desta iniciativa foi instituído que deveriam se organizado um Sistema que relacionasse cada um desses temas: gestão da ética, controle público e transparência no Poder Executivo Estadual. Esta tarefa teria finalidade de implementar políticas de acesso à informação das ações governamentais e aprimorar os instrumentos de controle público, ao mesmo tempo, promover a formação relativa à compatibilização e interação de normas e procedimentos técnicos.

O direcionamento estava pautado no trabalho conjunto que seria comandado pela Casa Civil, com a criação da Subchefia de Ética, Controle Público e Transparência cujo labor era criar comissões e instrumentalizar este novo paradigma dentro da administração estadual. Estava vigente a ideia de que o “controle” poderia fortalecer a democratização.

O segundo momento há uma mudança de rumo na gestão do Estado do Rio Grande do Sul, foi eleito o governador José Ivo Sartori que não compartilhava da mesma visão do papel e da gestão do Estado.

Este momento é o da institucionalização do novo conceito de “participação social”. A inflexão está no sentido de se criar efetivamente os canais de comunicação. Neste sentido se instituiu a Lei Estadual Nº 14.485, De 30 de Janeiro de 2014 que tratou de revogar os artigos 8.º e 9.º da Lei anterior a n.º 13.888, de 30 de dezembro de 2011.

Com intuito de promover uma nova forma de participação direta da sociedade na avaliação e melhoria dos serviços públicos, que busca garantir a participação popular no controle dos serviços públicos tornando assim, uma medida praticada como um meio para lutar pelos direitos dos cidadãos, e que leva a contribuir para o desenvolvimento da cultura de cidadania e de controle social. Nessa atitude, começa abrir mais espaço ao cidadão para que se torne um dos principais agentes responsáveis para sua atuação diretamente.

Em um terceiro momento dentro dessa mesma Lei sucede o governo do Eduardo Leite que entra com os princípios do gerencialismo mais evidentes. Sua preocupação com indicadores e relatórios consistentes aparece e permite fazer novas análises. Com atualização até a Lei n.º 15.206, de 25 de julho de 2018 se

percebe que o modelo gerencial de administração pública trouxe uma nova perspectiva quanto à participação popular.

Com a criação da Ouvidoria Especial das Crianças e Adolescentes no SEO intensifica de fato uma administração pautada ao atendimento do cidadão com prioridade na excelência no atendimento, pelo menos no que se refere ao aspecto de gestão.

Assim desta forma se destaca as três fases relatadas por Bobbio, pois são proporcionais aos avanços de cada governo. De modo complementar, as fases anteriormente elencadas, tem-se as gerações de direitos do homem oriundas de seu desenvolvimento histórico.

5.2 PARTICIPAÇÃO DA CIDADANIA

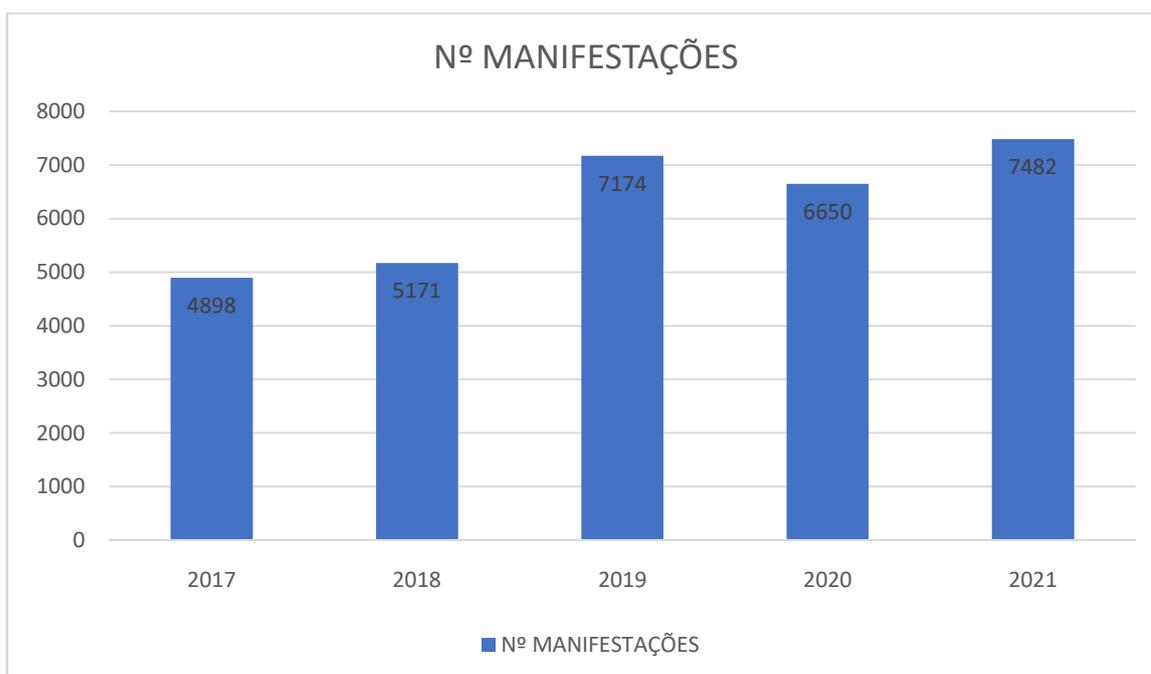
O conceito de cidadania no Brasil ganhou impulso a partir das discussões que ocorreram no final do Regime Militar. Nesse período, buscava-se a redemocratização do País, o que se consolidou com a escrita da Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição Cidadã. Como você pode imaginar, o conceito de cidadania é complexo. Ele é definido historicamente a partir dos processos e interações que ocorrem com a sociedade (BES et al, 2020, p. 158).

