

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CIDADANIA: O CASO DO
SISTEMA DE OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DO CEARÁ NO PERÍODO DE 2014-2020**

RAQUEL ALMEIDA BRASIL

Orientadora: Professora Doutora Andreia Soares e Castro

Dissertação para a obtenção de grau de Mestre em Ciência Política

Fortaleza-CE-BR

Abril/2022

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CIDADANIA: O CASO DO SISTEMA DE
OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ NO
PERÍODO DE 2014-2020**

RAQUEL ALMEIDA BRASIL

Orientadora: Professora Doutora Andreia Soares e Castro

Dissertação para a obtenção de grau de Mestre em Ciência Política

Juri:

Presidente:

Vogais:

*Fortaleza-CE-BR
Abril/2022*



Mas não discutimos a democracia. Pois eu digo: discutamo-la, meus senhores, discutamo-la a todas as horas; discutamo-la em todos os foros, porque, se não o fizermos a tempo, se não descobirmos a maneira de a reinventar, sim, de a re-inventar, não será só a democracia que se perderá, também se perderá a esperança de ver um dia respeitados neste infeliz planeta os direitos humanos.

José Saramago

Agradecimentos

A DEUS, pois sem Sua permissão e Sua voz de “não desista” falando ao meu ouvido não teria chegado até aqui.

Ao meu ESPOSO, Valdenir, aos meus FILHOS, Vanessa, Rodrigo e Isabelle, e ao meu GENRO, Paulo, pelo apoio e compreensão nos tempos de ausência, sobretudo no período das aulas presenciais em Lisboa.

À minha mãezinha, Irene, e ao meu amado pai, Josias (*in memoriam*), de quem tenho tantas saudades, que me deixou um vazio tão grande este ano.

À minha amada irmã, Rita Helena (*in memoriam*), professora e uma amante do ensino e da pesquisa, mas que, lamentavelmente, há pouco tempo nos deixou, de maneira repentina; com uma saudade imensa no peito.

Ao presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), conselheiro Valdomiro Távora, pela oportunidade concedida em 2015, no início dessa jornada, e por ter acreditado que, apesar do tempo transcorrido, sem a conclusão, me caberia uma nova chance.

À Ouvidoria do TCE-CE, na pessoa do seu ouvidor, conselheiro Ernesto Saboia, pela valiosa colaboração com as pesquisas realizadas e entrevistas aplicadas.

À minha querida amiga/irmã, companheira, incentivadora, conselheira Hilária Barreto, que segurou minha mão e me deu seu ombro nos momentos mais difíceis.

À minha amiga, Elsa Pena, que foi um forte ponto de incentivo à conclusão do trabalho.

À Professora Doutora Andreia Soares e Castro, pelo apoio, além da minuciosa e paciente orientação, com seu olhar sempre em busca de um resultado adequado para a linha de pesquisa.

Aos professores do respeitado Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, pelos valiosos ensinamentos e debates em sala de aula.

Resumo

Inserindo-se no debate sobre a democracia participativa no Brasil e mecanismos de participação instituídos na Constituição brasileira de 1988, esta dissertação analisa o sistema de Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) desde a sua criação (2014) até ao ano de 2020. A investigação procurou responder à seguinte pergunta: De que forma a Ouvidoria do TCE-CE tem se assumido como uma instância de participação popular, contribuindo para o fortalecimento da democracia participativa?

Neste sentido, foram analisados a democracia participativa no Brasil; o sistema de ouvidorias no Brasil; as principais contribuições do cidadão para o sistema de Ouvidoria do TCE-CE e a contribuição da Ouvidoria do TCE-CE para o fortalecimento da democracia participativa. Para além da análise bibliográfica, foram analisados os dados apresentados nos relatórios gerenciais expostos no *website* oficial do TCE-CE e foram realizadas entrevistas ao Ouvidor e funcionários da Ouvidoria do Tribunal de Contas.

Conclui-se que a Ouvidoria do TCE-CE é um instrumento importante que tem contribuído para o fortalecimento da democracia participativa. Desde a sua criação, reconhece-se nela um grande esforço para que a população cearense possa participar e exercer a cidadania.

Palavras-chave: Ouvidoria; Democracia Participativa; Tribunal de Contas do Ceará; Cidadania; Brasil.

Abstract

Within the debate on participatory democracy in Brazil and mechanisms of participation established in the Brazilian Constitution of 1988, this dissertation analyzes the Ombudsman system of the Court of Auditors of the State of Ceará (TCE-CE) from its creation (2014) until the year 2020. The investigation sought to answer the following question: In what way has the TCE-CE Ombudsman been an instance of popular participation, contributing to the strengthening of participatory democracy?

In this sense, the investigation analysed: participatory democracy in Brazil; the ombudsman system in Brazil; the main contributions of citizens to the TCE-CE Ombudsman system and the contribution of the TCE-CE Ombudsman to the strengthening of participatory democracy. In addition to the bibliographical research, was also analysed the data presented in the management reports exposed on the official website of the TCE-CE and interviews were carried out with the Ombudsman and employees of the Ombudsman's Office of the Court of Auditors.

It is concluded that the TCE-CE Ombudsman is an important instrument that has contributed to the strengthening of participatory democracy. Since its creation, it has been recognized as a great effort for the population of Ceará to participate and exercise citizenship.

Keywords: Ombudsman; Participatory Democracy; Ceará Court of Accounts; Citizenship; Brazil.



LISTA DE SIGLAS

CÓDICI	Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão
ONG	Organizações Não Governamentais
TCE-CE	Tribunal de Contas do Ceará
TCU	Tribunal de Contas da União
ISCSP	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Ações implementadas pela Ouvidoria do TCE-CE para promover a participação cidadã.....	43
Tabela 2 – A participação cidadã na Ouvidoria do TCE-CE (Agosto 2014 – Dezembro 2020).....	44
Tabela 3 – Grau de satisfação dos usuário.....	50
Tabela 4 – Relação de funcionários, sexo, formação e carga horária na Ouvidoria.....	52

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de mensagens totais, em escala logarítmica e com diferenciação por categoria, recebidas pela Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020.....	46
Gráfico 2 – Discriminação das mensagens, em escala logarítmica e por tipo de contato, recebidas pela Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020,,,,,.....	48
Gráfico 3 – Número de usuários, em escala logarítmica e discriminados por categoria, do sistema da Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020	49
Gráfico 4 – Percentuais de satisfação, satisfação parcial e insatisfação, assim como o percentual de participação na pesquisa de satisfação da Ouvidoria do TCE-CE.....	51

INDICE

Agradecimentos	IV
Resumo	V
Abstract	VI
LISTA DE SIGLAS	VI
ÍNDICE DE TABELAS	VIII
ÍNDICE DE GRÁFICOS	VIII
INTRODUÇÃO	1
Apresentação e delimitação do objeto de estudo	1
Pergunta de partida e Objetivos.....	2
Enquadramento Teórico-Conceptual.....	5
Enquadramento Metodológico	11
CAPÍTULO 1 – A CONQUISTA DA DEMOCRACIA NO BRASIL: Um olhar para a democracia participativa	14
1.1 Apontamentos sobre a Conquista da Democracia no Brasil	14
1.2 A democracia participativa no Brasil	19
1.3 A participação popular no Brasil como princípio para o exercício da cidadania	22
1.4 Mecanismos de participação popular no Brasil	24
CAPÍTULO 2 – A IMPLANTAÇÃO DAS OUVIDORIAS NO BRASIL	29
2.1 A ouvidoria pública no Brasil	29
2.2 Conceitos de ouvidoria no Brasil	32
2.3 Características da ouvidoria pública brasileira	33
2.4 Atuação da ouvidoria na administração pública	35
CAPÍTULO 3 – A OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE-CE)	38
3.1 Enquadramento histórico-institucional do TCE-CE.....	38
3.2 Ferramentas disponíveis para a participação dos cidadãos na Ouvidoria do TCE-CE.....	42
3.3 A Ouvidoria do TCE-CE como fomentadora da democracia participativa	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62
Anexos: Entrevistas realizadas ao Ouvidor e aos Servidores da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará	65

INTRODUÇÃO

Apresentação e delimitação do objeto de estudo

A democratização do Brasil, com o fim da ditadura em meados dos anos 1980, e com a abertura política, o povo brasileiro foi provocado a se organizar em associações, sindicatos e partidos políticos, a fim de conquistar representatividade durante o processo de construção da Constituição de 1988 (Brasil, 2012). Esse processo de organização, legalização e participação dos mais diversos grupos sociais deu à Constituição de 1988 o título de “Constituição Cidadã”, pelo reconhecimento e ampliação dos direitos sociais e pela fomentação de espaços de participação popular, de modo a fazer valer a essência da democracia. Uns desses espaços são as ouvidorias.

A primeira ouvidoria pública do Brasil, conforme os estudos de Quintão e Cunha (2014), foi instalada no município de Curitiba/PR, com a instituição da Ouvidoria-Geral da Previdência Social. A função dessa ouvidoria era a de receber informações, denúncias e queixas dos utilizadores do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, buscando zelar pela boa administração dos serviços previdenciários, além de sugerir melhorias que ajudassem o atingimento desse objetivo. A instalação de ouvidorias, atualmente, é feita de maneira descentralizada. Cada órgão dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) possui o seu canal comutativo de participação.

Desta maneira, estando ligado ao poder legislativo, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), de acordo com Teixeira (2015), nos últimos anos, mudou a sua política de atuação, dando importância à proatividade, por meio da educação bem como da orientação e da prevenção de delitos, buscando com essas ações aproximar-se da sociedade. Nesse sentido, o TCE-CE passou a contar com importantes instrumentos, tais como: a Ouvidoria e a Corregedoria do Tribunal.

A Ouvidoria do TCE-CE foi criada por meio da Resolução Administrativa nº 07/2014 (TCE, 2014), destacando-se entre suas finalidades, estabelecidas em seu artigo 1º, inciso III, a função de

“estretar o relacionamento com a sociedade, objetivando maior transparência das ações do Tribunal e contribuindo para o fortalecimento da cidadania”.

Esta dissertação, elaborada com o fito da aquisição de título no Mestrado em Ciência Política, analisa o sistema de Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) desde sua criação (2014) até o ano de 2020. A dissertação impõe-se, pois, apesar da existência de estudos sobre o papel e o funcionamento de muitas ouvidorias ligadas ao setor público brasileiro, carece de maior pesquisa o caso da Ouvidoria do TCE-CE, mesmo tendo ela já sete anos de existência. Sendo assim, importa fazer um balanço, uma avaliação do alcance da democracia participativa no âmbito concreto, aqui representado pela Ouvidoria do TCE-CE, posto que a constatação e a análise da contribuição de tal instituição para o fortalecimento da democracia participativa são deveras pertinentes, na medida em que possibilitam a verificação de possíveis falhas e lacunas que venham a contribuir negativamente para a proposição incumbida às Cortes de Contas, nessa vertente.

Há relevância no estudo sobre o sistema de ouvidoria do TCE-CE como meio de contribuir academicamente, visto que pouco se tem escrito sobre esse foco. Além de poder contribuir para futuras pesquisas acadêmicas, a relevância deste trabalho para o exercício da democracia participativa encontra fundamento em seus objetivos, que propiciam o controle social, influenciam na qualidade da prestação dos serviços públicos e desempenham o papel de mediador nas relações entre cidadãos e administração pública.

Pergunta de partida e Objetivos

Os sistemas de ouvidoria dos tribunais de contas têm o dever de contribuir para o fortalecimento da democracia participativa, tornando-se um recurso disponibilizado ao cidadão para atuar nas decisões de interesse coletivo. O papel precípua da ouvidoria é o de incrementar a participação da sociedade na gestão, fiscalização e controle das ações governamentais e, também, de todos aqueles responsáveis por recursos financeiros, bens e valores públicos,

visando ao exercício da cidadania em prol de melhorias na administração pública, para o alcance das necessidades sociais.

A esse propósito, pontuam-se algumas dificuldades enfrentadas na consecução da competência dos tribunais, como a falta de pessoal suficiente, a ausência de estrutura física e/ou tecnológica e, ainda, a existência de grande montante de recursos públicos a serem fiscalizados, tornando pertinente e razoável que tal instituição busque no cidadão um parceiro no exercício dessa tarefa.

De acordo com o *website*¹ do TCE-CE (2021), a sua ouvidoria destina-se a atender o cidadão, incentivando o exercício da cidadania sob vários enfoques, dentre os quais a função de ouvir críticas, reclamações, sugestões e elogios relacionados a atitudes e serviços prestados tanto pela própria Corte de Contas como pelos órgãos por ela fiscalizados. Para incentivar a boa gestão e a verificação dos recursos públicos, a Ouvidoria do TCE-CE também tem como função comunicar irregularidades, as quais poderão ensejar a abertura de processos de denúncia, representação e auditoria. Implantado em 2014, o sistema de ouvidoria do TCE-CE conta com o recurso chamado Ouvidor, por meio do qual o cidadão pode se manifestar a respeito de alguma situação irregular por meio dos números: 162 (ligação gratuita), (85) 3218.1522 e (85) 3218.2516; ou por envio de mensagens para o e-mail: ouvidoria@tcm.ce.gov.br.

Com base no acima exposto, a pergunta de partida desta investigação é a seguinte: De que forma a Ouvidoria do TCE-CE tem se assumido como uma instância de participação popular, contribuindo para o fortalecimento da democracia participativa?

Nesse sentido, esta dissertação tem por objetivo principal contextualizar e compreender o processo de criação e de desenvolvimento da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do

¹ O *website* do TCE <https://www.tce.ce.gov.br/institucional/apresentacao> é uma ferramenta de comunicação com o cidadão e visa dar mais eficiência estimulando o uso de uma linguagem direta. O *website* dispõe de ferramentas de acessibilidade para pessoas com deficiência visual. Aqui é possível verificar a história do Tribunal de Contas do Ceará, sua estrutura organizacional, seu regimento, sua composição, além de legislações, artigos e dicas de concurso.

Ceará, sob a luz da democracia participativa, no período 2014-2020. Além disto, apresenta os seguintes objetivos específicos:

- Contextualizar e caracterizar a democracia participativa no Brasil;
- Contextualizar e caracterizar o sistema de ouvidorias no Brasil;
- Identificar as principais contribuições do cidadão para o sistema de Ouvidoria do TCE-CE que justificam a democracia participativa; e
- Analisar a contribuição da Ouvidoria do TCE-CE para o fortalecimento da democracia participativa.

A escolha do tema para esta investigação, apesar da disponibilidade dos instrumentos de participação do cidadão, como ocorre com o sistema de ouvidoria, parte do pressuposto que não se pode afirmar que a atuação por meio desses instrumentos é suficiente para o pleno exercício da cidadania, uma vez que existem outros fatores que influenciam esse exercício, como a pobreza, a desigualdade social, o desconhecimento e o indiferentismo.

Isto posto, pode-se dizer serem três os motivos que justificam a realização desta pesquisa. O primeiro é de relevância pessoal, pois a autora é servidora pública efetiva do TCE-CE e, no seu dia a dia laboral, tem acompanhado a missão desse órgão na prevenção ao mau uso e/ou ao desvio de recursos públicos. Observa-se que, no TCE-CE, o sistema de ouvidoria foi implantado como instrumento da democracia participativa, no sentido de dar oportunidade à participação cidadã nas questões de interesse público.

Ao segundo motivo, atribui-se certa relevância social, pois, de acordo com Gohn (2001), que afirma que o eixo central da participação está em ocupar espaços para fazer valer a voz, pressionando os governantes e os representantes do Legislativo federal. A participação trata de práticas que rompem com o distanciamento e passam a ser percebidas como intervenções sociais periódicas e planejadas, provocando mudanças de concepção sobre a democracia representativa e a necessidade de se aprofundarem os processos de participação social e política:

[...] a dimensão e o significado dessa mudança são enormes, porque não se trata apenas de “introduzir o povo” em práticas de gestão pública, como preconizavam as propostas da democracia com participação comunitária nos anos 1980, quando a ideia da participação se vinculava à apropriação simples de espaços físicos. Trata-se agora de mudar a ótica do olhar, do pensar e do fazer; alterar os valores e os referenciais que balizam o planejamento e o exercício das práticas democráticas (GOHN, 2002, p. 7).

A terceira motivação se dá pela possibilidade de contribuir com o debate sobre a participação na Ouvidoria do TCE-CE, gerando conhecimento científico, que permitirá novas pesquisas e novos trabalhos. A escolha do tema deste estudo também é fruto de reflexões obtidas a partir de ensinamentos em disciplinas do Mestrado em Ciência Política do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa. Registrem-se, ainda, vários debates produzidos em sala sobre questões relacionadas às necessidades dos indivíduos, à escassez dos bens disponíveis, à igualdade, à democracia e à cidadania, o que despertou na autora interesse pela investigação acerca do exercício da democracia participativa e da cidadania, por meio do sistema de ouvidoria do TCE-CE.

Enquadramento Teórico-Conceptual

Como meio de garantir a permanente participação da sociedade civil nos processos decisórios, além da possibilidade de votar a fim de escolher os seus representantes dos Poderes Executivo e Legislativo - afinal “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 2012, art. 1º, parágrafo único) -, foram garantidos na Constituição brasileira mecanismos que possibilitam ao povo brasileiro participar do processo de formulação das políticas públicas, no País.

Assim, em consonância com a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2012), foram criados vários conselhos que, por regra geral, deveriam servir de controle social e conferir transparência à gestão pública, tais como: o Conselho Nacional de Saúde (Lei nº 8.142/1990); o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.242/1991); e o Conselho Nacional de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993). No decorrer dos anos, outros espaços, como as ouvidorias, foram sendo criados por meio de decretos, simples resoluções ou portarias, com o

objetivo de estabelecer um elo entre o cidadão e a administração pública. De acordo com Menezes (2015, p. 4):

no Brasil, a despeito de a primeira iniciativa que se aproxima do que hoje se conhece por ouvidoria pública datar de 1823, em um projeto que previa a constituição de um juízo do povo, o tema só começou a ser discutido efetivamente a partir do terceiro quarto do século XX.

Menezes (2015) elucida que a temática das ouvidorias públicas esteve presente nos debates que marcaram a transição para o regime democrático no Brasil, com a indicação da criação de uma “Defensoria do Povo”, que deveria apurar os abusos e as omissões de qualquer autoridade, bem como a indicação aos órgãos competentes das medidas necessárias para a devida correção ou punição. A figura do “Defensor do Povo” não foi consagrada no texto constitucional de 1988. Contudo, a redação dada ao § 3º do artigo 37 possibilitou a emergência das ouvidorias públicas no Brasil e, ao final do ano de 2012, estimava-se em dois mil o número de ouvidorias públicas no País, sendo mais de 90% desse total representados pelas ouvidorias estaduais e municipais.

Na Constituição Federal do Brasil de 1988 (Brasil, 2012), o Estado brasileiro adota a democracia como regime político, pautado sobre o princípio da legalidade. Um dos objetivos da democracia é o pleno atendimento da soberana vontade popular, materializada pela garantia dos direitos sociais do cidadão, entre os quais estão o direito à educação, à saúde, ao trabalho e à moradia. Reforçando o caráter participativo, a Constituição de 1988 (Brasil, 2012) disciplina a participação cidadã em seu artigo 37, § 3º, incisos I, II e III, aqui transcritos:

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

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

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Considerando a luta da sociedade civil pela democracia no Brasil, que resultou na democratização das relações entre Estado e sociedade, Demo (1996) reporta-se à participação como uma característica do povo, referindo-se aos modos de agir e de organização social. O autor explica ainda que a participação do popular é mais que uma ideologia; é algo que vai além

desse sentido; é uma situação construída e institucionalizada como regra de vida, como valor comum, como modo de ser:

Assim, numa cultura democrática, simplesmente não se tolera a desigualdade social gritante. Não se tolera a miséria, a pobreza extrema, os menores abandonados, a fome, a criminalidade resultante da injustiça social etc. A cultura democrática representa a expressiva e interessada participação popular natural nos processos do poder (Demo, 1996, p. 20).

Reafirmando esse pensamento, Gohn (2001) estimula a reflexão sobre a participação dos indivíduos no processo de tomada de decisão, a partir da organização da sociedade, principalmente dos mais excluídos.

Como forma de estimular a participação, vários mecanismos foram criados no contexto de abertura política, um deles foi a Ouvidoria do Tribunal de Contas da União-TCU. Conforme Murici (2015), a Ouvidoria do TCU foi criada no ano de 2004, por meio da edição da Resolução-TCU 169/2004, e tinha por finalidade atender as demandas de cidadãos, relativas à verificação de eventuais irregularidades cometidas em ato(s) administrativo(s) praticado(s) por agente público jurisdicionado ao Tribunal, atender as demandas de seus servidores relativas a questões internas do órgão, bem como receber sugestões de aprimoramento, crítica ou reclamação de serviço prestado pelo TCU. Desta forma, a sua principais função é a de ser um instrumento de comunicação entre as organizações públicas e a sociedade civil.

Sobre a função das ouvidorias, Quintão (2019) traz à luz a reflexão sobre os conflitos conceituais a respeito do papel da ouvidoria. O autor apresenta três teorias que demonstram tais conflitos: ouvidoria como instrumento de gestão; ouvidoria como canal de comunicação organizacional; e ouvidoria como instância participativa.

