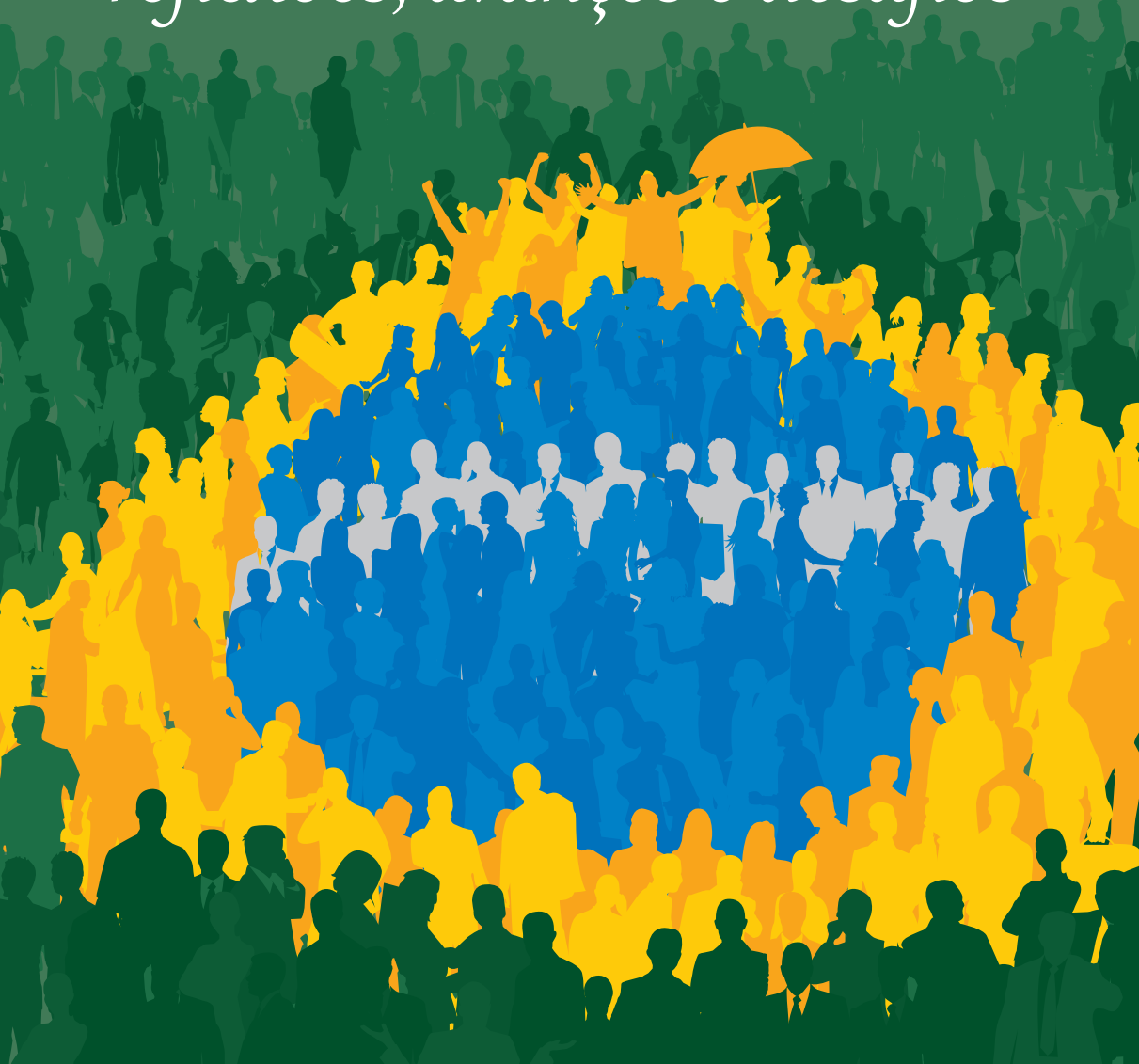


asil... reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios

Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios



Organizadores

Ronald do Amaral Menezes

Antonio Semeraro Rito Cardoso

ipea

asil... reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios

reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios

Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios



Organizadores

Ronald do Amaral Menezes

Antonio Semeraro Rito Cardoso

ipea

asil ra re... reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Romero Jucá Filho

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Mathias Jourdain de Alencastro

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

José Aparecido Carlos Ribeiro

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Paulo Kliass

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios

Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios



Organizadores

Ronald do Amaral Menezes

Antonio Semeraro Rito Cardoso

ipea

Brasília, 2016

asil ra re õ, avanço, a csa os qu do a u a ra leira ilões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios

Ouvidoria pública brasileira : reflexões, avanços e desafios / organizadores:
Ronald do Amaral Menezes, Antonio Semeraro Rito Cardoso. –
Brasília : Ipea, 2016.
231 p. : il., gráfs. color.

Inclui Bibliografia.
ISBN: 978-85-7811-272-1

1. Ouvidoria. 2. Serviços Públicos. 3. Participação Social. 4. Controle Social. 5. Democracia. 6. Políticas Públicas. 7. Brasil. I. Menezes, Ronald do Amaral. II. Cardoso, Antonio Semeraro Rito. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 352.880981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
---------------------------	---

PREFÁCIO	9
-----------------------	---

Ronald do Amaral Menezes
Antonio Semeraro Rito Cardoso

CAPÍTULO 1

MODELOS DE OUVIDORIAS PÚBLICAS NO BRASIL	13
--	----

Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes

CAPÍTULO 2

OUVIDORIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PARA A VALORIZAÇÃO DA CIDADANIA	43
---	----

Bruno Konder Comparato

CAPÍTULO 3

OUVIDORIAS PÚBLICAS E CONSELHOS DE POLÍTICAS: AVANÇOS E DESAFIOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE	55
---	----

Fernando Lima Neto
Paulo Renato Flores Durán

CAPÍTULO 4

AS OUVIDORIAS E O USO PÚBLICO DA RAZÃO: PROPOSTA DE UM MODELO IDEAL-POSSÍVEL À LUZ DOS ATOS NORMATIVOS DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS FEDERAIS NO BRASIL	79
---	----

Ronald do Amaral Menezes
Fernando Cardoso Lima Neto
Antonio Semeraro Rito Cardoso

CAPÍTULO 5

PARADIGMAS DE OUVIDORIA PÚBLICA E PROPOSTA DE MUDANÇA.....	103
--	-----

Rubens Pinto Lyra

CAPÍTULO 6

OS DEZ ANOS DA OUVIDORIA DO IPEA133

Ronald do Amaral Menezes

Antonio Semeraro Rito Cardoso

CAPÍTULO 7

A IMPORTÂNCIA DA OUVIDORIA PARA O SERVIÇO PÚBLICO:

O CASO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL153

Francisco Assis Santos Mano Barreto

Garibaldi Alves Filho

CAPÍTULO 8

A OUVIDORIA DO SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO.....163

Fernanda da Silveira Campos

CAPÍTULO 9

A EFETIVIDADE DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO.....187

José Eduardo Elias Romão

CAPÍTULO 10

OUVIDORIAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO:

O CASO DA OUVIDORIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL –

1ª REGIÃO FISCAL.....203

Marcia Christina dos Santos Rabelo

Joana Luiza Oliveira Alencar

CAPÍTULO 11

PROJETO COLETA OGU 2014: UM RETRATO DAS OUVIDORIAS

FEDERAIS BRASILEIRAS215

Ronald do Amaral Menezes

NOTAS BIOGRÁFICAS229

APRESENTAÇÃO

O ano de 2014 teve uma importância singular para o Ipea, pois, nele, comemorou-se o Jubileu de Ouro do instituto que, por sua atuação, ficou conhecido como o responsável por “pensar o Brasil”. Assim, ao longo dos seus cinquenta anos de vida, o Ipea tem se dedicado ao aprimoramento das políticas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado em suas decisões estratégicas. Esse ano foi ainda mais especial, já que marcou os dez anos da criação da Ouvidoria do Ipea.

Instância de promoção e defesa de direitos, e de participação e controle social, a Ouvidoria do Ipea, ao longo de sua existência, tem se notabilizado por uma ação qualificada em benefício da democracia e do aperfeiçoamento do Ipea enquanto instituição do Estado brasileiro. Sob a égide da transparência e da autonomia de ação, e buscando continuamente aperfeiçoar-se, a Ouvidoria do Ipea foi capaz de superar os desafios que se lhe apresentaram ao longo de uma década de existência.

Conquistas também foram várias. No entanto, é no binômio credibilidade e reconhecimento por parte de seus *stakeholders* que se encontra a razão maior de seu sucesso, tornando-a referência entre as ouvidorias públicas brasileiras. Mudança e inovação têm balizado a ação da Ouvidoria do Ipea nesse período: novas atribuições, em especial aquelas relacionadas à Lei de Acesso à Informação e à produção e disseminação de conhecimentos sobre a temática das ouvidorias, têm conferido singularidade e relevância ao instituto.

Assim, é com grande alegria que lançamos esta publicação em comemoração aos dez anos da Ouvidoria do Ipea, com contribuições de estudiosos e profissionais de ouvidoria. Dessa forma, espera-se contribuir para a qualificação do debate sobre os temas que circunscrevem a ação das ouvidorias públicas com vistas ao aperfeiçoamento desses institutos, das políticas e serviços públicos e, por fim, da democracia no Brasil.

Boa leitura!

Jessé Souza
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PREFÁCIO

Não obstante suas raízes no modelo do *ombudsman* europeu, as ouvidorias públicas, no Brasil, adquirem contornos próprios. Lastreadas na Constituição Federal de 1988, emergem com maior vigor a partir dos anos 2000, contribuindo para o fortalecimento da democracia participativa, para a valorização da cidadania e para o aprimoramento da gestão pública no país. A falta de um elemento norteador para a criação dessas instâncias de participação social resultou em um mosaico institucional de realidades bastante distintas, com diferentes graus de autonomia e marcos regulatórios.

Assim, em comemoração ao Jubileu de Ouro do Ipea e aos dez anos de sua ouvidoria, decidiu-se por reunir, em uma coletânea, contribuições teórico-empíricas de acadêmicos e profissionais dedicados à questão das ouvidorias públicas no Brasil. Espera-se, dessa forma, contribuir para o aperfeiçoamento do debate sobre o tema, sobretudo no que tange às perspectivas e aos desafios desses institutos na mediação das relações entre Estado e sociedade.

A obra é dividida em duas partes: a primeira, com cinco capítulos, é dedicada aos aspectos conceituais das ouvidorias públicas, e a segunda, com seis, aos seus aspectos práticos, apresentando estudos de caso de ouvidorias públicas brasileiras.

Nesse sentido, o primeiro capítulo intitulado “Modelos de ouvidoria pública no Brasil”, do professor Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes. Em seu texto, o autor nos brinda com uma proposta para a identificação de elementos comuns que possibilitam classificar as ouvidorias públicas. O ponto de partida é a construção de uma tipologia fundada na eleição de um critério unificador: a localização institucional da ouvidoria. A partir desse critério, o professor desenvolve um conjunto de reflexões que nos levam a uma melhor compreensão desse universo e também nos levam a estabelecer uma classificação para as ouvidorias públicas no Brasil.

No segundo capítulo, o professor Bruno Konder Comparato discorre sobre a importância das ouvidorias públicas enquanto instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. Assim, traz à luz a discussão da complexidade dos problemas sociais existentes e a dificuldade do provimento de soluções em face da crise da representação política e das formas de governo. Nesse contexto, debate a importância das ouvidorias como instrumentos de fiscalização do exercício do poder e de participação popular, capazes de influenciar de forma decisiva a implementação de políticas públicas.

O capítulo 3 desta obra apresenta o estudo dos professores Fernando Lima Neto e Paulo Renato Flores Durán. No texto, os autores dão sequência ao debate sobre a importância das ouvidorias no contexto da participação social, apontando

avanços e desafios. Para tal, analisam conselhos de políticas públicas e ouvidorias públicas à luz da efetividade democrática, ou seja, em que medida esses institutos avançam no estreitamento das relações entre Estado e sociedade.

No capítulo 4, o professor Fernando Cardoso Lima Neto, Ronald do Amaral Menezes e Antonio Semeraro Rito Cardoso tecem uma reflexão acerca das ouvidorias públicas do Executivo federal à luz dos seus atos normativos, na busca por um modelo ideal-possível de autonomia, cooperação e *accountability*.

É do professor Rubens Pinto Lyra a autoria do quinto e último capítulo da primeira parte desta obra. Trata dos aspectos conceituais das ouvidorias públicas e propõe mudanças na forma de organização das ouvidorias públicas por meio da criação de um sistema nacional de ouvidorias, autônomas e democráticas. Nesse contexto, destaca a importância de uma articulação política e social para a consolidação dessa proposta de mudança. Por fim, brinda-nos com a análise de um conjunto de ouvidorias públicas consideradas paradigmas nesse universo.

Inaugurando a segunda parte desta obra, o capítulo 6, de autoria de Ronald do Amaral Menezes e Antonio Semeraro Rito Cardoso, apresenta um estudo de caso, descrevendo a trajetória da Ouvidoria do Ipea ao longo dos seus dez anos de existência. A partir do modelo de ciclo de vida organizacional proposto por Gordon Lippitt, analisa preocupações críticas e questões-chave que subsidiaram a ação gerencial no período. Por fim, faz uso de modelo típico-ideal para caracterizar elementos relacionados à estrutura, função, racionalidade e organicidade, buscando adequá-los significativamente à espacialidade jurídica e estatal da ouvidoria.

O capítulo 7, de autoria de Francisco Assis Santos Mano Barreto, apresenta estudo de caso da Ouvidoria-Geral da Previdência Social. No texto, além de um breve histórico da ouvidoria, são analisadas suas competências, estrutura e funcionamento. Por fim, o autor apresenta os principais desafios a serem vencidos: a resistência interna às atividades da ouvidoria e a falta de uma normatização federal para as ouvidorias públicas.

No oitavo capítulo, Fernanda da Silveira Campos apresenta estudo de caso sobre a Ouvidoria do Serviço Florestal Brasileiro, com reflexões sobre sua estrutura e funcionamento, e sobre a autonomia de seu titular, com um olhar crítico sobre o que se dispõe nas normas e sobre a práxis cotidiana.

No capítulo 9, José Eduardo Elias Romão apresenta uma análise crítica da efetividade da Ouvidoria-Geral da União (OGU), tendo como pano de fundo o seu recente processo de reestruturação. Para tal, o autor parte do seguinte questionamento: a OGU fez diferença na realização de processos participativos que resultaram em melhorias no funcionamento dos governos, na implementação de suas políticas públicas e nos resultados destas para a qualidade de vida e acesso a bens públicos por parte dos cidadãos brasileiros?

No penúltimo capítulo desta obra, Marcia Christina dos Santos Rabelo e Joana Luiza Oliveira Alencar apresentam o caso da Ouvidoria da Receita Federal da 1ª Região Fiscal, a partir do referencial teórico do novo serviço público, abordagem que estuda novos caminhos e desafios para a administração pública por meio de uma nova visão das relações do governo com a sociedade.

No último capítulo, Ronald do Amaral Menezes apresenta uma síntese dos resultados do Projeto Coleta OGU 2014, instituído pela OGU em parceria com o Ipea, que permitiu traçar um amplo retrato sobre realidade das ouvidorias públicas, em especial, daquelas vinculadas a órgãos e entidades do Executivo federal.

Rio de Janeiro e Brasília, 11 de junho de 2015.

Ronald do Amaral Menezes e Antonio Semeraro Rito Cardoso
Organizadores

MODELOS DE OUVIDORIAS PÚBLICAS NO BRASIL

Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes

1 INTRODUÇÃO

Passadas quase três décadas da criação, no município de Curitiba, da primeira ouvidoria pública brasileira e festejando os dez anos da Ouvidoria do Ipea, inúmeras experiências institucionais delineiam um quadro altamente diversificado de ouvidorias. Presentes nos três Poderes – Judiciário, Legislativo e Executivo – e nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal –, as ouvidorias compõem um extenso leque, que vai desde aquelas que mais se assemelham a um balcão de reclamações, inteiramente subordinadas, até aquelas que ostentam elevado grau de independência e autonomia.

Esse mosaico – que pode ser ampliado inúmeras vezes a partir de outros critérios taxionômicos, como o âmbito de competência, o tipo de controle, os instrumentos de atuação e o nível hierárquico, para ficar em apenas alguns exemplos¹ – reclama a constituição de uma tipologia que permita abrigar todo o plexo de experiências institucionais sob o mesmo conceito de ouvidoria pública.

Na classificação aqui proposta, pareceu aconselhável a adoção de dois pressupostos simplificadores. O primeiro diz respeito à necessidade de, na busca de uma identidade institucional, conferir certa preeminência da totalidade, tendo em conta mais a articulação dos elementos característicos do que estes individualmente considerados, pelo fato de que a caracterização da instituição nos é fornecida por certa amarração sistêmica.

O segundo pressuposto ancora-se na ideia de que toda tipificação resulta na construção do que a sociologia compreensiva de Weber denominou *tipologia ideal*, resumidamente compreendida como “(...) uma representação ideal e conseqüente de uma totalidade histórica singular, obtida por meio de racionalização utópica e de acentuação unilateral dos traços característicos e originais, para dar

1. Por solicitação da Associação Brasileira de Ouvidores (ABO), o autor deste trabalho produziu uma classificação utilizando um duplo critério: *i*) ouvidoria como instrumento de controle, tendo como subcritérios a natureza, a sujeição passiva, o objeto e a sujeição ativa; e *ii*) ouvidoria como espaço de controle, tendo como subcritérios a intra, a inter e a extraorganicidade (Vismona, 2005). Em outra ocasião, ele elaborou uma classificação distinta, fundada em dois critérios mais complexos: causalidade de sentido e adequação estrutura-funcional (Lyra, 2000). Este capítulo utiliza parcialmente estes trabalhos anteriores de maior dimensão.

uma significação coerente e rigorosa ao que aparece como confuso e caótico em nossa experiência puramente existencial” (*apud* Freund, 1987, p. 50). Assim, a definição de uma modalidade de ouvidoria, como tipo ideal, deveria servir como instrumento metodológico de compreensão da realidade: um meio de aproximação ou medição do real.

Esses pressupostos são suficientes para justificar a construção de uma tipologia fundada na eleição de um critério unificador, cuja acentuação unilateral deveria conferir a possibilidade de identificação do todo pela significação que confere à articulação das partes. Entre os diversos critérios disponíveis, por razões didáticas, elegeu-se o mais facilmente identificável: a localização institucional da ouvidoria. Esse critério, de natureza orgânica ou estrutural, será articulado a dois outros critérios de natureza preponderantemente funcional, os quais se denominou objeto de atuação e sujeição ativa.²

A partir desses critérios – e considerando os pressupostos anteriormente indicados –, tornou-se oportuno eleger uma categoria unificadora capaz de conferir identidade (típica ideal) aos modelos construídos. Essa categoria foi compreendida como a resultante da confluência, dialética ou não, do conjunto dos elementos característicos de cada tipo. Optou-se pela categoria racionalidade, aqui entendida como o elemento causal e de orientação da organização e do funcionamento das ouvidorias. Nesta perspectiva, a racionalidade de cada modelo de ouvidoria seria constituída por um processo tensional entre a dimensão funcional (sujeição ativa, objeto e outros) e a estrutural (localização institucional e outros),³ desconsiderando as pressões burocrático-políticas provenientes do ambiente externo.

Com esse recurso metodológico, pretende-se organizar a aparentemente caótica diversidade de ouvidorias em torno de quatro modelos, concebidos como *tipos ideais*, a partir dos quais deverá ser viável qualificar ou identificar, por aproximação, diferentes experiências institucionais.

A adoção desse procedimento carrega consigo a pretensão de tornar desnecessária a explicação de todos os elementos característicos de cada modelo de ouvidoria. O desejável seria que, após a indicação dos critérios de classificação adotados, fosse possível deles defluir um conjunto de características identificadoras de cada modelo.

Seguindo essa orientação, a primeira parte deste capítulo está reservada ao exame dos critérios eleitos e de sua articulação e a segunda, ao estabelecimento da tipologia proposta.

2. Há uma classificação mais detalhada em Gomes (2000, p. 62).

3. Importante considerar que as dimensões funcional e estrutural não se limitam aos critérios resumidamente indicados neste capítulo.

2 LOCALIZAÇÃO INSTITUCIONAL: CRITÉRIO ESTRUTURAL

Neste trabalho, a noção de espaço institucional é tomada em acepção semelhante à que Santos (1996, p. 126) confere ao que denominou *espaço da cidadania*: o qual “é construído pelas relações sociais da esfera pública entre cidadãos e Estado.

Mantendo-se essa perspectiva em conjunto com o entendimento de Santos (1996a, p. 41), é possível conceber espaço institucional como um “lugar material da possibilidade dos eventos” formado pelo “conjunto indissociável de sistemas de objetos naturais ou fabricados e de sistemas de ações, deliberadas ou não” (Santos, 1996b, p. 49).⁴ Um território no qual produções humanas como normas, costumes, modelos de relações e racionalidades – coercitiva, objetiva e exteriormente – impõem-se aos indivíduos. Não na forma de pontos descoordenados, mas como uma unidade sistematizada e racionalizada.

Saliente-se ainda, e para concluir, que Santos (1996b, p. 76) atribui sentido ou intencionalidade não só à ação, mas também aos objetos “dependentes da respectiva carga de ciência e de técnica presente no território”. Nesse sentido, seria possível afirmar que o espaço de controle é constituído pelo sistema de ação e de objeto, cuja intencionalidade conforma eventos como resultantes de uma racionalidade típica, informada pela técnica e pela ciência. Desse modo, o espaço institucional de controle, como órgão, constitui-se como lugar material na estrutura administrativa do Estado em que ocorrem as possibilidades de eventos voltados para o controle do poder.

Considerando esse delineamento, e lançando mão de uma classificação dos instrumentos de controle estabelecida por Dromi (1994, p. 143), apresentam-se três âmbitos de localização institucional: intraorgânico, interorgânico e extraorgânico. O primeiro diz respeito às ouvidorias cuja atuação se origina e se destina no âmbito de um mesmo órgão, entidade ou Poder do Estado. O segundo caracteriza aquelas ouvidorias que atuam sobre órgãos, entidades ou Poderes distintos do qual se situam, ainda que a ouvidoria e o sujeito passivo de controle encontrem-se dentro da espacialidade estatal. O terceiro está reservado às ouvidorias localizadas na esfera da sociedade civil, portanto, fora da estrutura administrativa do Estado. Esse critério deve ser articulado a dois outros, aqui denominados objeto e sujeição ativa.

4. Os objetos seriam “tudo o que existe na superfície da Terra, toda herança da história natural e todo resultado da ação humana que se objetivou. Os objetos são esse extenso, essa objetividade, isso que se cria fora do homem e se torna instrumento material de sua vida, em ambos os casos exterioridade” (Santos, 1996b, p. 59).

3 OBJETO E SUJEIÇÃO ATIVA: CRITÉRIOS FUNCIONAIS

Para os propósitos deste trabalho, o objeto, como critério de classificação, consiste na atuação empírica das ouvidorias. Assim, no plano subjetivo, a análise do objeto do controle pretende identificar os sujeitos passivos da atuação da ouvidoria; no plano material, o exercício da função administrativa – atos, contratos ou procedimentos administrativos, incluídas a formulação e execução de políticas públicas; e, no plano formal, as regras e os princípios cujo controle é competência da ouvidoria.

Essa visão mais pragmática ultrapassa os limites que convencionalmente a doutrina tem estabelecido no capítulo do controle administrativo. Para Meirelles (2002), por exemplo, essa limitação estaria adstrita à “conduta funcional de um poder, órgão ou autoridade”, o que pressuporia um vínculo laboral do sujeito passivo de controle com o poder público. Tal condição tornaria imune o controle do conjunto – cada vez maior – de particulares que, mediante concessão, permissão, autorização ou outra forma de delegação, prestam serviços de natureza pública.