Dessa forma, o conceito de cidadania se refere à capacidade pessoal e coletiva de comunicação, interação e análise das racionalidades e mentalidades existentes e atuantes que envolvem a formação dos sujeitos sociais contemporâneos. (BES et al, 2020, p. 161).

Ser um cidadão contemporâneo significa ser ativo, participante, envolvido com as tramas sociais cotidianas. (BES et al, 2020, p. 161). Nesse sentido também atua a Ouvidoria-Geral do Estado.

Como detalha o Gráfico 1, o número de manifestações dos usuários vem crescendo entre 2017 e 2021. É notável o pico de atividade de participação dos usuários via Ouvidoria no ano de 2021, com maior número atuações de todo o período, 7.482 mil. Assim, conseguimos perceber um pequeno decréscimo em 2020.

Gráfico 1 - Manifestações protocoladas na Ouvidoria-Geral do Estado entre 2017 e 2021.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Relatórios de Gestão entre 2017 e 2021.

Quando classificamos as manifestações por índice técnico, isto é, demandas mensuradas com base nos critérios de cumprimento do prazo legal e a qualidade da resposta, conforme a quadro 3, na grande maioria dos anos observados, com exceção de 2019, a satisfatoriamente, são o tipo de índice mais respondidos pelos usuários. O “parcialmente satisfatório” e “Insatisfatório parcialmente” também está entre as manifestações mais utilizadas. Há demandas que não apresentam índice técnico, devido às situações em que as demandas não apresentaram requisitos mínimos para a recepção no sistema, como aquelas finalizadas por falta de dados, competência de outro órgão, inconformidade (quando a solicitação do cidadão não diz respeito à competência estadual), transferência ou situações em que o órgão esteve impossibilidade de atender o pleito do cidadão.

Quadro 3 - Manifestações protocoladas na Ouvidoria-Geral do Estado por ano e por índice.

ANO	MANIFESTAÇÕES PROTOCOLADAS	SATISFATORIAMENTE	SATISFATÓRIO PARCIALMENTE	INSATISFATÓRIO PARCIALMENTE	ASSUNTOS DIVERSOS
2017	4.898	90,13%	6,10%	1,99%	1,78%
2018	5.171	93,85%	4,83%	0,60%	0,72%
2019	7.174	-	-	-	-
2020	6.650	85,79%	0,99%	0,24%	12,98%
2021	7.482	77,27%	1,62%	2,93%	18,18%

Nota: No ano de 2019 não há relatório disponível, contém apenas uma tabela com número de manifestações protocoladas em 2019. Por isso, não foi possível apresentar na tabela os percentuais individuais para cada tipo de índice nesse ano. Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Relatórios de Gestão entre 2017 e 2021.

Vários canais de entrada de manifestações são oferecidos para permitir a participação dos usuários junto à Ouvidoria. A Ouvidoria Setorial da Saúde/SUS foi bastante utilizada pelos usuários no período observado, com pico de participação em 2020. Não foi apresentado dados no ano 2019 por não ter relatório divulgado. Quanto à Ouvidoria Setorial do SUS, por determinação legal (Lei Estadual nº 14.485/14), é uma setorial do SEO/RS. Nos relatórios de 2017 a 2021 verificou-se que o protocolo mais registrado foi a “reclamação” categorizados por assunto: assistência farmacêutica, assistência à saúde, a gestão, vigilância em saúde e outros.

Conforme estabelecido no art. 2º segue a composição das ouvidorias setoriais:

- Art. 2.º O SEO/RS será composto:
- I - pela Casa Civil;
 - II - pela Ouvidoria-Geral do Estado – OGE/RS –;
 - III - pelas Ouvidorias Setoriais:
 - a) Ouvidoria do SUS;
 - b) Ouvidoria de Meio Ambiente;
 - c) Ouvidoria de Educação;
 - d) Ouvidoria de Segurança Pública;
 - e) Ouvidoria Penitenciária;
 - f) Ouvidoria de Direitos Humanos;

- g) Ouvidoria do Servidor;
 h) Ouvidoria Especial das Crianças e Adolescentes – OECA; (Incluída pela Lei n.º15.206/18)
 IV - pelos Interlocutores de Ouvidoria; e
 V - pelas Ouvidorias constituídas no âmbito da Administração Pública Indireta do Estado.