A primeira teoria, de acordo com Quintão (2019), estaria a serviço da gestão pública, e o seu objetivo gira em torno da eficiência, utilizando técnicas gerenciais de gestão que se igualam à lógica do mercado, ou seja, das ouvidorias de empresas privadas.

Com relação à ouvidoria como canal de comunicação organizacional, Quintão (2019) enfatiza que esse tipo de ouvidoria busca dialogar com o cidadão em nome da instituição e com a instituição em nome do cidadão, visando ao melhor acordo para ambos.

Já no tocante à ouvidoria como instância participativa, Quintão (2019) salienta que, prioritariamente, ela se empenha em defender os direitos dos cidadãos, mas, em simultâneo, cuida da eficiência na prestação dos serviços públicos.

Corroborando as ideias de Quintão (2019), Lyra (2004), complementa afirmando que muitas ouvidorias são híbridas e absorvem aspectos tanto da vertente modernizante como da democrática; embora um aspecto seja predominante em relação ao outro, os ouvidores buscam adequar-se na busca da autonomia plena. O paradigma modernizante atribui ao ouvidor a necessidade de formação técnica como requisito para a função, podendo assumir o cargo de maneira provisória ou permanente, enquanto a concepção de uma ouvidoria autônoma e democrática “entenda que o cargo não é para ser atribuído a técnicos adestrados ao seu exercício e sim a ‘militantes da cidadania’, cuja práxis os tenha credenciado junto à sociedade para serem seu porta-voz” (Lyra, 2004, p. 6).

Nesse sentido, esta investigação posiciona-se em relação à ouvidoria em sua vertente democrática, buscando compreender a Ouvidoria do TCE-CE como ferramenta para incentivar e fortalecer a democracia participativa, possibilitando, assim, a concretude de nossos objetivos. Diante das várias conceptualizações que envolvem o funcionamento das ouvidorias, a leitura científica que será realizada pontuará o princípio das ouvidorias públicas como uma instância de participação popular. Segundo Lyra (2004, p. 6):

No que se refere à ouvidoria pública, ela se apresenta como um autêntico instrumento da democracia participativa, na medida em que transporta o cidadão comum para o âmbito da administração. Esse cidadão, por meio da ouvidoria, ganha voz ativa, na medida em que suas críticas, denúncias ou sugestões são acolhidas pela administração, contribuindo, dessarte, para a correção e o aprimoramento dos atos de governo.

Desse modo, pensar sobre o papel das ouvidorias como instância de participação requer rápida leitura do conceito de democracia participativa. Macedo (2008, pp. 185-186) pontua que, com

base na etimologia da palavra (democracia significa poder do povo), toda democracia deveria ser participativa:

Ocorre que o adjetivo “participativa” tomou significado especial, de sorte que, no sentido que se vem solidificando, caracteriza a democracia pela presença dos institutos da representação (democracia indireta), pela participação direta do povo com plebiscito, referendo e iniciativa popular (democracia direta) e por outros meios de participação dentro de um espaço com contínua utilização, renovação e criação de novas formas de legitimação do poder e de atuação efetiva da sociedade no controle, na fiscalização e na tomada de decisões do Estado.

As ideias defendidas por Macedo (2008) reforçam a teoria de democracia apresentada por Bobbio (1887), que afirmava que a democracia é uma forma de governo, na qual o poder é compartilhado por todo o povo ou pelo maior número de pessoas, diferente da monarquia ou da aristocracia, em que o poder é apenas de um ou de poucos.

Para Bobbio (1887, p. 141), “o princípio de democracia é a liberdade, mas que se converte em licenciosidade pela ausência de anteparos morais e políticos no homem democrático, que busca o supérfluo, não respeita as leis e subverte a autoridade”. O próprio princípio da democracia, portanto, vai além do pleno direito ao voto, fazendo-se necessária a participação do povo, ou seja, não poderá existir democracia sem que o povo tenha liberdade de expressão e possa participar das tomadas de decisão. Nessa perspectiva, sublinha Gohn (2001, pp. 13-14):

[. . .] o entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduzem ao entendimento do processo de democratização brasileira: o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais da cidadania. Nesse sentido, a participação é, também, a luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da população.

Abramowicz (1994) enfatiza que a participação também é uma conquista do ponto de vista epistemológico. Participar significa construir o conhecimento, reintegrá-lo, recriá-lo. As definições que se encontram em Abramowicz (1994) reforçam as ideias de Demo (1996), que se reporta ao processo e à participação, retomando a história das lutas sociais pelo direito a uma sociedade mais justa. Dizemos que a participação é conquistada para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir a ser, sempre se fazendo. Assim, participação é, em essência, autopromoção e existe enquanto conquista processual. (Demo, 1996, p. 18).

Dessa maneira, a participação do povo por meio das ouvidorias confere uma conquista para a democracia, como afirma Lyra (2004), comparando a sua implementação a uma importante revolução ocorrida no Brasil, de caráter processual, silenciosa e pacífica, ocorrida nos anos de 1980 e 1990, que colocou o cidadão comum como protagonista central da práxis política.

Todavia, o que distingue o efetivo protagonismo do cidadão da situação em que “todos participam, mas nada decidem” é a garantia da atuação autônoma da sociedade – ou, no caso em espécie, do seu porta-voz, o ouvidor – nos órgãos governamentais. Essa não é, decerto, a característica da imensa maioria das ouvidorias públicas existentes no país, cujos titulares são escolhidos pelo chefe do órgão fiscalizado (Lyra, 2004, p. 3).

Ainda sobre a atuação da ouvidoria, Pinho e Magalhães Junior (2017) relatam que a ouvidoria pública atua essencialmente na interlocução entre o cidadão e a administração pública, buscando atender as manifestações derivadas do exercício da cidadania de tal maneira que elas resultem em melhoria dos serviços públicos prestados. Para os autores, a função da ouvidoria na administração pública:

[...] corresponde à de *ombudsman*, mais usual na iniciativa privada. Seus propósitos são: receber observações, queixas e dúvidas dos cidadãos; buscar soluções e respostas a tais comunicações; e subsidiar os gestores com dados e informações que promovam o aprimoramento das atividades e serviços públicos. Assim, a implementação de Ouvidorias Independentes se constitui em mais uma forma de controle social, na medida em que essas ouvidorias têm como objetivo fundamental servir de interlocutores entre a sociedade civil e os órgãos públicos responsáveis legais pela constatação e defesa dos direitos que, porventura, sejam violados (Pinho; Magalhães Junior, 2017, pp. 4-5).

Pinho e Magalhães Junior (2017) reforçam a ideia do papel da ouvidoria pública, afirmando que ela permite ao utilizador dos serviços públicos se manifestar, relatando problemas ou dificuldades encontrados quando vão procurar atendimento em alguma instância pública. Segundo Pinho (2018), a ouvidoria é uma instituição relativamente nova. Dessa maneira, a realização de seu trabalho necessita ser contínua, consistente e de qualidade. Contudo, apenas com ações coordenadas e conjuntas as ouvidorias públicas alcançarão sucesso em seus objetivos.

Enquadramento Metodológico

Para alcançar os objetivos definidos e responder à questão da investigação, o enquadramento metodológico utilizado fundamenta-se numa pesquisa de campo e na realização de um estudo de caso junto ao sistema de ouvidoria do TCE-CE. Tal como referem Gerhardt e Silveira (2009, p. 39), citando Fonseca (2002), “a pesquisa de campo caracteriza-se pelas investigações em que, além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, realiza-se coleta de dados junto a pessoas, como recurso de diferentes tipos de pesquisa”. De acordo com Fonseca (2002, p. 33), na pesquisa de campo:

O pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe. O estudo de caso pode decorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma perspectiva pragmática, que visa simplesmente a apresentar uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo do ponto de vista do investigador.

Por meio de uma abordagem qualitativa, busca-se aprofundar a compreensão de como acontecem as ações na instituição pesquisada. Entender e socializar como o sistema de ouvidoria do TCE-CE contribui para a democracia participativa, sem a preocupação de intervir, condenar ou rejeitar, mas explicar o porquê, evitando ao máximo a subjetividade. Gerhardt e Silveira (2009) apresentam a pesquisa qualitativa como aquela que trabalha com o universo de significados, com base nos ensejos e nas crenças que o pesquisador tem, sendo, portanto, uma pesquisa que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Nessa senda, esta dissertação engloba, portanto, análise bibliográfica respaldada na análise da literatura existente sobre o tema, com suporte em livros, revistas, periódicos, trabalhos de pós-graduação (monografias, dissertações e teses), imprensa escrita, literatura disponibilizada na *internet* e páginas eletrônicas dos Tribunais de Contas do Estado do Ceará, que tratam da história, função e ações e que apresentam os relatórios de gestão do período 2014-2020 de sua ouvidoria.

Em razão da vasta referência bibliográfica sobre o papel, a história e a concepção de uma ouvidoria, o estudo deteve-se aos seguintes autores e a suas abordagens, pois versam sobre a ouvidoria na sua forma participativa, que é o foco deste trabalho: os estudos de Menezes (2015), em que se faz referência à história das ouvidorias no Brasil, o que permite comparar com a criação e a história da ouvidoria do TCE-CE; as contribuições de Quintão (2019) e Quintão e Cunha (2014), que trazem à luz a reflexão sobre os conflitos conceituais a respeito do papel da ouvidoria; e de Lyra (2004), que verifica os tipos de ouvidoria e são, portanto, essenciais para identificar qual é o tipo de concepção apresentada pela ouvidoria do TCE-CE.

De maneira mais específica, abordam-se os estudos de Teixeira (2015), que apresentam o TCE-CE, suas características, sua atuação e seus mecanismos de participação, nos quais a ouvidoria se apresenta como um deles. Em Pinho e Magalhães (2017), aborda-se o papel da ouvidoria pública, considerando a Ouvidoria do TCE-CE como uma instância pública, sendo necessário compreender tal dimensão.

De modo mais abrangente, situam-se os estudos de Demo (1996), Gohn (2001) e Abramowicz (1994), que abordam a democracia participativa. Esses estudos serão de grande relevância para este trabalho, por possibilitar uma reflexão sobre como se vem realizando a participação na Ouvidoria do TCE-CE.

Outra leitura que merece destaque versa sobre o direito que tem o cidadão de participar dos atos da administração pública, descrito por Pinto (2011) e por Perez (2009), que abrirão o horizonte para investigar a participação da Ouvidoria do TCE-CE, considerando que tal ouvidoria é uma instância pública. Outro aspecto que merece estudo são os subsídios no *website*² da ouvidoria pública do TCE-CE, no qual é dado conhecer suas principais ações e sua estrutura de funcionamento, fatores de grande significância para a síntese deste trabalho.

² O *website* da ouvidoria pública do TCE <https://www.tce.ce.gov.br/ouvidoria> é uma ferramenta de comunicação com o cidadão para o exercício da cidadania. Através deste o cidadão pode fazer o controle social das contas públicas. Por meio dos canais de comunicação disponíveis na página, pode-se registrar elogios, sugestões, reclamações, solicitar informações e comunicar irregularidades sobre os serviços prestados pela administração pública estadual e dos municípios cearenses. Neste *website* pode-se saber o que é a ouvidoria, suas funções e finalidades, consultar seus relatórios gerenciais, seu histórico e composição.

Entrevistas com o ouvidor do TCE-CE e com cinco funcionários que atuam diretamente na área serão também realizadas, para a obtenção de resultados mais específicos, uma vez que elas reúnem condições que podem contribuir significativamente para o estudo do fenômeno.

Para responder ao objetivo geral, e argumentar sobre os objetivos específicos que permeiam esta investigação, o presente trabalho está estruturado em cinco seções, incluindo a introdução. O primeiro capítulo abordará a contextualização e caracterizará a democracia participativa no Brasil, trazendo uma breve leitura, histórica, dando ênfase à participação, refletindo sobre a participação popular no Brasil. O segundo capítulo discorrerá sobre a contextualização e caracterização do sistema das ouvidorias no Brasil, sendo ainda analisado o conceito de ouvidoria no Brasil, suas características e atuação na administração pública. O terceiro capítulo abordará o estudo de caso – a Ouvidoria do TCE-CE - procurando compreender de que forma a Ouvidoria tem se assumido como instância de participação dos cidadãos cearenses, contribuindo para o fortalecimento da democracia participativa. Por fim, serão expostas algumas conclusões e reflexões baseadas na investigação desenvolvida, revisitando a pergunta de partida e as conclusões parciais alcançadas em cada capítulo.

CAPÍTULO 1 – A CONQUISTA DA DEMOCRACIA NO BRASIL: Um olhar para a democracia participativa

Para se compreender o processo de criação e de desenvolvimento da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, como elemento fomentador da democracia participativa, no período 2014-2020, há que, em primeiro lugar, compreender o processo de construção da democracia brasileira, à luz da história do Brasil, que resultou na abertura política nos anos de 1980 e consequente promulgação da Constituição de 1988 (Brasil, 2012), em que a participação popular foi primordial, na construção da cidadania.

Neste capítulo, apresenta-se uma síntese da trajetória brasileira, desde a sua colonização até os dias atuais, pontuando a luta do povo brasileiro por espaços de participação. Pauta-se sucintamente a ideia de democracia participativa, tendo como pressuposto que, para existir democracia, há de se ter um conjunto de regras que permita a participação individual ou coletiva, direta ou indireta dos cidadãos. Discorre-se sobre a participação como exercício de cidadania, refletido sobre a condição do processo participativo que não pode ser algo imposto – é necessário vontade própria, individual, compromisso, envolvimento. Sendo assim, a participação é, de certa forma, um grande desafio, apesar dos vários mecanismos criados para permitir ao povo brasileiro o exercício da cidadania.

1.1 Apontamentos sobre a Conquista da Democracia no Brasil

A democracia brasileira é fruto de muita luta e resistência e custou o sacrifício de muitos homens e mulheres, desde os tempos do Brasil colonial até hoje. Consensualmente, a história do Brasil é dividida pelos historiadores em três períodos: o período colonial, o período Imperial e o período republicano.

A era de colonização do Brasil data do período em que os portugueses mantiveram o controle econômico e administrativo de seus territórios na América, entre 1500 e 1822. Relativamente a esse período, não se pode falar de democracia, uma vez que o Brasil estava subordinado a

Portugal, que explorava as riquezas brasileiras, juntamente com a escravização de índios e negros. O Estado português, na época da colonização, de acordo com Boris Fausto (1996), era um Estado absolutista, em que os poderes se concentravam na figura do Rei.

Contudo, para governar era necessário que o Rei levasse em consideração os interesses dos nobres, dos comerciantes e do clero. “Se a palavra decisiva cabia ao rei, tinha muito peso na decisão uma burocracia por ele escolhida, formando um corpo de governo” (Fausto, 1996, p. 36). Nesse contexto, apenas os chamados homens “puros”, como eram conhecidos os proprietários de terras, tinham direitos políticos – a eles cabia decidir quem ocuparia os cargos políticos de maior importância, e quais leis seriam validadas.

O segundo período da história do Brasil teve início em 1823, com o processo de independência do Brasil. Conhecido como período imperial, esse segundo momento terminou com a proclamação da república, em 1889. Assim como no Brasil colonial, as estruturas política e econômica se mantiveram por meio da exploração, da escravidão e do patriarcado. Foi um período marcado por muita insatisfação, crises e autoritarismo. Vários levantes assinalaram o período regencial como exemplos de resistência e protestos contra as péssimas condições de vida, altas de impostos, autoritarismo e abandono social das camadas mais populares da população.

Durante esse período, foi outorgada, em 1824, a primeira Constituição do Brasil, considerada para a época uma Constituição avançada e liberal: assinalava a prerrogativa do voto, embora indireto e censitário; e, apontava os direitos civis dos cidadãos. Contudo, de acordo com Dolhnikoff (2017), a possibilidade de abertura a uma participação política das classes menos favorecidas era um temor a ser combatido, pois representava uma ameaça ao equilíbrio representado pela monarquia.

O Período Republicano refere-se ao período da história do Brasil que estamos vivendo atualmente. Teve início em 15 de novembro de 1889, por meio de um golpe civil-militar orquestrado pela elite cafeeira brasileira e o exército. A partir desse momento, o Brasil tornava-se um país federalista.

O período de 1889 a 1930, chamado pelos historiadores de primeira república ou de república oligárquica, manteve todas as características do Brasil império. Nesse período, foi promulgada a Constituição de 1891, que não apresentou avanços em relação à participação popular, mesmo institucionalizando o voto universal para os homens maiores de 21 anos, devidamente alfabetizados. Todavia, o voto era aberto, passível do controle dos coronéis.

Dessa forma, “Que a permanência das oligarquias, ou das elites, no poder esteja em contraste com os ideais democráticos é algo fora de discussão” (Bobbio, 1987, p. 11). Assim, pode-se, portanto afirmar, com segurança, a não existência da democracia no país, nesse período, uma vez que o comando político-governista exerciam-no os coronéis, com sua política de “mandonismo”. Ao que o coronel mandasse, o povo era obrigado a obedecer – não fosse por vontade, seria por coerção.

As décadas de 1930 e 1940, que ficaram conhecidas na história brasileira como a era Vargas, foram períodos de avanços e conquistas para o povo brasileiro, devido à industrialização do país. No entanto, tempo também de muita insegurança e medo. Nesse período, o país passou por duas constituições: a primeira da era Vargas, promulgada em 1934; e a segunda, da República, considerada como liberal e descentralizadora, portadora de novidades, como: o voto secreto; ensino primário obrigatório; o voto feminino; além de diversas leis trabalhistas.

Na contramão de tudo isso, essa segunda Constituição, outorgada pelo governo Vargas, em 1937, impunha um viés autoritário, antidemocrático e ditatorial. Além de garantir a centralização do poder nas mãos do presidente, inspirava-se nos regimes fascistas da Alemanha e da Itália. De acordo com Bobbio (1996, p. 27), o fascismo portava em si a violência e impôs, “em poucos anos, um governo antiparlamentar, antiliberal e antidemocrático”. Nesse período, caracterizado como fascista, não existiu democracia. Em outubro de 1945, Vargas foi deposto por meio um golpe de Estado.

De 1945 até 1964, vivemos o período caracterizado como República populista, período de grande crescimento industrial, pondo em xeque a política dos grandes proprietários de terra. Em 1946, foi promulgada uma nova Constituição, que reestabelecia os direitos que haviam sido

suspensos durante o período varguista e possibilitava a ampliação da quantidade de eleitores no Brasil. O resultado foi uma Constituição que sustentou a democracia representativa, implantada, pela primeira vez, no país.

Apesar disso, ainda segundo Ferreira (1997), a imagem do populismo desqualificou a sociedade brasileira para o exercício da democracia. Uma vez que alguns apelos do povo iam sendo atendidos, na tentativa de mantê-lo passivo. Ferreira (1997) também aponta para a dificuldade de alguns historiadores em admitirem que, entre 1945 e 1964, o Brasil conheceu sua “primeira experiência democrática”, utilizando como argumento:

O fato de o Partido Comunista (PCB) ser posto na ilegalidade e seus militantes sofrerem perseguições, além do movimento operário ter sido cerceado pelo aparato policial repressivo. Outro argumento para desqualificar o caráter democrático do regime é a interdição do direito de votar dos analfabetos (Ferreira, 1997, p. 14).

O populismo, de certa forma, incomodava a elite brasileira, pois o povo estava, cada dia mais, ganhando força e garantindo direitos sociais e políticos. Como consequência desse incômodo, foi imposto ao país, em março de 1964, um golpe orquestrado pelo grande empresariado brasileiro com o apoio de parte das Forças Armadas. Os Militares assumiram o poder apoiados pela classe média, pela Igreja Católica, pelos latifundiários e por empresas multinacionais. O pretexto para o golpe, que duraria longos e sofridos 21 anos, era livrar o país da ameaça do comunismo.

Em 1969, foi outorgada uma nova Constituição, dando plenos poderes ao chefe de Estado. Entre outras medidas antidemocráticas, constavam a pena de morte, o exílio político, o fim da liberdade de cátedra e de expressão artística. Nesse período ocorreram perseguições, torturas, mortes e desaparecimentos de quem se opunha à ditadura estabelecida. É consenso entre os historiadores que, durante a ditadura civil-militar brasileira, não existiu nenhuma possibilidade de democracia.

Após 21 anos de ditadura no Brasil, depois de muita morte e luta do povo brasileiro, em 1985, de acordo com Diniz (1986), o civil José Sarney assumiu o Planalto. Deu-se início ao movimento Constituinte, que possibilitou a participação popular para a discussão e a elaboração da Constituição Federal, promulgada no dia 5 de outubro de 1988, a qual consolidou o Brasil como

um Estado Democrático de Direito. Apelada de Constituição Cidadã, promovia, em vários artigos, entre outros princípios, o direito à participação político-democrática popular.

Nos anos 2003 a 2016, o Brasil viveu sua maior experiência democrática, conforme afirma Gohn (2013), referindo-se a esse período como o do surgimento de uma nova política de identidade, em que as políticas afirmativas de gênero, raça, população LGBTI, indígenas, assim como as políticas de saúde, educação e assistência social foram desenvolvidas por governos de orientação progressista, os quais importantes mudanças ao cenário nacional, sobretudo no que se refere aos movimentos sociais. Essas mudanças poderiam ser explicadas, parcialmente, pela necessidade de relações mais democráticas no interior dos próprios movimentos sociais.