A posição do referido professor, ademais, de um lado, restringe a sujeição passiva do controle aos órgãos da administração pública, alijando as entidades da administração indireta; de outro, dilarga seu objeto para os demais Poderes.⁵ Tanto a atividade jurisdicional quanto a legislativa possuem regimes jurídicos de controle próprios, que não se confundem com o regime jurídico regulador da função administrativa. Assim, mais apropriado seria indicar a função administrativa como objeto de controle das ouvidorias públicas, descartando-se a expressão *conduta funcional*. Entretanto, esse entendimento ainda é insuficiente.

Em relação ao objeto, seria mais adequada a utilização da categoria *serviço público*, ou *política pública*, gizando o controle levado a efeito pelas ouvidorias no amplo raio em que se colocam a sua formulação e a sua execução. Isso posto, todas as condutas – omissivas ou comissivas – que, de qualquer modo, atuem no processo de formulação ou de execução de uma política pública ou de serviço público estariam incluídas como objeto do controle dos ouvidores públicos.

Adotando as premissas do professor Eros Grau – para quem “a expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social” (Grau, 1998, p. 22) –, poder-se-ia dizer que a referida expressão envolve as atuações prestadas direta ou indiretamente pelo Estado, cobrindo toda a intervenção de natureza pública na vida social.

Indo um pouco além, nos apoiamos no festejado conceito de serviço público elaborado por Mello (2013, p. 306), segundo o qual

serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça

5. Isso porque “conduta funcional” pode ser entendida, sem com isso incorrer em erro, como a atividade jurisdicional dos magistrados, bem como a atividade legiferante dos parlamentares.

as vezes, sob um regime de direito público [...] instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios do sistema normativo.

O objeto do controle exercido pelas ouvidorias públicas brasileiras atingiria, portanto, os serviços públicos e os demais atos administrativos, aí incluídos os referentes à formulação e execução de política pública, praticados em sede de uma relação funcional ou contratual com o poder público.

O critério da sujeição ativa, por sua vez, identifica precisamente o sujeito que realiza a ação de controle exercida pelas ouvidorias. Segundo a doutrina clássica, estariam legitimados “os órgãos, autoridades ou Poderes do Estado” (Meirelles, 1989, p. 361). Entretanto, a própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988) previu diversas espécies de controle a serem exercidas por sujeitos que se encontram fora da esfera estatal. Um desses sujeitos, constitucionalmente reconhecido e legitimado para o exercício do controle, são as associações representativas.⁶

A Carta Constitucional reconhece também certas categorias de cidadãos como sujeitos legitimados ao exercício do controle. Este é o caso dos contribuintes,⁷ dos trabalhadores e empregados dos órgãos públicos,⁸ cidadãos e usuários, conforme assinalado antes, previsto no art. 37, § 3º. Não é só. A Constituição também contempla sujeitos coletivos, sem personalidade jurídica, caracterizados precisamente por não se situarem no âmbito da espacialidade estatal. É o caso do disposto, por exemplo, nos art. 194 e 198, inciso III.⁹

Todo esse alargamento do universo subjetivo de controle da administração pública tem seu esteio exatamente em um amplo plexo de normas, por meio das quais se legitima o exercício do controle para além da esfera estatal – tal como ocorre, por exemplo, com as ouvidorias das agências estatais, da Ouvidoria-Geral de Minas Gerais e das ouvidorias públicas do estado de São Paulo.

A ampliação da legitimação operada pela CF/1988 implementa, assim, uma nova modalidade de controle caracterizada por integrar segmentos não pertencentes à esfera estatal. Nesse sentido, guardado o respeito pelos profundos estudos realizados por Medauar (1993, p. 32), não é possível concordar com o argumento de que os controles realizados pelo “povo, partidos políticos, imprensa etc.” sejam

6. Entre as diversas hipóteses normatizadas, ver: “Art. 29 – O município reger-se-á por lei orgânica [...] atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (Brasil, 1988).

7. Art. 31, § 3º – “As contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei” (Brasil, 1988).

8. Art. 10 – “É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (Brasil, 1988).

9. Art. 194 – “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência” (Brasil, 1988); art. 198 – “As ações e serviços da saúde (...) constituem um sistema único, organizado com as seguintes diretrizes: (...) III – participação da comunidade”. Esse tipo de legitimação é repetido em diversos momentos pelo texto constitucional, entre os quais merecem citação as previsões contidas nas áreas de seguridade (art. 194, VII), educação (art. 206, VI), cultura (art. 216, § 1º), meio ambiente (art. 225) e da família (art. 227) (Brasil, 1988).

“desprovido[s] de um ou mais elementos caracterizadores do verdadeiro controle, podendo-se cogitar de (...) quase-controle”.

Aliás, em face da previsão constitucional de realização de “avaliações externas periódicas”, previstas no art. 37, § 3º, nada obstará que, mediante o devido procedimento licitatório, fossem legitimadas pessoas jurídicas de direito privado para realizarem o controle da execução de um determinado tipo de serviço público prestado por um órgão ou unidade da administração direta ou indireta, especialmente em relação aos serviços previstos nas Leis nºs 9.790/1999 e 9.637/1998. Nesses casos, tratar-se-ia de modalidade de controle extraorgânico com fundamento contratual, um tanto similar ao controle que as ouvidorias das agências estatais exercem sobre os concessionários de serviços públicos.

De qualquer modo, conhecem-se poucas ouvidorias com tais características além da experiência do município paulista de Santo André.

Mencionem-se, ainda no que se refere à sujeição ativa, as diferenças em relação ao titular do exercício de controle, ou seja, os ouvidores-gerais. Sob esse particular, as ouvidorias públicas podem ser classificadas a partir da forma de nomeação de seus titulares, conforme descrito a seguir:

- nomeados para ocupar cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração (por exemplo, ouvidorias do estado do Paraná);
- nomeados para ocupar cargo em comissão – entretanto, exclusivamente entre servidores de carreira do órgão controlado (por exemplo, algumas ouvidorias setoriais);
- nomeados para ocupar cargo em comissão, com estabilidade por um período determinado (por exemplo, ouvidorias do estado de São Paulo);
- eleitos pelo Poder Legislativo (Ouvidoria do Município de Curitiba, nos termos previstos no § 2º do art. 63 da Lei Orgânica do município);
- eleitos por um colégio de representantes da sociedade civil (por exemplo, Ouvidoria do Município de Santo André); e
- eleitos por um colegiado composto majoritariamente por servidores do órgão controlado (por exemplo, Ouvidoria da Universidade Federal da Paraíba – UFPB e algumas ouvidorias do Ministério Público).

4 CRITÉRIO UNIFICADOR: RACIONALIDADE PREPONDERANTE

Como mencionado, a categoria racionalidade é aqui utilizada didaticamente como elemento unificador, isto é, como resultante da confluência, dialética ou não, do conjunto dos elementos característicos de cada tipo

A polissemia e a multiplicidade de definições que têm sido formuladas, desde Platão, sobre essa categoria impõem a explicitação do recorte teórico aqui adotado. Para os fins deste capítulo, são suficientes apenas duas disjuntivas: *i*) racionalidade formal e material; e *ii*) racionalidade sistêmica e não sistêmica (mundo da vida). De modo muito superficial, no trato do primeiro binômio, utiliza-se como referente a sociologia compreensiva de Weber; na tratativa do segundo, a teoria da ação comunicativa de Habermas.

A *tipologia ideal* de Weber (1992, p. 20) distingue quatro tipos de ação: *i*) racional em relação a um fim ou objetivo; *ii*) racional em relação a um valor; *iii*) afetiva; e *iv*) tradicional. No mesmo sentido e de modo correspondente, o mesmo autor distingue três tipos de dominação: racional, carismática e tradicional (*op. cit.*, p. 172).

A partir dessa classificação, Weber (1992) opera com a distinção entre direito formal e direito material, ambos produtos do processo de racionalização. O primeiro seria o resultado do mais alto grau de racionalidade e, desse modo, estaria adstrito a um formalismo de características externas (formalismo de procedimentos, rituais e símbolos externos) e internas (ou, como quer Dulce – 1989, p. 222 –, de *abstração lógica*, entendido como o processo interpretativo obtido por meio de uma interpretação lógica dos conceitos e das regras sistematizados juridicamente, por exemplo, os códigos).

O direito material, ao contrário, seria informado por valores extrajurídicos, como os de natureza ética, econômica ou política. Pela precisão, merece destaque o contorno conceitual elaborado por Arnaud e Dulce (2006) acerca do direito racional-material.

Este tipo de direito existe quando na decisão dos problemas jurídicos influem certas normas, cuja dignidade qualitativa é diversa da que corresponde às generalizações lógicas, que se baseiam em uma interpretação abstrata, vale dizer, trata-se de mandatos de conteúdo geral, tais como imperativos éticos, regras utilitárias e de conveniência, ou postulados políticos, que rompem tanto com o formalismo das características externas como com o da abstração lógica (*op. cit.*, p. 223, tradução nossa).¹⁰

Assim, em Weber aparece a tensão entre uma racionalidade informada por pressupostos materiais e uma informada por uma ordem sistematizada, abstrata, voltada para a calculabilidade e previsibilidade da conduta humana. Nesses termos, é possível dizer, ainda com Arnaud e Dulce (1996, p. 229), que

10. No original: "Este tipo de derecho existe quando en la decisión de los problemas jurídicos influyen ciertas normas, cuya dignidad cualitativa es diversa de la que corresponde a las generalizaciones lógicas, que se basan en una interpretación abstracta, es decir, se trata de mandatos de contenido general, tales como imperativos éticos, reglas utilitarias y de conveniencia, o postulados políticos, que rompen tanto con el formalismo de las características externas como con el de la abstracción lógica".

Quanto mais racional e formal é o sistema jurídico, vale dizer, quanto mais técnico, especializado e abstrato é, se produz também um maior distanciamento e desconhecimento daquele por parte dos indivíduos, que são, em definitivo, os usuários do sistema” (tradução nossa).¹¹

A distinção entre o formal e o material favorece a identificação das ouvidorias que atuam exclusivamente no âmbito dos atos vinculados, adstritas ao princípio da legalidade, e aquelas que possuem um largo âmbito de competência, alcançando o mérito do ato administrativo com a tutela de princípios – que Weber consideraria extrajurídicos –, como o da moralidade e o da economicidade, previstos, respectivamente, nos Arts. 37 e 70 da Constituição Federal.

Perturbações ao conceito e à tipologia de racionalidade formulados por Weber sempre estiveram presentes nas mais diversas escolas do pensamento contemporâneo.

No começo da década de 1980, Habermas, na obra *Teoria da ação comunicativa*, fez algumas reflexões críticas à análise weberiana, partindo do pressuposto de uma realidade formada por dois tipos de racionalidade: a sistêmica (cognitivo-instrumental) e a não sistêmica (mundo da vida).

Em relação à racionalidade sistêmica, Cohn (1993, p. 73) comenta que ela teria a ver com o lado mais “impessoal” da vida social, com a direção e articulação de processos que não passam por consensos intersubjetivos nem por orientações normativas. Está[ria] mais ligada ao poder e a ao controle do que à sociabilidade. Em consequência, tem mais a ver com a ação estratégica do que com a comunicativa.

Complementar ao *mundo da vida*, caberia à racionalidade sistêmica assegurar – a partir de ações instrumentais e estratégicas – a reprodução material e institucional da sociedade, ou seja, a economia e o Estado, tendo como mecanismos autorreguladores, respectivamente, o dinheiro e o poder.

Em face dessa complementaridade, adviriam, no dizer de Habermas, pela voz autorizada de Avritzer (1993, p. 213-222), inúmeras *diferenciações*.

De um lado surgiram estruturas sistêmicas econômicas e administrativas que não só se diferenciam do mundo da vida, mas se diferenciam entre si. O subsistema econômico se organiza em torno da lógica estratégica do intercâmbio que permite a comunicação através do código positivo da recompensa. O subsistema administrativo se organiza em torno da lógica estratégica do poder, que permite a comunicação através do código negativo de sanção. Ao longo das estruturas sistêmicas e estabelecendo uma relação distinta com cada uma delas, situa-se o campo da interação social organizado em torno da ideia de um consenso normativo gerado a partir das estruturas da ação comunicativa.

11. No original: “*Quanto más racional y formal es el sistema jurídico, es decir, cuanto más técnico, especializado y abstracto es, se produce también un mayor alejamiento y desconocimiento de aquél por parte de los individuos, que son, en definitiva, los usuarios del sistema*”.

No âmbito de uma racionalidade não sistêmica ou comunicativa, conforma-se uma “organização da solidariedade e da identidade” (Avritzer, 1993, p. 214), instaurada por procedimentos comunicativos,¹² calcados na razão dialógica,¹³ os quais validariam as ações sociais pelo critério democrático.¹⁴

Os três elementos estruturais do *mundo da vida* (o cultural, o social e o sub-sistema da personalidade) seriam regulados por mecanismos de integração social (controle social, socialização e aprendizado), por meio da ação comunicativa, gerando uma racionalidade não instrumental.

Essa racionalidade procedimental, entretanto, estaria a depender da capacidade dialógica e de condições sociais nas quais – em vista da legitimação (Cohn, 1993, p. 310) – “os indivíduos são, ao mesmo tempo, súditos e autores das leis que os regem. Por esta razão, o uso público da razão, juridicamente institucionalizado no processo democrático, é a chave para a garantia das liberdades iguais. Autonomia privada e autonomia pública são processos mutuamente complementares” (Oliveira, 1998, p. 102).

Assim, a legitimação no mundo da vida dependeria de uma “situação ideal de discurso” pela qual “a tentativa racionalmente motivada de chegar a um acordo está protegida da repressão interna e externa, e todos têm a mesma possibilidade de apresentar argumentos e de rebatê-los” (Ingram, 1987, p. 43).

A situação ideal de discurso – foco das críticas que se têm formulado contra Habermas – é possível num espaço público que

de um lado, desenvolve processos de formação democrática da opinião pública e da vontade política coletiva; de outro, vincula-se a um processo de práxis democrática radical, onde a sociedade civil se torna instância deliberativa e legitimadora do poder

12. “Chamo comunicativas às interações nas quais as pessoas envolvidas se põem de acordo para coordenar seus planos de ação, o acordo em cada caso medindo-se pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade” (Habermas, 1989, p. 79).

13. Apesar da colonização do “mundo da vida” pelo sistema, o agir comunicativo, ao contrário do agir estratégico, próprio da razão sistêmica, concebe que cada indivíduo é “*motivado racionalmente pelo outro para uma ação de adesão*”, superando o primeiro problema, já que este agir comunicativo não é meramente uma possibilidade de escolha, e sim uma necessidade. Na dicção de Habermas (1989, p. 105): “Em primeiro lugar, eu não afirmo que as pessoas gostariam de agir comunicativamente, mas que elas são obrigadas a agir assim. Quando os indivíduos e os grupos querem cooperar entre si, isto é, viver pacificamente com o mínimo de emprego da força são obrigados a agir comunicativamente. (...) Em nossos mundos da vida, compartilhados intersubjetivamente e que se sobrepõem uns aos outros, está instalado um amplo pano de fundo consensual, sem o qual a prática cotidiana não poderia funcionar de forma nenhuma”.

14. “A especificidade da ação comunicativa consiste no alvo que persegue: o entendimento entre os parceiros da interação. Sendo voltada para o entendimento mútuo (...), toda ação comunicativa envolve, implicitamente, reivindicações de validade do que está sendo comunicado nela. Decisivo, aqui, é o termo ‘reivindicações’. Ele remete a uma ideia central: a de que a validade das posições assumidas pelos parceiros da interação é contestável em princípio. Se é contestável, numa interação que busca o entendimento, é também defensável. Isso significa que, no âmbito da ação comunicativa, qualquer obstáculo ao entendimento mútuo se traduz inicialmente no questionamento de reivindicações de validade. Isso obriga à explicitação das reivindicações em causa, o que envolve uma dimensão reflexiva da ação. Obriga também a sua defesa, o que envolve a apresentação de razões para a posição assumida, mediante argumentos. Quando bem-sucedido, este processo (...) conduz ao consenso bem fundado, porque fundado em razões que resistem ao exame; a um consenso racional, portanto. Observe-se como essa vinculação da racionalidade à constituição de consensos bem fundados (...) implica pensá-lo como processo, como algo em ato, e não como um atributo de alguma coisa dada” (Cohn, 1993, p. 68).

político, onde os cidadãos são capazes de exercer seus direitos subjetivos públicos (Vieira, 1999, p. 228).

Para que isso ocorra, são necessários dois pressupostos.

De um lado, da capacidade da esfera pública para reduzir ao mínimo o conflito estrutural entre a pluralidade de interesses que sua ampliação propiciou, o qual dificulta a emergência de um consenso fundamentado em critérios gerais. De outro, a possibilidade efetiva de reduzir o poder da burocracia no interior das organizações sociais, cujas decisões não são submetidas ao controle social, o que debilita, dessa forma, o caráter público destas organizações (Raichelis, 1998, p. 54).

Mas, além desses elementos estruturais, seria preciso um comprometimento social dos cidadãos para que “assumam a perspectiva de participantes em processos de entendimento que versam sobre as regras de sua convivência” (Habermas, 1997, p. 323).

A aplicação dessa distinção operada por Habermas é útil neste trabalho porque possibilita identificar, sem grande esforço, as ouvidorias que se situam na espacialidade estatal e são informadas por princípios oriundos do mercado, como o da eficiência e o do “serviço adequado”,¹⁵ e aquelas que se encontram localizadas fora do espaço de vigência de uma racionalidade sistêmica, uma vez que não apenas se situam na sociedade civil, mas também são controladas por um colegiado informado por práticas dialógicas, composto por representantes que atuam como participantes efetivos do processo de controle. Nesse tipo de ouvidoria que começa a surgir no cenário brasileiro, seu corpo funcional estaria imune às pressões interna (burocrática, por exemplo) e externa (político-partidária, por exemplo), e os representantes sociais que controlam sua atuação agiriam sob o influxo de uma vontade pública coletiva com plena liberdade para apresentar, defender e contraditar argumentos. Idealmente, em tais ouvidorias, a sociedade civil, devidamente representada no conselho diretor, constituir-se-ia, repetindo a dicção de Habermas, “em instância deliberativa e legitimadora do poder político, onde os cidadãos são capazes de exercer seus direitos subjetivos públicos” (Vieira, 1999, p. 228).

Com tais distinções, postos o critério estrutural (localização institucional) e os dois critérios de natureza funcionais (objeto e sujeição ativa), cabe articulá-los, considerando uma causalidade circular constitutiva de totalidades com identidades próprias. Tais identidades se revelam de modo muito evidente pelo tipo de racionalidade predominante, conforme será visto nos modelos a seguir indicados.

5 OUVIDORIAS PÚBLICAS INTERNAS

A maioria das ouvidorias públicas brasileiras se constitui como órgão da própria unidade controlada, integrada, em regra, exclusivamente por servidores ou agentes políticos. Esse é o caso, por exemplo, da Ouvidoria-Geral da União (OGU), das

15. Previstos, respectivamente, no art. 37 da CF, por força da EC nº 19/1998, e no art. 3º do estatuto das concessões.

ouvidorias do estado do Paraná, de grande parte das ouvidorias do Poder Judiciário, do Ministério Público e das ouvidorias municipais e setoriais.

Nessa condição, tais ouvidorias se conformam como um espaço intraorgânico, com atribuição de exercer um controle de tipo interno. Como diz Medauar (1993, p. 40), “é a fiscalização que [a administração pública] exerce sobre os atos e atividades de seus órgãos e das entidades descentralizadas que lhe estão vinculadas”.

Fundado no princípio da autotutela dos Poderes do Estado, consignado no art. 74 da Constituição Federal com os temperamentos postos na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal (STF), o controle realizado pelas referidas ouvidorias não suscita dúvida (Brasil, 1970). As ouvidorias encartadas nessa espécie possuem a natureza de órgãos singulares – na medida em que as decisões são tomadas exclusivamente pelo titular do cargo de ouvidor, o que se coaduna com o atributo da unipessoalidade – e subordinados, em face da sujeição, a um órgão de direção superior (secretaria de Estado, gabinete do governador, governadoria etc.).

A lógica que informa o exercício de suas atribuições não se distingue da racionalidade estatal típica (burocrática de tipo sistêmico), havendo aderências teleológicas entre os fins da ouvidoria e os fins das unidades administrativas e dos servidores sujeitos ao seu controle. De outro lado, por essas mesmas razões, tais ouvidorias não são limitadas a um controle de legalidade, o que amplia sua competência objetiva para a análise de mérito dos atos sujeitos ao seu controle.

Essa ampliação da competência para o âmbito material é demonstrável em inúmeras experiências, como é o caso da Ouvidoria do Estado de Minas, cujo controle alcança, além de ilicitudes, irregularidades ou simples incorreções, cabendo recomendações voltadas para o “aperfeiçoamento da administração” (Minas Gerais, 2004, art. 4º).

No largo mosaico das ouvidorias que integram o próprio órgão ou entidade controlada, a maioria pode ser classificada como “subordinadas ou obedientes”, na medida em que apresentam as seguintes características:

- 1) criação de cima para baixo, mediante norma editada pela autoridade fiscalizada, sem participação do colegiado máximo da instituição; 2) nomeação do titular, por livre escolha da autoridade fiscalizada; 3) atuação predominantemente voltada para a busca da eficácia e modernização administrativa (Lyra e Pinto, 2009, p. 25).

Em texto mais recente, Lyra adita a essas características o fato de que, em relação a tais ouvidorias, há “ausência de controle da sociedade civil sobre seu funcionamento” (Lyra, 2014, p. 48).

Como se trata de um tipo ideal de ouvidoria, importante considerar que há aproximações com outros modelos, dependendo das características observadas em sua organização e funcionamento. Assim, as ouvidorias internas (localização intraorgânica),

cujos titulares possuem alguma autonomia ou independência, aproximam-se das ouvidorias do terceiro modelo. Neste caso, o grau de afastamento de seu titular do órgão controlado ou da entidade é determinante no tipo de racionalidade adotada: muito distanciamento determinaria uma atuação mais limitada à racionalidade formal; muita proximidade autorizaria a vigência de uma racionalidade mais material. O mesmo se diga em relação às ouvidorias que contemplam em suas estruturas espaços de participação – de gestão ou de escolha do titular. Nesta hipótese, o modelo I se aproximaria do modelo IV, viabilizando eventualmente a recepção de uma racionalidade não sistêmica, como adiante se verá.

5.1 Ouvidorias internas autônomas

Entre as ouvidorias internas, como dito, encontram-se algumas dotadas de graus de autonomia e independência, de titulares com estabilidade funcional ou aparelhadas por procedimentos de escolha dos ouvidores que podem evitar as sujeições denunciadas por Lyra e Pinto (2009). Destaca-se nesse grupo a Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo, criada pela Lei nº 13.167/2001, que já em seu art. 1º a qualifica como “órgão independente, com autonomia administrativa, orçamentária e funcional” (São Paulo, 2001).

O mesmo diploma, no art. 4º, dispõe: “A Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo será dirigida pelo ouvidor-geral, que gozará de autonomia e independência, indicado em lista tríplice pela Comissão Municipal dos Direitos Humanos (...), somente podendo ser destituído por ato fundamentado e mediante anuência da maioria absoluta dos membros da referida comissão, ouvido previamente o Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral (São Paulo, 2001, art. 4º, §3º).

No nível estadual de governo, merece menção a Ouvidoria do Estado de Minas Gerais, instituída pela Lei nº 15.298/2004, alterada pela Lei Delegada nº 134/2007, que em seu art. 2º estabelece: “a Ouvidoria-Geral do Estado possui autonomia administrativa, orçamentária e financeira, bem como autonomia nas suas decisões técnicas”. No mesmo dispositivo, em seus §§ 2º e 3º, consta que os “ouvidores têm mandato fixo e estabilidade” e deverão atuar “com independência, não tendo subordinação hierárquica a nenhum dos Poderes do Estado ou seus membros, sendo as suas decisões terminativas em última instância administrativa” (Minas Gerais, 2007).

