



## INTERFACES DAS INTERFACES SOCIOESTATAIS. UM ESTUDO SOBRE AS OUVIDORIAS

### INTERFACES OF SOCIO-STATE INTERFACES. A STUDY ON OMBUDSMEN

### INTERFACES DE LAS INTERFACES SOCIOESTATALES. UN ESTUDIO SOBRE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Lígia H. H. Lüchmann<sup>1</sup>  
Rachel Abrão<sup>2</sup>  
Matheus Kieling<sup>3</sup>

**Resumo:** O trabalho visa, a partir do mapeamento e identificação dos diferentes mecanismos de interface socioestatal no interior da estrutura administrativa do Estado, tanto no âmbito da esfera municipal (Prefeitura Municipal de Florianópolis), como estadual (Governo do Estado de Santa Catarina), proceder a uma primeira aproximação acerca da inserção e relações das ouvidorias governamentais no conjunto mais amplo de interfaces socioestatais. Tendo em vista, portanto, avaliar possíveis articulações dessa modalidade de interface socioestatal, o trabalho combina elementos analíticos da literatura das instituições participativas e das políticas públicas, em especial no que diz respeito ao conceito de intersetorialidade e alguns de seus condicionantes, seja no plano institucional - trajetória, recursos e regras-, seja no da atuação dos agentes - políticos, burocráticos e sociais.

**Palavras-chave:** Interfaces Socioestatais; Participação; Ouvidorias; Conselhos Gestores; Governança

**Abstract:** The purpose of this paper is to map out and identify the different socio-state interface mechanisms within the state administrative structure, both within the municipal sphere (Florianópolis Municipality) and the state (Santa Catarina State Government) as a first approximation about the insertion, and relations, of governmental ombudsmen in the broader set of socio-state interfaces. In order to evaluate possible articulations of this modality of socio-state interface, the work combines analytical elements of the literature of participatory institutions and public policies, especially with regard to the concept of intersectoriality and some of its determinants, be it at the institutional level - trajectory, resources and rules - or in the performance of agents - politicians, bureaucrats and social.

**Keywords:** Social-State Interfaces; Participation; Ombudsmen; Management Councils; Governance

---

<sup>1</sup> Professora do Depto de Sociologia e Ciência Política da UFSC. E-mail: ligia@cfh.ufsc.br

<sup>2</sup> Aluna do curso de Graduação em Ciências Sociais da UFSC. Bolsista PIBIC do Projeto “Interfaces socioestatais: da participação à burocracia estatal” (CNPq). E-mail: rachelabrao@gmail.com

<sup>3</sup> Aluno do curso de Graduação em Ciências Sociais da UFSC. Bolsista PIBIC do Projeto “Interfaces socioestatais: da participação à burocracia estatal” (CNPq). E-mail: matheus\_zodie@hotmail.com

**Resumen:** El propósito de este trabajo es realizar un mapeo e identificar los diferentes mecanismos de interfaz socioestatal en la estructura administrativa del Estado, tanto en la esfera municipal (Municipio de Florianópolis) como del Estado (Gobierno del Estado de Santa Catarina) como una primera aproximación sobre la inserción, y relaciones, de los defensores del pueblo gubernamentales en el conjunto más amplio de interfaces socioestatales. Tomando en cuenta las posibles articulaciones de esta modalidad de interfaz socioestatal, el trabajo combina elementos analíticos de la literatura de las instituciones participativas y de las políticas públicas, especialmente con respecto al concepto de intersectorialidad y algunos de sus determinantes, ya sea a nivel institucional, - trayectoria, recursos y reglas-, o en la actuación de los agentes -políticos, burocráticos y sociales.

**Palabras-clave:** Interfaces Socioestatales; Participación; Defensoría del Pueblo; Consejos Gestores; gobernanza

## 1 INTRODUÇÃO

Temos testemunhado, no Brasil e no mundo, a proliferação de uma multiplicidade de espaços e mecanismos participativos, configurando um quadro de inflacionamento de canais e práticas que visam algum tipo de comunicação e aproximação entre estruturas estatais e cidadãos. O conceito de interfaces socioestatais (HEVIA; ISUNZA VERA, 2010; ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2010; PIRES; VAZ, 2014) parece bastante apropriado para a identificação desse fenômeno, na medida em que alarga, em muito, as modalidades de interação entre sociedade e Estado, incluindo-se, além dos conselhos, orçamentos participativos e conferências, as audiências e consultas públicas, os contatos e plataformas digitais, as ouvidorias, entre vários outros dispositivos de aproximação entre Estado e cidadãos.

Essa multiplicidade de interfaces coloca novos desafios no campo da teoria democrática, na medida em que, diferente de se constituírem em sistemas integrados que articulam participação, deliberação e representação, as interfaces socioestatais são criadas e funcionam, em boa medida, de forma fragmentada e desarticulada, obedecendo a propósitos e objetivos de acordo com os interesses e estratégias político-governamentais e de acordo com os contextos e dinâmicas sociais e institucionais. Diante deste cenário, parece ser compreensível o diagnóstico formulado por Hevia e Isunza Vera (2010), ao apontarem para deficits de participação em contextos de ampliação e de pluralização das ofertas de espaços e dispositivos de participação em estruturas governamentais. Fung (2015) também elenca alguns problemas e desafios desse quadro de proliferação de mecanismos participativos, em especial, a inconstância dada por origens de caráter oportunista, gerando iniciativas, na sua maioria não sistemáticas, além da sua trivialidade, ou seja, da expansão de canais de participação com baixo poder de influência sobre a agenda e os resultados das políticas públicas<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Lee (2015) destaca a variedade de práticas de participação organizacional nas sociedades contemporâneas, alertando para alguns de seus limites, como a desconexão com perspectivas ou projetos pautados na capacitação e no

Essa realidade suscita pelo menos dois conjuntos de questões. Por um lado, um bloco de questões relativas às origens e à vocação das interfaces. Como foram criadas e quais são os seus propósitos? Quem são os atores (sociais e governamentais) que atuam nesses espaços, e quais são as demandas e interesses que representam? Um segundo bloco de questões diz respeito às articulações entre os diferentes mecanismos e programas de interfaces socioestatais, que podemos denominar da problemática da interface das interfaces socioestatais. O problema, aqui, diz respeito à avaliação da coexistência de diferentes espaços e mecanismos de participação. Em que medida esses mecanismos dialogam entre si, promovendo algum tipo de retroalimentação? Ou são criados de forma isolada e fracionada, obedecendo a distintas lógicas e interesses político-governamentais?

Mediante essas questões, este trabalho visa, a partir do mapeamento e identificação dos diferentes mecanismos de interface socioestatal no interior da estrutura administrativa do Estado, tanto no âmbito da esfera municipal (Prefeitura Municipal de Florianópolis), como estadual (Governo do Estado de Santa Catarina)<sup>5</sup> – proceder a uma primeira aproximação acerca da inserção e relações das ouvidorias governamentais no conjunto mais amplo de interfaces socioestatais. Neste campo, as ouvidorias, em que pese a diversidade de formatos e de modelos (LYRA, 2016), são instâncias de controle e de participação social responsáveis “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” (OGU, 2014). Assim, como salientado por Comparato (2016, p. 44), embora também sejam instrumentos participativos de fiscalização do exercício do poder público, como são os conselhos gestores, as ouvidorias apresentam uma vocação direcionada para a avaliação, no momento da implementação das políticas, diferente, portanto, daqueles conselhos que foram instituídos com atribuições voltadas para a definição e a formulação de políticas públicas. Além disso, as ouvidorias se caracterizam como um dispositivo participativo de base privada e individual, ao contrário de outros espaços participativos que estão assentados em regras de participação pública e coletiva.

No entanto, apesar dessas diferenças - de origem, objetivos, competências, formatos e estruturas –, suas atuações em momentos diferentes nos processos de controle, avaliação e proposição de políticas deveriam implicar muito mais retroalimentação do que insulamento ou separação. Como avaliado na pesquisa sobre as ouvidorias no Brasil (IPEA, 2016), as ouvidorias deveriam desempenhar papel de destaque no conjunto mais amplo de espaços de participação cidadã na gestão do Estado brasileiro, “pois, não raras vezes, uma demanda individual aponta para uma expressão ou problema coletivo. Assim, poderá significar uma

---

empoderamento dos cidadãos.

<sup>5</sup> Este trabalho é resultado do projeto de pesquisa (PQ/CNPq) intitulado “Interfaces socioestatais: da participação à burocracia estatal”

janela de oportunidade para o desencadeamento de processos que culminem no aperfeiçoamento da administração pública com benefícios para toda a coletividade” (p. 64).

Tendo em vista, portanto, avaliar possíveis articulações dessa modalidade de interface socioestatal, o trabalho combina elementos analíticos da literatura das instituições participativas e das políticas públicas, em especial no que diz respeito ao conceito de intersectorialidade e alguns de seus condicionantes, seja no plano institucional (trajetória, recursos e regras), seja no da atuação dos agentes (políticos, burocráticos e sociais). No plano da pesquisa empírica, operamos uma delimitação das interfaces seguindo duas dimensões: a) a dimensão relacionada ao nível do poder governamental (municipal e estadual), em função da influência dos impactos em termos de complexidade e de escala no interior da máquina administrativa; e b) a dimensão dada pela área temática da política pública, na medida em que a literatura tem apontado, como sugerido no estudo de Pires e Vaz (2014), para diferenças importantes no padrão de interfaces, em especial entre as áreas voltadas para a Proteção e Promoção Social (saúde, assistência social e educação) e as áreas de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura<sup>6</sup>. Neste trabalho, como veremos mais adiante, a escolha recaiu para as áreas de saúde, meio ambiente e assistência social, por apresentarem, apesar das variações, uma diversidade maior de espaços ou mecanismos de interação socioestatal. Diante disso, a análise está assentada em pesquisa realizada junto às seguintes ouvidorias: Ouvidoria Geral do Estado de Santa Catarina, ouvidorias das secretarias estaduais da Saúde, Assistência Social e Meio Ambiente de Santa Catarina, Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Florianópolis, ouvidorias das secretarias municipais de Assistência Social, Saúde e Meio Ambiente de Florianópolis. Foram realizadas 12 entrevistas<sup>7</sup>, observação de reuniões<sup>8</sup> e consultas a textos acadêmicos e relatórios institucionais.

## 2 INTERFACES DAS INTERFACES SOCIOESTATAIS: DIMENSÕES ANALÍTICAS

É certo que muitos elementos estão em jogo nesse campo de estudos sobre as interfaces socioestatais, implicando complexas configurações, na medida em que estamos diante de uma multiplicidade de canais interativos, com origens e atribuições muito diversas. Cada vez mais os

---

<sup>6</sup> De acordo com os autores: “observou-se certo padrão de *associação entre tipos de interface socioestatal e áreas temáticas de políticas públicas*. Enquanto interfaces como conselhos e conferências apresentaram maior vínculo relativo aos programas da área de Proteção e Promoção Social, audiências e consultas públicas e reuniões com grupos de interesse se apresentaram mais associadas às temáticas de Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico, respectivamente”. (2014, p. 86).

<sup>7</sup> No âmbito estadual foram realizadas seis entrevistas: duas com o Ouvidor Geral do Estado, uma com a Ouvidora da Secretaria de Assistência Social, uma com o Ouvidor da Secretaria da Saúde, uma com agente administrativo na Ouvidoria da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Sustentável, e uma com a secretária do Conselho Estadual de Assistência Social. No âmbito municipal, foram realizadas seis entrevistas: duas com funcionários que possuem cargo de ouvidor junto à Ouvidoria da Secretaria Municipal da Saúde, duas com a Ouvidora Geral da Prefeitura de Florianópolis, uma junto à Ouvidora da Secretaria Municipal de Assistência Social e uma junto ao Ouvidor da Secretaria do Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano.