Em 2019, assumiu a presidência da república, por meio de eleições diretas, um capitão reformado, que nomeou, de imediato, sete militares para comporem seu ministério. Hoje, das 23 pastas ministeriais, 18 são comandadas por militares. No momento presente, meados de 2021, a história do Brasil em relação à democratização do país, recuou se pensarmos na participação do povo nas decisões do Estado.

Fato é que, embora simule fomentar a democracia participativa, o Estado Brasileiro pratica, na verdade, a democracia liberal, também conhecida como representativa, em que o povo, por meio do voto direto, elege representantes e, ao elegê-los, legitima suas ações, incluídas as do atual chefe de Estado. Um ponto positivo é que, de acordo com Bobbio (1986), o Estado liberal concede ao povo certos direitos civis, entre os quais o direito à liberdade religiosa e à opinião política. O uso dessa mesma premissa consente que alguns setores da sociedade civil se organizem, exercendo o povo, dessa maneira, seu direito à democracia participativa.

Neste sentido, refletir sobre a luta do povo brasileiro pelo processo de democratização do Estado é de suma importância para se compreender a democracia participativa como uma conquista, fruto de muita luta e reivindicação do povo. Por esse motivo, a sua prática deve ser estimulada para que se atinja, no Brasil, a verdadeira cidadania.

1.2 A democracia participativa no Brasil

O conceito de democracia vigente em nosso meio pressupõe fatores como a participação do povo, direta ou indiretamente, na vida política, econômica e cultural da sociedade, definindo-se isso como democracia participativa. Entretanto, a definição do termo democracia envolve vários outros fatores. Pode-se dizer que “a democracia implica um Estado em que existe alguma forma de igualdade política entre o povo” (Held, 1987, p. 1).

Do ponto de vista modelar, a democracia, de forma geral, pode ser dividida em dois tipos: direta ou participativa – quando o povo está envolvido no processo de decisão –, ou liberal ou representativa – quando alguns cidadãos são eleitos e definem, por meio do parlamento, o que é melhor para o povo (Held, 1987). Em sua análise histórica sobre os modelos de democracia, Held (1987) apresenta vários modelos definidos como clássicos ou modernos. Esses modelos ou tendem para a democracia participativa ou apontam para a representativa.

De acordo com Held (1987), a democracia é uma forma notavelmente difícil de governo tanto para ser criada quanto para ser mantida. Entretanto, sabe-se, ela evoluiu por meio das lutas sociais. O compromisso com a democracia é um fenômeno relativamente novo, pois, como forma adequada de organizar a vida política, ela tem menos de cem anos de existência. Embora muitos Estados possam ser democráticos, a história de suas instituições políticas revela a fragilidade e a vulnerabilidade das estruturas democráticas. Apesar de Held (1997) não ter realizado seus estudos com base na democracia brasileira, seus argumentos são fortemente sentidos no processo democrático do Brasil, tanto em relação a sua criação quanto a sua fragilidade, fato que se pode comprovar por meio da síntese realizada no tópico anterior.

Em relação à democracia participativa, alvo deste estudo, para Held (1987), é necessário o envolvimento das pessoas. Contudo, esse envolvimento só terá sentido se as pessoas souberem que existe oportunidade para a participação efetiva, com direitos iguais no processo de tomada de decisões, e que as decisões coletivas serão respeitadas e obedecidas. Caso contrário, se seus interesses forem sempre marginalizados e/ou mal representados, elas provavelmente se manterão distantes dos fóruns de debates e decisões.

Um direito igual de autodesenvolvimento só pode ser conquistado em uma “sociedade participativa”, uma sociedade que gere um sentido de eficiência política, nutra uma preocupação por problemas coletivos e contribua para a formulação de um corpo de cidadãos conhecedores e capazes de ter interesse contínuo pelo processo governamental (Held, 1987, pp. 235-236).

No Brasil, os fóruns e conferências propostos a partir da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2012) apresentam como premissa a paridade, ou seja, devem ser compostos de metade dos representantes da sociedade civil e metade da instituição. Isso pressupõe a ideia de igualdade civil e respeito à opinião da maioria.

A viabilidade da concretização da democracia participativa também é alvo do estudo de Pateman (1992). A autora apresenta a importância da participação como mecanismo de controle, contra as decisões arbitrárias dos líderes eleitos, ou seja, uma proteção dos direitos do povo em detrimento de interesses particulares. Pateman (1992) faz uma crítica à democracia elitista de participação, que defende a participação de forma limitada para não gerar confusão no sistema. São necessárias certas condições para conservar a estabilidade do sistema. Assim, o nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário, de modo a manter o método democrático.

A teoria contemporânea da democracia não é uma mera descrição do modo de operar de certos sistemas políticos. Ela implica que esse é o tipo de sistema que deveria ser valorizado e inclui uma série de padrões ou critérios pelos quais um sistema político pode ser considerado “democrático”. Não é difícil de constatar que, para os teóricos, são considerados democráticos aqueles inerentes ao sistema democrático anglo-americano existente, e que, com o desenvolvimento de um sistema a eles análogo, já se tem o Estado democrático ideal (Pateman, 1992, p. 26).

Em contrapartida, a autora apresenta Rousseau, John Stuart Mill e G. D. H. Cole, segundos os quais a participação revela funções bem mais abrangentes que fiscalizar as ações dos políticos. A participação é fundamental, também, para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático. Em suas teorias sobre a Democracia Participativa, de acordo com Pateman (1992), os estudiosos apresentam a concepção da participação de forma ilimitada, cabendo a todos a participação nos mais diversos grupos, nos mais diversos âmbitos nacionais e locais, dentro das estruturas existentes.

No Brasil, apesar de o sistema político ser representativo, com eleições diretas para as três esferas – municipal, estadual e federal, para a escolha de seus governantes e parlamentares –, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2012) permite uma ampla participação popular, estimulada pela implementação de vários canais de participação. Como se pode verificar em todo o corpo da Constituição, mais especificamente no artigo 204, preconiza-se a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, 2012, p. 122). Nisso concerne a participação – de forma ampla, desde que haja interesse e vontade das pessoas em participarem.

De acordo com Gohn (2001), o tema da participação no Brasil possibilita um olhar ampliado para a história brasileira, haja vista que ela é o resultado da organização popular, na luta pelo processo de democratização do País e por melhores condições de vida para o povo brasileiro. Muitas dificuldades foram encontradas no Brasil no enfrentamento da cultura política nacional onde predominam valores como o clientelismo, o paternalismo, machismo, desta feita, a participação social passou a ter um papel relevante contra a política repressiva brasileira sobretudo nos anos 1970, passando a ser uma ferramenta importante para a consolidação de políticas sociais que venham atender os anseios do povo.

A contribuição de Gohn (2001) é extremamente relevante para que se possa refletir sobre a trajetória histórica do povo brasileiro pela democratização do país, pelo fim do regime militar e pela abertura política, que desencadeou na Constituição de 1988. Contudo, a luta pela democracia participativa no Brasil não é uma premissa da década de 1980; muito antes, o povo brasileiro enfrentou com garra o autoritarismo dos governos passados, na luta pelo processo de democratização do País e por melhores condições de vida para o povo brasileiro. Os movimentos sociais sempre lutaram em favor do direito de participação na definição das políticas públicas.

A partir da abertura política, ocorrida no Brasil com a constituinte, na década de 1980, a sociedade civil, negros, índios, mulheres, jovens, professores e trabalhadores em geral, organizaram-se em forma de grupos, associações, ONG, com o intuito de fazer valer a voz de toda a sociedade.

Podem-se entender como instrumentos da democracia participativa, de acordo com Macedo (2008), aqueles preconizados no artigo 14, § 4º, II da Constituição brasileira de 1988. A saber: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (Brasil, 2012).

De acordo com Bobbio (1996), ao participar do voto, o povo tem o poder de legitimar o sistema, mas também tem o poder de mudá-lo, uma vez que existem várias opções de participação e luta, nos mais diversos locais, que sejam, sindicatos, associações, partidos, entre outros. Entretanto, na democracia, deve-se ter um conjunto de regras que permita a maior participação possível – seja ela direta ou indireta – dos cidadãos nas decisões a que são submetidos.

Outros mecanismos de participação foram sendo oferecidos ao povo brasileiro, como as associações, os fóruns, os conselhos, que têm na Constituição um caráter inovador, próprio da democracia participativa, que oferece as mais variadas formas de participação popular promovendo o exercício da soberania popular. Segundo Pateman (1992, p. 145), “somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de seus representantes, ele pode esperar ter controle sobre sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que ele vive”. Dessa maneira, a participação, seja por meio de ações individuais ou coletivas, é, sem dúvida, singular para a democracia. A participação consciente do povo proporciona maior legitimidade às políticas públicas adotadas pelos governos e, por conseguinte, ao regime democrático.

1.3 A participação popular no Brasil como princípio para o exercício da cidadania

A participação popular constitui-se um grande desafio para o povo brasileiro, considerando os anos de prática repressiva, vividos em nosso país. Para Abramowicz (1994), a participação ganhou lugar no debate acadêmico e público, estabelecendo-se um constante desafio e um apelo para o pensar e repensar esse conceito, devido ao processo de democratização das relações sociais na família, na escola, na sociedade, resultado da evolução socioeconômica e

político-cultural que ocorreu no Brasil na década de 1980. Para a autora, o valor do conceito de participação permite várias leituras. Ela define o conceito de participação por diversas óticas, com vistas a detectar as multifacetadas das concepções de participação.

A primeira ótica apresentada pela autora é a ótica política. Segundo ela, participação é qualidade e, fundamentalmente, qualidade política. Só tem qualidade política o que é criado pelo homem, histórica e culturalmente. Se a qualidade política trata dos fins e conteúdos da vida humana, de sua participação, da arte de viver, o cerne da criação política é o fenômeno participativo.

Da ótica da qualidade política, Abramowicz (1994) reflete sobre a participação como processo histórico de conquista da autopromoção. Conquista significa que não se deve esperar que a participação venha de cima para baixo. “Participação é conquista”. Não é doação, dádiva, presente nem imposição. Nunca é suficiente. Enquanto autopromoção significa criar uma vida com o menor teor possível de desigualdade, opressão, exploração e injustiça, numa sociedade desejável, que o homem é capaz de criar.

Demo (1993) corrobora as ideias de Abramowicz em relação a ser participação uma conquista, e, como tal, partir do desejo individual. Para Demo, mesmo que o Estado fomente formas de participação como mecanismo de emancipação do povo, é importante que o povo assuma sua emancipação política por meio da participação. Para o autor, “não é o Estado que emancipa a comunidade. É a comunidade que, emancipando-se, faz do Estado instrumento de sua emancipação” (Demo, 1993, p. 15). Ele apregoa que o exercício da cidadania por meio da participação “supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias” (Demo, 1993, pp. 19-20).

Partindo dessa premissa, Held (1987) confere à democracia participativa alguns limites, entre outros aspectos, na ausência de fatores que indiquem um arranjo institucional capaz de compatibilizar a democracia direta e a representativa. E, também, na sua análise quanto à inexistência de vontade ou apatia política do povo, pois, segundo esse autor, é preciso que o povo queira participar, que haja interesse individual pela vida política.

Na mesma linha de pensamento, Perez (2009) faz alusão à importância da participação ativa do cidadão, como uma vontade cívica e consciente, que é pré-requisito para a efetiva realização da democracia. De acordo com Perez (2009, p. 32):

O que se pode afirmar, no entanto, é que nunca, como hoje, a participação popular foi colocada em tão grande relevo na ordem dos pré-requisitos para a efetiva realização da democracia. Quando assim nos expressamos, fazemos referência a uma participação ativa do cidadão, participação entendida como “tomar parte pessoalmente”, como vontade ativa, predeterminada, consciente ou, porque não dizer, cívica.

Assim como Perez, Gohn (2001) também faz referência à participação cidadã como conceito de cidadania, que vai além do direito ao voto: funda-se numa concepção democrática radical, pois possibilita fortalecer a sociedade e quebrar paradigmas e preconceitos, buscando a igualdade de expressão dos mais diversos atores da sociedade. A participação se constitui de um projeto emancipatório na construção de uma sociedade democrática e sem injustiças sociais; pressupõe direitos e deveres, na perspectiva cidadã, “os sujeitos de uma localidade/comunidade precisam estar organizados/mobilizados de uma forma que os ideários múltiplos fragmentados possam ser articulados” (Gohn, 2013, p. 241).

O próprio princípio da democracia exige a participação do povo, pois não há de existir democracia sem que o povo tenha liberdade de expressão e possa participar das tomadas de decisão. Dessa maneira, pode-se dizer que a participação é um elemento *sine qua non* para a luta pela construção da cidadania, como um elemento indispensável para a construção de direitos coletivos. A participação contribui de forma coletiva para a emancipação política do indivíduo quando ele assume seu papel na sociedade, o que, conseqüentemente, leva à emancipação humana.

1.4 Mecanismos de participação popular no Brasil

Hoje, o Brasil vive sob os preceitos da Constituição de 1988. O Estado brasileiro adota a democracia como regime político, pautado sobre o princípio da legalidade. Um dos objetivos da democracia é o pleno atendimento da soberana vontade popular, materializada pela garantia

dos direitos sociais do cidadão e pela garantia de participação popular como meio de controle da sociedade nas decisões políticas e nas atividades da administração pública.

Reforçando o caráter participativo, a Constituição Federal do Brasil de 1988 (Brasil, 2012) disciplina a participação cidadã em vários artigos, entre os quais:

- Art. 1, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (Diretamente, ou seja, por meio da participação popular) (DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS);
- Art. 10: “É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (DIREITOS SOCIAIS);
- Art. 37, § 3º: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta” (ORGANIZAÇÃO DO ESTADO);
- Art. 198, II: “participação da comunidade” (SAÚDE);
- Art. 204, II: “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (ASSISTÊNCIA SOCIAL);
- Art. 216-A: X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social” (CULTURA).

Além dos artigos supracitados, vários outros estão presentes na Constituição de 1988 (Brasil, 2012) e apontam mecanismos para fomentar a democracia participativa no Brasil. Nota-se a preocupação de contemplar o princípio da participação em quase todos os Títulos da Constituição que tratam de serviços ofertados pelo poder público. Iniciando pelos princípios fundamentais, a participação popular é disciplinada principalmente nos serviços oferecidos pelo Estado democrático de direitos, como educação, cultura, saúde, direitos humanos e assistência social, e, até mesmo, nas previsões orçamentárias municipais.

Dessa forma, buscando garantir a participação popular preconizada na Constituição de 1988 (Brasil, 2012), vários mecanismos foram sendo criados para possibilitar ao povo brasileiro defender seus interesses, exercendo o controle social por meio da fiscalização, do monitoramento e do controle das ações da Administração Pública.

Os conselhos de políticas públicas, ou conselhos gestores, representam um desses espaços institucionalizados previstos na Constituição para garantirem o controle e a fiscalização, compostos por representantes da sociedade civil e do poder público, e têm como objetivo acompanhar e divulgar pareceres em relação à formulação das políticas públicas brasileiras. Como exemplo, apontamos: Conselho Nacional de Saúde (Lei nº 8.142/1990); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.242/1991); Conselho Nacional de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) e o Conselho Nacional de Educação (Lei nº 9.131/1995).

Os conselhos, nas palavras de Gohn (2001, p. 5), “ampliam o espaço público, sendo ainda agentes de mediação dos conflitos.” Segundo Lyra (2011), os conselhos como os de direitos humanos, de defesa social, da mulher, do idoso e da comunidade negra, ajudam os brasileiros a participarem ativamente da vida política,

As conferências são outro exemplo de mecanismo de participação que obteve êxito. No decorrer das três últimas décadas, foram realizadas em todo o País, com os mais variados temas, conferências municipais, estaduais e nacionais, que mobilizaram toda a sociedade a contribuir de maneira direta com a elaboração de políticas públicas em educação, saúde, políticas de desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão social, meio ambiente, segurança pública, defesa da igualdade racial, dos direitos das mulheres, dos indígenas, dos afrodescendentes, entre outras temáticas de interesse da população, configurando-se como instâncias de democracia participativa e de controle social.

O controle social instaura-se, mas com sentido dado pelas políticas públicas, ainda que haja a participação cidadã no estabelecimento das normativas. As grandes conferências nacionais temáticas são uma das estratégias básicas desse controle. Nesse cenário de redes movimentistas com apoio institucional, devem-se acrescentar as inúmeras ações e redes cidadãos que se apresentam como movimentos sociais de fiscalização e controle das políticas públicas[...], (Gohn, 2013, p. 340).

Ainda segundo Gohn (2013), um fato marcante que mereceu destaque na construção do processo de democracia participativa brasileira foi a criação de uma Central dos Movimentos Populares nos anos de 1990, que possibilitou a formulação de políticas públicas no âmbito da moradia. Essa Central buscou apoio e articulação com vários tipos de movimentos sociais, populares e não populares, o que fortaleceu a luta desses movimentos.

Outro exemplo exitoso de democracia participativa, que se destacou na década de 1990, foram os orçamentos participativos, mecanismos de participação em que a população organizada decidia sobre a política orçamentária de algumas prefeituras brasileiras, elegendo as obras públicas prioritárias a serem realizadas pelo poder público, Segundo Lyra (2011, p. 3).

O Orçamento Participativo (OP) encarna a segunda, a mais original e transformadora forma de democracia participativa até agora realizada. A partir da experiência paradigmática de Porto Alegre, iniciada em 1988, o OP disseminou-se em algumas das municipalidades mais importantes do país, transmitindo, em vários casos, o que há de inédito e *sui generis* nessa experiência: o deslocamento do poder decisório, dos mandatários eleitos pelo sufrágio universal para o titular do poder soberano – o povo, reunido em assembleias populares.

Entretanto, com a mudança de governo em 2018, tal prática foi, aos poucos, se desfazendo. Além dos mecanismos já citados, Pinto (2011) ainda cita as Audiências Públicas como um procedimento de consulta em que a sociedade pode se manifestar nas tribunas, quer sejam Federais, estaduais ou municipais, opinando na defesa ou contra um assunto de seu interesse.

Outros mecanismos apresentados por Pinto (2011) são as Organizações não governamentais (ONG), os Partidos Políticos e os Sindicatos. Para a autora, essas “organizações têm um papel importante no desenvolvimento da cidadania ativa e no controle social dos atos da administração pública, especialmente, porque podem agir como substitutas processuais de seus associados” (Pinto, 2011, p.33).

As Comissões de Legislação Participativa são outros espaços de participação popular que vêm ganhando força. Essas comissões foram criadas para receberem projetos de iniciativa popular e para estimularem a sociedade na elaboração de leis e na apresentação de matérias de interesse social relevante. Nesses 20 anos de atuação e funcionamento das comissões, conforme notícia o *website* da Câmara dos Deputados, “foram apresentadas 1.032 proposições, das quais 607 foram aprovadas. Apresentadas por entidades civis organizadas, há desde sugestões de projetos de lei até requerimentos de audiências públicas”. Para Demo (1994, p. 94), o Estado:

deve manter instâncias públicas que garantam os direitos básicos, como tribunais, lugares para reclamação, instrumentação administrativa e assim por diante. Preservar espaços públicos de equalização das oportunidades, na condição de república, principalmente no sentido de possibilitar o acesso a direitos fundamentais, que não podem estar jungidos a condições prévias de teor econômico e político.

No decorrer dos anos, outros espaços foram sendo criados, com o objetivo de estabelecerem um elo entre o cidadão e a Administração Pública, entre os quais destacam-se as ouvidorias.

Neste capítulo, buscamos fazer uma reflexão sobre o conceito de democracia e a democracia estabelecida no Brasil. Percebeu-se, com isso, que a democracia brasileira é eminentemente nova e também muito frágil.

A luta pela manutenção de seu sistema democrático faz parte de toda a história do Brasil e continua na ordem do dia. Apesar de a Constituição de 1988 (Brasil, 2012) apresentar como princípio a participação popular para controle e fiscalização da gestão pública, essa participação ainda não ganhou forma para se colocar como fomentadora da cidadania brasileira.

Entretanto, os mecanismos de participação popular podem se transformar em instrumentos preciosos de aprendizado, que conduzem à participação como verdadeira forma de democracia, em que as decisões do coletivo são respeitadas e priorizadas, em vez dos interesses individuais e/ou corporativistas.

CAPÍTULO 2 – A IMPLANTAÇÃO DAS OUVIDORIAS NO BRASIL

Neste capítulo, abordamos a contextualização e caracterização das ouvidorias brasileiras, enfatizando sua criação, sua função, suas características e sua atuação no setor público – pontos relevantes para compreendermos a atuação da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará e sua importância como canal de participação popular –, respondendo ao nosso segundo objetivo específico.

2.1 A ouvidoria pública no Brasil

As ouvidorias públicas no Brasil assumem, de acordo com seu papel, uma tarefa importante para a efetivação de uma democracia participativa, ao proporcionarem condições de participação direta do indivíduo na defesa dos seus direitos e no controle social da administração pública.