Importante registrar que mesmo nos casos em que há deferimento legal de autonomia, ocorrem derrogações pressionadas por sua localização institucional, o que justifica seu encarte neste modelo. Para permanecer nos exemplos antes mencionados, a saudável iniciativa da prefeitura do município de São Paulo parece claudicar ao dispor que o seu conselho consultivo será composto por onze membros, todos designados pelo chefe do Poder Executivo municipal. Por sua vez, na Ouvidoria de Minas Gerais, os critérios de seleção de candidatos a ouvidor são

definidos por comissão nomeada pelo governo, e os conselhos de área nem sempre contemplam entidades independentes.

5.2 Ouvidorias internas com participação da sociedade civil

Há também algumas ouvidorias que contam com conselhos consultivos, compostos por representantes da sociedade civil. No caso da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, por exemplo, o conselho é composto por onze membros, nove dos quais representando a sociedade civil (art. 5º da Lei Complementar nº 826/1977).

O titular da ouvidoria não pertence ao quadro da instituição e é escolhido a partir de uma lista tríplice elaborada pelo referido conselho, sendo detentor de um mandato cujo controle cabe a um colegiado, composto de membros atuantes na área de segurança e direitos humanos.

Esse também é o caso da Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, instituída pela Lei Complementar Estadual nº 98/2006, alterada pela Lei Complementar nº 132/2009. Nela, o ouvidor é egresso da sociedade civil, escolhido pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos entre aqueles que compõem uma lista tríplice definida por um colegiado independente da defensoria.

Note-se que nesse grupo não se enquadram algumas ouvidorias universitárias, cujos titulares do cargo são eleitos e indicados pelo conselho universitário¹⁶ – que, aliás, também conta com representantes da sociedade civil. Na situação das ouvidorias anteriormente referidas, os conselhos são parte integrante da ouvidoria, atuando em todas as fases de seu funcionamento.

Ademais, o fundamento constitucional dessa modalidade se consubstancia sobretudo pelo princípio da participação e do controle externo, com suporte em diversos dispositivos da Constituição Federal, entre os quais o art. 74, § 2º; o art. 31, § 3º; e, com a edição da Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, o art. 37, § 3º.

Aponte-se, ao final, que a integração de um órgão colegiado nesse espaço, em geral, não altera substancialmente sua condição de subordinação, tampouco sua natureza de órgão singular, uma vez que a esses conselhos habitualmente são atribuídos apenas poderes consultivos, cabendo ao titular do cargo todas as decisões no âmbito das atribuições normativas que lhe foram conferidas.

O mesmo não ocorre no caso das ouvidorias submetidas a conselhos superiores com representação da sociedade civil e poderes deliberativos, inclusive no que se refere à escolha e à destituição dos ouvidores. Neste caso, pode haver um efetivo distanciamento das pressões corporativas e político-partidárias, com a consequente adoção de uma racionalidade de outra ordem. Assim, a lógica que informa seu funcionamento pode contemplar ações e valores que representam interesses e demandas

16. Esse, por exemplo, é o caso da Ouvidoria da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

não burocráticas. Isso fica evidente em estruturas institucionais como a da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, na qual cidadãos usuários de seus serviços podem participar das conferências anuais de planejamento e das reuniões do Conselho Superior da Defensoria Pública com direito a voz.

Com essas considerações, a articulação dos três critérios selecionados permite, a partir de uma perspectiva sincrônica, o estabelecimento de um modelo típico-ideal geral, representativo das ouvidorias que integram a espacialidade estatal – Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Para distinguir as ouvidorias que possuem uma maior autonomia das que contam com participação da sociedade civil em sua estrutura organizacional, poder-se-iam elaborar outros modelos. Para não ultrapassar os limites estabelecidos para este estudo, optou-se apenas por salientar os itens que sofreriam modificação em relação ao modelo geral: submodelos IA e IB (quadros 2 e 3).

BOX 1

Modelo I: ouvidoria interna

1. Localização institucional: intraorgânica (a ouvidoria se localiza no próprio órgão, entidade ou Poder controlado).
2. Função preponderante: aperfeiçoamento do órgão, entidade ou Poder controlado.
3. Funções complementares: *i)* aumento da legitimidade política em razão do controle (material e formal); *ii)* controle do exercício da função administrativa do órgão, entidade ou Poder em que se localiza; *iii)* defesa dos administrados em face da conduta (comissiva ou omissiva) do órgão, entidade ou Poder em que se localiza.
4. Natureza: instrumento de controle intraorgânico.
5. Tipo de controle: controle de procedimento e de resultado.
6. Racionalidade preponderante: material e formal.
7. Previsão jurídica: lei, decreto ou portaria (no caso do Poder Judiciário e do Ministério Público, há previsão constitucional – EC nº 45/2004).
8. Bem jurídico tutelado: princípios constitucionais administrativos, especialmente os elencados no *caput* do art. 37 da CF.
9. Nível hierárquico: subordinado ao chefe do Poder ou ao titular do órgão ou da entidade em que se situa.
10. Forma de seleção do titular: livre nomeação pelo chefe do Poder ou pelo titular da entidade na qual se situa.
11. Requisitos do cargo: em geral, os requisitos são subjetivos, estabelecidos pelo chefe do Poder ou do titular da entidade na qual está localizada.
12. Garantias do cargo: em geral, de livre exoneração.
13. Poderes: investigação e recomendação, em alguns casos, correção do ato e aplicação de sanções.
14. Nível de autonomia: reduzido, possuindo em geral dependência administrativa e financeira.
15. Competência objetiva: todos os atos administrativos (vinculados e discricionários) realizados no âmbito da função administrativa.
16. Competência em razão de pessoas: não alcança os agentes políticos, limitando-se aos servidores públicos situados em nível hierárquico inferior ao titular da ouvidoria e a prestadores privados de serviços públicos.
17. Instrumentos de atuação: estritamente administrativos na forma de recomendações, sugestões e, em raros casos, sanções.
18. Modo de acesso do cidadão: universal, direto, informal e gratuito.
19. Exemplo: ouvidorias do estado do Paraná e a grande maioria das demais ouvidorias brasileiras.

BOX 2

Submodelo IA: ouvidoria interna com autonomia

1. Tipo de controle: controle de procedimento (preponderante) e de resultado.
2. Racionalidade preponderante: material e formal, sendo o acento à racionalidade formal diretamente relacionada ao grau de autonomia.
3. Nível hierárquico: primeiro ou segundo escalão, com baixo ou nenhum nível de subordinação funcional.
4. Forma de seleção do titular: singular (nomeação pelo chefe do Poder ou pelo titular da entidade na qual se situa) ou colegiada (colegiado governamental ou não).
5. Requisitos do cargo: em geral, os requisitos são mais objetivos, estabelecidos em lei.
6. Garantias do cargo: mandato certo e estabilidade durante o exercício da função.
7. Nível de autonomia: ampliado, alcançando, em alguns casos, autonomia financeira, administrativa e funcional.
8. Competência em razão de pessoas: em alguns casos, pode alcançar, além dos servidores, os agentes políticos.
9. Modo de acesso do cidadão: universal, direto, informal e gratuito.
10. Exemplo: Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo, Ouvidoria do Estado de Minas Gerais, ouvidorias criadas no estado de São Paulo por força da Lei nº 10.294/1999.

Elaboração do autor.

BOX 3

Submodelo IB: ouvidoria interna com participação da sociedade civil

1. Funções complementares: *i)* aumento da legitimidade política em razão da participação da sociedade civil; *b)* controle social do exercício da função administrativa do órgão, entidade ou Poder que se localiza; *iii)* defesa dos administrados em face da conduta (comissiva ou omissiva) do órgão, entidade ou Poder em que se localiza.
2. Natureza: instrumento de controle intraorgânico e de instrumento ou espaço institucional de participação popular.
3. Tipo de controle: controle de procedimento e de resultado (preponderante).
4. Racionalidade preponderante: material.
5. Bem jurídico tutelado: princípios constitucionais administrativos, com destaque ao princípio da participação.
6. Nível hierárquico: sem subordinação direta ao chefe do Poder ou ao titular da entidade em que se situa.
7. Forma de seleção do titular: escolha por órgão colegiado com composição majoritária de representantes da sociedade civil.
8. Requisitos do cargo: liderança ou destaque social na área de defesa dos direitos afetos à cidadania.
9. Garantias do cargo: estabilidade (exoneração dependente de julgamento do órgão colegiado responsável pela escolha do titular).
10. Nível de autonomia: ampliado, em geral, limitado apenas pelo colegiado composto de representantes da sociedade civil.
11. Competência em razão de pessoas: pode alcançar, inclusive, agentes políticos.
12. Instrumentos de atuação: administrativos, na forma de recomendações, sugestões e, em raros casos, sanções.
13. Exemplo: ouvidorias de polícia e a ouvidoria da Defensoria Pública, ambas do estado de São Paulo.

Elaboração do autor.

6 OUVIDORIA DE ENTIDADE DE CONTROLE

Nesta ouvidoria, incluem-se, especialmente, as das agências criadas no contexto da EC nº 19/1998, que instituiu a chamada *Reforma do aparelho do Estado*.

Muito embora essa reforma tivesse como um de seus objetivos centrais fomentar a economia de mercado, utilizando a estratégia da desregulação, o ampliado processo de deslocamento de serviços e bens públicos para a iniciativa privada acabou – tal como ocorreu em relação à defesa dos usuários – sobrepondo a função reguladora do Estado, prevista no art. 174 da Constituição Federal.¹⁷

Desse modo, além do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, que, ao lado do Banco Central (BC), exerce a fiscalização do mercado, conceberam-se agências com natureza autárquica sob a “inspiração das novas formas de controle já adotadas nos Estados Unidos e em recente implantação na Europa” (Fonseca, 2000, p. 271).

No Brasil, as diferentes leis que instituíram as agências¹⁸ preocuparam-se detidamente com a defesa dos usuários dos serviços prestados na área de sua atuação. A Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997), por exemplo – seguindo o sentido da chamada Lei de Concessão de Serviço Público (Lei nº 8.987/1995, alterada pela Lei nº 9.074/1995) –, ao consignar detalhadamente o amplo rol de direitos dos usuários¹⁹ – de conferir natureza pública às sessões deliberativas do conselho diretor,²⁰ de fixar obrigatoriamente no contrato de concessão os direitos, as garantias e as obrigações dos usuários (art. 93, inciso IX) –, acabou por viabilizar a criação de um Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (instituído pela Resolução nº 107/1999, alterada pela Resolução nº 650, de 16 de março de 2015). Esse comitê, composto

17. “Art. 174 – Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (Brasil, 1988).

18. Por exemplo, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996 (Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel); Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel); Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Agência Nacional do Petróleo – ANP); Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, com as modificações introduzidas pela Medida Provisória (MP) nº 1.814, de 26 de fevereiro de 1999 (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa). 19. O art. 3º dispõe: “O usuário de serviços de telecomunicações tem direito: I – de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional; II – à liberdade de escolha de sua prestadora de serviço; III – de não ser discriminado quanto às condições de acesso e fruição do serviço; IV – à informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços; V – à inviolabilidade e ao sigilo de sua comunicação, salvo nas hipóteses e condições constitucionais e legalmente previstas; VI – à não divulgação, caso o requeira, de seu código de acesso; VII – à não suspensão de serviço prestado em regime público, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização ou por descumprimento de condições contratuais; VIII – ao prévio conhecimento das condições de suspensão do serviço; IX – ao respeito de sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela prestadora de serviço; X – de resposta às suas reclamações pela prestadora do serviço; XI – de peticionar contra a prestadora do serviço perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor; XII – à reparação dos danos causados pela violação de seus direitos” (Brasil, 1997).

20. Nos termos do art. 21, § 2º, “As sessões deliberativas do Conselho Diretor que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e consumidores e usuários de bens e serviços de telecomunicação serão públicas, permitida a sua gravação por meios eletrônicos e assegurando aos interessados o direito de delas obter transcrições” (Brasil, 1997).

por quatorze membros, conta com a participação permanente de sete representantes de usuários dos diversos segmentos de telecomunicação.²¹

Com atribuições voltadas precipuamente para a avaliação e fiscalização dos serviços da própria agência e dos concessionários, o mencionado comitê possui natureza de órgão de defesa intra e extraorgânica, podendo, nessa condição, propor “recomendações com respeito ao estabelecimento de restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais privados” (Anatel, 2015, art. 3º, inciso XIV).

Em relação à área de petróleo e gás, a Agência Nacional de Petróleo (ANP) criou, desde junho de 2000, um serviço de atendimento aos consumidores e agentes econômicos do setor denominado Centro de Relações com o Consumidor (CRC), com a atribuição de “receber, ouvir e analisar as demandas dos consumidores, orientá-los, identificar tendências do mercado, contribuir para focalizar as ações de fiscalização e desenvolver estudos e pesquisas.”²²

Não obstante o avanço de tais medidas, a Anel e a Anvisa foram mais além ao institucionalizarem ouvidorias propriamente ditas. No caso da primeira agência, o fundamento jurídico encontra-se na própria Lei nº 9.427/1996, que, em seu art. 4º, § 1º, instituiu a função de ouvidor, atribuindo-a a um dos diretores da autarquia, a quem compete, “na qualidade de ouvidor, zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários” (Brasil, 1996a).²³

Por sua vez, a Ouvidoria da Anvisa possui autonomia expressamente estabelecida, sem qualquer vinculação hierárquica à diretoria, ao conselho consultivo ou a qualquer órgão da agência (Brasil, 1999, art. 25). O ouvidor – nomeado pelo presidente da República a partir da indicação do ministro de Estado da Saúde – é detentor de mandato próprio – de dois anos, permitida uma recondução –, possuindo diversas prerrogativas, entre as quais a de manter sigilo da fonte e a

21. Nos termos do art. 4º do Regimento Interno do referido Comitê (Anexo à Resolução nº 650, de 16 de março de 2015), com um representante do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça, um representante de usuários do serviço telefônico fixo comutado (STFC de uso individual), um representante de usuários do serviço telefônico fixo comutado (STFC de uso coletivo), um representante de usuários de serviços móveis, um representante de usuários de serviços de comunicação de massa, um representante de usuários de outros serviços de telecomunicações e um representante de entidades de classe prestadoras de serviços de telecomunicações.

22. Informações retiradas do site da ANP, ver: <www.anp.gov.br/central.asp>.

23. O Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1996, ao regulamentar tal dispositivo, dispôs que “ao diretor incumbido da área de atendimento de reclamações de agentes e consumidores competirá a função de ouvidor, sendo-lhe atribuída a responsabilidade final pela cobrança da correta aplicação de medidas pelos agentes no atendimento das reclamações” (Brasil, 1996b, art. 8º, § 1º). Entre as atribuições do diretor-ouvidor, encontra-se a de apurar e solucionar as reclamações dos consumidores, sugerir mudanças na legislação e intervir para resolução de conflitos entre consumidor e concessionário.

proteção do denunciante. Suas atribuições são, basicamente, as definidas no art. 27 do referido decreto.²⁴

Como se pode notar, as ouvidorias da Aneel e principalmente da Anvisa, instituídas como órgãos das agências, encerram algumas características que alteram substancialmente a natureza do instituto em estudo.

Acompanhando todo o sentido da reforma do aparelho do Estado, essas ouvidorias possuem uma competência que extrapola a espacialidade pública estatal para alcançar agentes privados prestadores de serviços públicos. Uma modalidade atípica de controle extraorgânico, implementada pelo próprio Estado em face de empresas privadas – consubstanciada ao lado do próprio controle interno sobre os órgãos da agência na qual se localiza.

O objeto de controle é definido pela natureza do serviço controlado, e não por sua localização na estrutura administrativa do Estado. Isso patrocina uma substantiva transformação no âmbito da sujeição do controle, pela primeira vez, atuante sobre pessoas jurídicas de direito privado. No polo ativo, substitui-se o cidadão pelo usuário, que, nesta condição e somente nesta, é tutelado em seus direitos e interesses.

Essas modificações conformam um modelo típico ideal, substancialmente distinto do ponto de vista da racionalidade preponderante no espaço estatal e no conjunto dos mecanismos de controle da administração pública. O impacto dessas alterações tem repercussão sobre a conformação estrutura-funcional das ouvidorias públicas brasileiras, instaurando, fundamentalmente, ouvidorias vincadas a uma estruturação racional-intencional do Estado brasileiro em face da adoção de uma política administrativa informada pelos princípios do gerencialismo burocrático.

As ouvidorias desse modelo, assim, podem ser caracterizadas como um instrumento de controle intraorgânico, na medida em que atuam sobre os atos praticados pela própria agência, mas também como instrumento extraorgânico, por atuarem sobre os atos perpetrados pelos prestadores privados de serviço com quem mantêm relações contratuais. Importante ter em conta que tais ouvidorias são informadas por uma racionalidade tipicamente instrumental, focada na qualidade do serviço prestado, no atingimento de metas e na satisfação do usuário, individual ou coletivamente considerado.

24. Art. 27 – “I – ouvir as reclamações de qualquer cidadão, relativas a infringências de normas da vigilância sanitária; II – receber denúncias de quaisquer violações de direitos individuais ou coletivos de atos legais, nele incluídos todos os contrários à saúde pública, bem como qualquer ato de improbidade administrativa, praticados por agentes ou servidores públicos de qualquer natureza, vinculados direta ou indiretamente ao Sistema Nacional de Vigilância Sanitária; III – promover as ações necessárias à apuração da veracidade das reclamações e denúncias e, sendo o caso, tomar as providências necessárias ao saneamento das irregularidades e ilegalidades constatadas; IV – produzir, semestralmente, ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da agência, encaminhando-as à diretoria colegiada, ao conselho consultivo e ao Ministério da Saúde” (Brasil, 1999).

Nessa medida, certamente as ouvidorias desse modelo concorrem para o fortalecimento da racionalidade sistêmica na esfera pública estatal e na não estatal, opondo-se ao regime estabelecido às ouvidorias do modelo IV, informadas por uma racionalidade de tipo não sistêmico. BOX 4

Modelo II: ouvidoria de entidade de controle

1. Localização institucional: intraorgânica: a ouvidoria se localiza no próprio órgão, entidade ou Poder controlado no que se refere ao controle da própria agência; e extraorgânica: a ouvidoria se localiza no Estado e exerce controle sobre pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público.
2. Função preponderante: controle da atuação administrativa interna (material e formal) e controle da adequação do serviço prestado (legal e contratual).
3. Funções complementares: *i)* legitimação do Estado decorrente especialmente do controle da execução de serviços públicos; *ii)* satisfação do usuário do serviço público; e *iii)* cumprimento das metas governamentais.
4. Natureza: instrumento de controle intra e extraorgânico.
5. Tipo de controle: controle de atuação intraorgânica – controle de procedimento; no caso de atuação extraorgânica: especialmente controle de resultado.
6. Racionalidade preponderante: formal-instrumental (sistêmica).
7. Previsão jurídica: legal (lei ou decreto) e contratual.
8. Bem jurídico tutelado: serviço público adequado, envolvendo, entre outros, os princípios da eficiência, regularidade, continuidade, segurança, atualidade, modicidade de tarifas, generalidade e cortesia.
9. Nível hierárquico: segundo escalão (em geral de assessoria).
10. Forma de seleção do titular: livre nomeação do titular da agência ou indicação do órgão colegiado superior.
11. Requisitos do cargo: em geral, os requisitos são subjetivos, estabelecidos pela própria agência.
12. Garantias do cargo: livre nomeação e exoneração, havendo casos de fixação de período de estabilidade funcional.
13. Poderes: investigação e, em alguns casos, de requisição de servidores.
14. Nível de autonomia: reduzido ou médio, possuindo em geral dependência administrativa e financeira.
15. Competência objetiva: atos administrativos (vinculados e discricionários) realizados no âmbito da agência e serviços públicos prestados por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que mantêm vinculação legal ou contratual com a agência em que se situa.
16. Competência em razão de pessoas: não alcança os agentes políticos, limitando-se aos servidores públicos situados em nível hierárquico inferior ao titular da ouvidoria e prestadores privados de serviços públicos, que mantêm vinculação legal ou contratual com a agência.
17. Instrumentos de atuação: contratuais e administrativos na forma de recomendações, sugestões e, em raros casos, sanções – em geral, sanções de natureza contratual.
18. Modo de acesso do cidadão: universal, direto, informal e gratuito.
19. Exemplo: ouvidoria das agências (por exemplo, Aneel e Anvisa).

Elaboração do autor.

7 OUVIDORIA INTERORGÂNICA

Inclui-se nessa espécie o modelo adotado pela Lei Orgânica do município de Curitiba, recentemente regulamentada pela Lei nº 14.233/2013.

Tais ouvidorias, mais assemelhadas ao instituto do *ombudsman*, caracterizam-se como órgãos do Poder Legislativo, voltadas para o controle do Poder Executivo, podendo, em alguns casos, também controlar o próprio Legislativo. O controle preponderante é de tipo interorgânico e tem como fundamento o art. 49, inciso X, da Constituição Federal, que dispõe, entre as atribuições do Congresso Nacional, a de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (Brasil, 1988).²⁵ As ouvidorias têm como fundamento o mesmo princípio consagrado em suas respectivas leis orgânicas. No caso da Lei do Município de Curitiba, seu art. 20, inciso XX, reproduz fielmente o texto da Constituição Federal: “fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

Ao contrário das ouvidorias localizadas no Executivo – cujo controle pode ser de tipo concomitante ou mesmo prévio –, na prática, às ouvidorias que se localizam em outro Poder, em geral, só é dada a possibilidade de exercício de controles subsequentes ou *a posteriori (ex post)*, pois que realizável após a conclusão do ato controlado.

A atuação a partir de Poder diverso do controlado limita a atuação da ouvidoria a um controle mais formal, centrado no princípio da legalidade, sem prejuízo de, em alguns casos, alcançar os limites de alguns princípios extrajurídicos, como ocorre com o *ombudsman* europeu, o qual expressamente recepciona o princípio da boa administração.

Esse também é o caso da ouvidoria do município de Curitiba, cuja atuação alcança, além do princípio da legalidade, os casos de morosidade, má administração, abuso de poder, erro ou violação de outros princípios constitucionais (Curitiba, 2013, art. 3º, inciso I).

A eleição do titular do cargo, neste modelo, obedece a procedimento formal que contempla requisitos objetivos. A lei de Curitiba, por exemplo, colocada neste trabalho como paradigma do modelo em análise, estabelece:

a ouvidoria será exercida pelo ouvidor, eleito pela Câmara Municipal, após arguição pública, entre cidadãos de notório conhecimento de administração pública, de idoneidade moral e reputação ilibada, indicados por lista tríplice por uma comissão eleitoral, composta de membros da sociedade civil organizada, do Executivo e do Legislativo municipais (Curitiba, 2013, art. 2º).

25. No âmbito do controle externo, a Constituição contemplou diversos dispositivos, encartados especialmente no art. 71, que regula o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Por força de sua natureza interorgânica, nesse caso, o ouvidor é revestido de poderes especiais, sempre ocupando cargo de primeiro escalão, como ocorre com os *ombudsmen* europeus, que possuem *status* de ministro de Estado. No caso de Curitiba, o referido diploma instituidor, dispôs: “O ouvidor terá remuneração no mesmo valor do subsídio estabelecido para secretário municipal, estando sujeito às mesmas normas sobre direitos e deveres aplicáveis a este e aos servidores municipais, no que couber” (Curitiba, 2013, art. 7^o).

A partir da articulação dos critérios selecionados, é possível o estabelecimento do seguinte modelo típico-ideal de ouvidoria, considerado o mais próximo do instituto do *ombudsman*.