<sup>8</sup> Destaque para a reunião realizada pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos (em 14.06.2018), contando com a presença do ouvidor geral do Estado, com o objetivo de aproximar e promover maior articulação entre o Conselho e a Ouvidoria.

governos recorrem a múltiplos espaços e fluxos de informação, seja para divulgar ações, seja para identificar problemas e demandas, tendo em vista definir agendas e programas políticos (WAMPLER, 2011). Isso implica múltiplos pontos de contato com a sociedade, conformando, em regra, um quadro de fragmentação, dispersão e de superposição institucional.

Trata-se de um contexto que extrapola a dimensão local ou nacional, na medida em que a expansão e a pluralização de mecanismos e programas participativos vêm sendo encontradas em larga escala no âmbito internacional. Como analisado por Lee (2015), a participação se tornou prática comum nas organizações (públicas e privadas) das sociedades contemporâneas e tem desafiado não apenas as suas ambíguas e confusas formas de definição, como as análises sobre os seus impactos, em muitos casos, contraditórios. No âmbito das políticas públicas, o tema tem ganhado destaque nos estudos que, voltados para a temática da gestão pública, abordam o conceito de governança relacionado à “ampliação de formas de relacionamento entre diferentes atores no âmbito da gestão pública, seja entre Estado e sociedade, agentes privados e governo ou sociedade e iniciativa privada” (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015, p.10).

Esse debate encontrou eco na América Latina, em especial pela atuação das instituições financeiras internacionais, com destaque para o Banco Mundial, desempenhando um papel central na transferência da noção de governança aos países latinoamericanos como um instrumento para promover reforma econômica de corte neoliberal (ZURBRIGGEN, 2014). No entanto, se nos anos de 1980 a ideia de governança estava mais centrada no mercado, houve alterações importantes durante os anos de 1990, uma vez que a avaliação acerca do fraco desempenho econômico, e o aumento da pobreza e das desigualdades na América Latina instigaram a ideia de reforma do Estado. Entre as diretrizes do Banco Mundial, a autora destaca que o Estado deveria redefinir as suas funções em direção tanto a um maior fortalecimento do mercado quanto à ampliação das parcerias com a sociedade organizada. De acordo com Zurbriggen (2014), o Estado deveria aumentar

a participação de setor privado em atividades que até então eram reservadas ao setor público com o entendimento de que o monopólio em temas como infraestrutura, serviços sociais e outros bens e serviços tende a ser ineficaz. Como complemento, sugere-se a necessidade de fortalecer a capacidade estadual ou institucional. O Estado deve garantir a observância de suas leis - e fazê-lo de uma forma transparente e livre de corrupção - bem como da participação da sociedade civil (p.347).

Uma presença mais forte do Estado é encontrada a partir dos anos de 2000, com importante ênfase nas dinâmicas de participação que promovam interfaces sociestatais. O conceito de Governança em Rede (Network Governance) tomou corpo no sentido de superar os limites de perspectivas centradas no Estado ou no mercado. De acordo com Sorensen e Torfing (2007), esse conceito diz respeito aos diferentes formatos de interação entre uma pluralidade de atores e setores na solução de problemas públicos.

No plano nacional, a literatura destaca a importância da Constituição de 1988 no processo de ampliação da participação e de criação de mecanismos e instituições de controle social e de responsabilização e prestação de contas, momento que foi fortalecido “pela agenda internacional ligada ao *New Public Management*<sup>9</sup> (NGP) ao longo dos anos de 1990. A ideia central era a necessidade de ampliação da transparência e responsabilização dos agentes estatais, elemento imprescindível para que o Estado atuasse de maneira mais condizente com um contexto democrático” (OLIVEIRA; LOTTA; CAVALCANTE, 2016, p. 16).

De acordo com Cavalcante e Camões (2015), mais recentemente vemos também um enfoque pautado na ideia de governança em rede, com destaque para o incremento de processos de controle social e de *accountability*. Neste modelo:

O cidadão passa a desempenhar um papel de mais destaque se comparado à visão de ‘cliente’, inicialmente propagada pelo NGP. O escopo se volta para a necessidade de ampliar a legitimidade do Estado, em função de um longo processo de ceticismo quanto a sua capacidade, de forma a superar os déficits da democracia representativa. Assim, o incremento do controle e da *accountability* ganha força na construção de políticas públicas por meio de mecanismos de participação democráticos e deliberativos que, por conseguinte, impactam no aperfeiçoamento da gestão e da oferta de serviços públicos” (p. 10).

O conceito de governança eletrônica amplifica essa perspectiva, ao criar novas estruturas e mecanismos de consulta e/ou participação social no âmbito das agências estatais. Assim, diferente de um modelo único de gestão, estamos testemunhando, de acordo com os autores, a proliferação de um conjunto de ações, princípios e ferramentas, que obedecem às seguintes tendências:

1. Aperfeiçoamento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização (*accountability*); 2. Promoção do governo eletrônico (*e-government*) como estratégia de ampliação e facilitação do acesso e da participação cidadã na administração pública; 3. Novos arranjos de políticas públicas que fomentem papel mais ativo dos cidadãos na produção de bens públicos; 4. Atuação em redes e parcerias com atores estatais, sociais e da iniciativa privada; 5. Ampliação na utilização de tecnologia de informação para ampliar a qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015, p. 12).

Como decorrência desse processo, temos um quadro amplo e complexo de interfaces societais. Baseados nos trabalhos de Long (1999) e Roberts (2001), Isunza Vera e Hevia (2006) definem o conceito de interface como

un espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente. Un tipo especial de interfaz es el espacio donde actores sociales y estatales se encuentran (por lo tanto,

---

<sup>9</sup> De acordo Cavalcante e Camões (2015, p. 5), “este modelo normativo preconizava a incorporação de técnicas da iniciativa privada para a estruturação e a gestão da administração pública com base em eficiência, eficácia e competitividade. Nas décadas de 80 e 90, a NGP se espalhou rapidamente por diversos países desenvolvidos e emergentes, sob o intenso patrocínio de organismos multilaterais”.

las definimos como interfaces socioestatales). Estas interfaces socioestatales están determinadas estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y societales) concernidos (p.61).

De acordo com Long (1999), embora a palavra “interface” sugira relações e/ou encontros (ou confrontos) face-a-face, as situações de interface sociais são múltiplas e complexas e implicam uma interação continuada no tempo, tornando-se uma prática organizada de relacionamentos e intencionalidades pautada em regras, sanções e procedimentos, tendo em vista lidar com interesses e percepções conflitantes. Assim, para o autor, se as interações de interface pressupõem algum grau de interesse comum, elas também materializam relações conflituosas, em função dos interesses e objetivos contraditórios ou das relações desiguais de poder, fornecendo os meios pelos quais os indivíduos ou grupos definem os seus pontos de vista perante aqueles que defendem pontos de vista diferentes e/ou opostos. Trata-se, portanto, de um processo interativo e comunicativo que envolve diálogo, contestação de significados, controle, autoridade e poder.

De fato, no caso da realidade brasileira, diferentes dispositivos de interfaces vêm sendo criados no âmbito das estruturas governamentais: ouvidorias, sítios na internet, programas governamentais - como os orçamentos participativos -, consultas públicas, conselhos, conferências, audiências públicas, entre outras, têm materializado essas diferentes relações entre Estado e sociedade em um cenário com múltiplos pontos de acesso, que apresentam diferentes formatos e propósitos. Essas diferenças não significam, necessariamente, que algumas interfaces sejam *a priori* mais importantes do que outras. Como exemplificado por Isunza Vera e Gurza Lavalle (2010), diferentemente de serem considerados dispositivos sem importância frente aos mecanismos coletivos, a exemplo dos conselhos gestores, os sistemas de queixas, como as ouvidorias, podem ser “extremamente úteis no solo para la corrección de distorsiones administrativas, sino también para la racionalización del poder” (p. 34). Estudos sobre os perfis institucionais do Facebook<sup>10</sup>, por exemplo, apontam para a dimensão informativa dos mesmos, cumprindo funções de publicização e interação<sup>11</sup>.

Diante desse cenário de ampliação e multiplicação de acesso, contatos, ou interfaces socioestatais, e em que pese o acúmulo de estudos sobre esses mecanismos, com destaque às instituições participativas (IPs)<sup>12</sup>, há ainda que se avançar na compreensão acerca de suas

---

<sup>10</sup> Nestes casos, a interação socioestatal ocorre por meio da curta página, daí o nome de *fanpage*.

<sup>11</sup> Como analisado por Ribeiro, Borba e Hansen (2016), os “ciberotimistas” veem a internet como um instrumento de comunicação que potencializa a participação, ao reduzir alguns custos ou barreiras, em especial o tempo e o acesso à informação, ampliando o debate político. Esses diagnósticos mais positivos celebram a ampliação da comunicação e de maior transparência e acesso dos cidadãos aos serviços e às informações governamentais.

<sup>12</sup> Instituições Participativas são entendidas como os programas e práticas institucionais que contam com a participação dos cidadãos e de setores governamentais nos processos de discussão, implementação e monitoramento de políticas públicas (AVRITZER, 2008; PIRES; VAZ, 2014). Dentre as IPs mais estudadas, destacamos os conselhos gestores, os orçamentos participativos e, mais recentemente, as conferências de políticas públicas.

possíveis articulações. Como vimos, no âmbito dos debates sobre o conceito de governança, parece amplamente reconhecido que a tomada de decisão política não se limita às estruturas formais do governo. Nesse debate, entende-se que as políticas públicas são formuladas e implementadas por meio de uma infinidade de instituições, mecanismos e processos formais e informais, permanentes e episódicos. Assim, diferente de um padrão centralizado e hierárquico de governo, esses processos são multidimensionais, conformando multicamadas que contam com múltiplos atores e distintos pontos de acesso junto aos diferentes setores de políticas públicas (SORENSEN; TORFING, 2007).

No âmbito desse debate, como alertado por Torfing (2003), torna-se cada vez mais necessário avaliar até que ponto as redes de governança contribuem para uma regulação eficiente e democrática da sociedade. Diante disso, e inspiradas/o no conceito de intersectorialidade no campo dos estudos sobre as políticas públicas, buscamos identificar possíveis interfaces entre as diferentes interfaces socioestatais. No caso dos estudos sobre a intersectorialidade, Cunill-Grau (2014) identifica duas perspectivas, quais sejam: a que remete às diferentes relações entre setor público, mercado e sociedade, em especial pela criação de programas que combinam público e privado por meio de parcerias e do financiamento a organizações sociais, tendo em vista a provisão de serviços públicos; e a que diz respeito à dimensão multicausal dos problemas sociais, que requer uma atuação intersectorial, tendo em vista a construção de políticas com uma abordagem integral, por meio da articulação entre os diferentes setores ou áreas das políticas públicas.