Segundo Pinto (2011), a ouvidoria na Administração Pública é um meio de proporcionar ao cidadão melhor conhecimento da atividade administrativa, estimulando sua participação. Constitui-se um mecanismo importante de participação e ação cívica, em que o usuário apresenta seus sentimentos em relação aos serviços prestados por determinada instituição pública. Ainda de acordo com Pinto (2011), a ouvidoria deve, portanto, valorizar o sentido democrático da participação cidadã, com base no resultado das manifestações dos cidadãos, constituindo-se como órgão de controle que realiza suas ações com base no desejo da população. Assim, torna-se uma ferramenta de melhoria de gestão em busca da eficiência.

Segundo Menezes (2015), a primeira iniciativa que se aproxima do que hoje se conhece por ouvidoria pública no Brasil data de 1823, por meio de um projeto que previa a composição de um juízo do povo. Contudo, o tema só começou a ser discutido efetivamente a partir do terceiro quarto do século XX. Na década de 1980, com a abertura política na qual se inicia o processo de redemocratização do País, começam a surgir algumas iniciativas no sentido de assegurar a participação social no controle político, como as organizações de bairro e o próprio movimento sindical.

O autor enfatiza a proposta de emenda à Constituição, de autoria do deputado Mendonça Neto, que dispunha sobre a criação de uma Procuradoria-Geral do Povo, destinada à fiscalização dos atos do Poder Executivo, à investigação das violações à lei e à preservação dos direitos fundamentais do cidadão. Porém, a emenda foi arquivada em 1982 por decurso de prazo. De acordo com Menezes (2015, pp. 14-15), apenas em 1986:

Em um cenário socioeconômico conturbado e carente de legitimação, foi criado o primeiro cargo de ouvidor geral público do Brasil, cuja eficácia não se comprovou. O Decreto nº 92.700, de 21 de maio de 1986, instituía em cada Unidade da Federação (UF) a função não remunerada de ouvidor da Previdência Social, autônoma em relação à administração federal e tendo o seu exercício sido considerado de relevante interesse público. Nos termos do Artigo 2º da norma em questão, ao ouvidor seriam levadas “as informações, queixas e denúncias dos usuários do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, cabendo-lhe zelar pela boa administração dos serviços previdenciários e sugerir medidas com esse objetivo”.

Menezes (2015) realça a criação da Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão (CÓDICI), por meio do Decreto nº 93.714, de 15 de dezembro de 1986, visando à defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Federal. Contudo, essa comissão, diferentemente da experiência internacional, não tinha autonomia e independência de ação. Ao corroborar a afirmação de Menezes, Lyra (2004, p. 126) dispõe sobre o fato de essa comissão não ser unipessoal, o que não permitia a resolução dos problemas, ficando ela dissoluta num colegiado:

Trata-se de um órgão que não tem poderes administrativos e que, conseqüentemente, depende, em larga medida, de sua força institucional e das prerrogativas de seu titular para tornar efetivas as suas propostas. Não pode, pois ser diluído em um colegiado, ou ter vários responsáveis, supostamente ouvidores, repartindo as suas funções, em uma mesma instituição, para uma mesma clientela ou, ainda, exercê-las simultaneamente com um outro cargo na administração.

Durante todo o período que marcou a transição democrática do Brasil, consoante os estudos de Menezes (2015), o debate sobre as ouvidorias públicas prevaleceu com muita expressão, a ponto de ser proposta no anteprojeto que resultaria na Constituição de 1998 a criação de uma Defensoria do Povo, em que competiria ao defensor apurar abusos e omissões de qualquer autoridade, bem como indicar aos órgãos competentes medidas imperativas à sua correção ou punição. Contudo, tal proposta não foi contemplada na Constituição de 1988, o que, de acordo

com Lyra (2004, p. 5), foi um prejuízo, pois essa iniciativa poderia ter sido referência para as ouvidorias:

Mas é certo que a não incorporação da figura do Defensor do Povo, em nível federal e nos Estados, no texto constitucional, deixou o nosso ordenamento jurídico sem um referencial que servisse de modelo às ouvidorias públicas criadas no Brasil. Isso explica a marcante heterogeneidade dessa instituição no país, que não agrega elementos suficientes para definir um perfil único do *ombudsman* tupiniquim.

Apesar de não ter sido considerada na Constituição de 1988, o projeto de criação de ouvidorias ficou previsto no artigo 37, § 3º, inciso XXII: a necessidade de a lei disciplinar as formas de participação do usuário, direta e indiretamente, na administração pública, conferindo a qualidade do atendimento ao usuário e avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços, além de prever o acesso do usuário às informações sobre o governo, fato esse que possibilitou a criação das ouvidorias. Nesse sentido, afirma Lyra (2003, p. 3):

A Constituição de 1988, ao consagrar, junto aos mecanismos de representação, o princípio de participação direta na gestão pública produziu – ou inspirou – a emergência de diversos institutos de gestão ou fiscalização de políticas públicas, que corporificam essa práxis participativa [...].

Conforme Quintão e Cunha (2018), as ouvidorias atuam como um importante canal entre a sociedade e as instituições, principalmente quando se trata de os órgãos públicos. As demandas expressas pela sociedade devem servir de apoio para melhoria dos serviços oferecidos. O número de ouvidoria como em setores públicos vem crescendo vertiginosamente desde a criação da primeira ouvidoria pública do Brasil. De acordo com o Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA (2021), atualmente, existem 896 ouvidorias para o exercício da cidadania em vários segmentos da administração pública, como especificado abaixo:

- Poder Executivo Federal – 145 ouvidorias;
- Poder Judiciário (União, Estados e DF) – 62 ouvidorias;
- Poder Legislativo (União, Estados, DF e Municípios) – 12 ouvidorias;
- Ouvidorias estaduais e DF – 478 ouvidorias;
- Ouvidorias municipais – 182 ouvidorias;
- Ouvidorias de polícias – 17 ouvidorias.

Percebe-se que, a partir da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2012), tem-se buscado atender os preceitos legais para garantir a participação e afunilar a comunicação entre as instituições e o cidadão, de modo a fazer valer seus direitos junto à Administração Pública, assegurando o regime democrático. Hoje, as ouvidorias brasileiras contam com uma grande rede para ajudar em seu funcionamento, inclusive na integração de ações em todo o Estado brasileiro. Prevista pelo Decreto nº 9.492/2018, a rede realiza ações de formação e capacitação para os agentes públicos em matéria de ouvidoria, acesso à informação, simplificação de serviços, entre outros.

2.2 Conceitos de ouvidoria no Brasil

De acordo com Quintão (2019), existe um conflito em relação ao conceito do papel da ouvidoria. O autor apresenta três teorias: ouvidoria como instrumento de gestão, ouvidoria como canal de comunicação organizacional e ouvidoria como instância participativa. A primeira teoria abordada por Quintão (2019) estaria a serviço da gestão pública: está fortemente focada na eficiência, utiliza o mesmo padrão do “mercado”, ou seja, volta-se para o uso de técnicas gerenciais de gestão. O ouvidor está subordinado à empresa, uma vez que é escolhido e nomeado pelo gestor, a ouvidoria atua, nesse espaço, por meio dos serviços de atendimento ao cidadão (SAC), com foco mais para a qualidade do serviço e do produto.

A ideia da ouvidoria como instrumento de gestão a compreende como um termômetro para a melhoria dos serviços públicos ofertados, ou o para o aperfeiçoamento do órgão e sua modernização administrativa (Lyra, 2008). A sua atuação seria de dentro para dentro, para auxiliá-la no controle interno e na avaliação dos procedimentos e dos resultados da gestão pública (Antero, 2014; Baesso, 2013; Antunes, 2010). A racionalidade preponderante é a instrumental e material, baseada em adequação de meios e fins e cálculos de demanda, visando à satisfação utilitária e pontual dos cidadãos [...] (Quintão, 2019, pp. 303-304).

A segunda teoria aborda, de acordo com o autor, a ouvidoria como um canal de comunicação. Esse tipo de ouvidoria busca mediar os conflitos e estabelecer um bom relacionamento com o usuário; procura usar uma linguagem clara e objetiva, mantendo o vínculo entre a organização pública e o cidadão; busca agradar tanto a organização quanto o usuário, fazendo um papel de dupla representação. Dessa maneira,

[...] a ouvidoria como um canal de comunicação, parte de estudos que consideram a ouvidoria como uma mídia organizacional. Nesse canal, a ouvidoria tem a função de ser um espaço que estabelece uma relação bilateral, com trocas comunicativas e dialógicas entre o cidadão e a organização pública (lasbeck, 2010). A interface sócio-estatal configuraria uma colaboração informativa entre esses dois polos, informando-se e comunicando-se (Quintão, 2019, p. 304).

A terceira vertente apresentada por Quintão (2019) apresenta a ouvidoria como uma instância participativa: busca aproximar o usuário da instituição e atua por meio do diálogo e do fornecimento de informações úteis para satisfazer as necessidades do cidadão. O ouvidor é eleito democraticamente e busca a satisfação do usuário, em detrimento da instituição. Essas

instâncias de participação social, além de aumentarem a relação da ouvidoria com a sociedade civil e sua presença no ciclo de políticas públicas, o que incrementaria a sua integração com outras instituições participativas, e aperfeiçoaria o processo de prestação de contas (Quintão, 2019, p. 313).

Para o autor, a ouvidoria como instrumento de gestão distancia-se de uma ouvidoria com teor participativo. A ouvidoria como canal de comunicação tem traços muito semelhantes aos da ouvidoria como canal de participação, dela se aproximando, e podendo as duas até serem confundidas. Entretanto, enquanto uma se preocupa em mediar os conflitos buscando ficar bem tanto com o cidadão quanto com a organização pública, a outra se coloca exclusivamente na defesa dos direitos do cidadão, em detrimento dos interesses organizacionais.

Quintão (2019) define, assim, três conceitos de ouvidorias públicas. Contudo, apenas a ouvidoria como instância de participação pode conferir um teor democrático preconizado na legislação brasileira, embora esse tipo de ouvidoria, para melhor atender, busque ter, também, um bom canal de comunicação com a população, buscando a eficiência e modernização do atendimento. O diferencial é que, numa ouvidoria com vertente democrática, o povo sempre está em primeiro lugar.

2.3 Características da ouvidoria pública brasileira

No Brasil, conforme já enunciado, as ouvidorias públicas assumem uma tarefa importante para a efetivação de uma democracia participativa, de acordo com seu papel, proporcionando as

condições de participação direta do indivíduo, tanto na defesa de seus direitos quanto no controle social da administração pública. Contudo, conforme explica Quintão (2019), uma ouvidoria pode assumir uma característica mais democrática ou mais modernizante.

Segundo o autor, numa vertente democrática, as ouvidorias são criadas por pressão da sociedade civil e defendem a autonomia do ouvidor para que possa realizar sua função em defesa do povo. O ouvidor precisa ter autonomia e, para tanto, ser eleito de forma indireta, mediante uma lista tríplice, com entidades da sociedade civil, externa ao poder político e de maneira independente. Como vertente democrática, a ouvidoria deve preocupar-se em estimular a participação da sociedade.

Segundo Lyra (2004), esse modelo de ouvidoria pública tem ganhado a simpatia do povo e, assim, se configurado como um canal de participação e cidadania. Contudo, para cumprir esse papel, faz-se necessário que o ouvidor tenha autonomia e seja independente de atribuições políticas ou partidárias.

Já em relação à ouvidoria na sua vertente modernizante, Quintão (2019) alerta que, assim como na vertente democrática, ela demonstra preocupação com a melhoria dos serviços públicos. Entretanto, para ela, os cidadãos são apenas clientes. Sua preocupação gira em torno da eficácia. Seu objetivo é apenas atender a reivindicação do usuário, para que ele não utilize outros meios de reivindicação, como a própria justiça. Lyra (2004), reforçando as ideias de Quintão (2019), afirma que, nesse tipo de ouvidoria, valoriza-se, sobretudo, a eficiência, voltando-se primordialmente aos interesses da modernização do aparato estatal, buscando adequar os serviços públicos à necessidade do mercado e mantendo-se sempre atualizado com as inovações tecnológicas no sistema produtivo. Lira (2004, p. 6) associa a ouvidoria modernizante à formação técnica, em que o ouvidor, apesar de não ter autonomia, permanece no cargo por período indeterminado.

O paradigma modernizante está, em muitos casos, associado a uma concepção de ouvidor como alguém que se capacita para a função por meio de um curso, sendo, portanto, a sua formação técnica requisito indissociável para o exercício do cargo. Esse cargo poderá ser exercido por um longo período, ou mesmo em caráter permanente, encarado quase como se fosse uma profissão.

Por sua vez, Quintão (2019, p. 7) chama a atenção para o fato de que a nomeação do ouvidor é “feita pela livre escolha do órgão a ser supervisionado, atrelando, dessa forma, as ações do ouvidor predominantemente à busca da eficácia e da modernização administrativa, e não a interpelação dos direitos dos cidadãos”.

Segundo Lyra (2004), é preciso entender que não existe um modelo puro de ouvidoria, uma absorve traços da outra. Dessa maneira, tanto quanto as ouvidorias que mostram traços mais fortes de uma vertente predominantemente democrática precisam ter em foco a eficácia e a eficiência de seu atendimento, as ouvidorias que apresentam traço mais modernizador precisam também atender mostrando interesse na resolução do problema. Assim, apesar de as características definidas pelos autores para as ouvidorias públicas brasileiras serem bastante distintas, todas, ao seu modo, contribuem para a participação popular.

2.4 Atuação da ouvidoria na administração pública

Com a Constituição de 1988 (Brasil, 2012), vários canais de participação popular foram efetivados na busca de fomentar a democracia no Brasil, principalmente em relação ao setor público, que presta serviços à sociedade. Em vários artigos, é possível perceber nitidamente essa premissa, como foi apresentado no capítulo anterior.

O controle social pode ser considerado o maior dos controles aplicados na utilização dos recursos públicos. Para Pinho e Magalhães Junior (2017), a sociedade precisa ser esclarecida e ter interesse na cidadania, fortalecendo a democracia. A participação social pode ser exercida diretamente pelo cidadão ou pela sociedade organizada como controle externo dos atos da administração pública.

De acordo com Pinto (2011), a participação social no setor público é uma condição necessária para o exercício da cidadania, por meio do controle e fiscalização desses setores da sociedade. Isso caracteriza o ato de participar como um dever cívico, que deve fazer parte da vida do cidadão consciente de seus deveres.

Para fazer valer seus argumentos, a autora cita a Constituição (Brasil, 2012), afirmando que ela fixa normas que garantem a prática do controle social dos atos da administração pública, seja individualmente ou coletivamente. A autora faz menção ao artigo 5º, XXXIII, que trata da garantia do direito à informação dos órgãos públicos, sem pagamento de taxas, em forma de certidão, no prazo de quinze dias. Para a autora, essa norma expressa uma importância singular para o controle social dos atos da administração pública. Dessa forma:

Por via de exceção ou de defesa, qualquer cidadão poderá questionar a constitucionalidade dos atos da administração pública, em qualquer juízo. Os cidadãos ou entidades, ao constatarem qualquer irregularidade em atos dos agentes da administração pública, além da faculdade de proporem ação popular, poderão encaminhar representação aos Tribunais de Contas, ao Ministério Público, às Ouvidorias e às Corregedorias. Assim, as representações também são uma forma de controle social dos atos da administração pública (Pinto, 2011, p. 33).

Para a autora, a ouvidoria na Administração Pública é um meio de proporcionar ao cidadão um melhor conhecimento da atividade administrativa, estimulando sua participação, o que faz dessa ouvidoria um mecanismo importante de controle social, em que o usuário apresenta seus sentimentos em relação aos serviços prestados por determinada instituição pública. A ouvidoria deve, portanto, ainda de acordo com Pinto (2011), valorizar o sentido democrático da participação cidadã, com base no resultado das manifestações dos cidadãos, constituindo-se como órgão de controle que realiza suas ações com base no desejo da população, tornando-se uma ferramenta de melhoria de gestão em busca da eficiência.

Corroborando as ideias de Pinto (2011), Pinho e Magalhães Junior (2017) reverberam que a função de ouvidoria na Administração Pública é a de aprimorar as atividades do serviço com base na escuta do cidadão, seja ouvindo suas queixas, denúncias, elogios ou sugestões, configurando-se, assim, não apenas como um elo entre o cidadão e a administração pública, mas também como um instrumento de participação e transparência. Ao tomar como base as reclamações recebidas, a análise desses dados deve servir a dois propósitos:

informar a estrutura gerencial do órgão reclamado sobre a incidência de problemas, servindo como indutor de mudanças estruturais, e (2) informar ao público sobre as mudanças introduzidas na estrutura como resultado da atividade, além de formar uma base de dados para eventuais estudos de aperfeiçoamento técnico da gestão [...] A Ouvidoria Pública atua, fundamentalmente, no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do

exercício da cidadania repercutam na melhoria dos serviços públicos prestados (Pinho; Magalhães Junior, 2017, p. 115).

Ao apresentarmos as ideias de Pinto (2011) e Pinho e Magalhães Junior (2017) sobre a função da ouvidoria no setor público, queremos refletir sobre a tarefa da ouvidoria em colocar-se ao lado do cidadão, fomentando a democracia, ao ouvir e atender as demandas recebidas. Como verificamos em Pinto (2011), as ouvidorias estão se consolidando dentro do espaço das instituições públicas, mesmo diante da realidade brasileira, de um país que inicia lentamente uma cultura de participação popular. Para a autora, a ouvidoria pública, como um instrumento de cidadania, deve ter seu foco na equidade, no processo participativo, para realizar uma gestão pública em consonância com os desejos da população, além de resolver conflitos extrajudicialmente. Mas, sobretudo, agir com eficiência, garantindo a melhoria da gestão pública.

Com a realização deste capítulo, foi possível verificar os conceitos e caracterização da ouvidoria no Brasil, mais especificamente da ouvidoria pública; pôde-se também verificar a importância da ouvidoria para o controle social e para fomentar a cidadania, como um canal de participação, defesa e fiscalização dos direitos dos cidadãos. A ouvidoria na gestão pública, além de ser um canal de comunicação direto entre o cidadão e o Estado, buscar solucionar conflitos e responder às mais diversas manifestações advindas da sociedade brasileira, tem o imperioso papel de constituir-se como mecanismo do exercício da participação popular, fortalecendo a democracia brasileira.

A Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, objeto deste estudo, constitui-se como uma ouvidoria pública e, conforme o seu *website*, propõe-se ser um mecanismo de fomentação da democracia participativa. No próximo capítulo, serão analisadas as características e atuação desta Ouvidoria, que contribuem para a efetivação desta premissa. Para tanto, faremos primeiramente uma rápida apresentação do Tribunal de Contas do Ceará considerando ser importante para melhor compreendermos a sua Ouvidoria.

CAPÍTULO 3 – A OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE-CE)

O presente capítulo aborda o estudo de caso desta investigação, ou seja, a Ouvidoria do TCE-CE, procurando compreender de que forma a Ouvidoria tem se assumido como instância de participação dos cidadãos cearenses, contribuindo para o fortalecimento da democracia participativa. Consideramos importante expor, em primeiro olhar, uma contextualização e apresentação do Tribunal de Contas do Ceará, onde a Ouvidoria está localizada. Em seguida, versamos sobre a ouvidoria do TCE-CE, refletindo sobre seus relatórios gerenciais expostos no *website* do TCE-CE, objetivando identificar as principais contribuições do cidadão ao sistema de Ouvidoria do TCE-CE, as quais justificam a democracia participativa. Por fim discorremos sobre a atuação dessa Ouvidoria para o fortalecimento da democracia participativa, por meio da análise de entrevistas realizadas a funcionários (servidores) e ao Ouvidor do TCE-CE, avaliando seus pontos fortes e fracos, e sempre com base no referencial teórico escolhido como base desta investigação.

3.1 Enquadramento histórico-institucional do TCE-CE

Tal como referido, este ponto faz algumas considerações sobre a história e ações do Tribunal de Contas do Ceará (TCE), para podermos compreender a essência da sua ouvidoria, visto que ambos estão intrinsecamente ligados.

O Tribunal de Contas do Ceará foi criado em 5 de outubro de 1935. De acordo com Siqueira e Maciel (2019), a primeira resolução da Corte de Contas foi assinada em 14 de outubro daquele ano. Na sua trajetória sofreu interrupção das suas atividades em dois períodos. O primeiro, teve duração de mais de seis anos, de julho de 1939 a dezembro 1945, o segundo deu-se a 25 de fevereiro de 1946 e perdurou por menos de seis meses. As suas atividades recomeçaram em 1.º de agosto do mesmo ano.

Segundo os autores supracitados, a Constituição Estadual (1989) assegura ao Tribunal de Contas a sua existência, bem como define o número de ministros fixado em cinco. Estabelece as normas

para o provimento dos cargos, com a exigência de provas de títulos, idade maior que 30 anos e ser nomeado pelo Governador do Estado após aprovação da Assembléia Legislativa. Em 1948, através da lei 212, são definidas as competências do Tribunal de Contas do Ceará, onde passa a atuar com instituição auxiliar dos poderes e disciplinando a sua área de atuação. Em 1948, através do seu Regimento Interno, referendado pela Lei Orgânica Estadual, é definida a sua estrutura operacional e organizacional consolidando assim, a criação do TCE.