A gestão do SEO/RS é “semi-centralizada”, isto é, as ouvidorias setoriais são unidades autônomas em sua estrutura interna, gestão das demandas e resposta ao demandante, porém encontram-se tecnicamente subordinadas à OGE/RS. Esta poderá editar as normatizações necessárias para o seu funcionamento, a fim de uniformizar a forma de comunicação com a sociedade.

Os atendimentos da Ouvidoria-Geral e suas setoriais podem ser feitos digitalmente, presencialmente ou por telefone. Com relação ao atendimento por telefone, é a forma de contato em que a maioria dos demandantes usam para busca de esclarecimentos sobre os canais Ouvidoria e Denúncia e de como encaminhar suas demandas. Em atenção a um atendimento humanizado a realização por meio de telefone serviu de certo modo para explicar a situação e até mesmo ouvir o demandante, perfazendo assim, a sua necessidade de acolhimento e escuta qualificada.

Em razão da pandemia e das medidas sanitárias foi adotado o regime de tele trabalho a partir do mês de março de 2020 e se manteve em 2021, no qual, os atendimentos superaram em 2021 em comparação ao ano de 2020. Pode se dizer, de forma geral, que houve um aumento do uso deste canal de interação e participação.

Quadro 4 - Demandas recebidas nas Ouvidorias Setoriais por ano.

ANO	OUVIDORIA DO SERVIDOR	OUVIDORIA DE DIREITOS HUMANOS	OUVIDORIA DE MEIO AMBIENTE	OUVIDORIA DO SUS	OUVIDORIA DE EDUCAÇÃO	OUVIDORIA PENITENCIÁRIA	OUVIDORIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
2017	549		84	5.263	2.147		2.115
2018	979	164	59	8.021	2.332		1.964
2019							
2020	765	72	32	33.307	2.549		446
2021	1.408	191	22	27.590	2.845		486

Nota: Ouvidoria Penitenciária encontra-se inativa. Suas atribuições foram transferidas para a Ouvidoria Setorial da Segurança Pública, situação que persiste até o presente momento. No ano de 2017 A Ouvidoria Setorial de Direitos Humanos apresentou dificuldades no tratamento das demandas, e foi necessária a atuação da Ouvidoria

-Geral na conclusão das demandas. Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Relatórios de Gestão entre 2017 e 2021.

Dentre as ouvidorias setoriais, a Ouvidoria de SUS é a que se destaca em atendimentos e em segundo vem a Ouvidoria da Educação. Em atendimento a Lei Federal nº 13.460/17 e a Estadual nº 14.485/14, a Ouvidoria Setorial do SUS tem apresentado, ao Secretário de Saúde o relatório anual de suas atividades, bem como o relatório gerencial do Acordo de Resultados. À OGE-RS, a Ouvidoria da SUS apresenta seu relatório semestral de atividades.

No período entre 2017 e 2021, os temas de destaque foram: A “Assistência Farmacêutica”, representadas por medicamentos; no assunto “Alimento” referem às solicitações de dietas enterais; Em “Assistência à Saúde” indicaram a dificuldade de acesso às consultas; Em “Gestão” predominou reclamações e denúncias. Observou-se que os temas tratados foram sempre os mesmos, isso, significa que a busca do usuário também é pautada pelo que chega até ele nos serviços de saúde ou pelos meios de informação e comunicação.

Em 2017, foi elaborada material de pesquisa falando da evolução histórica das ouvidorias públicas que resultou no resgate da Memória da Ouvidoria Geral do Estado, disponível para consulta em meios eletrônicos e ainda a OGE/RS promoveu o I Ciclo de Debates das Ouvidorias Públicas do Poder Executivo Estadual. Dessa forma, buscou aprimorar o serviço ao cidadão.

Em 2018, a Participação nas reuniões Programa FACILITA-RS, coordenado pela SPGG fez com que ampliasse e simplificasse o acesso dos cidadãos gaúchos aos serviços públicos prestados pelo Estado.

Em 2020, ocorreu a Participação na Maratona de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, promovida pela Rede Nacional de Ouvidorias. Essa iniciativa teve como objetivo reforçar o poder transformador dos cidadãos e mobilizar as ouvidorias na interlocução entre o Estado e a sociedade.

Dessa forma, a Ouvidoria-Geral do Estado atua no diálogo entre o cidadão e o Estado, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados.

5.2 CONTROLE SOCIAL

Entre os usuários dos órgãos públicos estaduais uma das formas de buscar seus direitos é recorrendo à Ouvidoria-Geral do Estado e aos demais canais de atendimento dos próprios órgãos que possibilitam controle social, como o DETRAN, CEEE, CORSAN, IPÊ-SAÚDE e SUS-RS. É tão importante a divulgação desses canais de comunicação que auxiliam a sociedade no exercício de seus direitos e cidadania em um ambiente democrático. A participação social tem como uma de suas expressões a ideia da sociedade controlando o Estado, ou seja, a proposta é transformar o Estado superando o seu caráter autoritário e socialmente excludente, através da presença e organização de segmentos importantes na democratização desse espaço (BRAVO, 2013, p. 281). O controle social das políticas públicas é uma ferramenta democrática importante nas sociedades atuais.