Assim como no caso do conceito de intersectorialidade, a ideia de interfaces das interfaces socioestatais apresenta um caráter relacional e está voltada para a análise da ocorrência de algum grau de interlocução entre diferentes mecanismos de participação. Essa perspectiva analítica visa responder às seguintes perguntas: qual é a vocação das diferentes interfaces socioestatais no conjunto mais amplo de mecanismos e instituições participativas? Em que medida esses mecanismos dialogam entre si na formação de um sistema participativo e/ou deliberativo, garantindo algum nível de retroalimentação? Ou são criados de forma isolada e fracionada, obedecendo a distintas lógicas e interesses político-governamentais? Qual o grau e os condicionantes de seu “insulamento institucional”<sup>13</sup>?

Importa destacar que vários estudos vêm apontando para a necessidade de se olhar para as dinâmicas participativas de uma forma mais abrangente, seja no sentido de analisá-las no âmbito das diferentes estruturas de poder político (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006); seja no sentido de situar a sua inserção em uma “arquitetura da participação” (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012; TEIXEIRA;

---

<sup>13</sup> Referente ao grau de isolamento frente a outras modalidades de participação. Na literatura, o foco tem sido para avaliar o fenômeno do Insulamento Burocrático, “no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social” (OLIVEIRA; LOTTA; CAVALCANTE, 2016, p. 3).



SOUZA; LIMA, 2012) ou em sistemas deliberativos (FARIA; SILVA; LINS, 2012) e ainda como múltiplos canais de engajamento (SPADA; ALLEGRETTI, 2017); seja pelas diferentes funções que exercem nos ciclos das políticas públicas (COMPARATO, 2016). De acordo com este último autor, mesmo que de forma limitada, boa parte das interfaces, a exemplo dos conselhos, audiências públicas e leis de iniciativa popular, atua nos estágios iniciais do ciclo das políticas públicas, contribuindo para a formação da agenda. Já outras modalidades, como os plebiscitos, referendos e instâncias do orçamento participativo, podem contribuir para a tomada de decisão. Diferente desses mecanismos, as ouvidorias atuam no momento da implementação das políticas, constituindo-se como “um instrumento valioso para os gestores públicos, que têm à disposição uma ferramenta muito útil para saber de que maneira os programas governamentais chegam ao cidadão, e como este enxerga as mais variadas prestações de serviços públicos” (COMPARATO, 2016, p. 49). Diante disso, supõe-se a importância do diálogo e da articulação entre essas diferentes interfaces socioestatais, constituindo processos de retroalimentação.

No entanto, a constituição dessas diferentes interfaces tem ocorrido de forma fragmentada, sem uma orientação ou planejamento visando um diálogo ou conexão entre elas. Como analisado por Pó e Abrucio (2006), a replicação das interfaces em diferentes setores e agências estatais geralmente ocorre por meio de uma espécie de mimetismo, “fenômeno marcante nas reformas do Estado da década de 1990. Copiavam-se simplesmente instituições em contextos e problemas muito diferentes. Esse mimetismo pode ser verificado no Brasil, principalmente no que se refere às agências reguladoras estaduais” (PÓ; ABRUCIO, 2006, p. 684). Mesmo no âmbito de cada uma modalidade de interface, e que conta com um grau razoável de uniformização, a exemplo dos conselhos e das ouvidorias, não encontramos maior capacidade de articulação. No caso dos conselhos, por exemplo, pesquisa de Corrêa (2012) voltada para a análise das interfaces entre as áreas da educação, assistência social e criança e adolescente conclui que “os Conselhos fatiam, seguindo a lógica de suas respectivas áreas, a dimensão complexa e relacional do social. Assim, não integram suas ações, não se comunicam e não se articulam” (CORRÊA, 2012, p. 115). Em boa medida, as conexões, quando ocorrem, são derivadas da atuação múltipla dos atores (conselheiros) que assumem cadeiras nesses espaços. Como alertado por Almeida (2017, p.660), conexões entre áreas de conselhos têm sido realizadas, em boa medida, “pelo exercício da militância múltipla de alguns indivíduos que atuam em distintos espaços sociais e políticos e contribuem para o trânsito dos assuntos de um lugar a outro”<sup>14</sup>.

Diante disso, como a literatura tem procurado compreender essas dinâmicas (não) relacionais? No que diz respeito à análise da intersectorialidade das políticas públicas, Cunill-

---

<sup>14</sup> Dentre os atores conectores, estudo de Silva e Ribeiro (2016), focado em 22 conselhos de políticas públicas da cidade de Belo Horizonte (MG), encontrou o predomínio dos representantes governamentais sobre os da sociedade civil.

Grau (2014) destaca, entre outros elementos, a dimensão do contexto político-institucional, e que inclui a cultura institucional (LOTTA; FAVARETO, 2016); e a dimensão dos atores, sejam individuais e/ou coletivos. No âmbito dos estudos sobre as IPs, a literatura identifica condicionantes internos e externos, envolvendo atores, instituições e recursos diversos, e que dependem dos diferentes contextos sociais, culturais e institucionais (SILVA, 2011; WAMPLER, 2011; HEVIA; ISUNZA VERA, 2010)<sup>15</sup>. No âmbito dos estudos sobre as redes de governança, Sorensen e Torfing (2007) apontam para uma característica importante, qual seja, a de que, diferente de um sistema interconectado e integrado, as redes de governança são sistemas complexos e dinâmicos cujas forças, em muitos casos, se minam mutuamente.

Diante disso e tendo em vista tratar-se de interfaces socioestatais, um elemento central é o vínculo com o aparelho estatal. Isso implica averiguar não apenas as diferentes origens, os desenhos e os diferentes propósitos das interfaces, mas também as estruturas e as orientações e motivações dos agentes que operacionalizam esses processos. Afinal, como ressaltado por Goodin et al (2009), fazer política é sempre uma questão de escolha, e essas escolhas não ocorrem sob um vácuo institucional. Se elas operam sob constrangimentos, elas também podem encontrar boas oportunidades, sejam de ordem institucional e/ou social.

Assim, em se considerando a complexidade do Estado e as suas múltiplas relações com a sociedade, importa analisar os seus agentes e suas capacidades. De acordo com Schroeter (2007), geralmente quando os estudiosos falam em capacidades do Estado, eles frequentemente estão se referindo às capacidades fiscais e burocráticas. No entanto, como salientado por Gomide e Pires (2014), em contextos democráticos devemos levar em conta dois componentes das capacidades estatais, quais sejam, o técnico-administrativo e o político. Derivando do conceito weberiano de burocracia, o primeiro contempla as competências dos agentes da burocracia estatal em administrar as políticas. “O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (GOMIDE; PIRES, 2014, p.20).

Como apontado por Secchi (2010), entre o conjunto de atores que operam nas políticas públicas (políticos – eleitos e designados -, burocratas, juízes, grupos de interesses, partidos políticos, mídia, destinatários das políticas, financiadores, organizações da sociedade civil, etc.), os burocratas exercem um papel central, seja por deterem conhecimento e informações estratégicas, seja pela maior proximidade com os destinatários das políticas públicas, como é o caso dos burocratas de linha de frente (*street level bureaucrats*) (LIPSKY, 1980). Mais

---

<sup>15</sup> O trabalho de Silva (2011), por exemplo, voltado para a análise das IPs, procura avançar na identificação e sistematização dessa complexidade, destacando para a necessidade de situar as IPs no âmbito mais geral das estratégias, dos repertórios e das capacidades de atuação dos diversos atores; situar as IPs nos ciclos de produção e implementação de políticas públicas; analisar as legislações; e o volume e tipo de recursos envolvidos (SILVA, 2011).

recentemente a literatura tem reconhecido a importância dos burocratas de médio escalão, que compõem os atores situados entre a cúpula, ou o topo e a base, os implementadores de nível de rua (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011; PIRES, 2018). Gerentes, dirigentes, supervisores agentes encarregados de operacionalizar as políticas e estratégias conformam o quadro desses burocratas, que apresenta uma variedade de atores em função não apenas de seus cargos, seus perfis - relacionados a sua trajetória educacional, formação profissional e história de vida -, como também aos contextos setoriais e institucionais em que estão inseridos (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015). Um exemplo interessante na literatura diz respeito à atribuição do ouvidor, que ocupa uma posição privilegiada na identificação dos problemas e na correção e proposição de novos procedimentos organizacionais a partir de seu acesso às demandas sociais (LYRA, 2009).

A literatura também tem avançado no sentido de diferenciar os vínculos empregatícios desses burocratas. Lopez e Praça (2018), por exemplo, analisam as especificidades dos cargos de confiança, como maior rotatividade, dependência político-partidária e amadorismo<sup>16</sup>. No que diz respeito mais especificamente aos burocratas de médio escalão, Pires (2018) observa que, “curiosamente, o médio escalão é o nicho no qual se observa uma aparente maior instabilidade e rotatividade. Além desses cargos estarem sujeitos às mudanças associadas ao ciclo eleitoral (...) são, também, submetidos a uma circulação interna bastante intensa” (p. 192).

Assim, as diferenças nos recursos, objetivos e dinâmicas institucionais e nas condições, no perfil e na atuação dos agentes governamentais são, entre outros, elementos analíticos importantes. Veremos como essas dimensões comparecem na pesquisa sobre as relações entre ouvidorias e outras interfaces socioestatais. Antes disso, apresentamos, abaixo, um quadro das interfaces socioestatais identificadas no mapeamento junto a cinco secretarias de governo – municipal e estadual<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> De acordo com os autores, a alta rotatividade é uma temática central no debate sobre a profissionalização do serviço público, uma vez que implica perda de *expertise* organizacional e temática. “No entanto, a rotatividade no serviço público nem sempre é considerada deletéria para a formulação e a implementação de políticas públicas” uma vez que pode permitir o surgimento de “novas soluções para problemas existentes, atraindo pessoas de outras burocracias ou de fora do serviço público com ideias novas” (LOPEZ; PRAÇA, 2018, p.145-6).

<sup>17</sup> Mapeamento realizado nos sites dos governos estadual (SC) e municipal (Florianópolis), em 2018. Foram

**Quadro 1** – Interfaces identificadas nas Secretarias Estaduais do Governo de Santa Catarina

Secretaria da Segurança Pública	Secretaria da Administração	Secretaria da Saúde	Secretaria do Desenvolvimento Econômico Sustentável	Secretaria da Assistência Social, Trabalho e Habitação
Ouvidoria	Ouvidoria	Ouvidoria	Ouvidoria	Ouvidoria
	Fale Conosco	Twitter	Twitter	Twitter
	Telefones e Webmail	Facebook	Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (CONSEMA/SC)	Facebook
		Consulta Pública	Fórum Catarinense de Mudanças Climáticas Globais (FCMCG)	YouTube
		Conselho Estadual de Saúde (1990)	Conselho Estadual de Combate à Pirataria de Santa Catarina (CECOP/SC)	Conselho Estadual do Idoso – CEI/SC (1990)
		Conferências de Saúde	Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental do Estado de Santa Catarina (CIEA/SC)	Conselho Estadual de Assistência Social– CEAS (1995)
		Comitê Estadual de Monitoramento e Resolução das Demandas de Assistência da Saúde de Santa Catarina – COMESC (2012)	Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH)	Conselho Estadual de Trabalho e Emprego CETE/SC (1995)
			Fórum Estadual Permanente das Microempresas, e Empresas de Pequeno Porte e dos Empreendedores Individuais do Estado de Santa Catarina	Conselho Estadual dos Direitos da Mulher - CEDIM/SC (1999)
				Conselho Estadual das Populações Afro descendentes de Santa Catarina CEP/SC (2001)
				Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente CEDCA/SC (2002)
				Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina CONSEA/SC (2004)
				Conselho Estadual do Artesanato e Economia Solidária – CEAES/SC (2009)
				Conselho Estadual de Direitos Humanos CEDH/SC (2014)
				Conselho Estadual dos Povos Indígenas CEPIN/SC (2014)
				Conselho Estadual da Juventude CONJUVE/SC
				Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CONEDE

Fonte: Elaboração própria, 2018.

selecionados, para o Quadro, os casos que apresentam o maior e o menor número de interfaces socioestatais.