Nos períodos de sua atuação, o TCE, conforme, Siqueira e Maciel (2019), passa por alterações até aproximar-se das aspirações da sociedade em outubro de 1969, ganhando uma nova Lei Orgânica que passa por alterações em 1971, 1972, 1975, 1979, 1989 por força da nova Constituição do Estado. A Lei Orgânica nº 12.509, atualmente em vigor, data de 06 de dezembro de 1995. Nela estão definidas a natureza, a competência e a jurisdição do TCE. Em 2017, o TCE-CE, assume as competências do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE), a partir da extinção deste.

O TCE-CE fica localizado em Fortaleza, na Rua Sena Madureira, 1047, Centro, CEP 60055-080, telefone (85) 3488.5900, e funciona de segunda a sexta-feira, das 8h às 12h e das 14h às 18h. É constituído por sete conselheiros. Suas sessões plenárias são dirigidas pelo presidente e, nos seus impedimentos, sucessivamente, pelo vice-presidente ou pelo conselheiro mais antigo. Sua estrutura é composta por: Plenário; Primeira e Segunda Câmaras; Comissões; Corregedoria; Ouvidoria; e Serviços Auxiliares. É uma instância da administração pública, responsável pelo controle de bens e recursos públicos do Estado, favorecendo a ética na gestão pública e buscando a garantia da cidadania.

No seu *website* encontra-se um pouco de sua história, composição, estrutura organizacional, regimento, entre outras informações que possibilitam conhecer o TCE-CE.

A sua identidade organizacional pode ser caracterizada com base nos quesitos abaixo transcritos:

Propósito: Cuidar do que é de todos, melhorando vidas.

Missão: Exercer o controle externo, fiscalizando e orientando a aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Visão: Ser reconhecidamente uma instituição de excelência no controle e aprimoramento da Administração Pública.

Valores:

- Efetividade: atuação com orientação para resultados com qualidade e celeridade;
- Inovação: incentivo à criatividade para o desenvolvimento de soluções;
- Transparência: promoção do acesso às informações de maneira clara, objetiva e tempestiva;
- Respeito às pessoas: valorização do ser humano, respeito às diferenças e desenvolvimento de competências, em prol da satisfação pessoal e profissional;
- Ética: honestidade, moralidade, independência e imparcialidade;
- Sustentabilidade: desenvolvimento de ações sem comprometer as gerações futuras;
- Cooperação: liderança pelo exemplo e integração entre as áreas do Tribunal, instituições e sociedade.

A identidade organizacional do TCE-CE revela que essa instância procura agir dentro dos mais altos conceitos de moralidade, buscando realizar um bom atendimento e despontar para o exercício de uma gestão democrática.

De acordo com Aguiar (2015), o TCE-CE tem como objetos o combate e prevenção à ilegalidade, à corrupção, ao descaso, ao desperdício, às falhas não intencionais e ao uso impessoal da máquina pública. Para tanto, precisa realizar constantes auditorias, inspeções e avaliação da gestão, de modo a buscar a eficiência e eficácia na realização de seu trabalho. Teixeira (2015, p. 54), apresenta o TCE-CE como:

Responsável pelo controle externo das contas públicas do Estado. Fiscaliza e julga a correta aplicação dos recursos públicos pelo governo estadual e seus gestores. No decorrer do ano, exerce suas funções agindo de ofício, ou seja, por iniciativa própria, quando observa indícios de irregularidades, ou a partir de representações de outros órgãos ou do oferecimento de denúncias, acompanhadas de indícios, por parte do

Tribunal de Contas da União, dos Municípios, da sociedade, de parlamentares, do Ministério Público, de entidades etc.

Para estimular a participação e o controle social nas ações que fazem parte de sua função, de acordo com Teixeira (2015), o TCE-CE, em cumprimento à Lei de Acesso à Informação, realiza suas sessões abertas ao público. O Tribunal conta com a Ouvidoria (alvo desta pesquisa) e um número para ligações gratuitas (0800 079 6666), dedicando-se ao atendimento à população, por uma via direta, para denúncias, reclamações, sugestões, entre outras demandas. Conta com a Controladoria da Casa, “um órgão que fornece ao presidente uma visão mais detalhada acerca dos atos do Tribunal (como contratos e licitações)” (Teixeira, 2015, p. 62).

Além desses canais, o autor elucida que o TCE-CE conta com a Corregedoria da Casa, cujo alvo são as denúncias em relação ao atendimento dos conselheiros e servidores, desvios de condutas, entre outras faltas. Outro suporte que confere a transparência do TCE-CE, segundo o autor, é o seu *website*, em que estão disponibilizadas, de forma objetiva e didática, as principais informações que ajudam na fiscalização da sociedade.

Sendo o TCE-CE uma instância de administração pública, conforme relata Teixeira (2015), para o TCE-CE, a participação é um fator muito relevante, uma vez que, a partir das leituras feitas por outros órgãos ou das denúncias recebidas por parte das várias instâncias da sociedade, o TCE-CE possibilita que sejam tomadas as atitudes devidas, além de poder iniciar uma fiscalização a partir da apresentação das denúncias recebidas pelos cidadãos. No entanto, essa fiscalização partirá, necessariamente, de indícios concretos, a fim de evitar desperdício de recursos financeiros e de pessoal.

Outras ações importantes, realizadas pelo TCE-CE, que descaracterizam a instância como apenas fiscalizadora e punitiva, são as orientações por meio da educação, buscando prevenir delitos. Essas ações, ligadas à educação, favorecem a proatividade do TCE-CE, na busca de maior aproximação com a sociedade.

3.2 Ferramentas disponíveis para a participação dos cidadãos na Ouvidoria do TCE-CE

Os sistemas de ouvidoria dos Tribunais de Contas têm o dever de contribuir para o fortalecimento da democracia participativa, tornando-se um recurso disponibilizado ao cidadão para atuar nas decisões de interesse coletivo. O papel precípua da ouvidoria é o de incrementar a participação da sociedade na gestão, fiscalização e controle das ações governamentais e, também, de todos aqueles responsáveis por recursos financeiros, bens e valores públicos, visando ao exercício da cidadania em prol de melhorias na administração pública, para o alcance das necessidades sociais.

Em consonância com o TCU, o TCE-CE implantou, em 2014, o seu sistema de ouvidoria, localizada na Rua Sena Madureira, 1047, Centro, Fortaleza/CE. A Ouvidoria conta com a colaboração de um Conselheiro/Ouvidor, um Assessor e uma equipe composta por cinco funcionários. Atua com recursos em que o cidadão pode se manifestar pessoalmente a respeito de alguma situação por meio dos números: 162 (ligação gratuita), (85) 3218-1522 e (85) 3218-2516; ou ainda por meio de envio de mensagens para o e-mail: ouvidoria@tcm.ce.gov.br.

A Ouvidoria do TCE-CE foi criada em 2014, período da história do Brasil em que a participação popular recebia um olhar especial por parte da sociedade, lembrando as palavras de Lyra (1996) a respeito do aprimoramento das liberdades públicas ocorridas a partir de 2003, e do regime democrático em que foram criadas e disseminadas as ouvidorias públicas no país.

No *website* do TCE-CE (2021), elucida-se que sua ouvidoria destina-se a atender o cidadão, incentivando o exercício da cidadania sob vários enfoques, dentre os quais a função de ouvir críticas, reclamações, sugestões e elogios relacionados a atitudes e serviços prestados, tanto pela própria Corte de Contas como pelos órgãos por ela fiscalizados. Para incentivar a boa gestão e a verificação dos recursos públicos, a Ouvidoria do TCE-CE também tem como função comunicar irregularidades, as quais poderão ensejar a abertura de processos de denúncia, representação e auditoria.

Objetivando incrementar a participação dos cidadãos, a Ouvidoria do TCE-CE implementou algumas ações, que estão identificadas na Tabela 1:

Tabela 1 – Ações implementadas pela Ouvidoria do TCE-CE para promover a participação cidadã

<ul style="list-style-type: none"> • Construção do sistema eletrônico na página: www.tce.ce.gov.br/ouvidoria-2 com várias funcionalidades, entre as quais os canais de comunicação com o cidadão por <i>e-mail</i>, fac-símile, telefone, correspondência via postal e via presencial;
<ul style="list-style-type: none"> • Espaço para manifestações de elogio, crítica, sugestão, reclamação, comunicação de irregularidade por parte dos cidadãos por meio dos referidos canais de comunicação;
<ul style="list-style-type: none"> • Realizações de visitas a outras Ouvidorias, dentro e fora do Estado, visando a dar ciência de sua instalação e promover uma articulação com outros órgãos;
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do planejamento estratégico a partir dos objetivos estratégicos do Tribunal, relacionados à participação cidadã e à transparência;
<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilização na página da Ouvidoria da Carta de serviços ao cidadão, com sua inclusão, também, para maior conhecimento público, no sistema similar do Poder Executivo do Estado do Ceará;
<ul style="list-style-type: none"> • Organização e fomento do I Encontro de Ouvidorias realizado no TCE/CE, o qual contou com a presença de um público de Ouvidores, palestrantes e servidores públicos, e também de muitos cidadãos que, inclusive, promoveram discussões e debates significativos sobre o papel das Ouvidorias e outros temas de interesse público.

Fonte: Website da Ouvidoria <https://www.tce.ce.gov.br/>

Com base nos dados referenciados no *website* da Ouvidoria e na leitura de Quintão (2019) sobre a ouvidoria como instância participativa, em que o autor afirma que uma ouvidoria com teor democrático e participativo prioriza a defesa dos direitos dos cidadãos, mas, também cuida da eficiência na prestação dos serviços públicos, podemos inferir que a Ouvidoria do TCE-CE vem buscando efetivar ações que vislumbrem a participação popular, ações que buscam incentivar a população cearense a participar mais efetivamente, realizando o pleno exercício da democracia.

Para demonstrarmos que a Ouvidoria é de fato um instrumento que fortalece a democracia participativa apresentamos agora uma análise dos relatórios gerenciais, expostos no *website*, de que foram coletados dados sobre a participação dos cidadãos mediante o uso das ferramentas disponibilizadas, desde sua criação até o ano de 2020. Esses relatórios estão dispostos e revelam dados a cada trimestre. Para efeito desta investigação, organizamos os dados

anualmente, possibilitando um comparativo de cada ano em relação à atuação da ouvidoria do TCE-CE.

De acordo com o relatório de gestão de 2018, com a extinção dos Tribunais de Contas Municipais, a ouvidoria do TCE Ceará, que recebia, predominantemente, registros para averiguação de *status* de processos de aposentadoria e pensão, além de eventuais manifestações para a verificação de processos no âmbito do Estado, passou a incorporar questionamentos e comunicações de irregularidades relacionados às seguintes temáticas: Licitações Municipais; Contratos Administrativos; Nepotismo; Contratação irregular de pessoal; Acumulação ilegal de cargos; Incompatibilidades de horários de servidores públicos; Obras abandonadas/paralisadas.

Com base nos relatórios gerenciais de 2014 a 2020, fez-se, na tabela 2, um balanço que apresenta os dados em relação ao tipo de mensagens, ao atendimento e ao tipo de usuário que, de algum modo, teve participação durante cada ano.

Tabela 2 – A participação cidadã na Ouvidoria do TCE-CE (Agosto 2014 – Dezembro 2020)

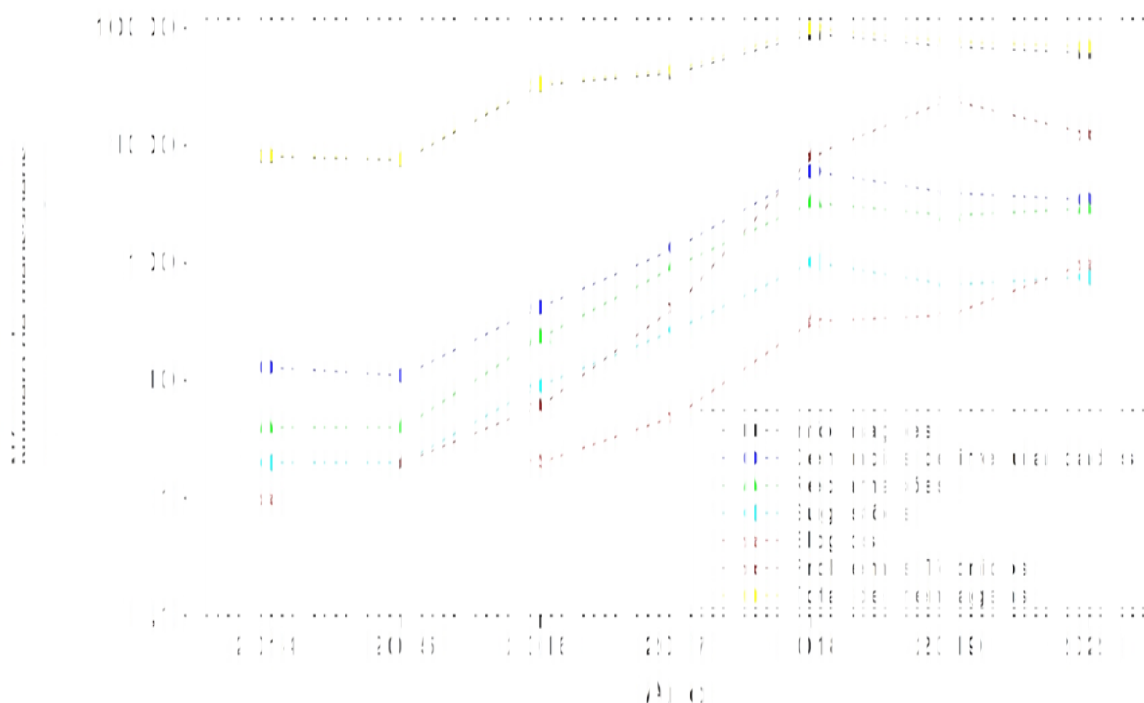
Agosto a dezembro de 2014 (ano de criação da Ouvidoria)
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE MENSAGENS: 806 solicitações de informações; 13 comunicações de irregularidades; 4 reclamações/críticas; 2 sugestões; 1 elogio.
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE ATENDIMENTO: 0 e-mail, 695 telefônicos; 99 pela internet; 32 presenciais.
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE USUÁRIOS: 797 cidadãos (sociedade); 20 gestores; 9 servidores.
Janeiro a dezembro de 2015
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE MENSAGENS: 749 solicitações de informações; 11 comunicações de irregularidades; 4 reclamações/críticas; 2 problemas técnicos; 2 sugestões; 0 elogio.
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE ATENDIMENTO: 104 e-mails; 547 telefônicos; 35 pela internet; 160 presenciais.
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE USUÁRIOS: 752 cidadãos (sociedade); 5 gestores; 11 servidores públicos.
Janeiro a dezembro de 2016
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE MENSAGENS: 3.255 solicitações de informações; 42 comunicações de irregularidades; 23 reclamações/críticas; 6 problemas técnicos; 9 sugestões; 2 elogios.
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE ATENDIMENTO: 111 e-mails; 2.304 telefônicos; 196 internet; 534 presenciais.

<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE USUÁRIOS: 3.257 cidadãos (sociedade); 17 gestores; 56 servidores públicos.
Janeiro a dezembro de 2017
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE MENSAGENS: 4.126 solicitações de informações; 135 comunicações de irregularidades; 95 reclamações/críticas; 43 problemas técnicos; 27 sugestões; 5 elogios.
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE ATENDIMENTO: 135 e-mails; 2.594 telefônicos; 586 pela internet; 1.117 presenciais.
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE USUÁRIOS: 4.113 cidadãos (sociedade); 106 gestores; 213 servidores públicos.
Janeiro a dezembro de 2018
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE MENSAGENS: 7.073 solicitações de informações; 492 comunicações de irregularidades; 268 reclamações/críticas; 719 problemas técnicos; 91 sugestões; 27 elogios.
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE ATENDIMENTO: 2.556 e-mails; 2.594 telefônicos; 586 pela internet; 1.117 presenciais.
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE USUÁRIOS: 4.113 cidadãos (sociedade); 106 gestores; 213 servidores públicos.
Janeiro a dezembro de 2019
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE MENSAGENS: 6.943 solicitações de informações; 396 comunicações de irregularidades; 254 reclamações/críticas; 2.447 problemas técnicos; 65 sugestões; 36 elogios.
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE ATENDIMENTO: 2.464 e-mails; 3.053 telefônicos; 449 pela internet; 994 presenciais.
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE USUÁRIOS: 6.405 cidadãos (sociedade); 1.439 gestores; 2.227 servidores públicos.
Janeiro a dezembro de 2020
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE MENSAGENS: 6.162 solicitações de informações; 346 comunicações de irregularidades; 291 reclamações/críticas; 1.271 problemas técnicos; 76 sugestões; 99 elogios.
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE ATENDIMENTO: 2.019 e-mails; 2692 telefônicos; 2.350 pela internet; 384 presenciais.
<ul style="list-style-type: none"> • TIPOS DE USUÁRIOS: 5.890 cidadãos (sociedade); 1.029 gestores; 1.546 servidores públicos.

Fonte: Website da Ouvidoria <https://www.tce.ce.gov.br/>

Dessa maneira, em relação as manifestações recebidas, temos em 2014: 1.692; em 2015, foram 1.922; em 2016, aumentaram para 3.129; em 2017, houve um crescimento muito significativo passando para 10.304; em 2018, constam 8.670; já em 2019, verificamos 10.171; e, em 2020, a participação volta a cair um pouco, com 8.245 manifestações recebidas. Para melhor ilustrar a participação da população cearense, por meio da Ouvidoria do TCE-CE, os dados colhidos supracitados foram sumarizados nos Gráficos 1, 2 e 3.

Gráfico 1 – Número de mensagens totais, em escala logarítmica e com diferenciação por categoria, recebidas pela Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020



Fonte: Elaboração própria a partir do Website da Ouvidoria <https://www.tce.ce.gov.br/>

Esses resultados mostram que a Ouvidoria do TCE-CE tem sido crescentemente requisitada. O número total de mensagens apresenta tendência de crescimento desde que o serviço da ouvidoria foi estabelecido. É notório que há predominância de mensagens relativas a pedidos de informação, muito embora a comunicação de irregularidades não seja um número muito expressivo, é justamente essa demanda que vai conferir o principal papel da ouvidoria, que é favorecer o controle social pelos cidadãos.

A agregação e análise dessas reclamações recebidas servem de base para dois procedimentos importantes: informar o corpo gerencial do organismo sobre a incidência de problemas, e indicar mudanças estruturais. Além de buscar soluções extrajudiciais de conflito, atua como mediadora eficaz, acelera a solução dos litígios, desonera a administração e incorpora a lógica da pacificação social na Administração Pública (Pinto, 2011, p. 35).

As críticas e as sugestões devem ser consideradas uma forte ferramenta de estudo e análise, pois, por meio delas, pode-se conferir o grau de satisfação/insatisfação da população em relação ao serviço prestado pelo TCE-CE. As críticas revelam o descontentamento do usuário com a instituição, enquanto as sugestões devem ser vistas como o movimento da população para melhorar a qualidade dos serviços prestados. A elevada quantidade de mensagens relativas a problemas técnicos demonstra que os sistemas de comunicação adotados pela ouvidoria necessitam de melhorias.

Percebe-se que o movimento é de crescente participação. E, embora o número de denúncias seja elevado, é muito menor que os pedidos de informação. Com base nesses dados, pode-se inferir que esse modo de participação pode ser consequência de um relacionamento deficitário da população com o TCE-CE. Dessa maneira, deve-se investir em campanhas educativas (para que o número de contatos para informações diminua) que consciencializem a população da importância da denúncia de irregularidades, assim como também das sugestões. Com base nessas informações, a ouvidoria poderá melhorar o seu atendimento.