Historicamente, a categoria controle social foi entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sob às massas. É nessa acepção que quase sempre o controle social é usado na Sociologia clássica, ou seja, no seu sentido coercitivo sobre a população. Entretanto, o sentido de controle social inscrito na Constituição, é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais (BRAVO, 2013, p. 283).

Assim define BRAVO (2013),

Esta última concepção de controle social tem como marco o processo de redemocratização da sociedade brasileira com o aprofundamento do debate referente à democracia (BRAVO, 2013, p. 283).

A Constituição Federal de 1988 presume, em seu art. 37, § 3º, I, que os usuários dos serviços públicos devem ter a ampliação de participação social na Administração Pública.

O Art. 37, § 3º, da CRFB, afirma que:

“Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - As reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

II – O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).”

Com intuito em aperfeiçoar os serviços públicos, prestados pelo Poder Executivo Estadual, foi criado o Sistema Estadual de Ouvidorias, mediante a Lei 14.485, de 30 de janeiro de 2014.

O Sistema concede ao cidadão que encaminhe demandas de solicitação, sugestão, reclamação e elogio, que até junho de 2016 eram coletadas, selecionadas e classificadas de forma manual. Havendo a necessidade de melhorar e preparar o serviço prestado ao cidadão, a Ouvidoria-Geral do Estado, junto a PROCERGS, desenvolveu um sistema para coletar com maior precisão os dados quantitativos referente às demandas, recebidas pelo portal Central de Informação. A partir de julho de 2016, um novo sistema de gestão IBM Cognos Software permitiu que avaliassem as demandas encaminhadas e fornecesse um Relatório Estatístico para que a sociedade acompanhasse o trabalho realizado pela Ouvidoria-Geral do estado (BRASIL, 2023).

Isso se intensifica com os casos específicos que aconteceram em 2021, no que se refere a Ouvidoria de Educação, teve várias ações visando a qualificação no trabalho junto às CRE's. Durante toda a pandemia houve a atualização das informações no site, além de orientações sobre os mais diversos assuntos relacionados à educação da rede estadual. Esta ação repercutiu na redução dos pedidos de informação à Ouvidoria da Educação. Vale destacar que o trabalho da Ouvidoria da Educação do RS é feito a muitas mãos, voltadas ao atendimento às demandas dos cidadãos.

Na atual conjuntura brasileira, considera-se fundamental envolver os diversos sujeitos sociais preocupados com as políticas públicas defendendo a ampliação dos

direitos sociais e as conquistas obtidas na Constituição de 1988. Ressalta-se, como fundamental nesse processo, a efetiva participação social da sociedade civil e mecanismos importantes dessa resistência são os Conselhos e Conferências concebidos como espaços de tensão entre interesses contraditórios na luta por melhores condições de vida (BRAVO, 2013, p. 284).

A gestão social, por sua vez, caracteriza-se por: comandada pela razão comunicativa, pelo agir comunicativo; enfatiza a ação gerencial dialógica, participativa; o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais; baseada no entendimento mútuo entre os atores/sujeitos, na harmonização interna nos planos de ação pelos atores; exige a presença do discurso argumentativo sujeito as três pretensões de validade: veracidade, correção normativa e autenticidade; atuação dos atores com base na cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2018, p. 19).

Em agosto de 2019 foi criado o projeto DESCOMPLICA/RS para facilitar a vida do empreendedor, na geração de empregos, no desenvolvimento socioeconômico, além de apresentar serviços mais ágeis à população com ações que buscam diminuir o excesso de burocracia que dificultam a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento social. Fazendo com que a sociedade sugerisse melhorias nos serviços prestados pelo Estado.

Em 2020, foi importante as ações realizadas de interiorização desenvolvidas nos municípios de Cerro Largo, Santo Cristo, Três Passos, Iraí, Lajeado, São Lourenço do Sul e Jaguarão. A fim de propor alternativas de melhorias para o sistema carcerário, foram realizados acompanhamentos das inspeções do Conselho Penitenciário.

A esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor soluções aos problemas da sociedade, de um município, de um bairro, de uma comunidade, etc., a ponto de que essas soluções contribuam para o desenvolvimento ou controle de políticas públicas, ou ainda, que estas propostas possam contribuir com o poder Executivo municipal ou Câmara de Vereadores, que são poderes públicos constituídos (TENÓRIO, 2018, p. 23).

No ano de 2018 a Ouvidoria de Direitos Humanos iniciou uma parceria com o PROCON/RS, oferecendo orientações e encaminhamentos de assuntos relacionados à proteção e defesa do consumidor, ajudando com ações informativas de educação para o consumo.

Além do projeto Descomplica RS já comentado, em 2022 a atual gestão do Governo do Estado procurou desenvolver a Política de Relacionamento com o Cidadão, incluindo os projetos: Canais Integrados de Atendimento, Regionalização, Consulta Popular, Governança TIC e Parcerias. Para objetivar a ampliação do espaço de participação popular e acessível.