**Quadro 2** – Interfaces identificadas nas Secretarias Municipais da Prefeitura de Florianópolis

Secretaria de Segurança Pública	Secretaria da Administração	Secretaria da Saúde	Secretaria de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano	Secretaria de Assistência Social
Ouvidoria	Ouvidoria	Ouvidoria	Ouvidoria	Ouvidoria
		Conselho Municipal de Saúde (CMS)	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA)	Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)
		Pesquisa de Satisfação do Usuário	Plano Diretor	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)
		Denúncia Vigilância Sanitária	Serviços On-Line	Conselho Tutelar
		"Tá sabendo?"	Disk denúncia	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM)
		Serviços On-Line		Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial (COMPIR)
		Mesa de negociação permanente do SUS		Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD)
				Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CONSEAS)
				Conselho Municipal de Direitos LGBT
				Conselho Municipal do Idoso (CMI)
				Disk denúncia

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Vejamos, a seguir, como operam as ouvidorias no que se refere às relações com outras interfaces socioestatais.

### 3 AS OUVIDORIAS DO PODER EXECUTIVO

Embora não sejam um fenômeno recente<sup>18</sup>, as ouvidorias, no Brasil, passaram a se constituir como um modelo de controle social a partir dos anos de 1980, no contexto do processo de redemocratização do país. De acordo com Primo (2017), a criação da primeira Ouvidoria Pública brasileira ocorreu no ano 1986, na cidade de Curitiba, constituindo-se como um marco no desenvolvimento gradual desse instituto, que vai se disseminando pelos diversos

<sup>18</sup> De acordo com Neto e Durán (2016, p. 58) “A gênese histórica das ouvidorias públicas remonta ao final do século XVIII e início do XIX, na Europa, quando foram estabelecidos os *ombudsmen*, instituições voltadas para mediar a comunicação da população com o Estado e, assim, aprimorar o controle da administração e justiça na sociedade de corte. No Brasil, as raízes históricas desse modelo de organização também se estendem até o século XIX, mais precisamente ao período imperial. Contudo, foi apenas no último quarto do século XX que a instituição do *ombudsman* recebeu a denominação de ouvidoria e passou a ser discutida de modo mais incisivo na formulação de decretos-lei que visavam institucionalizar essa atividade no Brasil, o que só foi possível acontecer a partir da derrocada do governo militar”.

órgãos e níveis da administração pública brasileira nas décadas subsequentes. Conforme Menezes (2017, p.13), as ouvidorias públicas tornaram-se mecanismos privilegiados de ausculta da população, tendo em vista o aperfeiçoamento da gestão das políticas e dos serviços públicos, assumindo “um papel de extrema relevância para a valorização da cidadania, na condição de instâncias de promoção e defesa de direitos, viabilizando a participação e o controle social, e assegurando o fim público da ação administrativa”. Trata-se, portanto, de uma interface socioestatal que se destina a ouvir e encaminhar para os setores responsáveis da máquina pública as reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios manifestados pelos cidadãos. Segundo o autor,

apesar de suas raízes no modelo do ombudsman europeu, as ouvidorias públicas no Brasil adquirem contornos próprios. Seus principais traços distintivos são: i) integram a administração, vinculadas que são aos respectivos órgãos ou entidades; ii) atuam na mediação das relações entre sociedade e Estado; iii) oferecem subsídios ao aperfeiçoamento da administração pública; e iv) não possuem poder de coerção, e, dessa forma, sua ação se concretiza por meio da magistratura de persuasão e na autoridade moral de seus titulares (MENEZES, 2017, p.13).

Embora apresentem diferenças no que diz respeito às esferas de governo, à sua autonomia e estrutura, as ouvidorias públicas foram se instituindo como elo entre os cidadãos e os setores governamentais, enquanto novas instâncias de exercício do controle social (PRIMO, 2017). Constituem-se como mecanismos que, inseridos no interior das agências governamentais, têm a atribuição de receber – e encaminhar – as manifestações dos cidadãos, sendo, portanto, um tipo de interface de contribuição, na qual a sociedade civil informa o Estado, de acordo com tipologia desenvolvida por Hevia e Isunza Vera (2010)<sup>19</sup>. Neste modelo, a participação ocorre de forma privada e individualizada, por meio de procedimentos (ou plataformas) de comunicação que registram e respondem às demandas dos cidadãos. De acordo com Lyra (2016), a ouvidoria constituiu-se, no Brasil, como “o único órgão público dotado de *caráter unipessoal*, o que lhe confere, como a nenhum outro, agilidade e informalidade para interferir no cotidiano da gestão pública”. Totalizando aproximadamente 4.000 órgãos no âmbito do poder público do país, constituem-se como processos que permitem, de forma direcionada, a comunicação (denúncias, sugestões ou reclamações) dos cidadãos, “possibilitando resgatar

---

<sup>19</sup> Hevia e Isunza Vera (2010) apresentam uma tipologia das interfaces socioestatais baseada em duas lógicas - cognoscitiva e política: Os tipos *cognoscitivos* são: 1. *Interface de contribuição* (participação social informativa)  $SC \rightarrow E$ , na qual a sociedade civil informa o Estado (ouvidorias, consultas etc) 2. *Interface de transparência* (informação governamental)  $SC \leftarrow E$ , na qual o Estado informa a sociedade civil (páginas de internet, campanhas governamentais, etc.) 3. *Interface comunicativa* (colaboração informativa)  $SC \leftrightarrow E$ , na qual a sociedade civil e o Estado se informam mutuamente. (audiências públicas e conselhos consultivos com caráter não vinculante etc.) Os tipos *políticos* são: 4. *Interface mandatária* (democracia direta, controle social)  $SC \Rightarrow E$ , na qual a sociedade civil controla, domina ou dirige o Estado (referendo, plebiscito e iniciativa popular etc.) 5. *Interface de transferência* (políticas públicas substituídas, transferência de políticas)  $SC \Leftarrow E$ , em que o Estado controla, domina ou dirige a sociedade civil (projetos sociais, por exemplo) 6. *Interface de cogestão*  $SC \Leftrightarrow E$ , em que a a sociedade civil e o Estado mantêm uma relação de cogestão (conselhos com caráter vinculatório) (HEVIA; ISUNZA VERA, 2010, p. 65-66).

direitos que, de outra forma, sem ela, ou seriam desconsiderados, ou exigiriam o caminho bem mais longo e dispendioso da justiça para assegurar sua efetividade” (Lyra, 2016, p. 103). No entanto, em que pese a importância desse instrumento de controle social, o autor também apresenta alguns problemas e limites das ouvidorias no Brasil:

(...) tem-se um conjunto atomizado das ouvidorias, sem coordenação técnica nem homogeneidade político-institucional, sendo a sua maioria dotada de baixo *status* funcional. Ademais, quase todas as ouvidorias são subordinadas ao gestor e escolhidas por critérios político-partidários – a começar pelo titular da Ouvidoria-Geral da União, mas alcançando todos os ouvidores da administração direta do Poder Executivo federal. Nesse modelo, a sociedade está ausente tanto do processo de escolha do ouvidor quanto da gestão da ouvidoria. Tais características debilitaram as ouvidorias públicas, comprometendo a construção da identidade institucional destas e privando-as da credibilidade de que gozam os defensores de direitos escolhidos por órgão independente, com a participação da sociedade (LYRA, 2016, p. 105).

Diferente de outras interfaces socioestatais, como os conselhos, por exemplo, as ouvidorias, além de não contarem com a participação ativa da sociedade civil, não têm poder decisório e deliberativo. Também não apresentam atribuições de caráter coercitivo, e sim persuasivo no âmbito da administração das políticas públicas (MENEZES, 2017; LYRA, 2016). Sua principal vocação, portanto, está relacionada com a correção e/ou aperfeiçoamento das políticas e dos serviços públicos<sup>20</sup>.

No âmbito nacional temos a Ouvidoria-Geral da União (OGU) que, ligada ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), serve como referência para as ouvidorias no âmbito do poder federal do país. De acordo com o artigo 1º da Instrução Normativa da Controladoria-Geral da União (IN-CGU) nº 1/2014 que regulamenta as suas atividades, “considera-se ouvidoria pública federal a 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”.

Entre as atribuições das ouvidorias elencadas no artigo 3º, destacamos aqui a de “promover articulação, em caráter permanente, com instâncias e mecanismos de participação social, em especial, conselhos e comissões de políticas públicas, conferências nacionais, mesas de diálogo, fóruns, audiências, consultas públicas e ambientes virtuais de participação social”.

---

<sup>20</sup> Segundo Alves Júnior (2002, p. 47), “a rigor, o ouvidor não tem poderes e sim atribuições com direitos a elas inerentes, como os de solicitar informações e requisitar documentos dos órgãos envolvidos, fiscalizá-los e assim por diante. Nos casos concretos, mesmo depois de apreciada a queixa, feitas as verificações necessárias e apurada sua eventual procedência, não cabe a ele rever decisões ou tomar diretamente qualquer medida corretiva. Sua autoridade é, sobretudo, moral. Quando conclui no sentido de que realmente existe injustiça a reparar ou outro erro a corrigir, limita-se a transmitir essa conclusão ao órgão competente, criticando implícita ou expressamente o ato que deu origem à reclamação”.

### **3.1 As ouvidorias no poder executivo estadual (SC) e municipal (Florianópolis)**

Embora a implementação de ouvidorias no âmbito do governo do Estado de Santa Catarina venha ocorrendo, de forma crescente, desde os finais dos anos de 1990, quando foi criada a ouvidoria na área de saúde<sup>21</sup>, é em 2008 que o governo do Estado passa a implementar, por meio do Decreto n° 1.027, um sistema administrativo de ouvidorias, centralizando, no âmbito da Secretaria de Estado da Administração – SEA, todas as informações e denúncias que são direcionadas aos diferentes setores governamentais. De acordo com o art. 1° do Decreto:

O Sistema Administrativo de Ouvidoria é regido pelas diretrizes e fundamentos conceituais da estrutura e da cultura organizacional, bem como do modelo de gestão da Administração Pública Estadual, com observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade administrativa, bem como a defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos dos cidadãos junto à administração pública do Estado de Santa Catarina, por meio da normatização, orientação e controle das atividades no âmbito da administração direta e indireta do Poder Executivo (Decreto n° 1.027, de 21 de janeiro de 2008).