BOX 5

Modelo III: ouvidoria interorgânica

1. Localização institucional: interorgânica – atua sobre um órgão, entidade ou Poder diferente do qual se situa.
2. Função preponderante: controle preponderantemente formal da atuação administrativa.
3. Funções complementares: *i)* legitimação política do Estado; e *ii)* defesa dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos em face de atos praticados por agentes políticos e servidores públicos.
4. Natureza: instrumento de controle interorgânico; quando há comissão de seleção com representantes da sociedade civil, pode ter também natureza de instrumento de participação popular.
5. Tipo de controle: especialmente controle de procedimento.
6. Racionalidade preponderante: formal, podendo também possuir racionalidade material nos limites do princípio da boa administração.
7. Previsão jurídica: constitucional.
8. Bem jurídico tutelado: princípios administrativos constitucionais, especialmente o princípio da legalidade.
9. Nível hierárquico: superior.
10. Forma de seleção do titular: escolha por representantes de outro Poder, em situações especiais, como é o caso do ouvidor do município de Curitiba, antecedido por seleção de conselho composto por representantes da sociedade civil.
11. Requisitos do cargo: requisitos objetivos definidos em lei, como reconhecida idoneidade moral, reputação ilibada e conhecimento da função administrativa do Poder controlado.
12. Garantias do cargo: mandato, com garantia de remoção apenas por ação judicial ou decisão fundamentada do órgão colegiado responsável pela eleição do titular.
13. Poderes: investigação e recomendação.
14. Nível de autonomia: elevado, com autonomia funcional, administrativa e, em alguns casos, financeira.
15. Competência objetiva: todos os atos administrativos (especialmente vinculados) realizados no âmbito da função administrativa.
16. Competência em razão das pessoas: ampla, alcançando agentes políticos, servidores públicos e prestadores privados de serviços públicos.
17. Instrumentos de atuação: administrativos, na forma de recomendações e sugestões, sendo possível previsão legal ou constitucional que atribua legitimação ativa para propositura de ação.
18. Modo de acesso do cidadão: universal, direto e gratuito.
19. Exemplo: Ouvidoria do Município de Curitiba.

8 OUVIDORIA EXTRAORGÂNICA

Um bom exemplo de experiência institucional de ouvidoria extraorgânica – localizada em uma espacialidade não estatal e composta por representantes da sociedade civil – em funcionamento no país é a Ouvidoria do Município de Santo André.

Nesse caso, o titular do cargo de ouvidor é eleito por um amplo colegiado, composto por diversos segmentos da sociedade civil, sem qualquer vínculo funcional com os órgãos do Estado.

Na dicção da lei municipal que a instituiu (Lei nº 7.877/1999), essa ouvidoria se constitui como “órgão independente, com autonomia administrativa e funcional, sem vínculo de subordinação a nenhum poder constituído” (Santo André, 1999).

Logo, esse espaço institucional não se situa na ambiência do Estado, mas no que se convencionou chamar de *espaço público não estatal*. Como diz Velásquez (1999, p. 263-266):

o público não é sinônimo de Estatal. O estatal é por definição público, mas o público não se reduz ao estatal porque a sociedade civil também delibera e decide em matérias de interesse coletivo e, além disso, porque o Estado e outras instâncias (...) nem sempre deliberam ou decidem com critérios de racionalidade coletiva, e sim em função de interesses particulares. Em consequência, pode-se falar de um espaço público estatal e de um espaço público não estatal.

Nessa condição, a Ouvidoria do Município de Santo André consubstancia o pressuposto dos protagonistas da Reforma do Estado, de conformação de um novo espaço de controle da gestão pública. Como afirma Bresser-Pereira e Grau (1999, p. 16),

o setor público não estatal é o espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos (...) são organizações ou formas de controle públicas porque voltadas ao interesse geral; são não estatais porque não fazem parte do aparato do Estado, seja por não utilizarem servidores públicos, seja por não coincidirem com os agentes políticos tradicionais.²⁶

A experiência de Santo André, assim, encontra fundamento no subprincípio democrático da participação, constituindo-se em um espaço não só de controle, mas também de participação social.

Revele-se que, não obstante sua natureza extraorgânica, a racionalidade que informa o exercício de suas atribuições de controle ultrapassa os limites da legalidade,

26. Como tive oportunidade de afirmar, “Espaço público não estatal mais do que uma inovação linguística, expressa dois movimentos em sentido contrário: desestatização, e publicização. Ambos os movimentos apontam para o surgimento de novas relações sociais e jurídicas não informadas pela lógica mercantil (presente no setor privado) nem pela lógica corporativa, burocrática e partidária (presente no setor público). Um lugar de produção de novas formas de relação entre o Estado e a sociedade. Formas descentralizadas e democráticas de gestão social, com um novo tipo de legitimação, fundada na transparência, na participação e no controle social direto” (Gomes, 2003).

alcançando a prestação irregular, defeituosa ou sem boa qualidade (Santo André, 2004, art. 1º, inciso IV) e a “decisão, ato ou recomendação, que, apesar de legal, seja injusto, arbitrário, discriminatório, negligente, abusivo ou opressivo”.

Saliente-se, por derradeiro, o fato de a previsão de um colégio de eleitores não retirar sua condição de órgão singular, uma vez que, ainda que a este colegiado deva prestar contas anualmente (Santo André, 2004, art. 9º), as decisões referentes às atribuições de controle são tomadas individualmente pelo titular do cargo.²⁷

Assim, as ouvidorias deste modelo – por situarem-se fora do espaço estatal, contarem com a participação efetiva de representantes da sociedade civil, possuírem um titular com atributos de liderança social e com vínculos de estabilidade – são permanentemente informadas por demandas sociais que extrapolam os limites de uma racionalidade de tipo sistêmico, propiciando uma pressão na burocracia pela recepção de práticas e conteúdos não estratégicos.

Tais ouvidorias poderiam consubstanciar, parafraseando Habermas, uma “região minada” no interior do Estado, tornando possível a instauração de práticas dialógicas em “situações ideais de discurso”, informadas por procedimentos democráticos de recepção e processamento do entrelaço dos interesses que ocorrem na espacialidade estatal.

Essa possibilidade se fez perceber no Brasil, embora a evidente opção do Estado brasileiro pela adoção do que Offe denominou uma “estrutura racional-intencional”, por meio da qual “os aparelhos governamentais, em seus procedimentos internos, se assemelhariam às estruturas privadas de produção” (Carnoy, 1994, p. 178). Uma análise detida do processo de reforma do aparelho do Estado no país revela a produção – na forma de *trade off* ou não – de diversas instâncias de racionalidade não sistêmica, no interior do próprio processo de implantação das estruturas “racionais-intencionais”.

Como já mencionado, o exemplo mais significativo desse fato é a institucionalização, no Brasil, de um espaço público não estatal, composto fundamentalmente por entidades associativas qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips). Some-se a isso uma ampla produção legislativa voltada para a criação de instâncias extraorgânicas de controle do Poder, como consignado na própria EC nº 19/1998, art. 37, § 3º, diversas vezes mencionada ao longo deste texto.

A doutrina do direito administrativo, pela voz de Moreira Neto, parece dar os primeiros passos no reconhecimento desse fato, ao preconizar o que denominou *administração pública consensual*, defendendo “a consensualidade como uma alternativa preferível à imperatividade (...) [,] o que vai se tornando válido até mesmo nas atividades delegadas, em que a coerção não é mais que uma fase eventual ou excepcional” (Moreira Neto, 2000, p. 41).

27. A condição de órgão extraorgânico em relação à espacialidade estatal confere à referida ouvidoria uma condição atípica do ponto de vista da racionalidade, conforme será analisado no item a seguir.

Conforme analisado, na Ouvidoria-Geral do Município de Santo André, a recepção de um amplo colégio eleitoral com uma consistente base representativa não parlamentar – responsável pela escolha e destituição do ouvidor-geral, bem assim pela avaliação do desempenho da ouvidoria –, revela um potencial de práticas dialógicas, informadas por uma racionalidade de tipo não sistêmica.

Situadas fora do Estado e legitimadas para exercer um controle de tipo extraorgânico, informados por um paradigma de participação democrática, tais ouvidorias reclamam um modelo típico-ideal próprio, distinguido pelas características elencadas no box 6.

BOX 6

Modelo IV: ouvidoria extraorgânica

1. Localização institucional: extraorgânica – a ouvidoria se localiza fora da esfera estatal.
2. Função preponderante: defesa dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos em face de ilegais ou injustos cometidos pelo órgão, entidade ou Poder controlado.
3. Funções complementares: *i)* participação e consequente legitimação política do Estado, com potencial de relevantes percussões em termos de governabilidade e de fortalecimento da democracia; e *ii)* defesa dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos.
4. Natureza: instrumento de controle extraorgânico.
5. Tipo de controle: controle de procedimento e de resultado.
6. Racionalidade preponderante: não sistêmica.
7. Previsão jurídica: Constituição ou lei.
8. Bem jurídico tutelado: princípio da participação e outros princípios e subprincípios relacionados ao princípio da soberania popular.
9. Nível hierárquico: superior, subordinado apenas ao colegiado de representantes da sociedade civil.
10. Forma de seleção do titular: eleição por um colegiado composto de representantes da sociedade civil.
11. Requisitos do cargo: vínculos com entidades do terceiro setor, reputação junto à sociedade e histórico de defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Garantias do cargo: em geral, mandato é do tipo imperativo.
13. Poderes: investigação e recomendação.
14. Nível de autonomia: ampla, com independência funcional, política, administrativa e financeira.
15. Competência objetiva: políticas públicas e atos administrativos (sobretudo vinculados) no âmbito do órgão, entidade ou Poder controlado.
16. Competência em razão de pessoas: alcança os agentes políticos, funcionários públicos e prestadores privados de serviço público.
17. Instrumentos de atuação: recomendações, audiências públicas e outros instrumentos de participação popular.
18. Modo de acesso do cidadão: universal, direto, informal e gratuito.
19. Exemplo: Ouvidoria do Município de Santo André.

Elaboração do autor.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pretensão de estabelecer uma tipologia simplificada deste multifacetado universo de ouvidorias públicas que compõem o cenário brasileiro determinou um recorte sincrônico, desconsiderando toda a historicidade do processo de institucionalização deste instrumento de controle social.

Neste empobrecido recorte, elegendo-se a categoria racionalidade como ponto nuclear de articulação e confluência de todas as características de cada modelo ou como expressão de uma totalidade que, em equilíbrio precário, é constituída a partir da articulação de elementos funcionais e estruturais das ouvidorias que ocupam espaço institucional brasileiro, é possível resumir a tipologia apresentada anteriormente em um quadro elaborado da seguinte maneira.

QUADRO 1

Tipologia proposta para as ouvidorias públicas brasileiras: resumo

Modelo de ouvidoria pública brasileira	Racionalidade preponderante na organização e funcionamento
Modelo I	Mais material e menos formal
Submodelo IA	Crescentemente formal
Submodelo IB	Crescentemente material
Modelo II	Instrumental (sistêmica)
Modelo III	Mais formal e menos material
Modelo IV	Não sistêmica

Elaboração do autor.

Como ponto focal de uma totalidade, as diferenças de racionalidade apresentam-se como elemento determinante do modo de funcionamento e organização das ouvidorias, com suas conseqüentes repercussões práticas na defesa dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos que procuram seus serviços em face de violações perpetradas pelo poder público. Nesse sentido, a vontade política, como elemento subjetivo da ação, sofre a pressão conformadora dos elementos estruturais, o que implica reconhecer a importância de elementos como a localização institucional, a autonomia, o objeto de atuação ou sua sujeição ativa. Em outras palavras, não basta a vontade de converter uma ouvidoria em mais ou menos eficiente ou mais ou menos democrática. São necessários arranjos institucionais que viabilizem a realização de tais aspirações.

Por essa razão, como já tive a oportunidade de registrar (Gomes, 2011, p. 31 e seguintes), é relevante considerar que o cenário brasileiro, a partir da EC nº 19/1998, vem desenvolvendo – pela recepção do princípio da eficiência e pelo aprofundamento do princípio da participação popular – duas racionalidades distintas (racional-intencional e não sistêmica ou comunicativa),

desconsiderando uma eventual inadequação estrutural presente em orientações político-ideológicas divergentes.

Parece um tanto evidente que a adoção pela administração pública de uma racionalidade de tipo intencional “faria com que os aparelhos governamentais, em seus procedimentos internos, se assemelhassem às estruturas privadas de produção”; por sua vez, a recepção de uma racionalidade de tipo não sistêmico “faria com que os ingressos e resultados fossem simultaneamente determinados pelos clientes da administração do Estado e os receptores de seus benefícios” (Carnoy, 1994, p. 178).

Essa opção tem ensejado reflexos tanto nas transformações da estrutura administrativa quanto no regime jurídico administrativo das ouvidorias. Do ponto de vista da estrutura, é perceptível um duplo movimento com sentidos distintos: retração da espacialidade estatal pela migração compulsória de órgãos e entidades da administração pública para o território privado ou público não estatal; e expansão da espacialidade estatal pela instituição de espaços de participação extraorgânicos.

Do ponto de vista do funcionamento, igualmente tem-se observado tanto ouvidorias com a crescente adoção de técnicas gerenciais de gestão com predominância de critérios de eficiência quanto ouvidorias que optam pela implantação de núcleos decisórios colegiados com representação da sociedade civil, com predominância de critérios democráticos.

Alguns doutrinadores brasileiros²⁸ têm postulado a confluência harmônica dessas diferentes direções, defendendo a possibilidade de uma maior eficiência administrativa, precisamente em razão de uma mais efetiva participação popular, nesse caso, entendida como instrumento de aperfeiçoamento da atividade administrativa no interesse público ou coletivo.

De qualquer modo, nesse processo dialético e dialógico de distintas ouvidorias, informadas por racionalidades conflitantes ou confluentes, o instituto das ouvidorias, ainda que mediante paradas e retrocessos, tem obtido alguns avanços na direção da eficiência e do aperfeiçoamento democrático dos processos decisórios.

Ainda que reconhecida a influência do instituto do *ombudsman* no processo de institucionalização das ouvidorias públicas brasileiras e mesmo considerando a presença de algumas características comuns entre os diversos modelos em funcionamento no Brasil, não há uma filiação que aprisione a experiência nacional ao mesmo regime jurídico das experiências estrangeiras.

Despossuídas dessa filiação, tão insistentemente reafirmada pela doutrina brasileira, e libertas de um regime único em face do ordenamento jurídico brasileiro,

28. Entre outros, Moreira Neto (2000, p. 41) e Perez (1999, p. 78). O cenário atual demonstra, por sua vez, uma evidente hegemonia das ouvidorias, que adotam crescentemente a racionalidade de tipo sistêmico.

as ouvidorias públicas não possuem um futuro predizível, comportando em sua história – próxima ou remota – as mais diferentes letras.

Como já salientei em outra ocasião (Gomes, 2000, p. 370 e seguintes), na busca do fortalecimento da jovem democracia brasileira, os estudiosos do direito não poderão olvidar a presença da possibilidade de ambas as alternativas antes referidas, surgidas, precisamente, desse aparente paradoxo da realidade nacional, que contempla uma opção preferencial pelo mercado por meio de estruturas racionais-intencionais, ao mesmo tempo que viabiliza modelos e mecanismos de não mercado.

Quiçá, do reconhecimento dessas alternativas sobrevenha uma conjugação de esforços para se construir um arcabouço institucional que não só sustente, mas também, e principalmente, aprimore e fortaleça a democracia no Brasil. Se tais esforços resultarem exitosos, certamente, do relato de sua história constará um capítulo reservado às ouvidorias, especialmente, às autônomas e democráticas.

REFERÊNCIAS

ARNAUD, A.-J.; DULCE, M. J. F. **Sistemas jurídicos**: elementos para uma análise sociológica. Madrid: Universidade Carlos III de Madrid, 1996.

ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Resolução n. 107, de 26 de fevereiro de 1999, que aprova a criação do Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, alterada pela Resolução nº 650, de 16 de março de 2015.

AVRITZER, L. Além da dicotomia Estado/mercado. **Novos Estudos**, Cebrap, n. 36, p. 213-222, jul. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. **Diário de Justiça**, p. 2437, 15 jun. 1970.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1995.

_____. Lei nº 9.427, de 26 dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

_____. Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1996. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), autarquia sob regime especial, aprova sua estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções de confiança e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1996b.

_____. Decreto nº 3.029, de 16 de abril de 1999. Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1999.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 4. ed. Campinas: Papyrus, 1994.

COHN, G. A teoria da ação em Habermas. *In*: CARVALHO, M. C. B. **Teorias da ação em debate**. São Paulo: Cortez, 1993.

CURITIBA. Lei nº 14.223, de 7 de janeiro de 2013. Cria a ouvidoria do município de Curitiba. Curitiba: Câmara Municipal, 2013.

DEFFENTI, F.; BARRAL, W. **Introduction to Brazilian law**. New York: Wolters Kluwer, 2011.

DROMI, R. **Derecho administrativo**. 3. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1994.

DULCE, M. J. F. **La sociologia del derecho de Max Weber**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Unam, 1989.

FONSECA, J. B. L. **Direito econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

FREUND, J. **Sociologia de Max Weber**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

GOMES, M. E. A. C. **O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional**. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2000.

_____. Terceiro setor como espaço público: relações são orientadas pela lógica de funcionamento extramercantil. **Gazeta do Povo**, Curitiba, Suplemento Especial Terceiro Setor, p. 2, 30 mar. 2003.

GRAU, E. R. **Direito posto e direito pressuposto**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989 (Coleção Biblioteca Tempo Universitário, n. 84. Série Estudos Alemães).

_____. **Direito e democracia II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 (Coleção Biblioteca Tempo Universitário, n. 102. Série Estudos Alemães).

INGRAM, D. **Habermas e a dialética da razão**. Brasília: EdUnb, 1987.

LYRA, R. P. (Org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. Curitiba: Editora da UFPR; Paraíba: Editora da UFPB, 2000.

MINAS GERAIS. Lei nº 15.298, de 6 de agosto de 2004. Cria a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Minas Gerais: Palácio da Liberdade, 2004.

_____. Lei delegada nº 134, de 25 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 15.298, de 6 de agosto de 2004, que cria a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Minas Gerais: Assembleia Legislativa, 2007.

_____. **A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

LYRA, R. P.; PINTO, E. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2009.

MEDAUAR, O. Controle da administração pública. São Paulo: RT, 1993.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: RT, 1989.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOREIRA NETO, D. F. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

OLIVEIRA, M. A. O debate acerca da fundamentação de uma teoria da justiça: Rawls e Habermas. In: FELIPE, S. (Org.). **Justiça como equidade**. Florianópolis: Insular, 1998.

PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (Orgs.). **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PEREZ, M. A. **Institutos de participação popular na administração pública**. 2000. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos de construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 7.877, de 30 de agosto de 1999. Dispõe sobre a Ouvidoria da Cidade de Santo André. Santo André: Câmara Municipal, 1999.

_____. Lei nº 8.706, de 22 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a Ouvidoria da Cidade de Santo André e dá outras providências. Santo André: Câmara Municipal, 2004.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996a.

_____. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. 2. ed. São Paulo: Hucitec/ABDR, 1996b.

SÃO PAULO. Lei n. 13.167, de 5 de julho de 2001. Cria a Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2001.

VELÁSQUEZ, F. A observância cidadã na Colômbia: em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. Tradução Noêmia A. Espíndola. *In*: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (Orgs.). **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

VIEIRA, L. Cidadania e controle social. *In*: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (Orgs.). **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

VISMONA, E. (Org.). **A ouvidoria brasileira**: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombudsman*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.

WEBER, M. **Economia y sociedade**. 2. ed. México: Fondo de Cultura, 1992.

OUVIDORIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PARA A VALORIZAÇÃO DA CIDADANIA

Bruno Konder Comparato

Nos últimos anos, as experiências participativas realizadas na esfera local se multiplicaram em todo o mundo. Estas experiências são divulgadas e incentivadas por atores tão diversos quanto partidos de esquerda, funcionários do Banco Mundial, organizações não governamentais (ONGs), militantes de conselhos associativos e comunitários. O exemplo do orçamento participativo é ilustrativo a este respeito. Inventado em Porto Alegre pela administração de esquerda do Partido dos Trabalhadores (PT), o orçamento participativo foi considerado como uma prática modelo pelo Banco Mundial, apresentado como uma experiência bem-sucedida nos fóruns sociais mundiais e adotado por um número considerável de governos municipais na América Latina e na Europa. A participação e a deliberação se tornam cada vez mais presentes no processo de elaboração e implementação de políticas públicas urbanas.

A bem da verdade, trata-se de uma reivindicação mais antiga. A demanda por mais democracia, partilha do poder e reconhecimento do poder local diante de um Estado todo-poderoso foram as bandeiras dos movimentos sociais urbanos da década de 1960. Como resultado de suas lutas, surgiram experiências diversas, como os *ateliês públicos de urbanismo*, na França e na Itália, as cooperativas de produção, moradias autogerenciadas e outras experiências de desenvolvimento comunitário, principalmente nos países de língua inglesa e no terceiro mundo. Nos países latino-americanos, os processos de redemocratização que aconteceram nas décadas de 1970 e 1980 se apoiaram em grande parte em uma vida associativa local florescente (Boschi, 1987).

Hoje em dia, contudo, os objetivos e as condições de efetivação dos instrumentos de democracia participativa diferem bastante das experiências participativas das décadas anteriores. Na maioria dos casos, a iniciativa vem de cima e visa resolver uma crise de legitimidade das instituições políticas tradicionais que não conseguem dar conta de problemas sociais cada vez maiores. A pressão da globalização, das políticas neoliberais e do processo de unificação europeia contribui para um questionamento crescente do papel dos Estados nacionais e acarreta uma necessidade de reconfigurar

as políticas públicas e as práticas de governo em nível local. Na Europa, o debate é sobre a descentralização e a integração; nos Estados Unidos, o retraimento do Estado federal faz recair sobre as cidades quase todas as responsabilidades em matéria de desenvolvimento e administração urbana; nos países do Hemisfério Sul, as margens de manobra das autoridades locais estão raramente à altura dos desafios sociais e urbanos de metrópoles que experimentam verdadeiras explosões demográficas. Simultaneamente, em nível internacional, movimentos sociais críticos à globalização neoliberal se afirmaram, enquanto ONGs desempenham um papel crescente e várias delas são aos poucos associadas aos centros de decisão. Em todo lugar, as maneiras tradicionais de administração pública são questionadas. Os processos de decisão e a prática administrativa se tornaram mais complexas, e implicam a cooperação de diversas instituições estatais e parcerias entre o poder público, a iniciativa privada e os atores da sociedade civil. A criação e implementação de fóruns de participação popular é apresentada como uma solução a estes desafios, tanto pelos governos quanto pela sociedade civil (Bacqué, Rey e Sintomer, 2005; Blondiaux, 2008).

A crise da representação política e das formas de governo é acompanhada de uma contestação do conhecimento científico e técnico que legitima as políticas públicas. Os grandes desafios ecológicos, urbanos ou de saúde, que se tornam relevantes tanto na esfera local como na esfera do planeta, representam novos campos de atuação para os movimentos sociais. A capacidade da sociedade de deliberar democraticamente sobre questões científicas e éticas fundamentais é cada vez mais questionada. Recorre-se tanto a fóruns especializados e agências reguladoras, que pressupõem um saber técnico consolidado, quanto à valorização das competências dos cidadãos comuns, cujo conhecimento e vivência na prática são chamados a contrabalançar o excesso de tecnicismos. Diversas expressões são empregadas para descrever estas experiências: governança urbana, gestão de proximidade, nova administração pública, modernização da administração local, democracia participativa, descentralização administrativa, empoderamento do cidadão (Bacqué, Rey e Sintomer, 2005).

Nesse vasto campo de discussão aberto por essas práticas de democracia participativa, a proposta deste capítulo é contribuir para o debate com a experiência das ouvidorias públicas que, segundo a avaliação deste estudo, ao mesmo tempo em que fiscalizam o exercício do poder, constituem-se como um instrumento relevante de participação popular. Enquanto a maioria dos mecanismos de democracia participativa introduz a participação popular na definição e a formulação de políticas públicas, mesmo que apenas em caráter consultivo, as ouvidorias influenciam o aspecto decisivo da implementação das políticas.