Salienta-se ainda, a realização do Projeto de construção de estufas agrícolas lucrativas em presídios e comunidades carentes. Diante das recorrentes demandas da “SUSEPE”, foi desenvolvida nova política de trabalho, inclusão social e econômica com autossustento e qualificação profissional de presos, egressos e dependentes químicos. A expansão deste projeto teve o trabalho por meio de doações da comunidade, parcerias com a Vara de Execuções de Penas Alternativas de Porto Alegre, órgãos públicos apoiadores, interesse de outras Varas Criminais do TJ e iniciativa privada.

Desse modo, a capacitação dos integrantes das ouvidorias é importante para que possam atuar com protagonismo, autonomia e proatividade e assim aumentar o fortalecimento e o reconhecimento internamente na ouvidoria no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública.

Somadas a rotinas de capacitação e sensibilização, as mudanças só poderão ser consolidadas se acompanhadas de projeto de comunicação direcionado tanto ao público interno quanto externo.

5.3 AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A partir das manifestações recebidas pela Ouvidoria-Geral do Estado, é capaz de analisar a percepção e satisfação da população quanto ao acesso e qualidade do sistema. O indicador de satisfação dos usuários é considerado um dos aspectos que compõe o processo de avaliação dos serviços públicos.

As pesquisas de satisfação do usuário são uma das principais ferramentas para a concretização desse indicador. Então, para averiguar a satisfação dos serviços públicos nada melhor do que fazer uso dos tipos das manifestações: as reclamações, elogios, sugestões e solicitações de informações. Sendo que as

denúncias que vierem a surgir são transferidas para a gestão da Subchefia de Ética Transparência e Controle Público, que cuida do canal Denúncia.

Essas tipologias demonstram o nível de satisfação a respeito dos serviços públicos.

Quadro 5 - Apresenta as quantidades por motivos e por órgãos mais demandados no ano de 2021.

Ouvidorias	Solicitação	Reclamação	Sugestão	Elogio	Descomplica RS
IPE PREV	190	114			3
SEFAZ/DRPE	98	51	6	1	7
SEFAZ	79	45	4	1	3
DETRAN	147	113	9	1	12
CORSAN	73	179	2		3
TOTAL	587	502	21	3	24

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Relatórios de Gestão do ano de 2021.

Percebe-se no quadro 5, que dentre as manifestações realizadas há elogios, sugestões, isso significa que os usuários se preocupam com o processo e a qualidade dos serviços prestados. Dentre os tipos de demandas recebidas da população os dois destaques estão configurados em solicitações e reclamações. E há uma baixa quantidade de elogios.

A partir do resultado mostrado no quadro, é possível ver que os serviços que não estão em conformidade com as expectativas dos usuários é segundo maior número de manifestos. Dentre os órgãos mais demandados apresentados no quadro acima, a CORSAN é que mais possui número de reclamações e não possui elogios. No entanto, verifica-se a necessidade de a organização trabalhar com o processo de conscientização dos usuários.

As pesquisas de satisfação representam importante ferramenta de gestão, uma vez que, conhecendo o grau de satisfação do usuário, é possível identificar as melhorias que devem ser implantadas e, assim, desempenhar a contento o papel da Ouvidoria. Além de reclamações, as ouvidorias também recebem elogios, sugestões, denúncias e solicitações.

Para um resultado mais enfático quanto aferição da qualidade dos serviços prestados ao cidadão evidentemente seria por meio da aplicação de questionário que apontasse o grau de satisfação com o serviço, os principais obstáculos e facilidades, expectativas e possíveis formas de melhorar o atendimento.

No que diz respeito à gestão de atividades relacionadas à avaliação dos resultados, verificou-se que, cada ouvidoria setorial, realiza pesquisa de satisfação por órgãos demandados, uma ferramenta de gestão que visa medir a satisfação dos cidadãos quanto a sua atuação.

Enfim, independente do caso ou do tipo de manifestação seja considerada importante ou não, os serviços prestados pela ouvidoria são de suma importância para o bom funcionamento e desenvolvimento da organização.

Contudo, para que a organização tenha em sua estrutura uma contínua qualidade dos serviços públicos prestados, a ouvidoria deve trabalhar nas falhas identificadas no setor e listar as possíveis alternativas para melhorias.

Deste modo, analisamos alguns aspectos que entendemos que são objeto de preocupação do gestor público quando se relaciona com a sociedade, no entanto, sabe-se que a análise não se esgota neste momento.

Verificou-se que os indicadores expostos nos relatórios gerenciais disponíveis no site da Ouvidoria Geral do Estado do RS podem ser utilizados como uma ferramenta de avaliação da gestão. O Sistema de Ouvidoria do Estado do RS é inspirador quanto uma ferramenta de controle que poder dar suporte nos processos decisórios, e pelo uso da tecnologia na aproximação com a sociedade. Buscou se a história para explicar suas origens, viu se como nasceu, como cresceu no decorrer dos anos e como se consolidou no Estado do Rio Grande do Sul.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apresentado no presente trabalho destaca-se a importância da existência a Ouvidoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, primeiro porque está à disposição a população que tem acesso ao sistema de governo eletrônico do nosso Estado, segundo porque a missão dela é ouvir o povo, qualquer cidadão, permitindo a participação (quase) direta do povo nos assuntos de interesse da Administração do Estado.