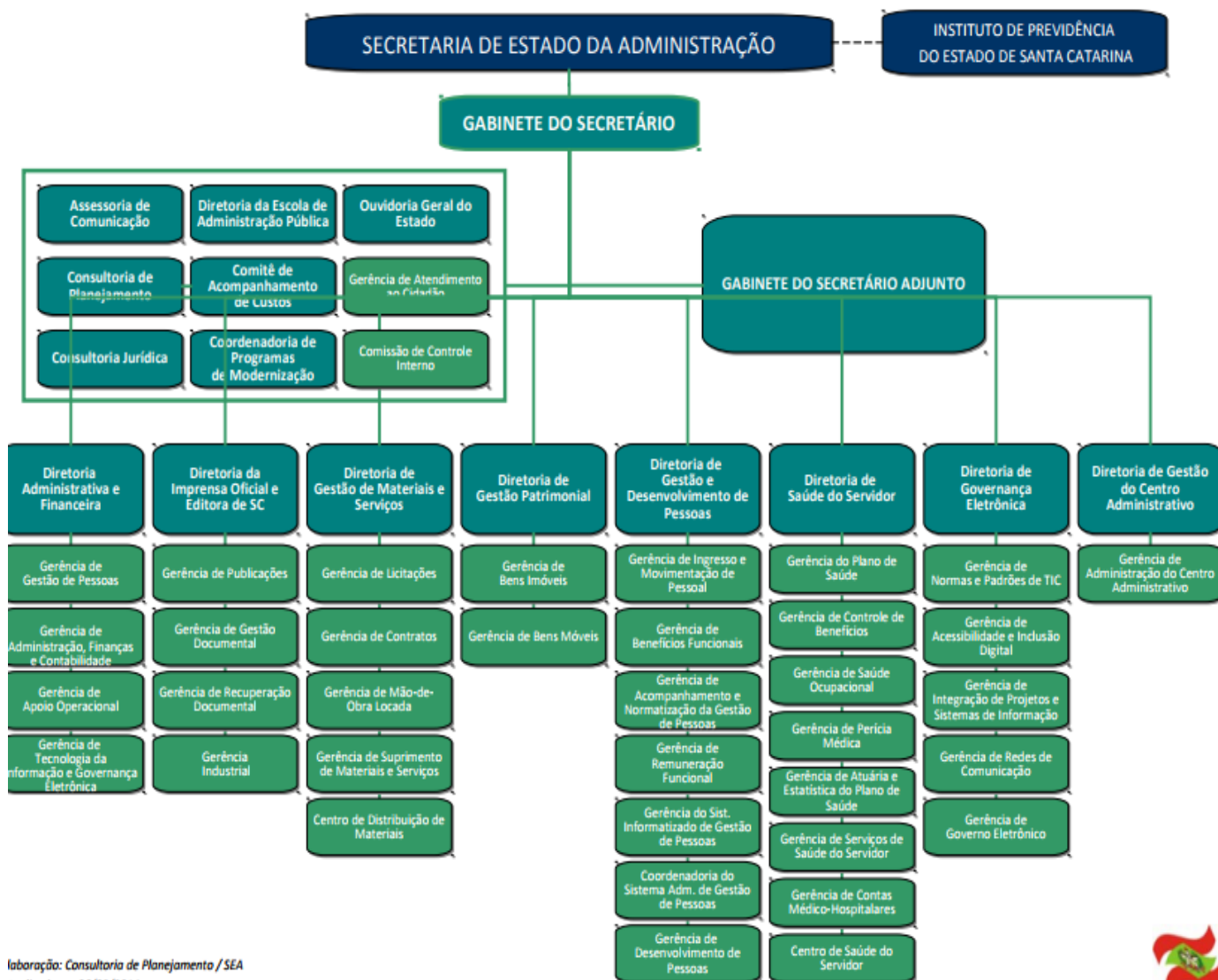
No § 2° do art. 4°, consta que:

Os órgãos setoriais e seccionais do sistema, por meio de seus representantes, subordinam-se tecnicamente ao Gabinete do Secretário de Estado da Administração, representado pela Ouvidoria Geral do Estado, sem prejuízo de sua subordinação administrativa aos órgãos ou entidades a que estejam vinculados.

---

<sup>21</sup> Em que pese o registro de ouvidorias criadas em períodos anteriores. No caso da Ouvidoria da Saúde, a mesma foi inaugurada em 11 de maio de 1999 (ALVES JÚNIOR, 2002).





Elaboração: Consultoria de Planejamento / SEA

**Figura 1.** Localização da Ouvidoria Geral do Estado  
 Fonte: [http://www.sea.sc.gov.br/images/stories/Organograma/organograma\\_sea.pdf](http://www.sea.sc.gov.br/images/stories/Organograma/organograma_sea.pdf)

Nesse sistema, a escolha do ouvidor-geral ocorre por meio de indicação política, configurando-se como um cargo comissionado. De acordo com o relato do ouvidor-geral, em 2017 o sistema contava com 285 unidades de ouvidoria, contemplando os diferentes setores e regiões do governo estadual. Traçando um perfil de formação e escolaridade desse conjunto de ouvidores, Santos et al (2016) identificam que a quase totalidade (95%) possui nível superior. Dentre as áreas de formação, a maior incidência (29,5%) ocorre na área do Direito.

No caso da Ouvidoria Geral, temos, além do ouvidor-geral - atuante desde 2011, formado em Direito com pós-graduação em segurança pública e coronel formado pela polícia militar -, uma estrutura formada por um assistente de ouvidoria, um administrador, dois atendentes terceirizados no atendimento telefônico do 0800 e sete servidores (MICHELLI, 2016). A centralização das ouvidorias, por meio de uma plataforma digital, gerou, na avaliação do ouvidor geral, maior eficácia e controle na gestão dos problemas e demandas sociais. Assim,

compondo um sistema de 57 ouvidorias estaduais e 230 seccionais ativas, na OGE-SC as diferentes denúncias e/ou manifestações originadas na sociedade são encaminhadas, e cobradas, pelo setor central, aos outros setores da administração estatal. Em que pese a estrutura satisfatória da Ouvidoria, a mesma apresenta alguns limites e problemas, como a demora, se comparada a outras ouvidorias estaduais, no atendimento das demandas sociais, de acordo com o estudo de Michelli (2016). De fato, podemos elencar pelo menos três problemas no funcionamento e na atuação desse sistema: dificuldades de resolutividade das demandas sociais<sup>22</sup>, pouco conhecimento desse instrumento de controle social por parte da população<sup>23</sup> e insulamento frente a outras interfaces socioestatais.

Em relação à utilização da ouvidoria como plataforma de interação da sociedade civil com o Estado, pode-se afirmar que esta vem se fortalecendo, em especial pelo reforço oportunizado pela Lei de Acesso à Informação (12.527/2011)<sup>24</sup>, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. Essa lei determina que os órgãos da Administração Pública possibilitem divulgação e um leque de acesso à informação, para que os procedimentos sejam executados de uma maneira mais transparente.

De acordo com os relatórios emitidos pela Ouvidoria Geral do Estado, os 10 setores com maior ocorrência na Ouvidoria Geral são:

**Quadro 3** - Classificação das 10 áreas com maior número de manifestações na Ouvidoria (2016-2017)

	Área	Total
1°	Segurança Pública	35.502 (20,98%)
2°	Educação	27.797 (16,42%)
3°	Ouvidoria	11.701 (6,91%)
4°	Água e Saneamento/CASAN	9.077 (5,36%)
5°	Fazenda	6.090 (3,60%)
6°	Infraestrutura	5.268 (3,11%)
7°	Administração	4.567 (2,70%)
8°	Desenvolvimento Econômico Sustentável	4.216 (2,49%)
9°	Meio Ambiente	3.787 (2,24%)
10°	Saúde	3.462 (2,05%)

<sup>22</sup> O prazo para resposta é contabilizado em 20 dias, sendo que as dificuldades de retorno são grandes, a depender do tipo de demanda, e dependem das condições de atendimento das diferentes estruturas e setores governamentais.

<sup>23</sup> Esse é o diagnóstico proferido pelo trabalho de Santos et al (2016), que apontou o pouco conhecimento da população com relação à atuação das ouvidorias, apesar da sua crescente implementação em todo o território nacional. Além disso, as dificuldades se apresentam também devido ao fato de os funcionários que trabalham nas respectivas áreas de políticas terem pouco conhecimento da Ouvidoria Geral, o que também dificulta a sua divulgação para a população em geral. Há, portanto, problemas com a divulgação, que permanece centrada nos websites das instituições.

<sup>24</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)

No que diz respeito às áreas de Meio Ambiente, Saúde e Assistência Social, temos os seguintes dados sobre os principais problemas registrados, totalizando os anos de 2016 e 2017:

**Quadro 4 - Principais casos da área de Meio Ambiente – Total: 3.787 (2,24%)**

1°	Fiscalização ambiental	2017
2°	Supressão vegetal (corte de árvores)	249
3°	Informações ambientais	151
4°	Cobrança de resposta	131
5°	Aterro de rios ou córregos	120
6°	Informações/legislação	110
7°	Diversos	109
8°	Informações/documentos	109
9°	Ocupações irregulares em áreas de preservação permanente	89
10°	Mau atendimento	70

**Quadro 5 - Principais casos da área da Saúde – Total: 3.462 (2,05%)**

1°	Medicamentos	353
2°	Comportamento do servidor	280
3°	Mau atendimento	205
4°	Fiscalização/saúde	197
5°	Hospitais	170
6°	Informações/saúde	148
7°	Serviços prestados pelos hospitais	143
8°	Vigilância sanitária	141
9°	Concurso público	134
10°	Informações/legislação	115

**Quadro 6 - Principais casos da área da Assistência Social, Trabalho e Habitação - Total: 1.002 (0,59%)**

	<b>Assistência Social, Trabalho e Habitação</b>	<b>Número de casos</b>
1°	Violência ao idoso	93
2°	Violência ao idoso/abuso financeiro	80
3°	Violência infantil	75
4°	Informações/documentos	55
5°	Disque 100 <sup>25</sup>	54
6°	Programas da assistência social	42
7°	Informações diversas	40
8°	Informações/legislação	39
9°	Concurso público	32
10°	Abuso sexual infantil	31

No seu conjunto, as denúncias oferecem um retrato ou diagnóstico acerca do

<sup>25</sup> O Disque 100 é um canal vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos, em Brasília, que recebe, analisa e encaminha denúncias de violações de direitos humanos. As demandas e denúncias são enviadas para as diversas instituições nos três níveis de governo, o que tem resultado em duplicação de demandas, de acordo com o ouvidor geral de SC.

funcionamento das políticas públicas. No caso do meio ambiente, por exemplo, denúncias relacionadas à supressão vegetal (corte de árvores), ao aterro de rios ou córregos e às ocupações irregulares em áreas de preservação permanente foram recorrentes nos anos de 2016 e 2017. Na área da saúde, destacamos os problemas de mau atendimento dos serviços e hospitais. No caso da assistência social, a violência a grupos mais vulneráveis (idosos e crianças) é também um dado preocupante. Tendo em vista a importância dessas questões para as respectivas políticas públicas, seria de se esperar que essas informações alimentassem os espaços ou interfaces voltadas para discussão e formulação de políticas, como são os casos dos conselhos gestores e das conferências de políticas públicas.

No entanto, de acordo com entrevista realizada com o ouvidor geral<sup>26</sup>, embora se perceba a ampliação no acesso e na informação pública a respeito do papel e da importância da ouvidoria, a mesma não estabelece contato com outras interfaces socioestatais. Neste sentido, em que pese a proposta de o sistema proporcionar maior controle e articulação entre as ouvidorias dos diferentes setores de políticas, ela avança pouco no sentido de dialogar com outros dispositivos de participação social, o que indica um importante grau de insulamento desse canal. Uma baixa sensibilidade para essa dimensão pode ser encontrada na própria legislação. Diferentemente da normativa da ouvidoria do Poder Executivo federal, que prevê a necessidade de promover articulação com os diversos programas e mecanismos de participação social, o Decreto do Estado de Santa Catarina está voltado apenas para a promoção de articulação no interior do sistema de ouvidorias.