As organizações policiais e os setores da administração pública responsáveis por garantir a educação, a saúde e a assistência social em geral constituem um bom

exemplo para o que Michael Lipsky chamou de “burocracias do nível da rua”, que o autor define como “agências cujos trabalhadores interagem com e têm um alto grau de discricionariedade sobre o fornecimento de benefícios ou a alocação de sanções públicas” (Lipsky, 1980, p. 3). A essência das burocracias do nível da rua é que estas exigem que indivíduos tomem decisões sobre outros indivíduos. Os burocratas do nível da rua possuem um poder discricionário, porque a natureza de sua prestação de serviço requer um julgamento humano que não pode ser programado antecipadamente e que não pode, portanto, ser substituído por máquinas. Assim, estes funcionários são responsáveis por tomar decisões únicas e encontrar respostas apropriadas e individuais para cada cidadão em circunstâncias que mudam constantemente (Lipsky, 1980, p. 161). Em burocracias deste tipo, as chefias têm pouco ou quase nenhum conhecimento sobre o que se passa na base da organização que comandam, e a política pública efetivamente implementada é formada pelo conjunto das decisões individuais dos funcionários que interagem diretamente com a população.

Nesse sentido, as ouvidorias públicas que recolhem as denúncias da população são um instrumento interessante para avaliar o desempenho das agências que obedecem a estas características. Neste caso, o incentivo à participação popular é visto também como uma maneira eficiente de fiscalizar os governantes e promover o respeito e a garantia dos direitos dos cidadãos.

Todos os que se interessam pela temática das ouvidorias conhecem a história. *Ombudsman* é uma palavra sueca, que designa um *representante ou agente da população* e pode ser traduzida como *homem das reclamações* ou *homem das queixas*.

O que menos gente sabe, contudo, é que se a Suécia introduziu o primeiro *ombudsman* no começo do século XIX, foi somente na metade do século XX que outros países passaram a criar instituições semelhantes ao *ombudsman* sueco. A criação de *ombudsmen* em nível nacional obedeceu à seguinte sequência, que mostra uma expansão geográfica a partir da experiência pioneira sueca: Suécia em 1809, Finlândia em 1919, Dinamarca em 1955, Noruega em 1963 (Steenbeek, 1963; Hidén, 1973).

A criação do *ombudsman* na Dinamarca, em 1955, marcou o interesse do resto do mundo pelo *ombudsman*. O primeiro ouvidor daquele país, o professor Stephen Hurwitz, foi um incansável entusiasta da nova instituição. O *ombudsman* dinamarquês foi também a fonte de inspiração do *ombudsman* da Nova Zelândia, inaugurado em 1962, o primeiro criado fora da Escandinávia e, sobretudo, em um país de língua inglesa, o que contribuiu muito para a difusão desta ideia.

Atualmente, há notícias da existência de *ombudsmen* nacionais em mais de noventa países. Há até um *ombudsman* supranacional, o *ombudsman* Europeu criado em

1995 para resolver queixas de má administração envolvendo instituições da União Europeia (Ayeni, 2000).

É legítimo perguntar-se por que o instituto do *ombudsman*, inventado há duzentos anos e desconhecido fora da Escandinávia até cinquenta anos atrás, proliferou e se expandiu desta maneira apenas nos últimos cinquenta anos. Uma explicação para esta indagação é a extraordinária expansão da atividade governamental após a Segunda Guerra Mundial, a nova preocupação com a proteção dos direitos humanos, o crescimento da educação pública e o subsequente incentivo à participação. Os *ombudsmen* passaram a ser vistos como úteis para lidar com o problema de uma burocracia em expansão no *welfare state* contemporâneo, que teve por consequência um crescimento exponencial das atividades governamentais, tanto em tamanho quanto em complexidade. O acréscimo em matéria de poder discricionário atribuído aos funcionários do governo levou a uma necessidade de proteção adicional contra os atos arbitrários da administração.

Uma evolução em tudo semelhante aconteceu no que diz respeito ao direito à informação, entendido aqui como um instrumento para obrigar o governo a prestar contas, que é uma invenção antiga, embora a sua expansão seja recente. A Suécia foi pioneira também nesse campo e possui a legislação mais antiga no que diz respeito ao acesso público aos documentos oficiais. O *Swedish Freedom of the Press Act*, adotado em 1766, estabelecia que o acesso à informação nos arquivos do governo é a regra, e o sigilo a exceção. Esta lei garantia aos cidadãos suecos o direito de solicitar informações aos órgãos de governo sem a necessidade de fornecer uma justificativa. Os documentos que tivessem que permanecer em segredo deviam ser relacionados com base no *Secrecy Act*, e, mesmo assim, apenas por um período de tempo previamente especificado (Naib, 2011; Foerstel, 1999).

Em 1789, a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, da Revolução Francesa, estabelecia que o acesso às informações sobre o orçamento deveria ser feito livremente:

Art. 14: Todos os cidadãos têm o direito de verificar, pessoalmente ou por meio de representantes, a necessidade da contribuição pública, bem como de consenti-la livremente, de fiscalizar o seu emprego e de determinar-lhe a alíquota, a base de cálculo, a cobrança e a duração.

Art. 15: A sociedade tem o direito de pedir, a todo agente público, que preste contas de sua administração.¹

Foi somente com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), contudo, que o conceito do direito à informação se difundiu. O art. 19 da *Declaração*

1. Disponível em: <<http://goo.gl/W15HN>>.

Universal dos Direitos Humanos, de 1948, define o direito fundamental de todos solicitarem e receberem informações:

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (Devine, Hansen e Wilde, 2007, p. 139).

Essas declarações de direitos incentivaram a adoção de leis de acesso à informação na segunda metade do século XX. Em 1951, a Finlândia adotou uma Lei sobre o Caráter Público dos Documentos Oficiais. Nos Estados Unidos, o *Freedom of Information Act* (FOI) entrou em vigor em 1966. A Noruega e a Dinamarca criaram as suas leis de acesso à informação em 1970. Até o presente momento, 95 países adotaram leis ou incluíram em suas constituições garantias que dizem respeito ao direito de acesso à informação para o cidadão.

Hoje em dia é consenso que o acesso à informação é não apenas um direito humano, mas também um direito fundamental quando se trata de promover a boa governança e combater a corrupção. Em uma agência de governo, o segredo está relacionado com o núcleo mais interno do poder. Em consequência, o controle e a fiscalização do poder pressupõem um compartilhamento dos *segredos*.

De acordo com Ladislau Dowbor (2003), faz-se necessário democratizar o acesso a todas estas informações e, mais ainda, elaborar um sistema de informação integrada municipal:

Grande parte da impressionante deficiência dos poderes locais em informação organizada deve-se ao fato de que as informações são elaboradas para abastecer ministérios, o tribunal de contas e outras instâncias externas, não sendo cruzadas, organizadas e integradas no nível municipal, que é onde o cidadão comum e a sociedade organizada mais poderiam transformar informação em participação cidadã. (Dowbor, 2003, p. 14).

Segundo Dowbor, é preciso gerar uma capacidade de informação na base da sociedade, pois a forma atual de transmissão de informações setoriais para cima, para os respectivos ministérios, torna essa informação pouco confiável e pouco útil para os atores sociais locais.

Com a aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), muitas ouvidorias públicas brasileiras passaram a abrigar serviços de informação ao cidadão (SIC), de maneira a garantir o direito ao acesso à informação. Isto foi possível porque o conceito de *ombudsman* não é fechado, o que permite todo tipo de arranjos, sobretudo no que diz respeito ao enfoque dado por cada ouvidoria às suas atividades. Assim, em função do perfil do seu ouvidor, cada ouvidoria concebe a sua missão de acordo com determinadas prioridades. Em todas elas, contudo, a população se constitui como um elemento essencial, uma

fonte de informações para que a ouvidoria consiga desempenhar as suas funções de maneira satisfatória.

De acordo com a definição da *International Bar Association*, o *ombudsman* é:

Uma instituição criada pela constituição ou por um ato do legislativo ou do parlamento e encabeçada por um funcionário público de alto nível e independente que é responsável perante o legislativo ou o parlamento, e recebe as queixas e reclamações da população contra agências de governo ou funcionários, ou age por iniciativa própria, e que tem o poder de investigar, recomendar ações corretivas, e publicar relatórios (Gellhorn, 1966).

Trata-se de uma definição abrangente que engloba vários aspectos da atividade de uma ouvidoria. Algumas ouvidorias se restringem a atos de má administração, enquanto outras estão mais focalizadas na defesa dos direitos, ou até no combate à corrupção.

Outra definição interessante é a proposta por Larry Hill, em um estudo aprofundado sobre o tema:

Uma pessoa confiável que, com o propósito de assegurar a proteção legal dos indivíduos, assim como controlar o parlamento, supervisiona todas as instituições administrativas e os funcionários públicos. O *ombudsman* não pode corrigir as suas decisões mas, a partir das queixas da população ou agindo por iniciativa própria, pode criticá-las (Hill, 1976).

Pode-se, também, listar as características desejáveis de um *ombudsman*:

- independência;
- jurisdição ampla;
- acesso direto; e
- mecanismos para corrigir atos de má administração.

O que se argumenta neste texto é que as ouvidorias públicas contribuem significativamente para o aperfeiçoamento dos procedimentos democráticos. Todos os Estados têm um serviço público, mas cada vez mais as pessoas se perguntam a que público este serviço se dirige. O público em geral tem se tornado bastante crítico e cético quanto à necessidade e às missões da *burocracia*. A democracia é baseada no consenso dos cidadãos, o que significa que o governo informa os cidadãos sobre as suas atividades e reconhece o seu direito à participação. Um eleitorado devidamente informado e um governo disposto a prestar contas de suas atividades são parte integrante e indispensável de uma democracia representativa efetiva.

O conhecimento pelo público das razões por trás das decisões do governo pode aumentar o apoio e reduzir os desentendimentos, a desconfiança e a insatisfação. Pode também ajudar a melhorar o funcionamento do governo, uma vez que

as decisões tomadas tendem a ser cada vez mais baseadas em razões justificáveis. Assim, uma maior transparência resulta em uma melhora sensível da qualidade da administração pública.

À medida que as ouvidorias públicas são criadas e o direito ao acesso à informação é implementado, as informações chegam aos cidadãos e passam a fluir nos dois sentidos, que são necessários para a realização da democracia. A informação deve fluir de cima para baixo para que os governados possam conhecer, avaliar, supervisionar as ações dos funcionários e dos governantes; e de baixo para cima, na forma do controle social exercido pelos cidadãos sobre o governo.

Mais informação resulta em mais capacidade, argumentos mais consistentes e melhores instrumentos, tanto para a crítica dos governantes quanto para a proposição de políticas públicas inovadoras. Os atores sociais que souberam traduzir suas demandas em proposições legais, em políticas públicas, em formas de participação cidadã, são aqueles que puderam e souberam ter acesso às informações em posse das agências de governo.

Cada vez mais a valorização da cidadania e o aprofundamento da democracia são associados à promoção de mecanismos de transparência e combate à corrupção. A preocupação com a transparência é um elemento fundamental na luta contra a corrupção e a má administração. A corrupção incide justamente nas condições da atividade política sem as quais a democracia não é mais possível: a transparência e a igualdade de direitos e oportunidades políticas. Uma vez que a corrupção é uma atividade necessariamente oculta, ela subtrai ao princípio da transparência o processo de tomada de decisões políticas por ela contaminada.

A corrupção aprofunda a divergência entre a necessária publicidade das políticas públicas e o ocultamento dos processos de decisão e formulação destas mesmas políticas, cada vez mais comum nas democracias contemporâneas. Se, por um lado, abundam no cenário público imagens de programas de governo e propagandas de todo tipo, veiculando uma proximidade entre o governo e os cidadãos que na verdade não existe, por outro lado, o que se observa é a realidade inacessível para o cidadão comum das decisões que realmente contam, pois até os caminhos pelos quais se poderia chegar a estas são cuidadosamente ocultados.

As ouvidorias públicas contribuem para o aumento da eficiência das agências de governo na medida em que aumentam a percepção junto à população de que a corrupção se alimenta do acesso a informações privilegiadas, na fronteira entre os segredos de estado e as informações amplamente divulgadas. A sociedade contemporânea valoriza cada vez mais a informação, e as empresas privadas já incorporaram a importância das informações nos seus processos administrativos.

Na outra ponta, contudo, as burocracias públicas ainda são muito reticentes com relação à valorização das informações e à sua transformação em conhecimento. Há até quem argumente que a oposição a qualquer incremento no conhecimento faz parte da essência mesma dos governos, cuja tendência é mais para a permanência e contra qualquer tipo de transformação.

A corrupção pode ser definida como uma troca clandestina entre dois *mercados*, o *mercado político e administrativo* e o *mercado econômico e social*. Esta troca é oculta porque viola normas públicas, jurídicas e éticas e sacrifica o interesse público a interesses privados (pessoais, corporativos, partidários). Assim, atores privados têm acesso a recursos públicos (contratos, financiamentos, decisões), de modo privilegiado ou enviesado (ausência de transparência, de concorrência), e concedem aos atores públicos corruptos benefícios materiais presentes ou futuros.

A corrupção floresce na interface entre o público e o privado, sobretudo nas áreas nas quais o gestor público não é submetido a regras excessivamente rígidas e dispõe de um poder discricionário. As ouvidorias ficam justamente nesta interface entre o poder público e a sociedade civil.

Uma lista das vantagens auferidas pela criação de um *ombudsman*, estabelecida por Caiden (1983) no *International Handbook of the Ombudsman*, evidencia a ligação entre as ouvidorias e os princípios democráticos:

- proteção dos direitos individuais;
- rapidez e eficiência na investigação e resolução de queixas individuais;
- uma revisão justa e objetiva dos problemas dos cidadãos;
- oportunidade de interromper um ato de má administração, antes que seus resultados impliquem danos mais graves;
- capacidade de identificar e sugerir reformas administrativas;
- oportunidade para um administrador de ser ouvido por uma autoridade respeitada e imparcial;
- mais um canal de comunicação e interpelação do governo pelos cidadãos, frequentemente perdidos diante de uma máquina administrativa cada vez maior e mais complexa;
- um agente fiscalizador;
- um mecanismo independente de controle de qualidade que se contrapõe à força do mercado;
- promoção de processos políticos e administrativos que levam em conta os cidadãos;

- mecanismo de avaliação da aceitação do governo por parte da opinião pública;
- instituição para a promoção e proteção dos direitos humanos; e
- uma garantia individual em prol de um governo justo.

Há um aspecto relevante que é frequentemente esquecido, contudo, quando se relaciona as ouvidorias com a democracia e que fica evidenciado quando se faz um esforço para considerar as ouvidorias como incentivo à participação popular na condução e execução das políticas públicas.

A despeito da grande variedade de definições existentes sobre o assunto, ao se falar em políticas públicas pode se referir a três processos:

- as intenções dos atores políticos ou dos gestores públicos;
- a maneira pela qual decisões são ou não tomadas; e
- as consequências dessas decisões.

Para dar conta da grande variedade de ações que podem ser relacionadas com o processo das políticas públicas, Lasswell (1956) introduziu um modelo de análise no qual distinguia sete fases: inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, terminação e avaliação. Hoje o estudo das políticas públicas costuma se referir ao ciclo das políticas públicas que inclui estágios sucessivos de *agenda-setting*, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. Como já se afirmou no início deste capítulo, a maioria dos mecanismos de democracia participativa que buscam incluir a participação popular na maneira de governar dizem respeito aos estágios iniciais deste ciclo, mesmo que de maneira limitada. Assim, os conselhos participativos, as audiências públicas, os conselhos consultivos e as leis de iniciativa popular podem ajudar a introduzir um problema na agenda pública e a formular uma política pública adequada, enquanto plebiscitos, referendos e reuniões do orçamento participativo podem contribuir para a tomada de decisão. No que diz respeito ao estágio decisivo da implementação das políticas, contudo, estes mecanismos não têm muito a contribuir. Já as ouvidorias públicas constituem 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. Trata-se de um elemento importante, pois permite incluir na necessária avaliação que finaliza o ciclo de toda política pública a opinião e a visão da população, que é a destinatária de todas as políticas públicas em um regime democrático. Somente por meio da participação é que a população se torna um conjunto de cidadãos.

Apesar da redemocratização do país, a partir da década de 1980, ter se dado em torno do princípio da participação popular e da ideia de cidadania, a grande maioria

da população brasileira conhece apenas uma forma de participação política: o voto. Acontece que o voto é muito pouco. Há muitos outros canais de participação por meios dos quais a população pode influenciar as decisões políticas e que estão ao alcance de todos: as audiências públicas, os conselhos de participação popular, as reuniões dos conselhos participativos são alguns exemplos sempre citados. Menos lembradas são as ouvidorias públicas, cujo impacto no fortalecimento da democracia participativa e a valorização da cidadania é considerável. O caminho para uma democracia exercida de uma forma mais real e efetiva passa necessariamente pela apropriação dessas ferramentas de participação popular pela sociedade.

REFERÊNCIAS

- AYENI, V. O. The ombudsman around the world: essential elements evolution and contemporary issues. *In*: AYENI, V. O.; REIF, L.; THOMAS, H. **Strengthening ombudsman and human rights institutions in commonwealth small and island states**. London: Commonwealth Secretariat, 2000.
- BACQUÉ, M.; REY, H.; SINTOMER, Y. (Orgs.). **Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative**. Paris: La Découverte, 2005.
- BLONDIAUX, L. **Le nouvel esprit de la démocratie: actualité de la démocratie participative**. Paris: Seuil-La République des idées, 2008.
- BOSCHI, R. R. **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.
- CAIDEN, G.; MACDERMOT, N.; SANDLER, A. The institution of ombudsman. *In*: CAIDEN, G. **International handbook of the ombudsman**. Westport: Greenwood Press, 1983. v. 1.
- DEVINE, C.; HANSEN, C. R.; WILDE, R. **Direitos Humanos: referências essenciais**. São Paulo: Edusp, 2007.
- DOWBOR, L. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável**. 2003. Disponível em: <<http://www.transparencia.org/docs/ladis2003.pdf>>.
- FOERSTEL, H. N. **Freedom of information and the right to know: the origins and applications of the freedom of information act**. Westport: Greenwood Press, 1999.
- GELLHORN, W. **Ombudsmen and others: citizen's protectors in nine countries**. Harvard: Harvard University Press, 1966.
- HIDÉN, M. **The ombudsman in Finland: the first fifty years**. Berkeley, California: Institute of Governmental, University of California, 1973.

HILL, L. B. **The model ombudsman**: institutionalizing New Zealand's democratic experiment. UK, Princeton: Princeton University Press, 1976.

LASSWELL, H. D. **The decision process**: seven categories of functional analysis. College Park: University of Maryland, 1956.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

NAIB, S. **The right to information act 2005**: a handbook. New Delhi: Oxford University Press, 2011.

STACEY, F. A. **Ombudsmen compared**. New York: Clarendon Press, 1978.

STEENBEEK, J. G. **De parlementaire ombudsman**: in Zweden, Denemarken en Noorwegen. Haarlem: Tjeenk Willink & Zoon, 1963.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BIRKINSHAW, P. **Government and information**: the law relating to access, disclosure and regulation. London, Austin: Butterworths, 1990.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics and methods. New York, Boca Raton: CRC Press, 2007.

LYRA, R. P. (Org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2000.

PINTO, E.; LYRA, R. P. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

SENEVIRATNE, M. **Ombudsmen**: public services and administrative justice. London: Butterworths: LexisNexis, 2002.

OUVIDORIAS PÚBLICAS E CONSELHOS DE POLÍTICAS: AVANÇOS E DESAFIOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

Fernando Lima Neto
Paulo Renato Flores Durán

1 INTRODUÇÃO: REDEMOCRATIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Neste capítulo, apresentamos um panorama sobre a formação de dois modelos de instituições políticas participativas empoderados no contexto da redemocratização brasileira, ambos com o propósito de estimular a participação cidadã nos processos de construção das políticas públicas. Os conselhos de política e as ouvidorias públicas serão analisados à luz do tema da efetividade democrática no Brasil. O objetivo central é analisar em que medida essas duas instituições participativas avançaram no estreitamento das relações entre Estado e sociedade, e também identificar desafios que enfrentam no aprofundamento das dinâmicas de participação da sociedade.

Passados mais de vinte anos de criação dessas instituições, avaliamos se elas cumprem ou não o potencial democrático que lhes fora investido à época de sua origem. Se, por um lado, os conselhos de políticas têm sido objeto de preocupação crescente por parte dos cientistas sociais brasileiros nos últimos anos, por outro lado, no caso das ouvidorias públicas, existe um acúmulo consideravelmente menor de pesquisas e trabalhos acadêmicos sobre essas instituições. Nosso objetivo principal é investigar os potenciais e as limitações dessas duas instituições participativas, sugerindo encaminhamentos de pesquisa para enfrentar essas agendas. O capítulo está dividido em quatro seções. Nesta introdução, discutimos o contexto originário dos conselhos e ouvidorias. Em seguida, cotejamos pesquisas sobre conselhos e ouvidorias para apresentar, separadamente, o quanto cada modelo avançou ou não no cumprimento de suas funções participativas. Na quarta parte, concluímos que o ainda baixo nível de autonomia dessas instituições compromete a efetivação do potencial democrático que lhes é inerente.

A década de 1980 representa um marco importante na história da democracia no Brasil, quando o poder militar começou a perder força diante das pressões democráticas que vinham se intensificando desde a década anterior. No começo

dos anos 1970, o cenário de crise econômica e de crescimento da inflação começou a minar a legitimidade do poder militar diante da população em geral.¹ Já na segunda metade daquela década, setores organizados da sociedade voltaram a atuar nas arenas políticas nacionais. A criação dos comitês brasileiros de anistia, a recuperação do movimento estudantil e do movimento sindical, as grandes passeatas e manifestações contra a ditadura foram alguns dos sinais mais evidentes da transição “lenta, gradual e planejada” em direção ao regime democrático. Embora tenha sido iniciada no final da década de 1970, essa transição tomou um impulso decisivo no início da década seguinte.

Após séculos de dominação autoritária (com alguns raros e breves períodos de liberalismo e democracia), a década de 1980 foi o momento de consolidação (para alguns até de criação) da sociedade civil no Brasil. A sociedade se organizava de modo a conseguir estabelecer um poder de contraposição ao poder do Estado. Novos atores e novas modalidades de ação proliferavam no cenário político nacional. Como identificou Eder Sader (1988), o ressurgimento de “novos personagens” – ou novos “sujeitos coletivos” – na cena da redemocratização permitiu que o *novo* estivesse “intimamente ligado à formação de identidades e práticas sociais mediante as quais os atores defendiam seus interesses e expressavam suas vontades” (Sader, 1988, p. 55).

Em 1988, a promulgação da nova Constituição Federal (CF/1988) consagrou uma década de avanço e consolidação democrática no Brasil. A reorganização do movimento operário e sindical e a concomitante emergência de novos atores dentro dos movimentos sociais foram fatores decisivos para definir os contornos de uma sociedade civil emergente e revitalizada que prometia finalmente enraizar a democracia em um contexto histórico marcado por séculos de dominação autoritária. A ênfase na participação cidadã como um complemento da democracia representativa espelhava esta transformação radical e se fazia presente já no primeiro artigo da nova Constituição, que ficou popularmente conhecida como a Constituição Cidadã. Este cenário proporcionou o surgimento das assim chamadas instituições participativas, cujo objetivo principal fora estabelecer um equilíbrio nas relações entre Estado e sociedade. Exemplos conhecidos dessas instituições são os plebiscitos, orçamentos participativos, audiências públicas, além dos já mencionados conselhos gestores de políticas e das ouvidorias públicas (Gurza Lavalle, 2010; Gurza Lavalle *et al.*; 2006; Avritzer, 2004; 1994; Lopez *et al.*, 2011). Passados mais de vinte anos de criação dessas instituições, avaliaremos nas sessões

1. Vale lembrar que, desde então, grande parte da gestão das políticas econômicas entre 1970 e 1990 foi dedicada ao controle da inflação, no contexto macroeconômico. Para uma perspectiva histórica deste processo ver, entre outros, Cunha *et al.* (2013) e Leitão (2011).

seguintes se os conselhos de política e as ouvidorias cumprem ou não o potencial democrático que lhes fora investido à época de sua origem. Nosso objetivo principal é investigar os potenciais e as limitações dessas duas instituições participativas no que tange às relações entre Estado e sociedade. Para isso, analisaremos, de forma genérica, a inovação institucional deflagrada pela criação dessas instâncias de participação social.