Nos documentos analisados é evidente que a efetividade as políticas públicas entre os anos de 2017 a 2021 é voltada como o indicador de desempenho da Ouvidoria Geral do Estado do RS, deste modo, converge com o pressuposto inicial de que haveria uma relação entre a existência do serviço de ouvidoria e a participação da sociedade no desenho de políticas públicas. No entanto, na análise dos resultados apresentados pela Ouvidoria do Estado se pode contribuir para o aprimoramento das atividades dos serviços públicos, de forma a garantir a participação social e contribuição para desenvolvimento da cultura da cidadania e de controle social.

Foi tratado sobre governo eletrônico, ética, participação, transparência e controle social no contexto da democracia participativa para mostrar a participação do cidadão na administração pública como provação dos valores democráticos e seus direitos constitucionais, entre eles os direitos dos homens. No entanto, a sociedade, em constante transformação, vem reconhecendo, a cada dia novos direitos.

Conclui-se que embora a Constituição de 1988 tenha introduzido novos mecanismos que possibilitam uma maior participação do cidadão no controle da administração pública, como é o caso das Ouvidorias, o que se verifica, de fato, é que o controle social ainda é pouco exercido, as formas existentes ainda são precárias, fato que, por vezes favorece a tomada de decisões, por minorias, que nem sempre atendem ao interesse público. Porém é inegável a constatação do potencial democrático da Ouvidoria como instrumento de controle da gestão pública, tanto pelo Estado, como pelo cidadão, tem participado e buscado o pouco espaço que lhe resta pra interferir positivamente para o alcance da transparência democrática. E que nesse contexto de participação a ouvidoria assume a cada dia

o papel de o ente colaborador para uma gestão voltada para a busca de soluções para essa nova e emergente sociedade com forte potencial digital, com os seus distintos problemas e ambientes sociais.

Assim, por meio de gráfico e tabelas pode ser constatado os parâmetros das principais contribuições para que toda a sociedade tenha conhecimento dessa ferramenta que auxilia no aprimoramento da gestão pública.

Através dos resultados obtidos pode se perceber que as informações trazidas pelos cidadãos, a ouvidoria pode identificar problemas e propor melhorias, propor mudanças, assim como apontar situações irregulares, pois, as reclamações são sempre sintomas de problemas de implementação das políticas públicas.

O Sistema Estadual de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual (SEO-RS), é uma importante ferramenta em que contribui ao cidadão a sua participação, através do envio das manifestações classificadas como sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias, sobre as políticas e os serviços públicos, no entanto, não se pode afirmar que são suficientes para oferecer indicadores potentes de tomada de decisão, mas sim é possível verificar que a existência deste instrumento abre uma porta para a participação. Nesse caso, o atendimento não consiste em só apenas ouvir o cidadão e resolver o seu problema, mas também aquele que reclama é bem-vindo, pois é por meio dele que a ouvidoria pode melhorar a qualidade dos serviços públicos.

O SEO, demonstra de forma parcial que há ética em transparência em suas atividades. Nos relatórios, se justifica não só pelos números mas também pelos casos que constam relatos de manifestações e respostas tudo de forma visível no qual o princípio da moralidade e da ética exigem.

Observou-se que a participação dos cidadãos usuários da OGE vem aumentando e consolidando-se conforme tabelas e gráficos demonstrados anteriormente. Porém, ainda é pouco se comparado ao número de habitantes no estado do RS.

A Ouvidoria-Geral do Estado do RS disponibiliza uma série de canais para a participação da cidadania, incluindo telefone e internet, que são atualmente as formas de participação mais acessadas. Instrumentos como Carta de Serviços, DESCOMPLICA RS, FACILITA RS e ainda, I Ciclo de Debates e participação na maratona de defesa dos usuários realizados em anos anteriores manifestações do

tipo “denúncia” permitem a participação cidadão, o controle social e o aprimoramento das políticas e serviços, sendo importante avançar ainda mais no seu desenvolvimento.

Da análise, principalmente, no que se refere avaliação dos serviços públicos, fica claro que há descontentamento com os serviços oferecidos. E foi pensando no fortalecimento e manter o elo entre gestores e cidadãos, devido a nova função da ouvidoria que é atuar como um termômetro de qualidade pública.

Assim, OGE desenvolve algumas ações com pretensão de aperfeiçoar a relação com o cidadão e melhoria nos serviços:

- Curso EAD para os Gestores de demandas e interlocutores locais do Sistema Estadual de Ouvidoria – SEO/RS;
- Execução do Programa de Qualificação e Sensibilização de Agentes Públicos Estaduais em Controles Público e Social;
- Disponibilizou cursos de qualificação em Ouvidorias Públicas para os servidores vinculados ao SEO/RS por meio de plataforma no Site da OGE/RS.

Ao todo, os relatórios estudados colocam a disposição as recomendações de melhorias para o próximo ano e assim tentar cumprir com as determinações das leis, nº 14.485/ 2014 e Lei nº 13.460/17.