Apenas muito recentemente observamos um movimento de aproximação com os conselhos, em especial os da área da Assistência Social e de Direitos Humanos. No primeiro caso, essa aproximação tem ocorrido por meio do encaminhamento, por parte da ouvidora da Secretaria Estadual da Assistência Social, de denúncias relativas a essa área ao Conselho, que analisa e responde no âmbito da comissão de acompanhamento dos conselhos municipais de Assistência Social. Destaca-se, aqui, o perfil da ouvidora: formação em Serviço Social, atuando na Secretaria de Assistência Social desde 2010, tendo já assumido o cargo de secretária-executiva do Conselho Estadual de Assistência Social. Assumiu a Ouvidoria a partir de 2017, período em que, de acordo com a atual secretária-executiva do Conselho Estadual de Assistência Social, este conselho passou a receber demandas da Ouvidoria da área de Assistência Social.

No que diz respeito à área dos Direitos Humanos, presenciamos um primeiro encontro<sup>27</sup>, por iniciativa do conselho, com a Ouvidoria Geral do Estado, tendo em vista não apenas otimizar o fluxo de informações, como tornar mais eficaz o controle social e governamental para a resolutividade dos problemas referentes às violações dos direitos humanos. De acordo

---

<sup>26</sup> Entrevista realizada em 09/05/2018.

<sup>27</sup> Ocorrida no dia 14/06/2018.

com uma fala de conselheira:

A gente carece da resolutividade da violação (...). Um caso de violência contra a mulher, por exemplo, é uma denúncia que deveria ir à Ouvidoria Geral do Estado e ir ao conselho da mulher e ir à delegacia de política para a mulher. É importante que toda a rede se comprometa e que haja um organismo supra que possa ter o controle disso, não só para contar o número de violações, mas poder avaliar quantos desses atos foram, de fato, punidos (...). O caso do Amarildo só foi desvendado porque teve o monitoramento das entidades internacionais e nacionais. Como ele, tem um monte de gente pobre, descamisada, na maioria das vezes negros, que são mortos (sic) e que ninguém apura. A apuração neste país só acontece se houver controle efetivo da sociedade civil. Senão, ele fica na gaveta de algum lugar institucional (reunião no Conselho de Direitos Humanos, em 14/06/2018).

Outra dimensão importante diz respeito ao desconhecimento, e também muitos casos de desconfiança da população na atuação de organismos governamentais. Além disso, identificamos também a ocorrência de denúncias e reclamações por fora do sistema de ouvidorias. Exemplos são as mensagens enviadas diretamente para o setor responsável pela implementação da política. De acordo com o ouvidor do Instituto de Meio Ambiente (IMA), por exemplo, as denúncias são manifestadas por diversos meios, como por cartas, ofícios, e-mails, denúncias aos fiscais que estão atuando em campo e os casos das denúncias que são manifestadas pelas redes sociais.

Assim, em que pese os limites, percebemos um movimento - lento - de abertura, por parte da Ouvidoria estadual, tendo em vista ampliar os contatos e as articulações com outras interfaces socioestatais<sup>28</sup>.

No caso da Ouvidoria da Prefeitura Municipal de Florianópolis, de acordo com a *Cartilha Regulamentação e Estrutura Organizacional da Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis-SC* (2011), de Cleusa Rosália Pacheco de Souza e Stefanie Frank, a implementação deste mecanismo no município data de 2004, quando foi inaugurado o Centro de Atendimento ao Cidadão - O Fala ()Cidadão<sup>29</sup>. O atendimento desenvolvido – o qual se dava por telefone, e-mail, carta ou presencialmente – estabelecia um contato do cidadão com a Prefeitura, Secretaria e fundações, caracterizando-se, portanto, como uma interface socioestatal. Contudo, segundo o documento fornecido pela Secretaria de Assistência Social do Município e o *Manual da Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Florianópolis-SC* (2011), de Souza *et al.*, a Ouvidoria Geral da Prefeitura foi regulamentada através do Decreto Municipal nº 7.425 de 25 de agosto de 2009. Neste ano, a Prefeitura sancionou a Lei Complementar nº 348/2009, que

---

<sup>28</sup> Outro exemplo de multiplicidade – e falta de organicidade – entre as diferentes interfaces socioestatais é o dispositivo “Fale Conosco”, que, sem estrutura de atendimento, passou a ser redirecionado para a Ouvidoria.

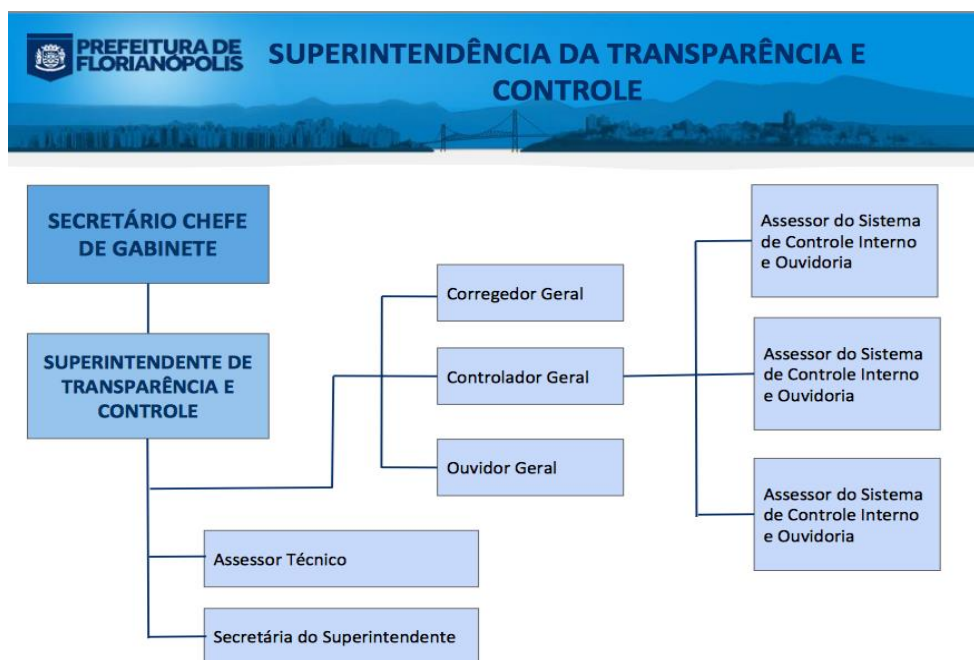
<sup>29</sup> Outro exemplo de multiplicidade – e falta de organicidade – entre as diferentes interfaces socioestatais é o dispositivo “Fale Conosco”, que, sem estrutura de atendimento, passou a ser redirecionado para a Ouvidoria.

<sup>29</sup> Interessante mencionar que o Fala Cidadão apenas é mencionado no documento relacionado à Secretaria de Saúde do Município (*A Ouvidoria Pública: Regulamentação e Estrutura Organizacional da Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis-SC* [2011]), de Cleusa Rosália Pacheco de Souza e Stefanie Frank) e não no documento elaborado pelas mesmas autoras e outros funcionários da Prefeitura Municipal (*A Ouvidoria Pública:*

acarretou uma nova estrutura organizacional, criando a Secretaria Executiva de Controle Interno e Ouvidoria. Na sequência, foi criada a Gerência de Controle Interno e Ouvidoria em todas as secretarias municipais, de acordo com as Leis 465/2013 e 511/2015.

Portanto, no momento de sua criação, o sistema de ouvidorias respeitava o seguinte desenho institucional: a Ouvidoria Geral da Prefeitura era vinculada à Secretaria Executiva de Controle Interno e Ouvidoria, e atuava em rede com as ouvidorias subordinadas à Gerência de Controle Interno e Ouvidoria de cada Secretaria Municipal. Por meio das entrevistas realizadas, foi possível perceber que, desde 2017, este desenho institucional se alterou<sup>30</sup>. Agora, a Ouvidoria Geral de Florianópolis é subordinada à Superintendência de Transparência e Controle, que, por sua vez, relaciona-se diretamente ao Gabinete do Prefeito. Segundo um dos ouvidores entrevistados, as ouvidorias específicas de cada secretaria ainda não foram nomeadas oficialmente pelo Diário da União, não tendo autonomia para trabalhar qualquer questão que não seja orientada pela Ouvidoria Geral – fator que aparece de forma distinta na Ouvidoria da Saúde, como veremos mais adiante.

**Figura 2.** Localização da Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Florianópolis



*Manual da Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Florianópolis - SC [2011], de Souza et AL.*

<sup>30</sup> Houve também uma mudança administrativa com relação à utilização do sistema *Web* disponível: se antes a ouvidoria fazia uso do Sistema Informatizado Único do Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S.A. - CIASC, o qual o Governo do Estado ainda utiliza, a partir de 2017 optou-se por adotar o sistema de operação em parceria com a Corregedoria Geral da União, chamado E - OUV. Isto é, foi decidida a troca de sistema pelo fato de o sistema federal ser gratuito; além de que o suporte técnico provém da União. Tendo em vista o fato de que a interface adotou outro sistema de registro, não há possibilidade de acesso aos dados pertencentes ao sistema anterior. Além disso, a sede da Ouvidoria Geral mudou-se com a nova gestão, e, portanto, não há nenhum tipo de acervo dos anos anteriores de funcionamento desta.

Convém destacar que vários ouvidores são servidores públicos que, indicados pelo secretário da pasta, acumulam as duas funções, o que limita o tempo e a dedicação a essa atividade. Nesses casos, também se percebe maior carência de recursos e de infraestrutura para o exercício do cargo. De acordo com o documento elaborado por Souza *et al* (2011), em cada secretaria deve existir pelo menos um funcionário responsável pela ouvidoria, chamado ouvidor setorial, dotado de uma estrutura necessária para receber as manifestações da população. Ao buscar delinear o perfil desse ouvidor do município, o documento enfatiza a importância de esse funcionário apresentar características como: noções de gestão e planejamento, capacidade de articulação, interlocução, negociação e "competência técnica dentro de sua área" (SOUZA *et al.*, 2011, p.10). Parece interessante refletir sobre o fato de que, dos cinco ouvidores entrevistados para esta pesquisa, dois não possuem a formação adequada sugerida pelo documento: a atual ouvidora geral da PMF tem sua formação como professora da rede pública, e o ouvidor da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU) não concluiu o curso de técnico de saneamento básico no Instituto Federal de Santa Catarina e atualmente está cursando direito. Além disso, pelas entrevistas realizadas entre 2017 e 2018 com esses funcionários, foi possível entender que a mudança administrativa implementada pelo prefeito de Florianópolis, Gean Loureiro (MDB)<sup>31</sup>, por meio da Lei complementar nº 596, de janeiro de 2017, alterou a antiga dedicação exclusiva do cargo de ouvidor das secretarias municipais, deixando apenas a Ouvidoria Geral com essa garantia.

De acordo com o estudo de Lopez e Praça (2018, p.144), “a adição ou acoplamento às atribuições de natureza técnica do cargo efetivo só tem realmente consistência se as atribuições do cargo efetivo do servidor mantiverem correlação com as atribuições de direção, chefia e assessoramento de unidade administrativa cujas competências incluam as atividades próprias do cargo efetivo”. Este parece não ser o caso de alguns dos ouvidores da PMF. Seguindo a análise dos dados obtidos sobre o cargo de ouvidor municipal, na Ouvidoria Geral da PMF identificou-se a presença de uma funcionária com dedicação exclusiva e um estagiário; na Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde constataram-se dois funcionários com cargo de dedicação exclusiva; na Ouvidoria da Secretaria de Assistência Social atua apenas uma funcionária, a qual divide a função de ouvidora com outras tarefas da secretaria; e na Ouvidoria da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano também há apenas um funcionário que divide a ouvidoria com outras tarefas.