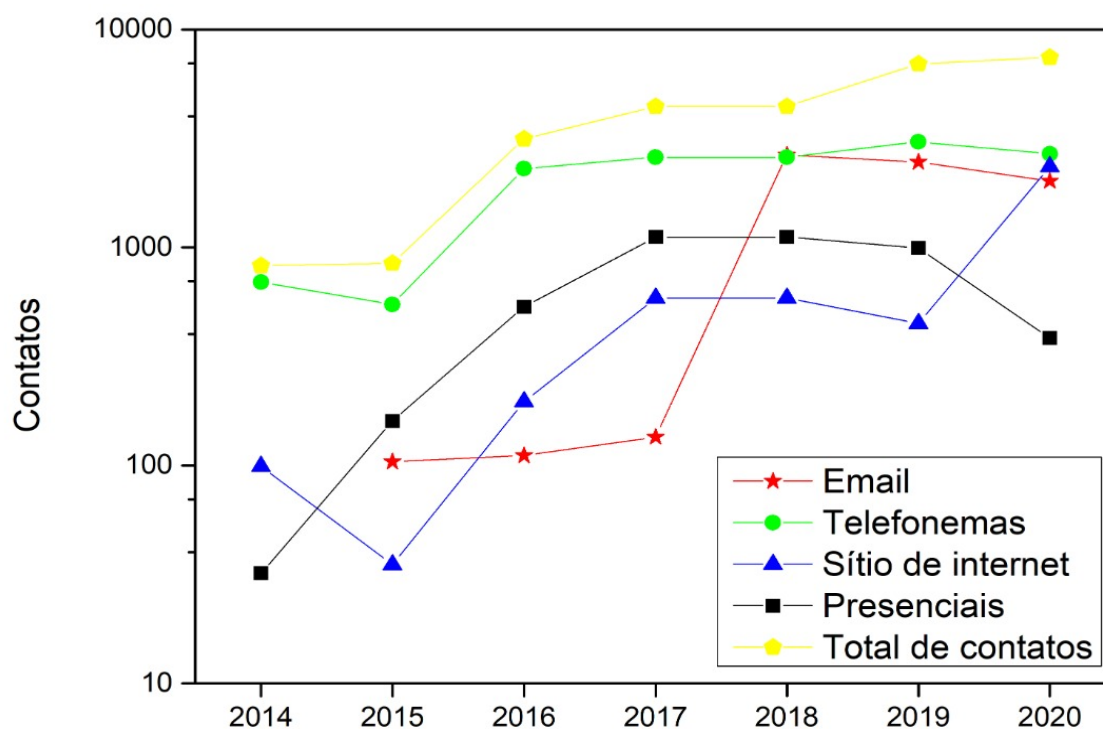
Demo (1996), ao elencar os cinco canais de participação que podem ser aplicadas no âmbito local, aponta a educação como formação para a cidadania, que pode conduzir os cidadãos a participarem de forma consciente do seu papel na história, sabendo dos problemas e buscando soluções. Considere-se o papel da Ouvidoria do TCE-CE:

Esta é a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Um espaço para você exercer a sua cidadania e fazer o controle social das contas públicas. Por meio dos canais de comunicação disponíveis nesta página, você pode registrar elogios, sugestões, reclamações, solicitar informações e comunicar irregularidades sobre os serviços prestados pela administração pública estadual e dos municípios cearenses. Aqui na Ouvidoria, o cidadão contribui com a fiscalização para que os recursos públicos sejam aplicados de forma correta e eficiente (*website* da Ouvidoria do TCE-CE).

Uma das atribuições da ouvidoria é fornecer informações, contudo não deveria ser essa a principal forma de participação da população, visto que a ouvidoria é o elo entre o cidadão e a administração pública. Esse instrumento, colocado à disposição da população, deve ser melhor utilizado. A população, de maneira consciente e esclarecida dos seus direitos e deveres, pode manifestar sua aprovação, insatisfação ou reivindicação em relação aos serviços públicos prestados pelo TCE-CE, assim como verificar a aplicação dos recursos públicos de maneira correta e eficiente, conforme está exposto no *website* da ouvidoria.

O Gráfico 2 mostra a discriminação das mensagens, em escala logarítmica e por categoria de contato, recebidas pela Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020. Os dados mostram que, desde a sua criação, os cidadãos têm-se engajado participando na forma de telefonemas, correios eletrônicos, presencialmente ou pela *internet*, seja para solicitar informações, fazer críticas ou elogios.

Gráfico 2 – Discriminação das mensagens, em escala logarítmica e por tipo de contato, recebidas pela Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020



Fonte: Elaboração própria a partir do Website da Ouvidoria <https://www.tce.ce.gov.br/>

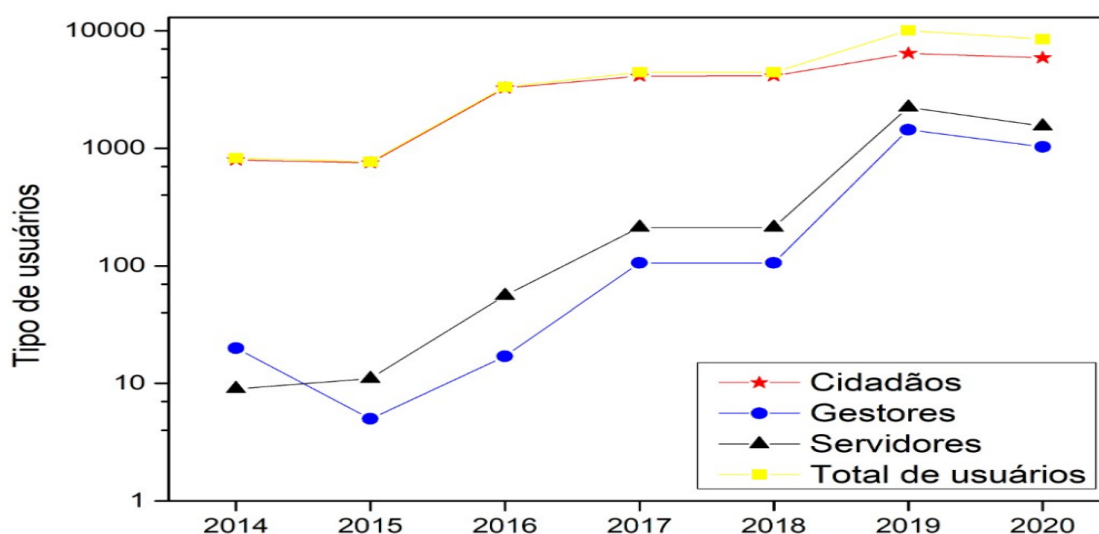
Com relação ao tipo de atendimento, pode-se deduzir que o endereço eletrônico para contato, vem ganhando espaço a cada ano. Contudo, o telefone ainda é a principal ferramenta utilizada pelos cidadãos, apesar do considerado número de uso da internet.

Acredita-se que o método de contato por meio dos telefonemas proporciona maior segurança ao usuário, visto que ele pode verbalizar a sua demanda, ouvir a voz do servidor e, dependendo da demanda, pode até receber orientações imediatamente.

O Gráfico 3 mostra a relação entre os tipos de usuários do sistema da ouvidoria. A leitura que se pode fazer é que, cada vez mais, o cidadão comum manifesta interesse em participar por meio das ferramentas oferecidas pela ouvidoria.

Embora seja crescente, o número de usuários identificados como gestores e funcionários públicos é pequena em relação ao número de usuários identificados como cidadão comum. Essa constatação mostra que esse tipo de usuário tem utilizado a ouvidoria participando das mais diversas formas possíveis, aumentando, progressivamente, os níveis de participação democrática da população.

Gráfico 3 – Número de usuários, em escala logarítmica e discriminados por categoria, do sistema da Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020



Fonte: Elaboração própria a partir do Website da Ouvidoria <https://www.tce.ce.gov.br/>

Os dados exibidos no Gráfico 3 demonstram que há uma tendência de crescimento no número total de usuários, o que é muito bom para o exercício da democracia. Contudo, faz-se necessário que essa participação não se concentre nos pedidos de informação, afinal o papel da ouvidoria é singular para o controle social e “indução de mudança, reparação do dano, acesso à administração e promoção da democracia” (Lyra, 2004, p. 144).

Vale ressaltar que o grau de satisfação apresentado pelos usuários em relação às respostas para as demandas sempre foi bem positivo, chegando a 95%, fato que revela a preocupação da ouvidoria em responder com eficiência e eficácia aos problemas dos cidadãos.

Tabela 3 – Grau de satisfação dos usuários

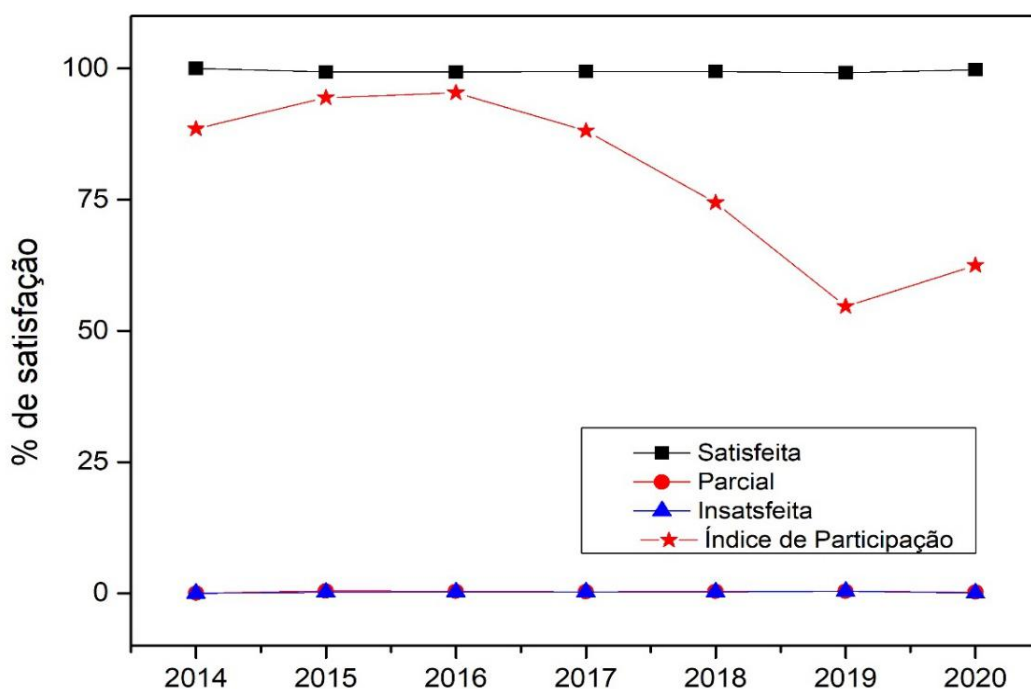
<ul style="list-style-type: none"> • 2014: 731 pessoas satisfeitas e 95 pessoas não opinaram.
<ul style="list-style-type: none"> • 2015: 2.663 pessoas satisfeitas, 12 pessoas parcialmente satisfeitas, 6 pessoas insatisfeitas e 139 pessoas não opinaram.
<ul style="list-style-type: none"> • 2016: 3.184 pessoas satisfeitas, 12 pessoas parcialmente satisfeitas, 9 pessoas insatisfeitas e 133 pessoas não opinaram.
<ul style="list-style-type: none"> • 2017: 3.820 pessoas satisfeitas; 11 pessoas parcialmente satisfeitas; 11 pessoas insatisfeitas e 492 pessoas não opinaram.
<ul style="list-style-type: none"> • 2018: 7.921 pessoas satisfeitas; 30 pessoas parcialmente satisfeitas; 19 pessoas insatisfeitas e 2.676 pessoas não opinaram.
<ul style="list-style-type: none"> • 2019: 5.467 pessoas satisfeitas; 20 pessoas parcialmente satisfeitas; 23 pessoas insatisfeitas e 4.488 pessoas não opinaram.
<ul style="list-style-type: none"> • 2020: 5.097 pessoas satisfeitas; 11 pessoas parcialmente satisfeitas; 2 pessoas insatisfeitas e 3.045 pessoas não opinaram.

Fonte: Website da Ouvidoria - <https://www.tce.ce.gov.br/>

No total, 40.114 pessoas foram atendidas entre 2014 e 2020, sendo que 72% delas consideraram-se satisfeitas em relação ao atendimento; 0,24% consideraram-se parcialmente satisfeitas; 0,16% revelaram-se insatisfeitas; e 27,6 % não opinaram.

O Gráfico 4 mostra os percentuais de satisfação, satisfação parcial e insatisfação, assim como o percentual de participação na pesquisa de satisfação da Ouvidoria do TCE-CE.

Gráfico 4 – Percentuais de satisfação, satisfação parcial e insatisfação, assim como o percentual de participação na pesquisa de satisfação da Ouvidoria do TCE-CE



Fonte: Elaboração própria a partir do Website da Ouvidoria <https://www.tce.ce.gov.br/>

Os dados da Figura 4 mostram que o percentual de satisfação é sempre próximo de 100%. Esse fenômeno pode estar ligado ao fato de que a maior parte das mensagens direcionadas à Ouvidoria do TCE-CE são para pedir informações de natureza geral. A elevada satisfação também mostra que, mesmo as mensagens de denúncia de irregularidade, que constituem o segundo maior volume de mensagens, têm sido fruto de satisfação.

O gráfico também mostra uma queda no percentual de pessoas interessadas em avaliar o trabalho da ouvidoria, dado que o índice de participação tem caído desde o ano de 2016.

Observa-se também que é preciso conscientizar o usuário da plataforma da Ouvidoria do TCE-CE a realizar a pesquisa de satisfação, de modo que melhorias sejam implementadas. Apesar do baixo percentual de insatisfação, esse dado precisa ser considerado com um olhar muito atento, pois revela que a ouvidoria, de alguma maneira, não atendeu o cidadão na sua reivindicação. É necessário provocar inquietações, refletindo sobre o que se poderia ter feito para melhor atender esse usuário, de modo a deixá-lo satisfeito.

3.3 A Ouvidoria do TCE-CE como fomentadora da democracia participativa

Tal como já referido, para efeitos do presente estudo realizaram-se entrevistas aos agentes do fórum, a saber o Ouvidor e os funcionários da Ouvidoria, objetivando conhecer suas percepções em relação à atuação da Ouvidoria do TCE-CE como fomentadora da cidadania. As entrevistas, que se encontram no Anexo I desta dissertação, foram realizadas durante o mês de junho de 2021, em dias diferentes, respeitando a disposição de cada envolvido para responder às perguntas nelas estabelecidas.

A ouvidoria conta atualmente com a colaboração de cinco funcionários. Com base nos dados colhidos, pôde-se inferir que a equipe é bem diversificada, constituída por jovens, mulheres e homens, com idades bem distintas. O tempo de atuação na ouvidoria mostra uma dinâmica de renovação dos colaboradores: apenas dois estão na equipe desde sua criação. Um funcionário tem menos de um ano de trabalho, e os demais têm entre três e cinco anos de serviços vinculados à ouvidoria.

Veja-se a tabela 4: Dos cinco funcionários, quatro têm formação superior e um tem formação em nível médio; três são do sexo masculino e dois do sexo feminino. A faixa etária dos funcionários está ente 22 e 51 anos. Todos trabalham 40h semanais.

Tabela 4 – Relação de funcionários, sexo, formação e carga horária na Ouvidoria

Funcionários	Mulheres	Homens	Nível médio	Graduados	40h
5	2	3	1	4	5
100%	40%	60%	10%	80%	100%

Fonte: Elaborada pela autora.

Verificou-se que a escolha do Ouvidor é realizada por meio de eleição interna, entre os membros do Conselho que integram o Tribunal de Contas. Um fator relevante pontuado pelo Ouvidor é a duração do mandato, dois anos, que pode ser renovada por mais dois anos, o que, de certa maneira, demonstra um caráter democrático.

De acordo com Lyra (2004), uma das premissas para que uma ouvidoria tenha um caráter democrático é o fato de ser escolhida por meio de eleições e ter mandato definido, pois, assim, o ouvidor terá autonomia para realizar sua função. Quintão (2016, p. 7) reforça as ideias de Lyra, ao enunciar que:

De acordo com a literatura, as ouvidorias, para serem autônomas e democráticas, devem deter as seguintes características em seus desenhos institucionais: 1) a escolha do ouvidor deve ser feita por um colegiado independente da instituição em que ele irá atuar; 2) a existência de um Conselho Consultivo composto pela sociedade civil, que permite a proposição de diretrizes para o seu funcionamento, além de monitorar os seus trabalhos e acompanhar a atuação do ouvidor; 3) a definição do tempo de mandato do ouvidor, para permitir tanto a renovação de ideias, e menor manutenção do *status quo*, quanto garantir que o ouvidor não seja destituído de sua função à revelia ou por arbitrariedade do gestor em questão.

Constatou-se que apenas o Ouvidor participa desse processo, uma vez que a eleição se dá como está proposto no artigo 3º da Resolução Administrativa nº 07/2014 (TCE, 2014), o ouvidor é escolhido mediante eleição direta, embora possam ser candidatos apenas os conselheiros que compõem o TCE. Esses conselheiros são nomeados pelo governador, após serem escolhidos por meio de lista tríplice, e pelos deputados, o que lhes confere legitimidade para assumirem com autonomia a Ouvidoria do TCE-CE.

Confirma-se a função da ouvidoria do TCE-CE nas respostas dos entrevistados, que, por unanimidade, conferem à ouvidoria a relevância de ser um elo entre o cidadão e a administração pública. Isso corrobora as ideias de Pinho (2016, p. 43), que enunciou que a “Ouvidoria Pública atua, fundamentalmente, no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania repercutam na melhoria dos serviços públicos prestados”. De fato, a ouvidoria deve exercer o papel de ser o elo entre o cidadão e a administração pública, considerando o que diz Pinto (2011, p. 35):

A ouvidoria deve valorizar essencialmente o sentido democrático da participação cidadã, enriquecida pelos elementos extraídos das manifestações que os cidadãos transmitem aos gestores públicos, qualificando-se como fator de legitimação social. Deve ser um instrumento do cidadão para a consolidação da democracia, propondo projetos de participação da cidadania, visando à equidade. Deve se constituir também órgão de controle para propiciar uma gestão pública focada no desejo da população.

Em sintonia, tanto o ouvidor, quanto os funcionários, afirmam que todos os canais de participação oferecidos pela ouvidoria são procurados pela população, com as mais variadas demandas como: reclamações, solicitações de informação, elogios, sugestões, comunicação de irregularidades. Além disso, a Ouvidoria do TCE-CE também recebe registros de problemas técnicos, costumeiramente relacionados aos sistemas e serviços disponíveis no *website* oficial da Corte de Contas e encaminhados à Secretaria de Tecnologia da Informação. Afirmção plausível de comprovação através dos relatórios gerenciais que expressam a participação dos cidadãos em todos os canais de participação acima citados.

As demandas que chegam, nem sempre são resolvidas de imediato. Algumas vezes, é necessário encaminhá-las aos órgãos competentes. O tempo médio para devolutiva ao cidadão vem caindo desde sua criação. Em 2018, estimava-se o tempo de resposta de seis a quatorze dias. Em 2020, essa espera baixou para menos de três dias dependendo da demanda. Nem sempre é possível uma resposta de imediato. Como diz a Resolução Administrativa nº 07/2014 (TCE, 2014), é competência da ouvidoria: receber, registrar, analisar e encaminhar, quando for o caso, aos segmentos competentes do Tribunal. Ou seja, apenas se necessário, a demanda é encaminhada a outros órgãos. O artigo 2º ainda preconiza que “Quando o ouvidor receber informações referentes a atos de gestão de recursos públicos por órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal, deverá encaminhar imediatamente aos órgãos competentes do Tribunal”. Apesar de a ouvidoria do TCE-CE buscar ser o mais resolutiva possível, como afirma o Ouvidor Ernesto Saboia:

A ouvidoria, ao longo de sua trajetória, tem buscado ser o mais resolutiva possível e, nesse contexto, exercita diuturnamente com os seus colaboradores para solucionar todas as demandas no âmbito da própria unidade. Referida indicativa tem como objetivo estimular para que os componentes da unidade se apropriem e conheçam o funcionamento de todas as áreas e que tenham plena compreensão e percepção dos produtos de cada unidade interna (2021, s/p.).

Nem todas as demandas, contudo, são de competência da ouvidoria. Conforme Pinto (2011), é importante destacar que demandas que sejam objeto de processo judicial não devem ser remetidas à ouvidoria. Dessa forma, cabe à ouvidoria apenas registrar e encaminhar ao setor responsável, seja de forma direta ou por meio de colaboração e cooperação das instâncias envolvidas com o problema. As ouvidorias, além de instâncias de participação e de controle, são também instâncias de gestão pública, o que implica estarem elas a serviço do povo, e esse serviço deve ser primado pela qualidade no atendimento.

Fato importante que se constatou nas entrevistas perpassa a concepção da ouvidoria como instância democrática. Pode-se aferir que a ouvidoria do TCE-CE está apta a receber o cidadão, com uma escuta atenta, propondo opiniões e buscando solução no coletivo, mas principalmente favorecendo a participação dos usuários na administração pública, conferindo-lhe um caráter democrático, como nos diz a funcionária Ana Coelho Barbosa: “Todas as dúvidas, problemas, questionamentos, assuntos gerais e específicos são amplamente conversados com todos. Todas as opiniões são ouvidas, inclusive quando da necessidade de interação com outros setores” (2021, s/p.).

O caráter democrático de uma ouvidoria é defendido nos estudos de Quintão e Cunha (2018) como a possibilidade de se favorecer mudança, possibilitar o acesso à administração e proteger os direitos dos cidadãos na busca pela justiça social e pela construção da cidadania. Em conformidade com Quintão e Cunha (2018, p. 126).

A Ouvidoria pública, numa perspectiva democrática, deve ser um espaço que permita a promoção da inclusão social e política, aqui compreendida como a capacidade efetiva de cidadão de apresentar demandas e exigir atenção às suas necessidades (Miguel, 2014, p. 71). A Ouvidoria deve, assim, democratizar a relação dos cidadãos com o sistema político em diferentes níveis (Antero, 2014; Cardoso, 2012). Esse mecanismo atua como uma *interface* de mediação entre o Estado e a sociedade, na busca de solução de conflitos via não judicial e pela garantia dos direitos dos cidadãos pela magistratura de persuasão (Lyra, 2004).

Outro aspecto que consideramos relevante apresentar nesta investigação volta-se para o fato de a ouvidoria do TCE-CE realizar cursos com seus funcionários. A formação por meio de cursos, apesar de não ser um fator preponderante para classificar a ouvidoria como democrática, fortalece a equipe e a qualifica para melhor atender o cidadão. A formação é um dos princípios

defendidos por Demo (1993) para se consolidar a participação cidadã, favorecendo, assim, a democracia.