O entusiasmo que até meados da década de 1990 caracterizou o olhar acadêmico sobre a sociedade civil tem sido, hoje em dia, contrabalanceado com a preocupação em avaliar e revisar o progresso democrático no Brasil, mesurando o alcance e o impacto de suas principais realizações (Gurza Lavalle e Bueno, 2011; Avritzer, 2010; Melo e Sáez, 2007; Sorj e Oliveira, 2007). Alguns autores sustentam que o potencial progressista e democrático da CF/1988 não foi plenamente concretizado no país e que os direitos e garantias constitucionais ainda colidem com uma cultura política que foi ao longo do tempo viciada por práticas de paternalismo e clientelismo político. Nesse sentido, inclusive, velhos diagnósticos sobre a capacidade das instituições executivas e legislativas produzirem governabilidade passaram por revisão teórica e analítica. Antes de promover ingovernabilidade (Shugart e Carey, 1992; Mainwaring, 1993), as instituições políticas brasileiras – com os correlatos mecanismos de coalizões partidárias e multipartidarismo – são eficazes governativamente (Figueiredo e Limongi, 1999; 2007, p. 148). Esse é um elemento importante no combate à mitificação da política brasileira e suas gramáticas, pois estimula o protagonismo de outros formatos institucionais – como as ouvidorias públicas e os conselhos de políticas – visando fortalecer o processo de democratização das relações ente Estado e sociedade.

Se, por um lado, o conceito de controle social, em diversas abordagens da teoria social moderna, foi identificado por vários autores como forma de controle do Estado sobre a sociedade ou desta sobre os indivíduos; por outro, seria explicitado como a atividade do controle social faz parte, atualmente, da própria maneira como a sociedade vê, analisa, julga e avalia as ações do Estado. Torna-se importante tal discussão na medida em que, se por um lado houve uma *conceptual turn* – no que se refere à ideia mesma de controle social, e que apontaria para uma via de valorização da ação social de sujeitos políticos nos canais de tomada de decisão política –, por outro lado, a própria democracia ainda enfrenta desafios contundentes no que se refere à integração (*social embeddedness*) do efetivo papel desses atores na arena estatal. Por isso, mobilizamos aportes da teoria democrática contemporânea, no sentido de discutir aspectos oriundos do processo de deliberação em espaços públicos de participação.

2 OUVIDORIAS PÚBLICAS FEDERAIS E PARTICIPAÇÃO

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.² 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 (Cardoso, 2010).

Atualmente, as ouvidorias públicas no Brasil estão plenamente estabelecidas e institucionalizadas. Existem mais de 1 mil ouvidorias atuando nos níveis federal, estaduais e municipais. Contudo, apesar de estarem consolidadas institucionalmente, pouco se sabe sobre essas instituições. Seja no âmbito da produção acadêmica universitária seja no âmbito da produção estatal de estatísticas e controle administrativo, existem poucos estudos e informações sobre esse amplo universo. As raras exceções ficam por conta do trabalho de Lyra (2004), Gomes (2000), Cardoso (2010) e nos levantamentos realizados pelo Ipea. Neste capítulo, levaremos em consideração essas esparsas, mas importantes, contribuições para sistematizar as informações disponíveis e analisar criticamente se o grau de institucionalização das ouvidorias públicas é condizente com o potencial democrático dessas organizações.

Em geral, os estudos e levantamentos sobre as ouvidorias no Brasil revelam um cenário de precariedade no que tange à contribuição dessas organizações para a participação cidadã. Lyra (2004) aponta para a grande distância entre os ideais democráticos que configuram o que deveria ser a “razão de ser” de uma ouvidoria e suas práticas de gestão. As ouvidorias deveriam mediar as relações entre Estado e sociedade e zelar pelos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Lyra, 2004, p. 194). No entanto, o fato da maior parte dos ouvidores serem nomeados pela autoridade máxima do órgão público compromete essa função democrática (*ibid.*). Lyra defende a necessidade de autonomia da ouvidoria pública, que se traduz em um exercício do mandato e na escolha do seu titular por um colegiado independente do gestor, contando com a participação da sociedade. Gomes (2000) e Cardoso (2010) chamam atenção para o mesmo problema, destacando os efeitos perversos dos mecanismos de escolha do ouvidor que predominam no universo das ouvidorias brasileiras. Esses trabalhos são pioneiros no tema das ouvidorias e apresentam um cenário de debilidade no

2. Evidências da expansão do *ombudsman* no “capitalismo moderno”, no período pós-1945, são referidas no longo e detalhado trabalho de Andrew Shonfield (1968, p. 608-616).

que tange ao cumprimento de suas funções democráticas. Os autores convergem para a ideia que o tema da autonomia é um elemento chave para compreender o propósito democrático das ouvidorias, mas que esse elemento chave é inexistente ou seriamente comprometido no caso brasileiro. Para discorrer sobre a questão da autonomia das ouvidorias, exploramos agora os resultados de uma pesquisa sobre ouvidorias conduzida pelo Ipea entre 2012 e 2014.

3 OUVIDORIAS E AUTONOMIA

Levando em consideração sua natureza de contrapoder – poder que visa moderar o próprio poder – e sua finalidade de contribuir para o amadurecimento da democracia participativa no Brasil, o tema da autonomia é central para efetivar o potencial democrático das ouvidorias. Não é possível pensar a razão de ser dessas instituições sem levar em consideração sua condição de autonomia. O tema da autonomia das instituições políticas é fundamental para o exercício da governança democrática e da democracia participativa, em especial quanto às parcerias e conflitos do Estado com a sociedade civil ou o mercado.

Na pesquisa realizada pelo Ipea, foram levados em consideração os atos normativos que regulamentam o funcionamento das ouvidorias públicas. O objetivo era analisar as condições de autonomia que são conferidas a essas instituições. Os atos normativos são instrumentos legais que preveem as atribuições da ouvidoria em particular, bem como a sua administração interna. Assim, no próprio ato normativo já é possível identificar questões fundamentais para que a ouvidoria funcione de modo autônomo, tais como o procedimento de escolha do ouvidor, o poder vinculante da instituição, seus mecanismos de prestação de conta e de organização em rede. A pesquisa levou em consideração os atos normativos de 93 ouvidorias vinculadas à Presidência da República, que foram selecionadas a partir da base de dados do Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg).

Os dados coletados nessa pesquisa do Ipea (Cardoso *et al.*, 2012; 2013) foram interpretados a partir da construção de um modelo ideal de estrutura e funcionamento de uma ouvidoria pública, modelo esse elaborado a partir dos dados coletados na própria pesquisa. Assim, levando em consideração as funções primordiais de uma ouvidoria, isto é, a sua capacidade de integrar o cidadão na gestão dos órgãos públicos, foram identificados, no material coletado, os atributos legais que mais se aproximam desse ideal e acentuados seus aspectos centrais para formulação de um parâmetro ideal. Feito isso, o modelo ideal foi contraposto a cada ato normativo individual para avaliar o nível de autonomia técnica, autonomia política e *accountability* de cada instituição.

Em linhas gerais, o modelo ideal de ouvidoria proposto na pesquisa deveria orientar sua estrutura administrativa para uma gestão autônoma e transparente, de

modo a estabelecer, preservar e aprimorar sua função principal de controle social. O primeiro e mais importante aspecto observado para assegurar essas condições é o mecanismo de escolha para o cargo de ouvidor. Neste quesito, um elemento crucial para assegurar o funcionamento autônomo da ouvidoria é a definição de critérios técnicos que se sobreponham à escolha política realizada pela autoridade máxima do órgão público vinculado à ouvidoria. Neste sentido, o ideal é a adoção de mecanismos externos para a nomeação do ouvidor. Outra alternativa plausível, ainda que não seja a ideal, é a apresentação de listas de candidatos que são submetidos à apreciação da autoridade máxima da instituição.

No caso das ouvidorias públicas brasileiras, os poucos mecanismos externos de escolha do ouvidor são referentes à nomeação pelo Presidente da República. Esse é o caso, por exemplo, das ouvidorias do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). A maior parte das ouvidorias opera mecanismos internos de escolha do ouvidor. Entre as alternativas apresentadas a esse modelo ideal, aquelas em que o ouvidor é designado pelo conselho de administração da instituição é a que detém melhores condições para limitar a influência do presidente, diretor ou chefe. As ouvidorias da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e da Petrobrás são exemplos desse modelo. Muitas vezes, o exercício da função de ouvidor é exercido mediante mandato. Quando isso acontece, a maior parte das organizações prevê dois anos prorrogáveis por igual período. Os mecanismos de escolha do ouvidor, a delimitação de suas funções e da duração de sua gestão são elementos fundamentais para considerar o grau de autonomia política de cada ouvidoria.

Outro aspecto importante sobre a autonomia das ouvidorias diz respeito à autonomia técnica. Além de escapar às ingerências da política no exercício de sua função, a ouvidoria deve dispor de condições técnicas que assegurem o cumprimento de suas atribuições. Neste particular, foi levado em consideração o poder vinculante de cada instituição como um dos mecanismos que asseguram a capacidade de ela funcionar como uma ferramenta de participação do cidadão na gestão das organizações públicas. Para isso, a função da ouvidoria deve ser muito mais que apenas um processamento de informações referentes à organização. As decisões tomadas e propostas pelas ouvidorias devem dispor de legitimidade para influenciar a administração da organização. Um elemento importante para efetivar o poder vinculante da ouvidoria é a exigência de colaboração por parte de qualquer funcionário e de todos os estratos administrativos da instituição a ela vinculada.

Na pesquisa, foi observado que, atualmente, o nível de autonomia técnica das ouvidorias públicas é tão precário quanto o nível de autonomia política. Na maior parte dos casos, as ouvidorias são concebidas como meros espaços de sugestão, sem qualquer garantia de efetividade ou influência no processo decisório das instituições públicas. Se, por um lado, não cabe à ouvidoria confundir suas prerrogativas

institucionais com os setores da organização encarregados do processo decisório, por outro lado, tampouco cabe reduzi-la a um receptáculo de sugestões que não possuem nenhum tipo de influência sobre o processo decisório. A maior parte das instituições reduz de maneira vaga e pouco articulada a função da ouvidoria à sugestão de melhorias para as organizações. As exceções à regra ficam por conta de instituições como a ouvidoria do Ministério de Integração Nacional (MI), da Fundação Oswaldo Cruz, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), da Eletronorte, do Ipea e de algumas universidades, cujos atos normativos preveem a possibilidade de a ouvidoria recomendar a instauração de processos administrativos.

Associado ao poder vinculante, o acesso da ouvidoria a qualquer informação sobre a organização pública, servidores, empregados e demais colaboradores é uma dimensão importante para sua autonomia técnica. Mais uma vez, a maior parte dos atos normativos não trata esse assunto de maneira explícita. Entre as poucas ouvidorias que especificam de que maneira lhes é assegurado o acesso a todas as informações da organização e de seus funcionários, vale mencionar os casos da ouvidoria do MI e do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná (Crea-PR), cujos atos normativos estabelecem que o fornecimento de informações à ouvidoria deva ser realizado em caráter prioritário e em regime de urgência.

Outro elemento importante no que tange às condições para assegurar autonomia técnica é o sigilo das informações, ressalvado o direito ao contraditório. Cerca de metade dos atos normativos faz menção à garantia de sigilo das informações e identidade do manifestante, mesmo quando não mencionam que as ouvidorias devem ter assegurado o acesso às informações da organização. Entre os atos normativos que mencionam acesso às informações, cerca da metade menciona, também, a questão do sigilo. O fato de haver muitos casos em que o sigilo não é mencionado ou é mencionado sem estar ligado ao acesso às informações leva a crer que esse tema seja sobrevalorizado na elaboração dos atos normativos.

Além da questão da autonomia política e técnica, outro elemento importante para tratar da efetividade democrática das ouvidorias públicas identificado na pesquisa tem a ver com o tema das relações de *accountability*. Para tratar desse tema, foram abordados os mecanismos de prestação de conta existentes nas ouvidorias. A prestação de conta pode ser interna ou externa, visando o Estado ou a sociedade, de maneira direta ou indireta. Quando ocorrem no âmbito interno, as prestações de conta têm como público-alvo apenas os funcionários da organização e, neste sentido, não contribuem ou contribuem pouco para o aprimoramento do controle social. Por sua vez, no âmbito externo, as prestações de conta estão mais próximas do modelo ideal de governança democrática, pois oferecem retorno

à sociedade e estimulam a participação dos cidadãos. As prestações de conta realizadas em âmbito externo podem ser realizadas de diversas maneiras. Elas podem ser direcionadas aos indivíduos que acionam a ouvidoria, à sociedade de um modo geral, ou ao Estado. Esses mecanismos de prestação de conta não são excludentes e podem ser combinados de maneiras variadas entre si. De todo modo, as práticas de *accountability* voltadas para a sociedade foram consideradas as mais importantes porque ampliam o potencial de participação para além dos indivíduos tomados de maneira isolada.

Diferentemente dos outros tópicos analisados, em geral os atos normativos mencionam objetivamente a necessidade de prestar conta das atividades da ouvidoria. Fazem isso especificando trâmites institucionais e estabelecendo prazos. Contudo, a maioria foca apenas na prestação de conta oferecida ao indivíduo manifestante/reclamante. Neste sentido, terminam por restringir o alcance das relações de *accountability*, que deveriam ser direcionadas não apenas para o indivíduo manifestante, mas para toda sociedade. Embora atenda às exigências da Lei de Acesso à Informação, a prestação de conta individualizada restringe demasiadamente o alcance das relações de *accountability*. Apenas dois atos normativos mencionam claramente o imperativo de relatórios elaborados para conhecimento amplo da sociedade. A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) solicita que seja conferida ampla publicidade aos relatórios semestrais que a ouvidoria apresenta à reitoria. Por sua vez, a Fundação Oswaldo Cruz propõe divulgar amplamente através de diversos canais de comunicação o trabalho realizado por sua ouvidoria. Há ainda muitos casos em que predominam formas internas de prestação de conta, quando são elaborados relatórios e indicadores sobre a ouvidoria para diretorias, conselhos e comitês das próprias organizações. Mais uma vez, é preciso levar em consideração que essas maneiras variadas de prestação de conta não são exclusivas. Um modelo ideal de ouvidoria deveria contemplar todas as dimensões, tanto no nível interno quanto externo.

O fato de a maioria dos atos normativos focar exclusivamente no retorno dado ao cidadão ou à própria organização é mais um indicador da insuficiência das ouvidorias no que tange àquele que deveria ser seu propósito principal: o controle social. Os mecanismos de *accountability* são ferramentas poderosas para o incentivo de participação sobretudo quando direcionadas para estratos mais amplos da sociedade.

A organização em rede também foi considerada na pesquisa como uma condição importante para o empoderamento das ouvidorias na medida em que fortalece e estende suas relações com outras ouvidorias e demais instituições participativas. As ouvidorias da Fundação Oswaldo Cruz e do Sistema Único de Saúde (SUS) são exemplos desse modelo de organização. A atuação nacional da Fundação Oswaldo

Cruz implica na montagem de um complexo entre ouvidorias situadas em níveis municipal, estadual e federal. Por sua vez, o SUS apresenta ouvidorias temáticas que formam um complexo de ouvidorias reunidas em rede. Existem ainda outros modelos de organização de ouvidorias em rede, como os casos dos governos de Minas Gerais e Pernambuco, em que há uma rede estadual voltada para oferecer efetividade às ações de suas respectivas ouvidorias.

4 CONSELHOS DE POLÍTICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O DESAFIO DOS DIREITOS SOCIAIS

As reflexões sobre os conselhos de políticas, entendidos como conselhos gestores (Tatagiba, 2002) da democracia brasileira contemporânea, têm por objetivo discutir avanços e percalços na construção dessas arenas públicas de debate. Institucionalizados nos anos 1990, os conselhos de política aprofundaram a questão democrática da participação através da inovação institucional: as esferas de governo, ao lançarem programas e políticas, deveriam discuti-los com outros atores sociais. Ou seja, desde os anos 1990, os planos, programas e políticas governamentais precisariam ser discutidos e homologados pelos sujeitos políticos constituintes dos conselhos de políticas de cada uma dessas áreas da política social.

Muito embora a institucionalização dos conselhos de políticas represente avanço significativo da democracia brasileira, depois de duas décadas de enraizamento na realidade sociopolítica do país, ainda persistem intensos dilemas quanto à legitimidade dos atores que efetivam modos de representação nesses espaços ou arenas políticas de deliberação. Além de uma indefinição (ou falta de clareza) quanto ao próprio papel dos conselheiros atores da sociedade, ainda são desafios políticos a afirmação de uma esfera autônoma de trabalho desses atores e a efetividade do controle social sobre as ações do Estado. Assim, diversas pesquisas vêm apontando que os conselhos de políticas poderiam ter efetivado um *papel político* na política pública, mas suas ações estão amalgamadas com as escolhas dos gestores de governo. Ou seja, a falta de uma autonomia política dos conselheiros instituiria uma relação de dependência (ou de aliança) com as escolhas políticas do próprio Estado; deixariam, portanto, de espelhar a própria autonomia das demandas societárias perante os decisores de políticas (*policy makers*) (Labra, 1999).

Intenta-se avançar na reflexão de que, se há uma considerável trajetória de institucionalização da mobilização societária nos conselhos de políticas desde os anos 1990, ainda é uma questão a legitimidade do papel dos próprios conselheiros como atores integrados ao processo decisório. Parte-se do pressuposto de que há desafios de legitimação do papel do controle social que se efetivaria pelas diversas mobilizações societárias (novos movimentos sociais, sindicatos, conselhos profissionais, ONGs, entre outras) perante as ações dos representantes do Estado.

Assim, por exemplo, faz parte do processo deliberativo a discussão dos próprios procedimentos institucionais que outorgam o direito de deliberar,³ ou seja, do sentido do *dever-poder* inscrito nas próprias competências do sujeito político conselheiro e que lhe é outorgado pela própria legislação e resoluções dos gestores de políticas sociais (emitidas pelos ministérios, pelos conselhos nacionais e construídas localmente pelos conselhos estaduais e municipais). Faria parte do processo de tomada de decisão dentro dos conselhos de políticas a discussão crítica que os conselheiros fazem acerca dos documentos legais que legitimam e colocam as regras do processo deliberativo. Implica isso o grau de conhecimento que os conselheiros têm das ferramentas que normatizam a dinâmica e o processo de deliberação, a frequência desses nas reuniões plenárias dos conselhos de políticas e acúmulo de conhecimento sobre a dinâmica das políticas sociais (por exemplo, do ciclo orçamentário governamental etc.). Ocorre que, contraditoriamente, os Conselhos de Políticas em geral ainda enfrentam dilemas próprios ao papel político dos conselheiros, impondo-se a esse sujeito político a necessidade de participar ativamente no processo de deliberação, e que ocorre no espaço soberano dos conselhos: as reuniões plenárias. Diversos autores ressaltam que esse espaço, propriamente constituinte do processo de deliberação política nos conselhos, é sistematicamente secundarizado em razão de um processo de decisão política que ocorreria *ex ante* às reuniões plenárias (Côrtes, 2009b; Labra, 2001; 2008; 2010; Raichelis, 2011; Werle, 2003).

Na literatura recente sobre os conselhos de políticas, vem-se ressaltando o desconhecimento e despreparo dos conselheiros – principalmente representantes da sociedade – para o efetivo processo de tomada de decisão. Com isso, vários autores têm ressaltado a ausência de políticas de capacitação ou educação permanente para os conselheiros; além disso, é um consenso entre autores a distância que se cria entre a atividade representativa dos conselheiros e suas bases sociais (ou categorias/setores representados). No limite, como colocam alguns desses autores, inúmeras distorções podem ser identificadas na atividade dos conselheiros da sociedade.

O que os autores e documentos governamentais pautam, em geral, refere-se, de um lado, à inconclusão do processo de democratização da participação social nos processos de tomada de decisão política dentro dos conselhos de políticas (Gerschman, 2004a, 2004b; Raichelis, 2011; Werle, 2003); de outro lado, à não associação da ideia instituinte do controle social nas políticas sociais somente ao caráter fiscalizatório das ações da gestão por parte de representantes da sociedade (Faleiros *et al*, 2006; Paim, 2008). Para alguns pesquisadores, acrescentar-se-ia o

3. Isso ocorre, por exemplo, no processo de formação das conferências de políticas (nas áreas de saúde, assistência social e educação). Todas as conferências têm seu próprio regimento interno, que explicita: as temáticas; a organização e a estrutura da comissão organizadora; as atribuições das comissões organizadoras e de relatoria; a forma de eleição das propostas. Todos esses pontos são discutidos nas plenárias de cada Conselho de Política.

fato de que o papel político dos conselhos de políticas vem sendo secundarizado (Santos e Gerschman, 2006). Como no caso das políticas de saúde, colocam Côrtes e colaboradores,

Com a institucionalização das Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites, ali passou a ser discutida a maior parte das questões relativas ao financiamento, descentralização e estrutura gestora do SUS e estruturação e funcionamento do sistema de saúde. Estas instâncias de pactuação federativa foram colocadas no centro da arena política da área, reduzindo o interesse de gestores e prestadores de serviços em controlar as atividades do Conselho, visto a partir de então como fórum decisório secundário (Côrtes, 2009a, p. 67-68)

Assim, para que o controle social se legitime como cultura política da democracia brasileira, é preciso amadurecer o caráter participativo de sujeitos políticos, entendendo-se a participação como um processo de conquista da sociedade civil e não como benefício estendido pelo Estado às *classes subalternas*. Ao contrário, seriam essas classes (ou sujeitos políticos) que invertem o caráter do controle social (agora, “de baixo para cima”) e aproximam as demandas da sociedade à política pública através do exercício da representação (Pitkin, 1997).

Nesse sentido, práticas como a dos conselhos de políticas – que proliferam nos três âmbitos da federação – podem trazer consigo esses projetos emergentes da sociedade civil e dos novos movimentos sociais, rompendo com *dependências de trajetória* e transformando, continuamente, a cultura política dentro desses canais participativos. Muito embora padeçam de “limitações significativas”, como a socialização política dos atores sociais (Manwaring e Viola, 1987, p. 174), vários autores ressaltam que existem potenciais políticos na formação desses colegiados de participação social nas arenas políticas decisórias (Bispo Júnior e Gerschman, 2013).

Mas, no âmbito de um contexto social em que imperam lógicas ainda perversas de desigualdades sociais e em que culturas políticas como a do fisiologismo e clientelismo guiam a ação do Estado (Nunes, 2003), os conselhos de saúde deparam-se com o desafio de instaurar, de fato, suas próprias instâncias como espaços de democracia participativa e deliberativa. Entre esses desafios, o isolamento de segmentos das mobilizações societárias e a falta de recursos próprios para realização das atividades concernentes ao controle social colocam em lados opostos a sociedade e o Estado.

Seria possível afirmar que, se por um lado, nas últimas três décadas, as transformações vivenciadas no âmbito da sociedade civil e dos novos movimentos sociais apontam para tendências inovadoras de diversificação das formas de participação (tais como os conselhos de políticas), por outro, a confluência entre projetos muitas vezes antagônicos de Estado e sociedade se impõe como um desafio à democratização dos espaços públicos no Brasil. No limite, como coloca Labra

(2006, p. 380), “as unidades associativas sofrem o impacto do *deficit* mais geral da sociedade brasileira de atributos próprios de ‘comunidade cívica’”. Assim também, como ressaltado pelo trabalho de Putnam (2005, p. 102), a participação pressupõe uma série de *relações horizontais de reciprocidade e confiança*, que são apreendidas na base e nos fundamentos da socialização constante dos indivíduos; importante questão no que se refere ao aprofundamento e capacitação dos sujeitos políticos conselheiros, na via do controle social.

O papel do Estado foi central na formação dos conselhos de políticas e na organização dos movimentos sociais em esferas deliberativas da política social no âmbito nacional, estadual e municipal. Isso significou a institucionalização dos movimentos e, conseqüentemente, da participação da sociedade nos processos e canais de definição das políticas sociais governamentais. Porém, assume-se ainda que os colegiados de participação ou conselhos de políticas são, de fato, estruturas orgânicas do Poder Executivo, e os conselheiros interagem de modo a pactuar os interesses dos projetos políticos da gestão; assim, existiriam barreiras institucionais referentes ao exercício do controle social, tanto no que se refere ao caráter representativo das cadeiras/assentos quanto ao papel e mecanismos de participação.