Podemos identificar algumas diferenças no perfil das ouvidorias se compararmos os dados da Prefeitura com os do Governo do Estado, conforme o quadro abaixo.

---

<sup>31</sup> Informação disponível em: [http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/27\\_01\\_2017\\_21.07.25.ceeccc83e5adf30f5c9c292754fdc5da.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/27_01_2017_21.07.25.ceeccc83e5adf30f5c9c292754fdc5da.pdf) (p.4). Acessada em 21/06/2018.

**Quadro 7.** Perfil dos ouvidores entrevistados (2017)

<b>Informações do perfil</b>	<b>Ouvidoria Geral</b>	<b>Ouvidoria SMAS</b>	<b>Ouvidoria SMDU</b>	<b>Ouvidoria SMS</b>
<b>Funcionários (as)</b>				
Município	Ouvidora e um estagiário	Ouvidora	Ouvidora	Dois Ouvidores
Estado	Ouvidor e 10 funcionários	Ouvidora	Ouvidor	Ouvidor e cinco funcionários
<b>Vínculo de trabalho</b>				
Município	Cargo comissionado	Ouvidora e servidora	Ouvidor e servidor	Ouvidores com dedicação exclusiva
Estado	Cargo comissionado	Servidora	Servidor	Cargo comissionado
<b>Gênero</b>				
Município	Mulher	Mulher	Homem	Homem/Mulher
Estado	Homem	Mulher	Mulher	Homem
<b>Idade</b>				
Município	50 anos	38 anos	38 anos	51 anos/34 anos
Estado	67 anos	40 anos	38 anos	53 anos
<b>Formação</b>				
Município	Professora da rede pública	Técnica administrativa	Em formação	Administração/Técnica em Enfermagem
Estado	Direito e Pós-Graduação em Segurança Pública	Serviço Social	Graduação em Filosofia e Mestrado em Educação	Direito
<b>Tempo de trabalho</b>				
Município	3 meses	10 meses	1 ano	4 anos/2 anos
Estado	7 anos	1 ano	6 anos	11 anos
<b>Vínculo com</b>				
Município	Conselho Municipal dos	Não	Conselheiro ONG	Não
Estado	Não	Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Conselho Estadual dos povos Indígenas; Fórum de Combate a Violência contra as mulheres do Campo, da Floresta e das Águas	Não



As principais diferenças dizem respeito às condições de trabalho, à formação dos ouvidores e ao tempo de atuação junto à ouvidoria. A esse respeito, parece interessante refletir sobre o tempo de ocupação de cada funcionário nesse mesmo cargo. A partir das entrevistas realizadas e da elaboração do quadro acima, percebe-se que, no caso da Prefeitura de Florianópolis, o tempo de maior permanência aparece nos cargos de ouvidor da SMS, enquanto nas outras secretarias, e na Ouvidoria Geral, os funcionários assumiram este cargo com a mudança na gestão da Prefeitura de Florianópolis, em 2017. Dessa maneira, notamos uma vez mais a Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde atuando de forma distinta, muito provavelmente devido ao seu vínculo com o Sistema Único de Saúde, de âmbito federal. O fato de a Ouvidoria da Saúde ser vinculada ao Ministério da Saúde, por intermédio do Sistema Ouvidor SUS, fez com que esta iniciasse seu funcionamento antes da Lei Complementar de 2009, a qual instituiu o funcionamento das ouvidorias no município. Além disso, mostrou-se como a única ouvidoria que não troca de funcionário a cada nova gestão da Prefeitura Municipal de Florianópolis, possibilitando um maior acúmulo de conhecimento na área. Essa possibilidade de acúmulo de conhecimento sobre a Ouvidoria parece ser um importante indicador de sua efetividade, tornando possível a elaboração de relatórios e documentos legais para a avaliação e o diagnóstico dos serviços públicos prestados ao longo dos anos. Assim, a Ouvidoria da Secretaria de Saúde é a única ouvidoria municipal analisada que parece seguir a premissa da elaboração de relatórios com registros quantitativos e descrições qualitativas, apresentando maior capacidade de administração e organização. Abaixo apresentamos os dados das manifestações formalizadas na Ouvidoria da Secretaria da Saúde, referentes ao período de 2014 a 2017.

**Quadro 8.** Tipificação Geral das Manifestações Formalizadas

	2014	2015	2016	2017
Fiscalização / Saúde	1208	1414	401	208
Acesso a Consulta Especializada	568	428	394	316
Falta de Profissional para o Atendimento	221	394	281	346
Qualidade do Material de Uso no Serviço Dispensado	414	333	250	254
Mau Atendimento por profissional de Saúde	319	274	298	247
Acesso a Consulta no Centro de Saúde	274	269	282	144
Falta de Medicamento e Material	244	265	268	312
Acesso a Marcação de Exames	360	202	461	319
Outros	112	180	166	82
Acesso a Marcação de Cirurgia	168	160	184	125

Elogio	109	102	109	50
Mau Atendimento em Laboratórios e Clínicas/Serviço Conveniado	18	29	16	34
Uso Indevido de Recurso/Veículo Oficial	19	21	32	23
Agressão	5	4	2	--
<b>TOTAL</b>	<b>4039</b>	<b>4075</b>	<b>3144</b>	<b>2460</b>

Fonte: relatórios de 2014, 2015, 2016 e 2017 elaborados pelos funcionários da Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde.

A partir do quadro acima podemos perceber que, em sua totalidade, o número das manifestações formalizadas pela Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde tem diminuído desde 2014, principalmente devido ao item da fiscalização/saúde. Ao conversarmos com o ouvidor da Secretaria<sup>32</sup>, foi explicado que esse item se refere às manifestações ou solicitações feitas por cidadãos no exercício da fiscalização de alguma irregularidade com relação à vigilância sanitária ou ao centro de zoonoses.

Os dados indicam o predomínio de reclamações e denúncias relativas ao funcionamento do sistema de saúde, como dificuldade de acesso a consulta especializada, falta de profissional para atendimento, qualidade do material de uso no serviço dispensado e mau atendimento por profissional de saúde. No entanto, essa maior capacidade de sistematização e organização não parece se refletir no plano da ampliação de interfaces com outras modalidades participativas, como é o caso dos conselhos. Também aqui não encontramos, por parte da Ouvidoria, manifestações de alguma interlocução nesse sentido. No caso das entrevistas junto às outras secretarias, encontramos, ao contrário, posicionamentos – de ouvidores - que aliam o isolamento das ouvidorias à importância da “neutralidade ideológica”. De acordo com um dos ouvidores entrevistados, em resposta à pergunta sobre quais são as relações [da Ouvidoria] com outros setores/órgãos/interfaces socioestatais, a resposta foi que a Ouvidoria “não deve ter relação, ela [a Ouvidoria] deve ser neutra. Se ela se comunicar com conselho vira algo ideológico”. Para outro ouvidor, “não há relação, porque [a Ouvidoria] é totalmente voltada para o cidadão, é muito independente”. Alguma relação com os conselhos ocorre apenas pelo fato, como no caso da ouvidora geral, entre outros três casos, de a mesma ocupar cadeira no Conselho [Direitos da Mulher], na condição de representante da Secretaria Municipal de Educação (SME), sem qualquer vínculo com a sua função de ouvidora geral. No caso dos ouvidores da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), também não identificamos qualquer relação com outras interfaces socioestatais. Na percepção dos mesmos, a Ouvidoria parece ser o único canal de intermediação entre o cidadão e a Secretaria Municipal de Saúde.

Assim, de maneira geral, podemos dizer que as ouvidorias, tanto no âmbito do governo

<sup>32</sup> Conversa por telefone com o ouvidor Fernando da Secretaria Municipal de Saúde em 12 de julho de 2018.

estadual quanto no municipal, têm atuado de forma isolada em relação a outras interfaces socioestatais, em que pesem as iniciativas mais recentes de articulação no âmbito da ouvidoria estadual. Esse isolamento parece ser decorrente de um conjunto de fatores, quais sejam: a) o modelo de ouvidoria adotado, que não prevê qualquer participação da sociedade civil; b) a trajetória recente – como vimos, as ouvidorias são órgãos relativamente recentes, o que implica necessidade de maturação no processo de estruturação. As mudanças operadas (em 2008, no âmbito estadual e em 2017, no municipal) apontam para um quadro voltado para a organização interna do sistema; c) ordem legal - diferentemente do âmbito federal, cuja regulamentação prevê promoção de articulação das ouvidorias com outras instâncias e mecanismos de participação social, como os conselhos, as normativas, tanto no âmbito estadual como no municipal, não fazem qualquer menção a esse princípio; d) iniciativas da burocracia – não identificamos interesse ou iniciativas, por parte de alguns dos operadores das ouvidorias, em promover ações no sentido de oportunizar trocas e diálogos com outros canais de interfaces socioestatais - ao contrário, em alguns casos, o isolamento foi entendido como fator garantidor da “neutralidade” e/ou “independência” desse órgão no interior da máquina estatal; e) impactos dos processos e dinâmicas políticas. A troca de ouvidores e do sistema operacional e as mudanças no desenho institucional acarretadas pela alteração da gestão pública, no caso da Prefeitura Municipal de Florianópolis, têm, diferentemente da atuação da Ouvidoria Geral do Estado, impedido um acúmulo de conhecimento e experiência, dificultando o aprimoramento dessa interface enquanto mecanismo de exercício de controle social. Nesse sentido, identificamos uma falta de conhecimento dos funcionários sobre o histórico, o acervo de dados e a produção de material – como regimentos internos e relatórios – das suas respectivas ouvidorias; e f) em que pesem as especificidades de cada nível e perfil de governo, identificamos algumas diferenças importantes relacionadas às áreas de políticas públicas. O fato de as ouvidorias da Saúde serem vinculadas ao Ministério da Saúde, por intermédio do Sistema Ouvidor SUS, permitiu um funcionamento pioneiro e tem mostrado, com o passar dos anos, um maior desenvolvimento na gestão e no controle dessa política pública. No âmbito estadual, encontramos iniciativas de interfaces nas áreas da Assistência Social e dos Direitos Humanos, diferentemente da área do Meio Ambiente, que parece apresentar maior grau de insulamento frente a outras interfaces socioestatais; e g) Assim, vemos diferenças na percepção acerca da importância da elaboração de diagnósticos para a avaliação das políticas públicas, tanto pela ouvidoria, quanto por outras interfaces socioestatais, como os conselhos, tendo em vista aproximar e articular os diferentes espaços de produção de informação e de exercício do controle social sobre a gestão pública.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O trabalho visou, a partir do mapeamento e da identificação dos diferentes mecanismos

de interface socioestatal no interior da estrutura administrativa do Estado, tanto no âmbito da esfera municipal (Prefeitura Municipal de Florianópolis) como da estadual (Governo do Estado de Santa Catarina), proceder a uma primeira aproximação acerca da inserção e relações das ouvidorias governamentais no conjunto mais amplo de interfaces socioestatais. Vimos que, diferentemente de outros formatos e mecanismos participativos, como são os casos dos conselhos que atuam na formulação de políticas, as ouvidorias interferem na execução das políticas, constituindo-se como um instrumento valioso para saber de que maneira os programas governamentais chegam ao cidadão, e como este avalia a prestação dos serviços públicos.