No caso específico aqui posto, a formação melhora o desenvolvimento profissional, oportunizando igualdade de condições no atendimento. Para Demo (1993, p. 52), a função da educação é: “de ordem política, como condição à participação, como incubadora da cidadania, como processo formativo. Se um país cresce sem educação, não se desenvolve sem educação. Esse efeito qualitativo, que é da ordem dos fins na sociedade, perfaz o cerne do fenômeno educativo”. Nesse ensejo, podemos considerar o caráter democrático das formações realizadas pela Ouvidoria do TCE-CE.

Já o bom atendimento, transformando-se em satisfação para os usuários, é percebido em um sentimento coletivo da equipe e do ouvidor, expresso na busca da qualidade, por meio da realização de programas e projetos para incentivar a participação e realizando capacitação para que os servidores possam atender o melhor possível.

Em nossa análise das entrevistas, detectamos dois pontos que reverberam em fraquezas da ouvidoria e que devem ser vistos como um fator de reflexão para a melhoria do trabalho da equipe. O primeiro, no que pese à busca pela qualidade, o reconhecimento do trabalho realizado pela equipe pela população, embora não represente um sentimento coletivo. Ressalte-se que o fato de apenas um funcionário mencionar essa questão não significa que ela deva ser desconsiderada.

Por ser considerado ainda um setor relativamente recente em comparação à idade do Tribunal de Contas do Ceará, que completa 86 anos em 2021, imagino que, para muitos colegas da instituição, a Ouvidoria é ainda pouco conhecida, bem como suas verdadeiras finalidades, sua precípua missão de responder ao cidadão dentro do prazo e sem discriminação e suas atividades mais recorrentes (Macedo, 2021, s/p.).

Ao traçarmos um paralelo desta fala com os relatórios gerenciais, fica evidenciado o fato de que existe desconhecimento da população quanto à relevância do trabalho da ouvidoria, fato que pode revelar-se pois, como uma fraqueza, visto que, constata-se uma grande participação apenas para solicitar informação, fato importante, mas que não representa o real valor da ouvidoria do TCE-CE. Outro ponto a considerar como uma fraqueza da ouvidoria do TCE-CE é a

falha no suporte tecnológico, fato também comprovado pelos dados apresentados nos relatórios gerenciais. Notou-se um crescimento dessa reclamação no período de 2015 a 2019 e uma pequena queda no ano de 2020, o que aponta para a necessidade de o TCE melhorar sua plataforma de atendimento, de modo a liquidar esse problema.

Por fim, apresentamos algumas contribuições dos entrevistados para a melhoria do trabalho da ouvidoria do TCE-CE:

1. Adoção de campanhas de sensibilização junto à população, de modo a deixar claro o real papel da ouvidoria.
2. Apoio de outras áreas passam pela sensibilização da importância da ouvidoria como ferramenta da cidadania.
3. Cumprimento de metas.

Em diálogos mantidos com o assessor da ouvidoria, constatou-se que várias ações já estão sendo articuladas para aprimorar o exercício da participação cidadã, tais como:

- Promoção de palestras para divulgar o papel da ouvidoria e sua importância junto ao público interno/externo;
- Elaboração de manuais de rotinas internas;
- Criação da ouvidoria itinerante, cujo objetivo é a conscientização da população sobre a importância desse instrumento de cidadania, por meio de visitas junto a escolas, universidades, sociedade civil organizada e entidades de classe.

Santos (2018, p. 10) aponta que as ouvidorias públicas brasileiras podem ser caracterizadas como “Instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.” Percebe-se que esses conceitos, defendidos pelo autor, estão em concordância com o trabalho realizado pela Ouvidoria do TCE-CE.

Com a realização deste capítulo, ficou notório que, desde sua criação, a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará vem fomentando a democracia participativa, sendo inegável seu papel como instância de participação social, visto que permite que o cidadão avalie seus serviços

públicos prestados no âmbito da administração pública direta e indireta. Pode-se classificar a ouvidoria do TCE-CE como prioritariamente uma instância participativa, em razão do crescente número de participações constatado por meio dos relatórios gerenciais. Contudo, é possível visualizar traços de uma ouvidoria como instrumento de gestão quando seu objetivo gira em torno da eficiência, como se percebe nos relatos dos entrevistados que apontam a satisfação dos usuários em relação ao atendimento pelo cidadão. Ou mesmo como canal de comunicação organizacional, em que a ouvidoria mantém o vínculo entre a organização pública e o cidadão.

Entende-se, também, que a ouvidoria do TCE-CE, apesar de estar no caminho certo em relação à consolidação da participação cidadã, apresenta dois pontos que podem reverberar como fraquezas e atrapalhar todo o processo construído até aqui. O primeiro aborda a importância de a sociedade conhecer o verdadeiro papel da ouvidoria, e o segundo aponta para falhas em seu sistema operacional. Dessa maneira compreendemos que é urgente a mobilização da sociedade de modo a esclarecer ao cidadão qual é de fato o seu papel, para não ficar resumido a prestar informações, minimizando o imenso potencial da ouvidoria. Necessário ainda que se corrijam os possíveis erros em seu sistema operacional com o intuito de atender melhor, com mais eficácia e eficiência a população cearense.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A leitura teórica sobre o processo de Democratização no Brasil, em diferentes períodos da história, enfatizando a democracia participativa, assim como a leitura específica sobre o papel, modelos e finalidade das ouvidorias públicas no Brasil, além da pesquisa de campo realizada na Ouvidoria do TCE-CE, foram essenciais para se atingir o objetivo geral desta pesquisa que se deteve em contextualizar e compreender o processo de criação e de desenvolvimento da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, sob a luz da democracia participativa, no período 2014-2020. Assim também, para atingir seus objetivos específicos que vislumbravam em: contextualizar e caracterizar a democracia participativa no Brasil; contextualizar e caracterizar o sistema das ouvidorias no Brasil; identificar as principais contribuições do cidadão ao sistema de ouvidoria do TCE-CE, que justificam a democracia participativa; e analisar a contribuição da Ouvidoria do TCE-CE para o fortalecimento da democracia participativa. Entende-se, portanto, que, ao longo da realização desta pesquisa, todos os objetivos foram devidamente atingidos.

Por meio de revisão bibliográfica, fica evidenciado que o Brasil não tem tradição democrática, muito menos de democracia participativa. Apesar de mostrar resistência, desde a sua colonização, contra o imperialismo, contra o fascismo, contra a ditadura militar, apenas há pouco mais de três décadas o discurso sobre democratização dos serviços prestados à sociedade faz parte da história brasileira, o que passou a ter maior expressividade com a Constituição de 1988 (Brasil, 2012), quando o Brasil veio a ser considerado um estado democrático de direito. Dessa forma, percebe-se que a democracia participativa no Brasil é um constante desafio, que deve ser fortalecido na construção de uma verdadeira democracia e que os mecanismos de participação instituídos na Constituição de 1988, como os conselhos, as comissões, as ouvidorias, são de suma importância para garantir a essência da democracia e tornar efetivo o princípio da soberania popular.

Constatou-se a importância das ouvidorias públicas no Brasil, como um instrumento para fomentar a democracia participativa, como um canal de comunicação e de transparência, para que a sociedade possa tomar conhecimento do que acontece no contexto das entidades

públicas. Compreendeu-se que uma ouvidoria de caráter democrático precisa atender a alguns princípios, como o da autonomia, no sentido de evitar que ela seja uma ferramenta de gerenciamento e que ela seja antes um instrumento do povo. Entende-se, entretanto, que o papel da ouvidoria como controle social é aprimorar os serviços oferecidos por intermédio da escuta ativa da sociedade, funcionando como um elo fundamental entre o cidadão e a gestão.

Ao longo da pesquisa de campo, foram-se desvendando as principais contribuições do cidadão ao sistema de Ouvidoria do TCE-CE, que justificam a democracia participativa, por meio da análise dos relatórios gerenciais, referentes aos anos de 2014 até 2020. As ações da Ouvidoria do TCE-CE para fomentar a cidadania e o controle social mostram-se aferidas pela participação dos cidadãos em todos os canais de participação, enviando as mais variadas mensagens, fazendo críticas e elogios. Verificou-se, portanto, uma grande participação dos cidadãos cearenses, por intermédio da Ouvidoria do TCE-CE. Contudo, essa participação ocorre mais por meio de pedidos de informação, o que acaba minimizando o potencial dessa Ouvidoria. Sobre as categorias de atendimento, ficou comprovado que o telefone é a ferramenta mais usada pelo cidadão para comunicar-se com a Ouvidoria. Ressalte-se que, em 2020, ocorreu uma pequena redução na quantidade de participações, fato que nos leva a inferir que a pandemia da Covid-19 atingiu, também, essa instância. Por outro lado, os dados revelam uma grande satisfação dos usuários, mostrando que a Ouvidoria do TCE-CE vem buscando atender com qualidade.

As respostas apresentadas às entrevistas realizadas ao Ouvidor e aos funcionários da Ouvidoria do TCE-CE evidenciaram o papel dessa Ouvidoria para o fortalecimento da democracia participativa. Se apurou que a equipe do TCE-CE é bem informada do papel da Ouvidoria e busca, de maneira eficiente, atender às demandas dos usuários de forma direta ou repassando-as aos órgãos competentes. Evidenciou-se como fraqueza a ausência de reconhecimento da população sobre a real função da Ouvidoria, como também a importância de ajustes tecnológicos em seus sistemas.

No entanto, considerando que esse estudo não se esgota “em si mesmo”, dada a amplitude do tema, e refletindo sobre o resultado dos dados encontrados, apresentam-se algumas considerações estimadas importantes. Sugere-se que os dados da solicitação de informação não

sejam computados com os que revelam críticas, sugestões ou denúncias de irregularidades, pois eles não geram nenhum movimento de fiscalização ou melhoria do serviço oferecido pelo TCE-CE. Por outro lado, não se pode desprezar essa categoria de participação, considerando que prestar informações faz parte das funções estabelecidas pela Ouvidoria do TCE-CE. Contudo, tal serviço poderia ser sistematizado, mensurado separadamente, como um serviço da ouvidoria a abrir espaços para se poder efetivamente verificar a participação com base em fatos que contribuam para o controle social.

Pondera-se, ainda, a necessidade de uma campanha de informações e conscientização do real papel da Ouvidoria: é imprescindível que a população cearense receba esclarecimentos sobre a verdadeira função da Ouvidoria do TCE-CE para poder, efetivamente, contribuir, gerando mudanças significativas tanto para o TCE quanto para a população.

Por fim, conclui-se, mediante o estudo realizado, que todos os dados da pesquisa apontam para o fato de a Ouvidoria do TCE-CE vir atuando para contribuir para o fortalecimento da democracia participativa e da cidadania. Desde a sua criação, reconhece-se nela um grande esforço para que a população possa participar e exercer a cidadania. Não há, para tanto, a necessidade de que o indivíduo integrasse qualquer grupo ou associação – na Ouvidoria, assim o queira, o usuário pode deixar seu recado, avaliar, fazer críticas ou elogios, de forma individual. Desta maneira, fica evidenciado nesta pesquisa, que a Ouvidoria do TCE-CE, em relação aos conceitos e papel das ouvidorias, à luz dos estudos de Quintão (2018) e Lyra (2003), encaixa-se como participativa, apesar de ter traços de uma ouvidoria modernizante, ou mesmo, em algum momento, apresentar-se como instrumento de gestão ou comunicação. O conjunto de ações, de suas características mais marcantes, confere-lhe um teor democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramowicz, M. (1994). Participação e avaliação em uma sociedade democrática e multicultural. Série Ideias, São Paulo: FDE, n. 22, pp. 35-44.

Aguiar, U. (2015). Conhecendo as ações do Tribunal de Contas do Ceará – TCE. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Universidade Aberta do Nordeste, n. 1, p. 13.

Bobbio, N. (1986). O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra (Pensamento crítico, 63).

Bobbio, N. (2020). Bolsonaro e o pessimismo da razão. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,bolsonaro-e-o-pessimismo-da-razao,70003298018>. Acesso em: 10 ago. 2021

Brasil. (2012). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasil: Saraiva.

Constituição Estadual (1989). Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200-Atualizada-emenda-86-4.pdf>. Acesso em: 15/06/2021.

Demo, P. (1996). Participação é conquista. São Paulo: Cortez.

DINIZ, E. (1986). A transição política no Brasil : perspectivas para a democracia. Sociedade e Estado, Brasília, v. 1, n. 2, p. 65-88, jul.-dez.

Dolhnikoff, M. (2017). História do Brasil Império. São Paulo: Contexto.

Fausto, B. (1996). História do Brasil. São Paulo: Edusp.

Ferreira, J. (2010). Apresentação. Tempo [on-line]. 14(28), 11-18. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-77042010000100001>>. Epub 31 maio 2010. ISSN 1980-542X. <https://doi.org/10.1590/S1413-77042010000100001>. Acesso em: 10 ago. 2021.

Fonseca, J. J. S. (2002). Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC. Apostila

Gerhardt. T. E.; SILVEIRA, D. T. (Orgs.). (2009). Métodos de pesquisa coordenados pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Gohn, M. G. M. (2001). Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Cortez.

Gohn, M. G. M. (2013). Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. Disponível em:<<http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/88583/1/2-s2.0-8488811pdf>>. Acesso em: 1º jun. 2021.

Held, D. (1987). Modelos de democracia. Belo Horizonte: Paideia

Oliveira, R. C. (2000). O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. *In*: O trabalho do antropólogo. 2. ed. São Paulo: UNESP/Paralelo 15. pp. 17-36.

Lyra, R. P. (1996). Os Conselhos de Direitos do Homem e do Cidadão e a Democracia Participativa. Revista da Faculdade de Direito UFPR, 29. doi: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v29i0.9387>. Acesso em: 8 fev. 2021.

Lyra, R. P. (2003). Conflitos e sua prevenção: o papel dos Conselhos e Ouvidorias de Defesa Social. Sociedade em Debate, Pelotas. Disponível em: <[file:///C:/Users/Elsa/Downloads/507-Texto%20do%20artigo-1885-1-10-20120831%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Elsa/Downloads/507-Texto%20do%20artigo-1885-1-10-20120831%20(1).pdf)> Acesso em: 6. mar. 2021.

Lyra, R. P. (2004). Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. *In*: Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate, pp. 119-152. João Pessoa: Ed. UFPB. Disponível em: <<http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/ouvidor.pdf>> Acesso em: 8 fev. 2021.

Lyra, R. P. (2011). A ouvidoria pública e a questão da autonomia. *Prim Facie*, 8(15), 161–191. Recuperado de <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/4517>.

Macedo, P. S. N. (2008). Democracia participativa na Constituição. *In*: Revista de informação legislativa, 45(178) 181-193, abr./jun. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/browse?type=author&value=Macedo,%20Paulo%20S%C3%A9rgio%20Novais%20de>>. acesso em: 2 nov. 2020.

Menezes, R. A. (2015). Ouvidorias públicas federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social. Textos para Discussão: Brasília: Ipea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_2088.pdf>. Acesso em: 8. fev. 2021.

Murici, E. D. (2015). Relatório Estatístico Anual de Atendimento a Pedidos de Acesso à Informação e Outras Demandas – Exercício: 2014. Brasília. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/6C/96/88/58/F49D37102DB62737E18818A8/Relatorio_Ouvidoria_WEB_2014.pdf Acesso em 12. fev. 2021.

Pateman, C. (1992). Participação e teoria democrática. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Pinho, M. N. G.; Magalhães Junior, A. G. (2017). A Ouvidoria Como Mecanismo de Participação na Administração Pública: um enfoque no modelo Estadual comparado com o Federal no âmbito

do Poder Executivo. In: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/602>
Acesso em: 3 mar. 2021.

Pinto, E. (2011). A Ouvidoria como instrumento de controle social. Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ), n. 46, p. 32. Disponível em: https://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/5030/Revista_TCMRJ_46.pdf. Acesso em: 2 nov. 2020.

Quintão, T. T. (2019). Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal. Revista do Serviço Público, [s/l.], 70(2) 297-324. DOI: 10.21874/rsp.v70i2.3382. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3382>. Acesso em: 8 fev. 2021.

Quintão, T. T.; Cunha, E. S. M. (2018). Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. Revista de Sociologia e Política, [s/l.], 26(66) 125-143, jul. 2018. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/60604>>. Acesso em: 1º jul. 2021.

Siqueira, M. L.; Maciel, M. O. (2019). O Papel do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha.

Santos, J. L. (2002). O TCU e os Controles Estatal e Social da Administração Pública. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, 33(94) 13-47, out./dez. 2002.

TCE (2014) Resolução Administrativa nº 07/2014. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/resolucoes-administrativas/2014/send/203-resolucoes-administrativas-2014/2244-resolucao-administrativa-7-2014>. Acesso: 15 jan. 2021.

Teixeira, B. (2015). Conhecendo as ações do Tribunal de Contas do Ceará - TCE. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Universidade Aberta do Nordeste, n. 4, pp. 54-63.

Tosi, G. (Org.). (2013). Norberto Bobbio: democracia, direitos humanos, guerra e paz. v. 1. João Pessoa: Editora da UFPB. 354p.

Websites

TCE-CE (2021) - <https://www.tce.ce.gov.br/> Acesso em: 8 fev. 2021.

Ouvidoria (2021) <https://www.tce.ce.gov.br/ouvidoria> Acesso em: 8 fev. 2021.

Anexos: Entrevistas realizadas ao Ouvidor e aos Servidores da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará

Anexo 1 - Entrevista realizada ao Ouvidor: Ernesto Sabóia de Figueiredo Júnior

Anexo 2 - Entrevista realizada ao Servidor: José Vinício da Silva Sales

Anexo 3 - Entrevista realizada ao Servidor: Gabriel de Sousa Salviano de Macedo

Anexo 4 - Entrevista realizada ao Servidor: Virginio Freire do Nascimento Filho

Anexo 5 - Entrevista realizada à Servidora: Ana Coelho

Anexo 6 - Entrevista realizada à Servidora: Cristiana Coelho Cintra de Souza Barbosa

Anexo 1 – Entrevista realizada ao Ouvidor da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará: Ernesto Sabóia de Figueiredo Júnior

Caro Ouvidor

Início a apresentação desta entrevista agradecendo a sua participação voluntária. Trata-se de um instrumento de pesquisa que visa coletar dados para minha Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa, cujo tema é: Democracia Participativa e Cidadania: O Caso do Sistema de Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no Período de 2014-2020.

Pretende-se fazer um balanço, uma avaliação do alcance da democracia participativa no âmbito concreto, aqui representado pela Ouvidoria do TCE-CE, e a verificação de possíveis falhas e lacunas que venham a contribuir negativamente à proposição incumbida às Cortes de Contas nessa vertente. Lembro que os dados coletados serão utilizados apenas dentro de uma abordagem científica.

1. **Nome:** Ernesto Sabóia de Figueiredo Júnior

2. **Idade:** 64 anos

3. **Formação:**

Bacharel em Direito, em ciências contábeis e Administração de Empresas, todos pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Tem especialização em análise de sistemas pela IBM- Brasil. Empossado como Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Ceará em 12 de Dezembro de 2017

4. **Há quanto tempo trabalha na ouvidoria?** 1,5 Anos

5. **Como foi realizado o processo de escolha do ouvidor? Você participou? Como?**

O processo de escolha do Ouvidor acontece de forma simultânea na mesma ocasião da escolha do presidente, vice-presidente e corregedor, com mandato de dois anos pode ser reconduzido por mais dois

6. **Qual a função da ouvidoria do Tribunal de contas?**

De forma objetiva entendo que a Ouvidoria tem a função de estabelecer uma interlocução estreita com as unidades internas do tribunal de sorte a viabilizar a melhor comunicação entre a corte e os jurisdicionados, servidores, gestores e representantes da sociedade civil organizada.

7.As demandas dos usuários que procuram a ouvidoria desta instituição são para fazer:

1. Reclamações (x)
2. Solicitações de informação (x)
3. Elogios (x)
4. Sugestões (x)
5. Comunicação de irregularidades. (x)
6. Outros ()

8.Com base na demanda dos usuários como se manifesta esta ouvidoria?

A ouvidoria ao longo de sua trajetória, tem buscado ser o mais resolutiva possível e, neste contexto, exercita diuturnamente com os seus colaboradores para solucionar todas as demandas no âmbito da própria unidade.

Referida indicativa tem como objetivo estimular para que os componentes da unidade se apropriem e conheçam o funcionamento de todas as áreas e que tenham plena compreensão e percepção dos produtos de cada unidade interna.

9. Como é estruturada a ouvidoria do TCE-CE?

A ouvidoria do Ceará tem Ouvidor conselheiros escolhidos entre os pares um assessor administrativo três servidores e dois colaboradores

10. Qual o tempo médio de resposta da ouvidoria do TCE-CE para o usuário

	2018	2019	2020	2021
Tempo na ouvidoria	6,83	3,30	1,19	0,94
Tempo em setores internos e ouvidoria	14,24	6,35	4,75	2,39

11.Você considera a ouvidoria do TCE-CE uma instância democrática? Em que sentido?

É uma instância democrática uma vez que viabiliza e estimula a participação de usuários como os seus jurisdicionados servidores de órgãos fiscalizados gestores estaduais e municipais e representantes da sociedade civil organizada

12.Que balanço faz da ouvidoria do TCE-CE? Tem correspondido às expectativas dos cidadãos?