Finalmente a referida pesquisa possui uma resposta positiva ao problema posto: Este contexto motivou o levantamento do seguinte problema de pesquisa: A análise dos resultados apresentados pela Ouvidoria do Estado pode contribuir para o aprimoramento das atividades dos serviços públicos, de forma a garantir a participação social e contribuição para desenvolvimento da cultura da cidadania e de controle social?

Pode se afirmar que sim, seguramente, as análises feitas através dos gráficos e tabelas mostram as políticas públicas mais usadas na atuação da ouvidoria, além de indicar os resultados das demandas, embora não seja um instrumento universal e estar apenas disponível para quem tem acesso aos canais digitais.

A importância da Ouvidoria, está sendo gradativamente compreendida, deve ser vista como um processo lento, gradual e que envolve aprendizado e compreensão, muito embora o canal de relacionamento com o cidadão, convencionado como ouvidoria, esteja presente na maioria das empresas públicas ou

privadas, de médio e grande porte, a compreensão sobre o real papel da Ouvidoria ainda está muito difusa, tanto para os usuários, quanto para os gestores e os cidadãos em geral.

O que precisa deixar claro e entendido por todos os cidadãos, é que a ouvidoria é um canal de última instância e está ali para resolver as demandas não solucionadas primeiramente pelos órgãos. Cabe lembrar que está entrando no nosso cotidiano a prática avaliativa, muitos serviços já podem ser avaliados, assim o receio de avaliar e ser avaliado tem se tornado mais palatável na vida em sociedade.

Finalmente, a pesquisa foi concluída com êxito e embora tenha alcançado o objetivo proposto, ainda há muitos aspectos que podem ser estudados. Ressalta-se a importância de haver mais pesquisa desse assunto com interesse em formular novas teses em favor da ouvidoria pública em todos os níveis governamentais.

Ao final deste trabalho se reconhece que os resultados poderiam ter sido mais completos com pesquisa e análise de outros fatores se houvesse de um tempo maior para se dedicar exclusivamente à realização da pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: impetus, 2005.

ALÓ, Cláudia Cappelli. **Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos**. 2009. Tese (Doutorado em Informática) - Departamento de Informática, PUC, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www-di.inf.pucRio.br/~julio/tese-cappelli.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2023.

BARCELLOS, Ana Paula De. **Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988**. Revista de Direito Administrativo, v. 221, p. 159–188, 1 jul. 2000. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47588>>. Acesso em: 25 out. 2022.

BES, Pablo; OLIVA, Diego Coletti; BONETE, Wilian Júnior; TOLEDO, Maria Elena Roman de Oliveira. **Sociedade, Cultura e Cidadania**. Grupo A, 2020. E-book. ISBN 9788595028395. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595028395/>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. 2ª edição ed. São Paulo: GEN LTC, 2004. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/noberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf>. Acesso em 12 dez 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF, jun. 2017.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Saúde, Serviço Social, movimentos sociais e conselhos: desafios atuais**. Cortez, 2013. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788524924415/>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

CALLEGARI, José Antônio. **Ouidoria de Justiça: cidadania participativa no sistema judiciário**. Curitiba: Juruá, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. São Paulo: Almedina, 2003. Disponível em: <<https://faculdadeslondrina.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Canotilho-Texto-mestrado.pdf>>. Acesso em: 25 dez.2022

CHARMAZ, Kathy. **A construção da teoria fundamentada**. Grupo A, 2009. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788536320984/>. Acesso em: 11 mar. 2023.

DALLARI, Adilson Abreu. **Autonomia municipal em tempos de crise da Covid-19**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-25/interesse-publico-autonomia-municipal-tempos-crise-covid-19>. Acesso em: 1 abr. 2022.

DIMOULIS, Dimitri. MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2014. Disponível em: https://www.tst.jus.br/documents/1295387/8316236/Teoria_geral_dos_direitos_fundamentais. Acesso em: 13 dez. 2022.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **LEI N.º 13.888, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2011**. (Publicada no DOE n.º 001, de 02 de janeiro de 2012) Institui Sistema de Gestão de Ética, Controle Público e Transparência do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.888.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2023.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Portal do Governo do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 14 jan. 2023

_____. Ouvidoria-Geral do Estado (OGE/RS). **Facilita o tratamento das demandas pelas Ouvidorias Setoriais**. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)*. Publicada em 06 de jul. 2021. Disponível em: <https://ouvidoriageral.rs.gov.br/ouvidoria-geral-do-rio-grande-do-sul-facilita-o-tratamento-das-demandas-pelas-ouvidorias-setoriais>. Acesso em: 20 de fev. 2023.

_____. Ouvidoria-Geral do Estado (OGE/RS). **Memória da Ouvidoria – Geral do Poder executivo do RS**. Disponível em: <https://ouvidoriageral.rs.gov.br/upload/arquivos/202202/21174904-memoria-oge.pdf>. Acesso em: 10 de jan. 2023.

_____. Ouvidoria-Geral do Estado (OGE/RS). **Portal da Ouvidoria do Estado**. Disponível em: <https://ouvidoriageral.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 10 de jan. 2023

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A alteração da Constituição e seu controle no direito constitucional brasileiro**. In: MARTINS, Ives Gandra; NALINI, José Roberto (Coords.). *Dimensões do direito contemporâneo: estudos em homenagem a Geraldo de Camargo Vidigal*. São Paulo: IOB, 2001.