Vimos também que esses dispositivos fazem parte de uma perspectiva que, centrada na ideia de governança, trouxe à tona a necessidade de promover o controle social e a responsabilização dos governos, em um momento que foi fortalecido pela agenda internacional ligada ao *New Public Management*<sup>33</sup> (NGP) ao longo dos anos de 1990. Esse debate encontrou eco na América Latina, em especial pelo papel desenvolvido pelas instituições financeiras internacionais, com destaque para o Banco Mundial. Assim, tanto no plano nacional como no internacional, ampliam-se os espaços e fluxos de informação entre agências estatais e setores sociais, conformando, em regra, um quadro de fragmentação, dispersão e de superposição institucional. Diante disso, o trabalho buscou apontar a importância da articulação entre diferentes interfaces, tendo como norte a ideia de que o diálogo entre os diferentes canais de absorção de demandas sociais possibilita uma dinâmica de funcionamento mais eficiente na produção de diagnósticos que informam os processos de formulação, implementação e avaliação das diferentes políticas públicas, potencializando a gestão mediante a ampliação e a pluralização da participação.

Entre as diferentes interfaces socioestatais mapeadas, destacamos o papel das ouvidorias governamentais na identificação de problemas e na construção de diagnósticos acerca do funcionamento das políticas públicas, servindo como termômetro das condições na oferta dos serviços estatais e como fontes preciosas de irrigação de informações junto aos processos de discussão e formulação de políticas públicas, em especial aqueles levados a cabo por instituições participativas, como são os conselhos gestores.

O trabalho mostrou que, embora as diferenças, tanto no que diz respeito ao nível de governo (estadual e municipal), quanto às particularidades das áreas de políticas públicas (saúde, assistência social e meio ambiente), há, de fato, pouca interlocução no âmbito das interfaces socioestatais. Buscando inspiração nos estudos sobre IPs, no conceito de governança e de contribuições no campo das políticas públicas, em especial do conceito de

---

<sup>33</sup> De acordo Cavalcante e Camões (2015, p. 5), “este modelo normativo preconizava a incorporação de técnicas da iniciativa privada para a estruturação e a gestão da administração pública com base em eficiência, eficácia e competitividade. Nas décadas de 80 e 90, a NGP se espalhou rapidamente por diversos países desenvolvidos e emergentes, sob o intenso patrocínio de organismos multilaterais”.

intersectorialidade e do papel da burocracia governamental, recorremos a alguns dos condicionantes identificados na literatura, seja no plano institucional, seja no da atuação dos agentes (políticos, burocráticos e sociais). Assim, um conjunto – complexo e articulado – de fatores foi identificado, como a origem, a trajetória, o modelo adotado, os recursos e as regras institucionais que dão suporte à atuação das ouvidorias. Os modelos de ouvidorias adotados não preveem a participação da sociedade civil, assim como os regulamentos, tanto no plano estadual como no municipal, não fazem menção à promoção de articulação das ouvidorias com outras instâncias e mecanismos de participação social, como os conselhos. Identificamos também fatores de ordem política que interferem no perfil e na atuação dos operadores do sistema, considerados atores centrais para uma maior ou menor abertura em direção à promoção de interfaces com outras interfaces socioestatais. Assim, faz diferença o vínculo empregatício, a trajetória e o perfil dos burocratas que assumem a gestão dos sistemas de ouvidoria, assim como a atuação e o interesse de outros espaços de participação, como vimos na iniciativa do Conselho Estadual de Direitos Humanos, ao buscar maior proximidade e interlocução com a Ouvidoria Geral.

Diante disso, podemos encontrar diferentes configurações na atuação e na interlocução das interfaces socioestatais, a depender dos diferentes contextos sociais, culturais e institucionais. Além das hierarquias e da multiplicidade de setores que compõem o aparelho estatal, destacamos as diferentes motivações político-institucionais, o grau de participação e de envolvimento dos atores sociais, o grau de envolvimento e comprometimento dos burocratas estatais e as regras e os formatos institucionais.

## Referências

- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.** n.109, p. 68-92, jan./mar. 2012.
- ALMEIDA, Debora. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Sociedade e Estado**, v. 32, n.3, p. 649-679, 2017.
- ALVES JÚNIOR, Mário Néilson. **A contribuição estratégica das ouvidorias para a melhoria dos serviços prestados pelas organizações**: um estudo de caso na secretaria de estado da saúde de Santa Catarina. Fpolis: Universidade do Estado de Santa Catarina, 2002. Dissertação (mestrado em Administração).
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, v. 14, n.1, p. 43-64, 2008.
- CAVALCANTE, Pedro; CAMOES, Marizaura. **Gestão pública no Brasil**: as inovações configuram um novo modelo? XX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, Lima, 2015.
- COMPARATO, Bruno. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, Ronald; CARDOSO, Antonio. (org) **Ouvidoria pública brasileira**: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016, 231 p.
- CORRÊA, Simone. **Um estudo sobre as interfaces entre os Conselhos Municipais de Assistência Social, Educação e Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de**

- Florianópolis.** Fpolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política).
- CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. **Gest. polít. Pública**, vol.23, n.1, 2014.
- FARIA, Cláudia; SILVA, Viviane; LINS, Isabella. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** n.7, p.249-284, 2012.
- FUNG, Archon. Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and its Future. **Public Administration Review**, 2015.
- GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas.** Brasília: Ipea, 2014.
- GOODIN, Robert; REIN, Martin; MORAN, Michael. Overview of Public Policies. In: GOODIN, Robert. **The Oxford Handbook of Political Science**, Oxford University Press, 2009.
- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, p.49-103, 2006.
- GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian (Orgs) **La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social.** México: CIESA, 2010.
- GURZA LAVALLE, Adrian; BARONE, Leonardo. Conselhos, associações e desigualdades. In: ARRETCHE, Marta (org) **Trajetórias das desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos.** SP: Editora Unesp, CEM, 2015.
- HEVIA, Felipe; ISUNZA VERA, Ernesto. Perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. In: OLVERA, Alberto (Coord.) **La democratización frustrada.** México: Universidad Veracruzana/CIESAS, p. 59-128, 2010.
- ISUNZA VERA, Ernesto; HEVIA, Felipe. **Relaciones sociedad civil - Estado en México.** Un ensayo de interpretación. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS): México, 2006. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/22667398/Isunza-y-Hevia-2006-relaciones-sociedad-civil-estado-en-Mexico>
- ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos estud. CEBRAP**, n.92, p. 105-121, 2012.
- LEE, Caroline. Participatory Practices in Organizations. **Sociology Compass**, 9, p. 272-288, 2015.
- LIPSKY, Michael. **Street-level Bureaucracy.** New York: Russell Sage Foundation, 275 p., 1980.
- LONG, Norman. **The Multiple Optic of Interface Analysis.** Background Paper on Interface Analysis, UNESCO, 1999.
- LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sergio. Cargos de confiança e políticas públicas no executivo federal. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa (Orgs) **Burocracia e políticas públicas no Brasil.** Interseções analíticas. Brasília: Ipea/Enap, 413 p., 2018.
- LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto; OLIVEIRA, Vanessa. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTI, Pedro; LOTTA, Gabriela. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: ENAP, 2015.
- LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 49-65, 2016.
- LYRA, Rubens. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. **Prima Facie**, João Pessoa, v. 8, jul-dez, 2009.

- LYRA, Rubens. Paradigmas de ouvidoria pública e proposta de mudança. In: MENEZES, R.onald; CARDOSO, Antonio (Org) **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 231 p, 2016.
- MENEZES, Ronald. **A atuação das ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil**. Brasília: Ipea (texto para discussão), 2017.
- MICHELLI, Américo. **Redesenhando a Ouvidoria Geral do Estado de SC: uma proposta de reestruturação**. Fpolis: Fundação Escola de Governo, 83 p., 2016.
- NETO, Fernando; DURÁN, Paulo. Ouvidorias públicas e conselhos de políticas: avanços e desafios na democratização da participação social e nas relações entre estado e sociedade. In: MENEZES, Ronald; CARDOSO, Antonio. (Org) **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 231 p, 2016.
- OLIVEIRA, Vanessa; ABRUCIO, Fernando. **Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, Caxambu, MG, 2011.
- OLIVEIRA, Vanessa; LOTTA, Gabriela; CAVALCANTE, Pedro. **Insulamento, autonomia e discricionariedade: atuação da burocracia em contextos democráticos**. In: 10º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, Belo Horizonte, 2016.
- PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, n.93, p. 61-91, 2014.
- PIRES, Roberto. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela.; OLIVEIRA, Vanessa (Orgs) **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Interseções analíticas. Brasília: Ipea/Enap, 413 p., 2018
- PRIMO, Felipe. **Participação social no poder judiciário e o papel das ouvidorias de justiça**. Fpolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) 156p. 2017.
- PÓ, Marcos; ABRUCIO, Fernando. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Rev. Adm. Pública**, vol. 40, n.4, 2006.
- RIBEIRO, Ednaldo; BORBA, Julian; HANSEN, Jaqueline. Participação on-line e off-line no Brasil: relações e condicionantes. **Rev. Serv. Público**, Brasília 67 (4) p. 497-523 out/dez 2016.
- ROBERTS, Bryan. **Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz**. Documento elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder: nuevas direcciones, Wageningen, 2001.
- SANTA CATARINA. Decreto 1.027, de 21 de Janeiro de 2008. Lei complementar nº 381. Florianópolis, 2008. Disponível em <http://www.sea.sc.gov.br/images/stories/Documentos/decreto1027.pdf>
- SANTOS, Aline et al. **O papel da Ouvidoria Pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã**. Florianópolis, 2016.
- SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Theoretical Approaches to Governance Network Dynamics. In: SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. **Theories of Democratic Network Governance**, NY: Palgrave Macmillan, 2007
- SCHROETER, Eckhard. Bureaucracy. In: BEVIR, Mark. **Encyclopedia of Governance**. EUA: Sage Publications, 2007.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. SP: Cengage Learning, 133p., 2010.
- SILVA, Eduardo; RIBEIRO, Antonio. A. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. **Opin. Publica**, vol.22, n.1, p.167-194, 2016.
- SILVA, Marcelo. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na

- avaliação das instituições participativas. In: PIRES, Roberto. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v. 7, 372 p., 2011.
- SOUZA, Cleusa *et al.* **A Ouvidoria Pública: Manual da Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Florianópolis-SC**, Florianópolis: Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis, 2011 (Cartilha).
- SOUZA, Cleusa; FRANK, Stefanie. **A Ouvidoria Pública: Regulamentação e Estrutura Organizacional da Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis-SC**, Florianópolis: Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis, 2011.
- SPADA, Paolo; ALLEGRETTI, Giovanni. Integrating Multiple Channels of Engagement in Democratic Innovations: Opportunities and Challenges. In: ADRIA, Marco; MAO, Yuping. **Handbook of Research on Citizen Engagement and Public Participation in the Era of New Media**. EUA: IGI Global, 2017.
- TEIXEIRA, Ana; SOUZA, Clóvis; LIMA, Paula. **Arquitetura da Participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**. Texto para Discussão. Brasília: Ipea, v. 1735, p. 1-44, 2012.
- TORFING, Jacob. **Grasping Governance Networks**. Roskilde: Roskilde Universitet. Working paper (Centre for Democratic Network Governance), RUC , Nr. 5, 2003.
- WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias: PIRES, Roberto (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v. 7, 372 p., 2011.
- ZURBRIGGEN, Cristina. **Policy and Society**, 33, p. 345–360, 2014.

Artigo recebido em: 30/07/2018

Artigo aceito para publicação em: 29/10/2019