Entendo que a ouvidoria tem se preocupado em aproximar o cidadão e fazê-lo se sentir parte do processo de construção de administração pública mais Integradas e aliadas com a realidade de cada município.

Resgato a capacitação realizada pelo Instituto Plácido Castelo, no exercício de 2019 em que ouvidoria promoveu capacitação com a temática da 'humanização no serviço público' ocasião em que preconizavam a importância de instâncias como os sindicatos, associações e conselhos tutelares na construção e permanência de políticas públicas voltadas para a inclusão de uma parcela da sociedade mais vulnerável.

13.Que falhas e lacunas pode identificar no funcionamento da ouvidoria?

O aprimoramento de recursos tecnológicos nos sistemas informatizados de sorte que dialoguem de forma integrada com sistema da ouvidoria

14.Que sugestão você pode citar para melhoria.

O desenvolvimento de campanhas institucionais de sensibilização para descer minar o papel da ouvidoria com efeito com efetivo instrumento de democracia e estímulo ao controle social.

Realização de sensibilização interna com a elaboração de peças ilustrativas/lúdicas para evidenciar a importância de devolutivas das unidades internas, de forma tempestiva, fundamentada e em linguagem simples.

Realização de cursos voltados para sociedade civil organizada para estímulo e aproximação do TCE-CE na busca de desmistificar a figura de um órgão distante, imponente, inacessível, mas, uma instituição democrática e que valoriza à Participação Popular.

Anexo 2 - Entrevista realizada ao servidor da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará: José Vinício da Silva Sales³

Caro Servidor

Início a apresentação desta entrevista agradecendo a sua participação voluntária. Trata-se de um instrumento de pesquisa que visa coletar dados para minha Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa, cujo tema é: Democracia Participativa e Cidadania: O Caso do Sistema de Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no Período de 2014-2020.

Pretende-se fazer um balanço, uma avaliação do alcance da democracia participativa no âmbito concreto, aqui representado pela Ouvidoria do TCE-CE, e a verificação de possíveis falhas e lacunas que venham a contribuir negativamente à proposição incumbida às Cortes de Contas nessa vertente. Lembro que os dados coletados serão utilizados apenas dentro de uma abordagem científica.

1. Nome: José Vinício da Silva Sales

2. Idade: 22

3. Formação: Médio Completo

4. Há quanto tempo trabalha na ouvidoria? 09 meses

5. Como foi realizado o processo de escolha do ouvidor? Você participou? Como?

Não participei

6. Qual a função da ouvidoria do tribunal de contas?

Estabelecer a interlocução entre o TCE e o cidadão, visando mais participação no repasse de informações e esclarecimentos

7. As demandas dos usuários que procuram a ouvidoria desta instituição são para fazer:

Reclamações (x)

Solicitações de informação (x)

Elogios (x)

Sugestões (x)

³ Entrevista transcrita pela autora.

Denúncias. (x) Comunicação de irregularidades
Outros (x)

8. Com base na demanda dos usuários como se manifesta esta ouvidoria?

Sempre buscamos a resposta para os usuários a no âmbito da própria ouvidoria no entanto há casos que necessitam que sejam passados para as áreas responsáveis

9. Como é estruturada a ouvidoria do TCE-CE?

Ouvidor

Assessores

Equipe

10. Qual o tempo médio de resposta da ouvidoria do TCE-CE para o usuário?

- 2018 tempo na ouvidoria: 6,83
- 2019 tempo na ouvidoria: 3,30
- 2020 tempo na ouvidoria: 1,19
- 2021 Tempo na ouvidoria: 0,94

11. Você considera a ouvidoria do TCE-CE uma instância democrática? Em que sentido?

Sim, pois promove a proximidade com o cidadão por meio de curso

12. Que balanço faz da ouvidoria do TCE-CE? Tem correspondido às expectativas dos cidadãos?

Temos os relatórios mensais e anuais onde evidencio o desempenho de todos da equipe em relação ao atendimento ao cidadão

13. Que falhas e lacunas pode identificar no funcionamento da ouvidoria?

A forma em que funciona o sistema da ouvidoria, pois não abrange maior quantidade de tipos de demandas.

14. Que sugestão você pode citar para melhoria.

Melhor interlocução das outras áreas para com a ouvidoria

**Anexo 3 - Entrevista realizada ao servidor da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará:
Gabriel de Sousa Salviano de Macedo**

Caro Servidor

Início a apresentação desta entrevista agradecendo a sua participação voluntária. Trata-se de um instrumento de pesquisa que visa coletar dados para minha Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa, cujo tema é: Democracia Participativa e Cidadania: O Caso do Sistema de Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no Período de 2014-2020.

Pretende-se fazer um balanço, uma avaliação do alcance da democracia participativa no âmbito concreto, aqui representado pela Ouvidoria do TCE-CE, e a verificação de possíveis falhas e lacunas que venham a contribuir negativamente à proposição incumbida às Cortes de Contas nessa vertente. Lembro que os dados coletados serão utilizados apenas dentro de uma abordagem científica.

1. **Nome:** Gabriel de Sousa Salviano de Macedo
2. **Idade:** 31
3. **Formação:** Comunicação Social com habilitação em Jornalismo
4. **Há quanto tempo trabalha na ouvidoria?** Desde dezembro de 2014
5. **Como foi realizado o processo de escolha do ouvidor? Você participou? Como?**

Considerando o Art. 3º da Resolução Administrativa 07/2014 – que dispõe sobre a criação, organização e funcionamento da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará –, o Ouvidor do Tribunal de Contas do Estado do Ceará é eleito pelo Plenário, quando da eleição para Presidente, Vice-Presidente e Corregedor, dentre os Conselheiros e Conselheiros Substitutos em atividade que integram o Tribunal, para um mandato de 02 (dois) anos, sendo permitida até 01 reeleição consecutiva para o cargo.

6. Qual a função da ouvidoria do tribunal de contas?

Como está determinado no Art. 1º da supracitada Resolução Administrativa, compete à Ouvidoria:

– contribuir para a melhoria da gestão do Tribunal de Contas e dos órgãos e entidades que lhes são jurisdicionados;

II – concorrer para que sejam observados os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como os demais princípios aplicáveis à Administração Pública, quanto aos atos praticados por autoridades, administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado;

III – estreitar o relacionamento com a sociedade, objetivando maior transparência das ações do Tribunal e contribuindo para a ampliação do controle social e o fortalecimento da cidadania.

7.As demandas dos usuários que procuram a ouvidoria desta instituição são para fazer:

Reclamações (x)

Solicitações de informação (x)

Elogios (x)

Sugestões (x)

Comunicação de irregularidades. (x)

Outros (x)*

*A Ouvidoria do TCE Ceará também recebe registros de Problema Técnico, costumeiramente relacionados aos sistemas e serviços disponíveis no *website* oficial da Corte de Contas e encaminhados à Secretaria de Tecnologia da Informação.

8 . Com base na demanda dos usuários como se manifesta esta ouvidoria?

- Os canais de atendimento da Ouvidoria do TCE Ceará são:
- [Sistema Eletrônico](#) disponível no formato de formulário, onde o cidadão preenche seu nome, telefone e e-mail, com a capacidade de enviar até 6 (seis) arquivos de 10MB cada em PDF, .jpg, .mp4 e .mp3 e com a opção de solicitar sigilo na divulgação de seus dados;
- Endereço eletrônico ouvidoria@tce.ce.gov.br, cujas mensagens são todas cadastradas manualmente pelos colaboradores da Ouvidoria no Sistema Eletrônico para efeito de encaminhamentos e registros;
- Os telefones (85) 3212-2222, (85) 3488-4817 e 0800 079 6666 (ligação local gratuita);
- Visita presencial ou pelos Correios na sede do Tribunal de Contas, localizada na Rua Sena Madureira, 1047 - CEP 60.055-080 - Centro – Fortaleza – CE.

9. Como é estruturada a ouvidoria do TCE-CE?

A equipe da Ouvidoria é atualmente composta por:

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

Conselheiro/Ouvidor

Virgílio Freire do Nascimento Filho
Assessor

Ana Neves Coelho Araújo da Nóbrega
Cristiana Coelho Cintra de Souza Barbosa
Gabriel de Sousa Salviano de Macedo
José Venício da Silva Sales
Márcia Evangelista Prudente
Colaboradores

10. Qual o tempo médio de resposta da ouvidoria do TCE-CE para o usuário?

No balanço do último ano de 2020, o tempo médio de resposta da Ouvidoria quando não depende do encaminhamento aos setores do Tribunal, de acordo com o Sistema Eletrônico, foi de 1.19 dia. Já o tempo médio de resposta dos setores quando demandados pela Ouvidoria para devolver as manifestações para o setor realizar o encerramento foi de 4.75 dias.

11. Você considera a ouvidoria do TCE-CE uma instância democrática? Em que sentido?

Sim. A Ouvidoria está apta a receber a qualquer cidadão, com um espaço adequado para boa escuta, acesso fácil nas dependências do órgão, reserva para recepção de manifestações de caráter sigiloso. Estamos, desde nossa instituição, alinhados com as diretrizes da Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), e mais recentemente à Lei de Proteção e Defesa do Usuário dos Serviços Públicos (13.460/2017) e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (13.709/2018).

12. Que balanço faz da ouvidoria do TCE-CE? Tem correspondido às expectativas dos cidadãos?

A equipe da Ouvidoria é formada por pessoas que conhecem a administração de forma sistêmica, com componentes que têm bom trânsito e relacionamento em todas as áreas, discernimento e capacidade para tomar iniciativas. A Ouvidoria se mostra presente desde sua criação para estimular o exercício do controle social com programas e projetos envolvendo a participação popular, o jurisdicionado, a sociedade civil organizada e estudantil.

Levando em consideração que no universo de 8.346 demandas atendidas no ano de 2020, apenas 2 (duas) pessoas consideraram o atendimento não satisfatório e 11 (onze) consideraram parcialmente satisfatório, sim, pode-se dizer que tem correspondido às expectativas dos cidadãos. Entendemos, no entanto, que sempre há oportunidade para melhorar os serviços, e a excelência no atendimento só pode ser atestada pelo usuário final, que é o cidadão.

13. Que falhas e lacunas pode identificar no funcionamento da ouvidoria?

Por ser considerado ainda um setor relativamente recente em comparação à idade do Tribunal de Contas do Ceará, que completa 86 anos em 2021, imagino que para muitos colegas da instituição a Ouvidoria é ainda pouco conhecida, bem como suas verdadeiras finalidades, sua precípua missão de responder ao cidadão dentro do prazo e sem discriminação e suas atividades mais recorrentes. Para nós, que praticamente não lidamos com processos como as demais unidades do Tribunal, as manifestações é que são nossa razão de existir. Portanto, a elas também se deve dar igual importância e valor. Em uma média de 900 (novecentos) atendimentos por mês, sendo a maior parte deles respondidos sem a necessidade de ocupar as áreas envolvidas, sinto que ainda falta maior reconhecimento do trabalho da equipe.

14. Que sugestão você pode citar para melhoria.

A Ouvidoria, mais do que quaisquer outras unidades da Administração Pública, participa da construção de um novo paradigma no que diz respeito à comunicação com a sociedade. Portanto, essa mudança, que toda a Federação hoje sente em seus órgãos públicos, deve ser tratada com o devido respeito. Uma sugestão que certamente faria a diferença, tanto para os servidores e colaboradores do Tribunal como um todo quanto para o manifestante que utiliza os serviços da instituição, seria a realização de uma campanha de conscientização e sensibilização interna para que os gestores e funcionários de cada área percebessem a importante missão que a Ouvidoria tem no Tribunal, dando-lhe ciência de que uma resposta encaminhada pela Ouvidoria não é apenas do setor que recebe as demandas, mas da Corte de Contas como um todo.

Anexo 4 - Entrevista realizada ao servidor da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará: Virgínio Freire do Nascimento Filho⁴

Caro Servidor

Início a apresentação desta entrevista agradecendo a sua participação voluntária. Trata-se de um instrumento de pesquisa que visa coletar dados para minha Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa, cujo tema é: Democracia Participativa e Cidadania: O Caso do Sistema de Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no Período de 2014-2020.

Pretende-se fazer um balanço, uma avaliação do alcance da democracia participativa no âmbito concreto, aqui representado pela Ouvidoria do TCE-CE, e a verificação de possíveis falhas e lacunas que venham a contribuir negativamente à proposição incumbida às Cortes de Contas nessa vertente. Lembro que os dados coletados serão utilizados apenas dentro de uma abordagem científica.

1. **Nome:** Virgínio Freire do Nascimento Filho

2. **Idade:** 51

3. **Formação:** Ciências Contábeis

4. **Há quanto tempo trabalha na ouvidoria?** Quatro anos

5. **Como foi realizado o processo de escolha do ouvidor? Você participou? Como?**

Por meio de eleição entre conselheiros, na mesma ocasião da escolha do presidente, vice-presidente e corregedor.

6. **Qual a função da ouvidoria do tribunal de contas?**

Tem como função estabelecer um canal de interlocução entre o TCE e os seus jurisdicionários, gestores, servidores, e representantes da sociedade civil.

Resolução 7/2014

12/2016

⁴ Entrevista transcrita pela autora.

7. As demandas dos usuários que procuram a ouvidoria desta instituição são para fazer:

- Reclamações (x)
- Solicitações de informação (x)
- Elogios (x)
- Sugestões (x)
- Denúncias. (x) Comunicação de irregularidade
- Outros ()

8. Com base na demanda dos usuários como se manifesta esta ouvidoria?

Em regra a equipe sempre busca esclarecer na própria unidade salvo em questões técnicas ou próprias da área afim.

9. Como é estruturada a ouvidoria do TCE-CE?

- Ouvidor - Eleito entre seus pares
- Assessor do ouvidor
- Equipe: três servidores e dois colaboradores

10. Qual o tempo médio de resposta da ouvidoria do TCE-CE para o usuário?

- 2018 tempo na ouvidoria: 6,83 Tempo nos setores: 14,24
- 2019 tempo na ouvidoria: 3,30 Tempo nos setores: 6,35
- 2020 tempo na ouvidoria: 1,19 Tempo nos setores: 4,75
- 2021 Tempo na ouvidoria: 0,94 Tempo nos setores: 2,39

11. Você considera a ouvidoria do TCE-CE uma instância democrática? Em que sentido?

Sim, na medida que promove a proximidade com o cidadão por meio de curso.

12. Que balanço faz da ouvidoria do TCE-CE? Tem correspondido às expectativas dos cidadãos?

“A ouvidoria se constitui em um instrumento para o estímulo no controle social.”

13. Que falhas e lacunas pode identificar no funcionamento da ouvidoria? Pequenos ajustes nos sistemas informatizados de sorte a estabelecer melhor diálogo entre o sistema de ouvidoria e os demais.

14. Que sugestão você pode citar para melhoria.

Adoção de sensibilização para que as demandas da ouvidoria sejam sempre respondidas de forma tempestiva de sorte a reverberar positivamente junto à instituição e não somente nos reflexos para ouvidoria.

Anexo 5 - Entrevista realizada à servidora da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará: Ana Coelho⁵

Caro Servidor

Início a apresentação desta entrevista agradecendo a sua participação voluntária. Trata-se de um instrumento de pesquisa que visa coletar dados para minha Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa, cujo tema é: Democracia Participativa e Cidadania: O Caso do Sistema de Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no Período de 2014-2020.

Pretende-se fazer um balanço, uma avaliação do alcance da democracia participativa no âmbito concreto, aqui representado pela Ouvidoria do TCE-CE, e a verificação de possíveis falhas e lacunas que venham a contribuir negativamente à proposição incumbida às Cortes de Contas nessa vertente. Lembro que os dados coletados serão utilizados apenas dentro de uma abordagem científica.

1. Nome: Ana Coelho

2. Idade:

3. Formação: Superior

4. Há quanto tempo trabalha na ouvidoria? Três anos

5. Como foi realizado o processo de escolha do ouvidor? Você participou? Como?

Por meio de eleição entre conselheiros. Na ocasião do presidente, vice-presidente e corregedor.

6. Qual a função da ouvidoria do tribunal de contas?

Estabelecer o elo entre o cidadão e administração pública.

7. As demandas dos usuários que procuram a ouvidoria desta instituição são para fazer:

Reclamações (x)

Solicitações de informação (x)

Elogios (x)

Sugestões (x)

⁵ Entrevista transcrita pela autora.

Comunicação de irregularidades (X)

Outros ()

8. Com base na demanda dos usuários como se manifesta esta ouvidoria?

Sempre que possível esclarecendo na própria ouvidoria de outra forma, encaminhando para os setores responsáveis.

9. Como é estruturada a ouvidoria do TCE-CE?

Ouvidor

Assessores

10. Qual o tempo médio de resposta da ouvidoria do TCE-CE para o usuário?

Não respondeu.

11 Você considera a ouvidoria do TCE-CE uma instância democrática? Em que sentido?

Sim, através da realização de cursos.

12 Que balanço faz da ouvidoria do TCE-CE? Tem correspondido às expectativas dos cidadãos?

Sim. As pessoas manifestam sempre estarem satisfeitos

13 Que falhas e lacunas pode identificar no funcionamento da ouvidoria?

Estamos sempre procurando melhorar

14 Que sugestão você pode citar para melhoria.

Conseguir mas apoio na resolução das demandas

**Anexo 6 - Entrevista realizada à servidora da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará:
Cristiana Coelho Cintra De Souza Barbosa**

Caro Servidor

Início a apresentação desta entrevista agradecendo a sua participação voluntária. Trata-se de um instrumento de pesquisa que visa coletar dados para minha Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa, cujo tema é: Democracia Participativa e Cidadania: O Caso do Sistema de Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no Período de 2014-2020.

Pretende-se fazer um balanço, uma avaliação do alcance da democracia participativa no âmbito concreto, aqui representado pela Ouvidoria do TCE-CE, e a verificação de possíveis falhas e lacunas que venham a contribuir negativamente à proposição incumbida às Cortes de Contas nessa vertente. Lembro que os dados coletados serão utilizados apenas dentro de uma abordagem científica.

1.Nome: Cristiana Coelho Cintra de Souza Barbosa

2.Idade: 42

3.Formação: Economista - Pós Graduada

4.Há quanto tempo trabalha na ouvidoria? 8 ANOS

5.Como foi realizado o processo de escolha do ouvidor? Você participou? Como?

Não participei da escolha do ouvidor.

6.Qual a função da ouvidoria do tribunal de contas?

Atender ao cidadão da melhor forma possível, sempre visando suprir todos as suas necessidades.

7.As demandas dos usuários que procuram a ouvidoria desta instituição são para fazer:

Reclamações (X)

Solicitações de informação (X)

Elogios (X)

Sugestões (X)

Comunicação de irregularidades. (X)

Outros (X)

8.Com base na demanda dos usuários como se manifesta esta ouvidoria?

Há uma análise inicial feita pela própria ouvidoria, uma espécie de filtro para saber qual o tipo de solicitação, se for da competência da ouvidoria, já respondemos e finalizamos a demanda, caso contrário, a demanda será encaminhada para o setor competente.

9.Como é estruturada a ouvidoria do TCE-CE?

1 Ouvidor, 1 Assessor e a Equipe Formada por 5 Membros.

10.Qual o tempo médio de resposta da ouvidoria do TCE-CE para o usuário?

Tempo médio em 2021 está sendo 5, 6 dias.

11.Você considera a ouvidoria do TCE-CE uma instância democrática? Em que sentido?

Sim, bastante. Todas as dúvidas, problemas, questionamentos, assuntos em geral e específicos são amplamente conversados com todos, todas as opiniões são ouvidas inclusive quanto há necessidade da interação com outros setores.

12.Que balanço faz da ouvidoria do TCE-CE? Tem correspondido às expectativas dos cidadãos?

Sim. Todas as demandas são 100% respondidas, o cidadão não fica sem receber resposta. Mesmo a ouvidoria dependendo muitas vezes da resposta de outros setores, fazemos a interlocução e tentamos fazer com que a resposta seja satisfatória.

13.Que falhas e lacunas pode identificar no funcionamento da ouvidoria?

Na maioria das vezes, a falta de comunicação de mudanças sobre diversos assuntos do próprio tribunal com a ouvidoria, esta, é a última a ser comunicada. Dificulta a comunicação com o cidadão que fica sabendo de uma solicitação feita pelo tribunal, por exemplo, através de ofício, o cidadão contacta a ouvidoria para melhores esclarecimentos. A equipe fica com o contato do cidadão, se informa sobre o novo assunto e retorna ao cidadão com as informações completas.

O que é muito recorrente também é a falta de integração, empatia, sensibilidade, comunicação, com alguns setores do tribunal, ocasionando muita perda de tempo e desgaste pessoal assim como desgaste com o próprio setor.

Como somos “a linha de frente” do tribunal com o cidadão, tentamos de todas as formas e da melhor forma possível fazer com o cidadão seja bem atendido e tenha seu problema solucionado, porém, algumas vezes, temos dificuldades pois alguns setores não compreendem o real trabalho da ouvidoria.

14. Que sugestão você pode citar para melhoria.

Meta de demandas atendidas da ouvidoria na produtividade dos setores do tribunal. (cada setor possuir uma meta para o atendimento das demandas da ouvidoria).