FIGUEREDO, Vanuza da Silva, SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e controle social na administração pública**. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2023.

FILHO, Artur Itaquí Lopes; OST, Sheila; BONETE, Wilian Júnior; et al. **Ética e Cidadania**. Grupo A, 2018. Disponível em:

<<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595024816/>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

FRANÇA, Phillip Gil. **Controle da administração pública**. Editora Saraiva, 2016. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547204051/>>. Acesso em: 01 mar. 2023.

GIL, Antônio Carlos, 1946 – **Como elaborar projetos de pesquisa**. – 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos, 1946 – **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Guilherme Corrêa; AFFONSO, Lígia Maria Fonseca; TEIXEIRA, Vanessa Ramos; et al. **Elaboração e implementação de políticas públicas**. Grupo A, 2017. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595021952/>. Acesso em: 11 mar. 2023.

JACOMINI, Márcia Aparecida. **O conceito gramsciano de Estado Integral em pesquisas sobre políticas educacionais**. Educação e Pesquisa, v. 46, 27 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/169869/160744>>. Acesso em: 23 dez. 2022.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. Ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, André Barreto. **Autonomia dos municípios**. Disponível em: <<https://andrebarretolima.jusbrasil.com.br/artigos/132838493/autonomia-dos-municipios>>. Acesso em: 1 abr. 2022.

MANUAL DE OUVIDORIA PÚBLICA. **Rumo ao Sistema Participativo**. Revista e ampliada, atualizada pela Lei nº 13.460 e Decreto nº 9.492/2018.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: <<https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/230/254>>. Acesso em: 05/01/2023.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública, 5ª edição**. Grupo GEN, 2018. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016093/>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

MEDICI, Rita. Gramsci e o Estado: para uma releitura do problema. **Revista de Sociologia e Política**, p. 31–43, nov. 2007. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/13700>>. Acesso em: 23 dez. 2022

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. São Paulo: JusPodivm, 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

MORAES, Ricardo Quartim. **A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente**, Artigo de revista. Revista de informação legislativa, v. 51, n. 204, p. 269–285, 2014. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/509938>>. Acesso em: 05 dez. 2022.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007. Disponível em: <<https://periodicos.uninove.br/prisma/article/download/1153/876>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública – Teoria e mais de 700 questões**. 3ª edição. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2013.

POZZEBON, Marlei; FREITAS, Henrique Mello Rodrigues de; PETRINI, Maira. Pela integração da inteligência competitiva nos Enterprise Information Systems (EIS). **Ciência da Informação**, v. 26, n. 3, set. 1997.

RIBEIRO, Nubia Braga. **Ética no Serviço Público**. In: CASTRO, Carmen Lúcia Freitas de; BRAGA, Cyntia Rubia; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de Políticas Públicas**. Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais- Barbacena, 2013.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O Contrato Social: Princípios do Direito Político**. Edipro, 2020. Disponível em: <<https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/o-contrato-social.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução a gestão pública**. Editora Saraiva, 2014. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502617629/>. Acesso em: 04 mar. 2023.

SANTOS, L. N.; ROCHA, J. S. **A importância da transparência para o fortalecimento da gestão pública democrática**. Id online Revista Multidisciplinar e de Psicologia, [S.l], v. 13, n. 44, p. 892-904, 2019. Disponível em: <<https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/1661/2461>> Acesso em 01 mar. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A titularidade simultaneamente individual e transindividual dos direitos sociais analisada a luz do exemplo do direito a proteção em promoção da saúde**. In: ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni (Orgs.). **Direito Sanitário**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2012. Disponível em: <<https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/449>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição Federal de 1988**. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, n. 11, nov/2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=233>>. Acesso em 05 jan. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Notas sobre o direito fundamental a proteção à saúde e promoção da saúde na ordem jurídico-constitucional brasileira**. In: ASENSI, Felipe; PINHEIRO, ROSENI. Direito Sanitário. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim, 1941 – **Metodologia do trabalho científico**. 23.ed.rev. E atual – São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Jhenifer Kailane Maia da. **Federalismo brasileiro: Origem e evolução histórica**, 1 jan. 2020. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/federalismo-brasileiro-origem-e-evolucao-historica-de-seus-reflexos-na-actualidade/>>. Acesso em: 1 abr. 2022.

SILVIA, Flávia Martins André da. **Poderes basilares da Administração Pública – Artigo 37 da Constituição Federal**. Artigo Direito Net. Jun./2006. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2636/Poderes-basilares-da-Administracao-Publica-Artigo-37-da-Constituicao-Federal>>. Acesso em: 22 dez. 2022.

SIQUEIRA Júnior; Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos: liberdades públicas e cidadania**. Editora Saraiva, 2016. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502636514/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Controle Social de Territórios: Teoria e Prática - Volume 2**. Editora Unijuí, 2018. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902656/>>. Acesso em: 21 fev. 2023.