5 CONSELHOS DE POLÍTICAS: CASOS EXEMPLARES

A fim de discutir e refletir sobre os avanços e percalços na democratização da participação, a seguir serão apontadas algumas das principais características de três conselhos de políticas institucionalizados nos anos 1990 – saúde, assistência social e educação. É importante ressaltar que a escolha para análise das características principais desses conselhos de políticas não foi arbitrária. Em termos metodológicos, utilizou-se como parâmetros:

- os três conselhos foram instituídos logo depois da promulgação da CF/1988, indicando clara sintonia com a proposta de participação da sociedade no processo decisório de políticas sociais;
- os três conselhos foram criados nos anos 1990; ou seja, numa época de alta intensidade das mobilizações societária e, ao mesmo tempo, de recrudescimento das políticas econômicas dos Estados – o que provocou impacto na formulação e execução das políticas sociais;
- os três conselhos, além de ato normativo que o instituiu, têm regimentos internos; ou seja, instrumentos próprios onde são definidas competências dos conselheiros, organização interna e processos de deliberação;
- os três conselhos garantem a participação da sociedade no processo decisório de políticas, e assim espelham a aproximação entre Estado e sociedade;

- os três conselhos, além de assessorar diretamente os ministérios, têm caráter deliberativo; ou seja, que uma das competências dos conselheiros é “chancelar” ou homologar (ou não) todos os principais atos normativos do Estado que dão forma às políticas públicas.

Os três tipos de conselhos de políticas são exemplos do aprofundamento dos direitos sociais na democracia brasileira. Ao mesmo tempo em que se constituem em espaços públicos do processo decisório, esses conselhos enfrentam o desafio de autoafirmar-se enquanto lugar dos atores sociais na dinâmica de construção das políticas sociais. A perspectiva conselheira na democracia brasileira se refere menos à projeção desses atores da sociedade como decisores de políticas (*policy makers*), e mais com a ideia de construção de um lugar político da sociedade dentro das estruturas ou do *modus operandi* do Estado.

Os conselhos de saúde, por meio da Lei nº 8142/1990,⁴ organizaram-se como esferas deliberativas da política de saúde, tendo por âmbito de atuação as três esferas da federação (União, estados e municípios). A ideia motora foi a de organizar uma arena de debate público entre atores estatais e sociais – incluindo aí a categoria dos atores de mercado prestadores de serviços: as misericórdias e as filantrópicas, por exemplo (Côrtes, 2009a; 2009b). O objetivo foi institucionalizar a participação societária nos canais de definição das políticas de saúde, sendo a sua estrutura de representação paritária, dividida entre usuários/sociedade; profissionais de saúde; e gestores e prestadores privados de serviços.

Nas políticas de saúde, a engenharia institucional que cria os conselhos de saúde ordenou esses espaços de deliberação através, ao menos, de três aspectos que expressam a maior intenção do Estado em estreitar as relações com a sociedade. O primeiro passo foi dado com a decisão de que os conselhos de saúde cobririam as três esferas da Federação; assim, em cada município, em cada estado e no âmbito da União, as secretarias e o Ministério da Saúde (MS) deveriam organizar e institucionalizar colegiados participativos ou conselhos de saúde. O segundo ponto importante no aprimoramento da democracia participativa nos processos de deliberação nas políticas de saúde referiu-se à ideia de distribuir as cadeiras/assentos nos conselhos de saúde paritariamente, ou seja, os atores que efetivamente representam as demandas da sociedade seriam eleitos segundo a divisão entre usuários/sociedade (50% das cadeiras/assentos), profissionais de saúde (25%) e gestores e prestadores de serviços (25%), e segundo o princípio da representação política, ou seja, o ator eleito “age em nome de” (*acting for*) (Pitkin, 1997). O princípio da paridade das cadeiras nos conselhos de saúde conferiria maior capacidade de capilaridade às demandas sociais por parte da

4. Lei esta que foi resultado do veto à Lei nº 8080 de 19/09/1990 – lei orgânica federal que foi vetada pelo então presidente Fernando Collor de Melo.

estrutura decisória do Estado, muito embora por si só o princípio da paridade somente indique o “mínimo procedimental” (Dahl, 1979)⁵ de organização dos conselhos gestores. O terceiro ponto, referente à inovação institucional contida na afirmação dos conselhos de saúde como efeito da democratização, é o que estabelece a representação política de atores da sociedade civil como sujeitos políticos capacitados para o exercício do controle social das ações dos gestores governamentais (Gerschman, 2004a). Desse modo, atores oriundos dos mais diversos estratos da sociedade civil organizada cumpririam o papel de deliberar sobre as ações do Estado que efetivamente impactassem na modernização dos sistemas de saúde. São exemplos de atores dos estratos da sociedade civil, as federações de associações de moradores, as ONGs, variadas frações de movimentos sociais (mulheres, agricultores, negros, portadores de patologias e necessidades especiais, entre outros).

Porém, nos anos 1980 e 1990, na contramão das políticas de ajuste, “a efetividade dos conselhos relaciona-se à pressão exercida pelos usuários, pelos movimentos sociais organizados e profissionais de saúde e à maior proximidade da população com as autoridades locais” (Gerschman, 2004a, p. 244). Acrescente-se o fato de que, para vários pesquisadores, a criação das *comissões intergestores* (a CIT – Comissão Intergestores Tripartite – e a CIB – Comissão Intergestores Bipartite),⁶ nos anos 1990 e em concomitância com a institucionalização dos colegiados de participação (conselhos e conferências de saúde), representou a secundarização do papel político do *controle social* (Côrtes, 2009b; Silva, 2000; Silva e Labra, 2000; Gerschman, 2004a, 2004b).

Os conselhos de assistência social foram criados a partir da Lei nº 8742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), com papel e funções deliberativas. Também entendido como direito social, a assistência social figura na CF/1988 no Título da Ordem Social. No art. 204, afirma-se que

as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social (...) [e organizadas conforme diretrizes próprias e a partir da] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (inciso II do art. 204 *apud* Sposati, 2012, p. 51).

5. Segundo Dahl, os elementos procedimentais (ou *procedural minimum*) – tais como, sufrágio universal, liberdade de expressão e de associação, eleições regulares, competição partidárias, etc. – são fundamentais para garantia da *reprodução da democracia*, embora não sejam suficientes (Dahl, 1979, p. 108).

6. A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) funciona a nível federal e agrega gestores das três esferas da federação: cinco membros do Ministério da Saúde (MS), cinco do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass) e cinco do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems). A Comissão Intergestores Bipartite (CIB) funciona a nível estadual e conta com membros escolhidos pelos secretários estaduais de saúde e pelos secretários municipais de saúde. As CIBs são espaços de articulação e pactuação política e tem como funções orientar, regulamentar e avaliar os aspectos operacionais da descentralização das ações políticas na saúde.

Tal como os conselhos de saúde, na assistência social as cadeiras/assentos são divididos paritariamente: 50% de representantes governamentais e 50% de representantes da sociedade civil. Raichelis afirma que a participação da sociedade civil “na definição e na gestão das políticas sociais é elemento fundamental para a democratização das esferas governamentais, mas não é garantia automática de que daí resulte efetiva ampliação da pauta dos direitos sociais aos excluídos” (2012, p. 201). A autora, entre outros, ressalta que a participação social é um sinal de democratização, porém por si só não garante que os direitos sociais sejam plenamente estendidos. Fleury (1994) também aborda o problema da seguridade social nos países latino-americanos através do aprofundamento do que chama de “cidadania invertida”.⁷ A ideia ressalta os percalços pelos quais a seguridade social e a ampliação da cidadania deu-se na sociedade brasileira, em que o sistema de assistência pública convive com os sistemas oferecidos pelo mercado de seguros privado. Embora a criação da LOAS e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) tenham impactado positivamente na democratização da esfera pública brasileira, assim como no setor da saúde, ainda é uma questão inconclusa a relação entre o Estado e os serviços assistenciais privados sem fins lucrativos (por exemplo, filantrópicas e misericórdias).

O Conselho de Educação, instituído pela Lei nº 9131/1995, com o objetivo de assessorar o Ministério da Educação (MEC) e deliberar sobre políticas educacionais, é uma esfera decisória de aprofundamento de diálogo integrado entre todos os sistemas educacionais (nos três âmbitos da Federação). Cabe ao Conselho de Educação estimular a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira. Tal intento se dá, entre outras práticas sociais, na mobilização da “comunidade escolar” (pais, responsáveis, gestores escolares, professores etc.) no cotidiano do mundo do aluno e da escola (Werle, 2003; Burgos, 2014). Segundo Werle, “os conselhos escolares representam um espaço de autonomia e participação, comprometido com a defesa do ensino público e da valorização dos professores” (Werle, 2003, p. 49). Além da defesa por uma estrutura sustentável de cargos e salários para os profissionais da educação, é preciso ressaltar que os conselhos escolares têm como missão participar na avaliação da educação pública brasileira.

A inovação contida nos conselhos escolares indica que eles não existem somente a partir da definição legal, mas na medida em que os atores sociais se disponham para contribuir na reconstrução da escola pública. A experiência nos conselhos escolares depende, assim como nos conselhos de saúde e de assistência social, da experiência de socialização política dos atores. Assim, a participação é pensada como um atributo próprio da comunidade cívica, em que os valores –

7. Referências próximas a esta ideia são as de “cidadania regulada” (Santos, 1979) e de “universalização excludente” (Faveret Filho e Oliveira, 1990).

entendidos como “recursos morais” – são mobilizados nas práticas sociais da vida cotidiana dos gestores escolares e do mundo dos alunos (Werle, 2003, p. 22 e 60; Putnam, 2005; Burgos, 2014).

Nos três casos de conselhos de políticas, a paridade das cadeiras/assentos – divididos entre governo e sociedade – não garante, necessariamente, a reprodução da democraticidade. A paridade, assim, é apenas um *procedural minimum* (Dahl, 1979); ou seja, é apenas um elemento formal mínimo que delimita “quem pode” participar. A pesquisa sobre conselhos de políticas precisaria aprofundar a experiência dos conselheiros com os valores próprios da cultura política democrática. De outra perspectiva, ressalte-se, a inovação institucional que criou os conselhos de políticas é expressiva do aprofundamento das relações entre Estado e sociedade.

6 OUVIDORIAS E CONSELHO EM PERSPECTIVA COMPARADA

As referências teóricas que orientam as diretrizes gerais desta reflexão podem ser organizadas em três níveis diferentes, apresentados aqui em ordem decrescente de abstração. O primeiro deles situa o problema analisado dentro do contexto mais amplo de intensificação dos processos globais que afetam as fronteiras e competências tradicionais do Estado-nação (Reis, 1998; Wolfe, 1989). Os processos históricos da globalização colocaram em novas bases a soberania dos Estados nacionais e o seu monopólio para concessão de direitos aos indivíduos. Hoje, as transformações da cidadania ganham forma em um cenário de intensificação de processos globais, como, por exemplo, os fluxos de mercados, tecnologias e populações. Essas transformações nos levam para além do modelo clássico de Marshall (1967) sobre a cidadania e exigem outras formulações a fim de tratar das novas configurações entre solidariedade social e pertencimento político que têm surgido no mundo (Ellison, 2011). As experiências das ouvidorias públicas federais e dos conselhos de política tornam possível abordar essa discussão a partir de um problema empírico inovador e, por isso mesmo, com um enorme potencial criativo dentro deste campo.

O segundo nível de orientação teórica desta reflexão diz respeito à experiência da participação no Brasil. O avanço da democracia está condicionado não apenas à criação de instituições democráticas, mas, sobretudo, a uma integração dinâmica e inclusiva entre a participação, os direitos fundamentais e a representação política (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2010; Touraine, 1994). Hoje em dia, o entusiasmo que até meados da década de 1990 caracterizou o olhar acadêmico sobre a sociedade civil tem sido contrabalanceado com a preocupação em avaliar e revisar o progresso democrático no Brasil, mesurando o alcance e o impacto de suas principais realizações (Gurza Lavalle e Bueno, 2011; Avritzer, 2010; Melo e Sáez, 2007). Alinhado a essa perspectiva de debate, o segundo eixo de orientação teórica situa, portanto, o problema da efetividade democrática dentro da discussão mais geral sobre participação (O'Donnell, 1998, p. 40).

O terceiro nível de orientação teórica diz respeito à dimensão especificamente empírica do problema tratado, as ouvidorias e os conselhos de políticas. Apesar de se tratar de um fenômeno recente na vida política brasileira, o processo de criação e multiplicação das ouvidorias no Brasil já vem passando por grandes transformações. A mais importante delas diz respeito à atribuição de novos papéis a essas instituições, que passam a atuar como instrumentos de controle social. Ao invés de adotar uma postura reativa em que as ouvidorias são tomadas apenas como receptores de reclamações da sociedade, alguns autores defendem a legitimidade das ouvidorias públicas como protagonistas na promoção da cidadania, isto é, uma postura proativa em que as ouvidorias são tomadas como instrumentos da democracia participativa destinados a cumprir funções de mediação entre a sociedade e o poder público (Cardoso, 2010; Lyra, 2004).

De outra parte, a inovação institucional provocada pela criação dos conselhos de políticas levantou a questão da autonomia política dos atores que representam parcelas do *demos* nessas arenas. Enquanto espaços públicos institucionalizados, pertencentes à estrutura do Poder Executivo (União, estados e municípios), os conselhos de políticas são arenas deliberativas da política social, responsáveis pelo controle social. Este é um dos grandes desafios dos conselhos de políticas (Tatagiba, 2002) visto que o processo de construção da autonomia dos sujeitos políticos e a independência de seus trabalhos perante as escolhas políticas do Estado é parte de uma constante habituação desses atores com os valores democráticos e republicanos e com a intrincada linguagem política dos principais documentos governamentais que estabelecem normativas e procedimentos para a formulação, implementação e controle das ações de governo.

Em geral, há uma considerável discrepância entre o papel ideal de conselhos e ouvidorias e as funções concretas desempenhadas por eles. Os atos normativos seriam instrumentos necessários (mesmo que não suficientes) para efetivar o potencial inovador dessas instituições, mas, em geral, apenas reificam essa discrepância. No caso das ouvidorias, a maior parte dos atos normativos minimiza a importância de práticas de *accountability*, da capacidade de influenciar tomadas de decisão e de mecanismos externos de escolha para o cargo de ouvidor, condições importantes para assegurar a autonomia dessas instituições e incorporar a contribuição dos cidadãos no funcionamento das organizações governamentais. No caso dos conselhos de política, os atos normativos em geral enfrentam de maneira mais explícita o desafio de combater práticas fisiologistas e clientelistas na relação do Estado com a sociedade. A presença capilar nas três esferas da União e adoção do princípio da paridade na distribuição dos assentos são elementos importantes para alcançar este fim. Entretanto, na prática, o engessamento das dinâmicas de interação entre os diferentes atores representados nestes fóruns restringe consideravelmente a contribuição potencial dos atores não estatais.

A importância, tanto das ouvidorias como dos conselhos de políticas, atesta a necessidade de valorização dessas modalidades de espaços públicos de participação da sociedade. Longe de funcionarem somente como arenas de articulação e representação de interesses difusos, essas instituições participativas revitalizam o potencial de empoderamento e de engajamento cívico da própria sociedade. Ou seja, são espaços onde a sociedade pode demandar diretamente seus pleitos aos atores estatais, além de participar da formulação e avaliação das políticas públicas. A importância de entendê-los como caixa de ressonância da sociedade – ou seja, suas demandas e interesses – leva a ideia de que os atores sociais podem encontrar dentro das estruturas do Poder Executivo lugares próprios à pedagogia cívica (Paiva, 2014), formadora da cidadania e dos direitos dos cidadãos. Sem confundirem-se com a pedagogia autoritária do Estado, os espaços públicos institucionalizados revitalizam o lugar do conflito político e/ou social como momento importante da democratização fundamental.

7 CONCLUSÃO

A questão chave dessa discussão é a autonomia da sociedade, a formação do ator como necessária à construção da democracia (Touraine, 1984). As ouvidorias públicas e os conselhos de políticas apresentam duas experiências, preservando-se todas as diferenças estruturais e normativas, que têm como objetivo a aproximação entre Estado e sociedade, através da institucionalização de formatos participativos que ensejam a cidadania ativa. São também modalidades de espaços públicos onde a sociedade pode exercer o controle social e participar da construção de políticas sociais, estabelecendo o seu lugar na política, ou, como ressaltado por Mouffe (2007), reestabelecendo o lugar *do* político *na* política. Assim, a busca pelo fortalecimento da democracia política passa, inevitavelmente, pelo protagonismo e participação ativa da sociedade nesses espaços públicos.

Os resultados das pesquisas, contudo, indicam um considerável distanciamento entre o propósito ideal dessas instituições e suas atuais condições concretas. Tanto no universo das ouvidorias públicas quanto no universo dos conselhos de política é possível identificar um mesmo problema: a falta de autonomia dessas instituições compromete a efetividade do seu potencial democrático no que tange à participação e controle social. No caso das ouvidorias, o problema consiste, sobretudo, na carência de orientações normativas claras e específicas quanto às funções dessa instituição no fomento à participação e controle social. Essa lacuna termina por implicar em obstáculos nos mecanismos de escolha do ouvidor, na capacidade de influenciar o processo decisório do órgão e na promoção de *accountability*. No caso dos conselhos, a falta de autonomia política dos conselheiros da sociedade é traduzida na relação de dependência com as escolhas políticas que terminam por obstruir ou minimizar sua capacidade de atuar no processo deliberativo das políticas públicas.

Embora a análise tenha se concentrado na questão dos atos normativos de ouvidorias e conselhos, reconhece-se que, por si só, os atos normativos de institucionalização desses espaços públicos participativos não garantem *per se* a reprodução da democratização e de práticas sociopolíticas democráticas. Além disso, o fato mesmo de possuir regimento interno próprio – instrumento que normatiza as competências e papéis de cada ator – também não é garantia de que haja, de fato, independência e autonomia da instituição participativa dentro do processo decisório das políticas estatais. Contudo, ainda que não sejam condições suficientes, atos normativos e regimentos internos são condições fundamentais para garantir a efetividade dos propósitos democráticos atribuídos a essas instituições. Assim, é preciso ressaltar esses impasses na análise de instituições participativas da democracia brasileira no intuito de aprofundar o debate sobre a formação, educação e socialização política dos atores da sociedade.

Em lugar de retraduzir velhas gramáticas políticas brasileiras (como clientelismo e cooptação), tanto as ouvidorias como os conselhos gestores de políticas devem reintroduzir um lugar da sociedade no Estado. As instituições participativas da democracia visam propiciar à sociedade e seus atores o reencontro com a política através desses canais formalizados pelo próprio Estado. Isto está próximo do que Max Weber caracterizou como marca importante da dominação moderna ou legal, o “direito de queixa regulamentado” (Weber, 1999, p. 707). O caráter – em termos de formato institucional, estrutura organizativa etc. – de ouvidorias e conselhos gestores de políticas podem ser diferentes, mas o objetivo de ambos espaços públicos preserva esse lugar de queixa como *poder* da sociedade nos processos decisórios do Estado.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. **Participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.
- _____. (Ed.). **Sociedade Civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- BISPO JÚNIOR, J. P.; GERSCHMAN, S. Potencial participativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 1, dez, 2013.
- BURGOS, M. B. (Coord.). **A escola e o mundo do aluno**: estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.
- CARDOSO, A. S. R. Ouvidoria Pública como instrumento de mudança. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão n. 1480).
- CÔRTEZ, S. V. (Org.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009a.

_____. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 7, jul. 2009b.

DAHL, R. A. Procedural democracy. *In*: LASLETT, P.; FISHKIN, J. (Eds.). **Philosophy, politics, and society**. 5th ed. series. New Haven: Yale University, 1979.

ELLISON, N. Rumo a uma nova política social: cidadania e reflexividade na modernidade tardia. **Desigualdade e Diversidade** – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, n. 8, jan./jul., 2011.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____; _____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In*: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2004a.

_____. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 20, n. 6, nov./dez. 2004b.

GOMES, M. Do instituto do ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **A Ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa/Curitiba: Editora Universitária da UFPB/Editora Universitária da UFPR, 2000.

GURZA LAVALLE, A. Civil society claims to political representation in Brazil. **Comparative International Development**. n. 45, p. 43-77, 2010.

GURZA LAVALLE *et al.* Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, 2006.

LABRA, M. E. Análise de políticas, modos de *policy-making* e intermediação de interesses: uma revisão. **Physis** – Revista de Saúde Coletiva, v. 9, n. 2, 1999.

_____. Conselhos de Saúde: visões ‘macro’ e ‘micro’. **Civitas**, v. 6, 2006.

_____; SILVA, O. F. As instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro e o processo decisório. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 17, n. 1, jan./fev., 2001.

LOPEZ, F. G.; LEÃO, L.; GRANGUEIA, M. L. State, third sector, and the political sphere in Brazil: evolution and current scenario. **International Journal of Sociology**, n. 41, v. 2, p. 50-73, 2011.

LYRA, R. P. (Org.). **Autônomas x obedientes**: a Ouvidoria pública em debate. Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2004.

MAINWARING, S.; VIOLA, E. Novos movimentos sociais: cultura política e democracia. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P.J. (Org.). **Uma revolução no cotidiano?** Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, July, 1993.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MOUFFE, C. **En torno a lo político**. 1. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, 1998.

PAIM, J. **Reforma Sanitária Brasileira**: contribuição para a contribuição e crítica. Rio de Janeiro/Salvador: FIOCRUZ/EDUFBA, 2008.

PAIVA, A. Pedagogia Alternativa nos Movimentos Sociais. **Desigualdade e Diversidade**, v. 12-13, 2014.

PITKIN, H.F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California, 1997.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, M. A. B.; GERSCHMAN, S. O Sistema Único de Saúde como desdobramento das políticas de saúde do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, jun., 2006.

SHUGART, M.; CAREY, J. **Presidents and assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, I.F. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no estado do Rio de Janeiro**. 2000. Dissertação (Mestrado) – Escola nacional de saúde pública, Rio de Janeiro, 2000.

TATAGIBA, L.F. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TOURAINÉ, A. **O retorno do actor**. Lisboa: Instituto Piaget, 1984.

WEBER, M. **Economía y sociedad**: esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

WERLE, F. **Conselhos Escolares**: implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização a legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, 2007.

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. *In*: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BOSCHI, R. **A arte da associação**: política de base e democracia no Brasil. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

BRASIL. Ministério da Saúde. **A construção do SUS**: história da Reforma Sanitária e do processo participativo. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

CUNHA, L. R. *et al.* **Dionísios Dias Carneiro** – um humanista cético. São Paulo: Editora LTC, 2013.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEMO, P. **Participação é conquista**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SCOREL, S. **Reviravolta na saúde**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009.

SCOREL, S; BLOCH, R. A. As conferências nacionais de saúde na construção do SUS. *In*: LIMA, N. T. *et al.* (Org.). **Saúde e democracia**: história e perspectivas do SUS. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

SCOREL, S; MOREIRA, M. R. Desafíos de la participación social en salud en las nuevas agendas de la Reforma Sanitaria Brasileña: democracia deliberativa y efectividad. *In*: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (Org.). **Participación, democracia y salud**. Buenos Aires: Lugar, 2011.

FAVERET FILHO, P.; OLIVEIRA, P. J. A. A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 3, 1990.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

GOULART, F. Dilemas da participação social em saúde no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 34, n. 84, 2010.

GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G. Sociedade, representação e a dupla face da *accountability*. **Cadernos CRH**, v. 21, n. 52, jan./abr. 2008.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, p. 49-103, 2006.

LEITÃO, M. **Saga brasileira**: a longa luta de um povo por sua moeda. Rio de Janeiro: Editora Record, 2011.

LIMA NETO, F.; CARDOSO, A. R.; AMARAL, R. M. **O desafio da autonomia**: análise sobre os atos normativos das Ouvidorias públicas brasileiras. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Relatório de Pesquisa).

MARTINS, P. C. *et al.* Conselhos de Saúde e a participação social no Brasil: matrizes da utopia. **Physis**, v. 18, n. 1, 2008.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. São Paulo: Graal, 2000.

RAKOVE, M. **Don't make no waves...** don't back no losers: an insider's analysis of the Daley machine. Bloomington: Indiana University, 1975.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SHONFIELD, A. **Capitalismo moderno**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

SPOSATI, A. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

AS OUVIDORIAS E O USO PÚBLICO DA RAZÃO: PROPOSTA DE UM MODELO IDEAL-POSSÍVEL À LUZ DOS ATOS NORMATIVOS DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS FEDERAIS NO BRASIL

Ronald do Amaral Menezes
Fernando Cardoso Lima Neto
Antonio Semeraro Rito Cardoso

1 INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 2º, V do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, Ouvidoria pública federal é uma 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.

As ouvidorias públicas federais atuam, portanto, na mediação das relações entre Estado e sociedade. Ao contrário dos serviços de atendimento ao cidadão, sua ação tem caráter estratégico, e não rotineiro. Muitas vezes, origina-se a partir de situações de conflito, demandando, portanto, análises e interações qualificadas de naturezas intra e até mesmo interinstitucional.

Ao lado das conferências nacionais, das comissões e conselhos de políticas públicas, das audiências e consultas públicas, das mesas de diálogo e dos fóruns interconselhos, as ouvidorias públicas federais surgem com mais vigor no esteio do processo de redemocratização do Estado brasileiro, cujo marco mais significativo foi a promulgação da Constituição de 1988.

Espera-se das ouvidorias públicas federais uma ação eficiente, eficaz e efetiva, sob a égide da autonomia, da transparência e da independência. Dessa forma, estarão aptas a contribuir e aprimorar a democracia, provendo estruturas que viabilizem a participação e o controle social, bem como o aperfeiçoamento da administração, aproximando-se do que Kant denominava uso público da razão.

Para que as ouvidorias públicas federais cumpram com excelência o seu papel no fortalecimento da democracia participativa no Brasil e no aperfeiçoamento da gestão pública, é fundamental que os ouvidores exerçam suas atribuições com autonomia e independência e que as ouvidorias incorporem práticas de *accountability*.

Assim, este estudo tem o objetivo de, a partir da análise dos atos normativos que dispõem sobre competência e funcionamento das ouvidorias públicas federais, discutir a questão da autonomia e do controle social, indicando encaminhamentos institucionais com vistas a assegurar a efetividade do potencial democrático que lhes é atribuído, tendo por base um modelo ideal-possível de autonomia, cooperação e *accountability*.

2 METODOLOGIA

O universo da pesquisa abrangeu o conjunto de órgãos e entidades do Poder Executivo federal que integravam a base de dados do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg)¹ em junho de 2014.

A amostra foi definida pelo critério de acessibilidade, sendo, portanto, não probabilística. A partir da base do Siorg, foram selecionados 93 órgãos e entidades nos quais a unidade de Ouvidoria possuía representação formal na estrutura organizacional e analisados os atos normativos que dispunham sobre competências e funcionamento dessas unidades.

Tendo por base a tipologia apresentada por Vergara (2013), quanto aos fins, a pesquisa apresenta características das pesquisas exploratória e descritiva, já que se propõe a, simultaneamente, reunir e sistematizar conhecimentos sobre as ouvidorias públicas, bem como descrever características da população e estabelecer correlações entre variáveis. Quanto aos meios, apresenta características de pesquisa documental por se basear na análise de espécies normativas de naturezas infraconstitucional e infralegal.

Os dados foram coletados por meio de pesquisa nos sítios dos respectivos órgãos e entidades na internet e, muitas vezes, mediante solicitações no âmbito da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI)², e tratados qualitativamente.

Por fim, no que tange às limitações do método, é possível que a amostra não seja a mais representativa para o universo considerado, a despeito de abranger ouvidorias de órgãos e entidades de diversos segmentos.

1. Nos termos do art. 20 do Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, o Siorg é o resultado da organização, sob a forma de sistema, das atividades de desenvolvimento organizacional dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal. Suas finalidades são: *i*) uniformizar e integrar ações das unidades que o compõem; *ii*) constituir rede colaborativa voltada à melhoria da gestão pública; *iii*) desenvolver padrões de qualidade e de racionalidade; *iv*) proporcionar meios para melhorar o desempenho institucional e otimizar a utilização dos recursos disponíveis; e *v*) reduzir custos operacionais e assegurar a continuidade dos processos de organização e inovação institucional.

2. A LAI tem o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios.

3 OUVIDORIAS PÚBLICAS NO BRASIL

Em 1988, a promulgação da nova Constituição federal coroava o processo de redemocratização no Brasil. A resistência à ditadura militar, as manifestações pela redemocratização, o “empoderamento” de novos atores, a ampliação e diversificação dos direitos e o fortalecimento da sociedade civil foram alguns ingredientes da transformação profunda que marcava o cenário político naquele contexto. A Constituição de 1988 foi um reflexo da ampliação das arenas de atuação política no país, fortalecendo a presença da sociedade civil na política nacional e incentivando seu protagonismo na formulação e controle das políticas públicas nacionais. A ênfase na adoção de mecanismos de participação com vistas a aprimorar a própria democracia representativa traduziu esse esforço e fez da Constituição de 1988 um modelo legal sofisticado e progressista, que terminou popularmente conhecido como a “Constituição Cidadã”.

Os conselhos gestores de política pública, os plebiscitos, os orçamentos participativos, as audiências públicas e as ouvidorias públicas são alguns dos mecanismos de participação que foram criados ou “empoderados” naquele contexto e tinham como objetivo principal institucionalizar a participação cívica em território nacional (Houtzager e Gurza Lavalle, 2010; Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Avritzer, 1994). A criação desses novos canais de participação política no país diversificou não apenas o estatuto e as atividades dos atores dentro da sociedade civil, mas também inaugurou um espaço novo e amplo de parcerias entre Estado e sociedade civil, um processo que seria intensificado nas duas décadas seguintes (Avritzer, 2004; Lopez, Leão e Grangueia, 2011). Com a consolidação do regime democrático e a promulgação da nova Constituição, pouco a pouco o Estado brasileiro pôde se desvencilhar da mácula autoritária que até recentemente parecia pertencer à sua própria natureza. Com isso, observa-se o desenvolvimento de práticas de controle democrático que foram sendo institucionalizadas com o tempo.

Nos primórdios da redemocratização, muitos analistas políticos apostaram no que parecia um futuro promissor para o enraizamento da democracia no Brasil. Hoje em dia, passados mais de vinte anos, ainda que se busque consolidar a participação social como método de gestão,³ muitas dessas expectativas iniciais cederam lugar para uma preocupação em reavaliar criticamente o potencial e o alcance dessas transformações. Neste sentido, já se convencionou chamar de estudos sobre a efetividade democrática o conjunto de pesquisas que têm por objetivo avaliar o nível de efetividade do potencial democrático que foi investido nos mecanismos de participação durante a redemocratização. Neste capítulo, concentramos atenção em um desses mecanismos, as ouvidorias públicas.

3. Nesse contexto, destacam-se a publicação do Decreto nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e da Lei nº 13.019/2014, que institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Embora a Constituição federal só faça menção às ouvidorias no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁴ e do Ministério Público,⁵ uma interpretação mais cuidadosa do texto constitucional permite identificar, no art. 37, § 3º, I, o locus das ouvidorias públicas no Brasil. De acordo com esse dispositivo constitucional, a lei disciplinará as formas de participação do cidadão na administração pública direta e indireta, regulando especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral.

Importante ressaltar que as ouvidorias públicas não são fenômeno recente. Em verdade, suas origens históricas remontam ao final do século XVIII e início do século XIX quando surge, na Suécia, a figura do *ombudsman*, positivada na Constituição daquele país em 5 de junho de 1809. Inicialmente responsável por vigiar a execução das ordens e leis emanadas do rei, o *ombudsman* se torna, posteriormente, o mandatário do Parlamento, controlando, em nome próprio, a administração e a justiça (Gomes, 2000 *apud* Cardoso, 2012).⁶

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

Ainda que ao longo da década de 1970 já existissem manifestações doutrinárias defendendo a criação e a efetiva implantação do instituto da ouvidoria, o cenário político brasileiro não permitia sua concretização. Afinal, participação e controle social não se coadunam com um regime de exceção.

No decurso da década de 1980, concomitantemente ao início do processo de redemocratização do país, em resposta à crise de legitimidade política do regime militar, surgem algumas iniciativas no sentido amplo de assegurar participação social no controle político, como as organizações de bairro e o próprio movimento sindical. Estritamente relacionado ao instituto do *ombudsman*, mencione-se, em 1981, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC), de autoria do deputado Mendonça Neto,⁷ que pleiteava a criação de uma Procuradoria-Geral do Povo, destinada à fiscalização dos atos do Poder Executivo, à investigação das violações à lei e à preservação dos direitos fundamentais do cidadão.

Em um cenário socioeconômico conturbado e carente de legitimação, foi criado o primeiro cargo de ouvidor geral público do Brasil, cuja eficácia não se comprovou. O Decreto nº 92.700, de 21 de maio de 1986, instituía em cada

4. Art. 103-B, § 7º, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

5. Art. 130-A, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

6. CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. Ouvidoria Pública e Democracia. In: CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LYRA, Rubens Pinto (Orgs.). *Modalidades de ouvidoria pública no Brasil*: terceira coletânea. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012.

7. A emenda foi arquivada em 1982 por decurso de prazo.

Unidade da Federação a função não remunerada de ouvidor da Previdência Social, autônoma em relação à administração federal e tendo o seu exercício sido considerado de relevante interesse público. Nos termos do art. 2º da norma em questão, a esse seriam levadas “as informações, queixas e denúncias dos usuários do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, cabendo-lhe zelar pela boa administração dos serviços previdenciários e sugerir medidas com esse objetivo”.

Destaca-se, ainda, a criação, pelo Decreto nº 93.714, de 15 de dezembro de 1986, da Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão (Códici) com vistas à defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na administração federal. Vale ressaltar, no entanto, que essa comissão foi criada na contramão da experiência internacional sobre o tema, faltando-lhe autonomia e independência de ação. Ademais, tratava-se de um colegiado, o que fere o princípio da unipessoalidade, que, na visão de Lyra (2004, p. 126), é uma característica:

intrínseca à ouvidoria, o único instituto unipessoal da administração pública brasileira. Trata-se de um órgão que não tem poderes administrativos e que, conseqüentemente, depende, em larga medida, da sua força institucional e das prerrogativas do seu titular para tornar efetivas as suas propostas. Não pode, pois, ser diluído em um colegiado, ou ter vários responsáveis, supostamente ouvidores, repartindo as suas funções, em uma mesma instituição, para uma mesma clientela ou, ainda, exercê-las simultaneamente com um outro cargo na administração. (...) Além disso, a característica unipessoal da ouvidoria é que torna possível a agilidade e a desenvoltura com que se movimenta o titular desse órgão na resolução dos problemas que lhe são afetos.

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

A despeito de a figura do defensor do povo não ter sido consagrada no texto constitucional de 1988, a redação dada ao § 3º do art. 37 possibilitou a emergência das ouvidorias pública no Brasil. Acredita-se que, atualmente, existam mais de 1,8 mil ouvidorias públicas no país, considerando as esferas federal, distrital, estadual e municipal.

Não obstante 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; dessa forma, sua ação se concretiza por meio da magistratura de persuasão e na autoridade moral de seus titulares.

Assim, as ouvidorias públicas assumem papel de extrema relevância para a valorização da cidadania, na medida em que se estabelecem na promoção e defesa de direitos e na viabilização da participação e do controle social.

4 OUVIDORIAS PÚBLICAS, AUTONOMIA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Segundo Lopez (2013, p. 355), a noção de governança democrática emerge e se expressa por meio do

deslocamento do centro decisório e alocativo de recursos da burocracia, antes autônoma ou tecnocrática, para as estruturas de decisão que envolvam a participação dos grupos sociais interessados, de modo que a eles seja dado o direito de participar permanentemente de escolhas e decisões.

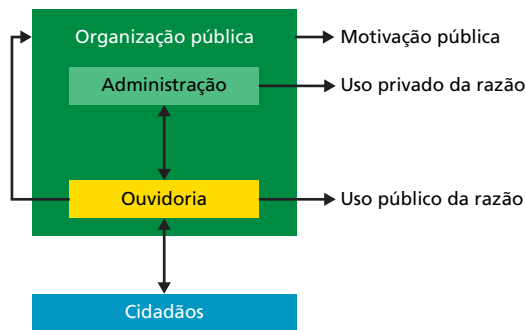
Uma questão importante para a efetividade da governança democrática é a relação entre o uso privado e o uso público da razão, um problema que já era enfrentado por Kant (1999) em seus escritos sobre a questão do esclarecimento do cidadão e da liberdade. O uso privado da razão ocorre sempre que se procura atingir objetivos específicos de modo mais pragmático possível, sem questionar os motivos, os meios e os efeitos a médio e longo prazo da ação. No uso privado da razão, prevalecem os objetivos de curto prazo e o cumprimento das tarefas. Por sua vez, o uso público da razão é voltado para uma reflexão crítica que transcende qualquer imediatismo. Neste caso, a ênfase recai sobre os motivos e meios para a ação, além de seus efeitos a médio e longo prazo. É apenas mediante o uso público da razão que a legitimidade das ações pode se tornar objeto de reflexão e debate. Kant relaciona essa prática aos temas referentes ao esclarecimento do cidadão e à liberdade, dois pilares importantes para o funcionamento da governança democrática.

Ainda que o uso público da razão possua uma relação de parentesco mais evidente com a democracia, o uso privado da razão também é parte constitutiva e indispensável para o exercício da governança democrática. Inclusive, no âmbito cotidiano das relações de poder, o uso privado da razão é um procedimento muito mais recorrente do que o uso público da razão. Isso não poderia acontecer de outro modo, afinal, se as instituições públicas se orientassem apenas pelo uso público da razão, não seria possível cumprir com eficiência as suas atribuições, isto é, não seria possível dar conta das diferentes demandas que são direcionadas a essas instituições. Nestes casos, o uso público da razão comprometeria a própria aplicabilidade da lei ou o oferecimento dos serviços públicos, que são a finalidade última das instituições públicas.

Se, por um lado, o uso privado da razão é uma condição imprescindível para a gestão e atuação das instituições públicas, por outro, a governança democrática não pode ser reduzida a esse procedimento. A fim de preservar a sua qualidade democrática, as instituições públicas devem assegurar algum espaço para a autorreflexão crítica de seus propósitos e ações. Esse é o principal objetivo das ouvidorias

públicas, a saber, o de contribuir para a formação de um espaço permanente de uso público da razão em meio ao predomínio do seu uso privado na máquina pública. No âmbito cotidiano de suas relações políticas, as instituições públicas têm condições reduzidas de quebrar o ciclo vicioso do uso privado da razão como forma de cumprir as suas atribuições ordinárias. Embora essas instituições tenham sido criadas com o propósito de servir ao bem público, as possibilidades de exercerem o tipo de reflexão e autoavaliação característicos do uso público da razão são limitadas. A ouvidoria, por meio de seu poder vinculante com a autoridade máxima e com os cidadãos, tem condições políticas e administrativas de associar a instrumentalidade da instituição com o propósito público característico de um regime democrático. Através de instituições como as ouvidorias, os cidadãos e os gestores públicos podem impor limitações e questionamentos ao imediatismo que regula o funcionamento das instituições do Estado. Assim, uma condição fundamental para o exercício pleno do poder vinculante das ouvidorias é a sua autonomia com relação à estrutura das instituições às quais elas estão relacionadas. A figura 1 oferece uma ilustração do propósito público das ouvidorias federais.

FIGURA 1
Propósito público das ouvidorias federais



Elaboração dos autores.

No entanto, para que esse papel se concretize, é fundamental que o ouvidor exerça o seu múnus com autonomia e independência; ou seja, a efetividade da ação das ouvidorias no contexto do uso público da razão está intimamente relacionada com a autonomia que possuem. Desprovidas de autonomia, estarão suscetíveis a interferências que poderão significar não apenas comprometimentos a sua isenção, mas, também, à ruptura da lógica instrumental que permeia as organizações a que se vinculam. Essa autonomia é revestida por uma dimensão política e por uma dimensão técnica. A autonomia política diz respeito à liberdade de atuação das ouvidorias e seu insulamento com relação às ingerências e interesses de partidos ou grupos políticos. Por sua vez, a autonomia técnica diz respeito à capacidade da Ouvidoria instituir procedimentos administrativos que promovam participação e controle social.

No que tange à autonomia política, o primeiro e mais importante elemento que cumpre observar diz respeito à escolha do ouvidor. Os mecanismos mais adequados para a escolha de um ouvidor autônomo são, sem dúvida, aqueles nos quais tal escolha se dê de forma independente do dirigente máximo do órgão ou entidade a que se vincula e seja pautada em critérios técnicos. Outro importante elemento que se relaciona com a autonomia política do ouvidor é o instituto do mandato – um poderoso instrumento que, de acordo com Lyra (2009), lhe permite que exerça suas atribuições com um mínimo de independência e credibilidade. Assim, defende-se que os titulares das ouvidorias detenham mandato certo, afastada, portanto a possibilidade de exoneração *ad nutum*.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à autonomia técnica das ouvidorias públicas no que concerne ao desempenho de suas atribuições. Nesse contexto, é fundamental que se estabeleçam como autênticos instrumentos da democracia, viabilizando a participação e o controle social da *res publica*. Assim, sua ação deve ser revestida da legitimidade e do poder necessários à influência dos processos de tomada de decisão em prol do aperfeiçoamento organizacional. Ressalte-se que esse poder não tem natureza coercitiva, baseando-se no que se convencionou chamar de magistratura de persuasão do ouvidor, que reside em aspectos de credibilidade, reputação ilibada, competência técnica, senso de justiça e compromisso com os valores democráticos e com o exercício da cidadania (Lyra, 2012).

Não obstante a importância das características pessoais dos ouvidores, outros elementos também contribuem para a autonomia técnica das ouvidorias públicas. Inicialmente, deve haver absoluta clareza quanto ao dever de servidores, empregados e demais colaboradores no que tange à colaboração em relação às demandas apresentadas pela ouvidoria. Entre as prerrogativas que deveriam ser conferidas às ouvidorias públicas, é possível destacar o acesso prioritário a pessoas e a informações na organização. A garantia de sigilo é outro elemento importante no âmbito da autonomia técnica. Assegurar ao manifestante o sigilo quanto a sua identidade é uma forma de resguardá-lo contra eventuais represálias. Convém ressaltar que sigilo difere de anonimato, já que os dados que permitem identificar o demandante são conhecidos pelo ouvidor, mas não são tramitados na organização. Assim, defende-se que as ouvidorias devem assegurar o sigilo quando expressamente solicitado pelo manifestante ou quando, a juízo do ouvidor, tal providência se fizer necessária.

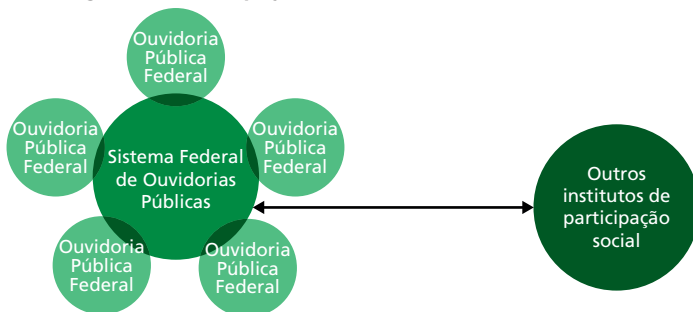
Campos (1990) afirma que o desenvolvimento das estruturas burocráticas do Estado vem acompanhado da necessidade de proteção de direitos dos cidadãos contra usos e abusos do poder público. Para a autora, a inexistência de controle efetivo e penalidades aplicáveis ao serviço público enfraquece o ideal democrático,

limitando a influência dos cidadãos no funcionamento das instituições do Estado e os expondo aos riscos potenciais da burocracia. Nesse contexto, um aspecto a ser considerado na avaliação do grau de autonomia das ouvidorias públicas diz respeito ao provimento de estruturas que possibilitem o *accountability* societal. De acordo com Lopez (2010, p. 189), “o conceito de *accountability* refere-se à existência de formas de atribuição de responsabilidade por ações e políticas realizadas e sua respectiva prestação de contas”.

A condição de autonomia das ouvidorias públicas é, portanto, um requisito indispensável ao uso público da razão. Contudo, ainda que essa seja uma condição necessária, não é suficiente para que as ouvidorias públicas alcancem todo o potencial que delas se espera.

Considerando-se isoladamente cada Ouvidoria em sua atribuição específica, há sérios riscos de que o uso público da razão seja inteiramente colonizado pelo uso privado da razão e, portanto, não se manifeste. Isto acontece na medida em que o foco da Ouvidoria se volta ao respectivo órgão ou entidade, não levando em consideração as correlações de poder com outras instituições e setores da sociedade. Dessa forma, o propósito potencialmente público das ações das ouvidorias fica comprometido, pois se limita ao universo particular das organizações a que se vinculam. Assim, é importante que rompam com tal insulamento e busquem se articular em rede com outras ouvidorias e institutos de participação social, sob pena de não conseguirem romper com a lógica imediatista característica do uso privado da razão. É fundamental, portanto, que estejam integradas não apenas entre si, mas também aos demais institutos, sob a forma de um verdadeiro sistema integrado de participação social que contribua para o aperfeiçoamento da administração pública e para a valorização da cidadania (figura 2).

FIGURA 2
Sistema Integrado de Participação Social



Elaboração dos autores.

5 UM MODELO IDEAL-POSSÍVEL DECORRENTE DA ANÁLISE DOS ATOS NORMATIVOS

Na discussão sobre um modelo ideal de Ouvidoria pública, questões como transparência, autonomia de ação e promoção da participação e do controle social ocupam posição central.

Os dados coletados nesta pesquisa confirmam os trabalhos pioneiros de Lyra (2004) e Gomes (2000), que apontam precárias condições institucionais para efetivação da autonomia das ouvidorias. A maior parte dos atos normativos dispõe de maneira vaga sobre os propósitos e procedimentos administrativos de cada ouvidoria. Nesse sentido, o estabelecimento de um marco regulatório na forma de um sistema federal de ouvidorias pode fortalecer e aprimorar o funcionamento dessas instituições. Visando contribuir com este debate, selecionamos neste estudo extratos de atos normativos que enfrentam as questões que consideramos fundamentais para efetivar o potencial democrático investido nas ouvidorias. A interpretação dos dados coletados tem como referência, portanto, parâmetros ideais de estrutura e funcionamento de uma Ouvidoria pública que foram elaborados através do exame detalhado dos atos normativos analisados. Identificamos as disposições normativas que mais se aproximam do ideal de uso público da razão e acentuamos suas características centrais para formular uma referência ideal que, através de relações de aproximação e afastamento, permitisse interpretar o nível de autonomia técnica, autonomia política e *accountability* de cada instituição.

Grande parte dos normativos analisados estabelece, de maneira expressa, que o ouvidor exercerá suas atribuições com autonomia e independência. Ainda que essa declaração seja importante, é insuficiente caso não esteja seguida de outros elementos que a confirmem. Por essa razão, buscou-se estender a análise com base nos elementos relacionados à autonomia política e técnica, cooperação e *accountability* abordados na seção anterior.

No que tange às ouvidorias públicas federais brasileiras, os mecanismos de escolha dos ouvidores são, em grande parte, internos e se baseiam na indicação e nomeação/designação pelo dirigente máximo do respectivo órgão ou entidade. Isso acontece, por exemplo, no Banco Central do Brasil (BCB),⁸ no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),⁹ no Banco do Brasil (BB),¹⁰ na Universidade Federal do Maranhão (Ufma)¹¹ e na Universidade Federal de Uberlândia (UFU).¹²

8. Votos BCB nº 070/2006 e BCB nº 198/2006.

9. Art. 22-D, parágrafo único, do Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002.

10. Art. 36, § 4º, do Estatuto Social do Banco do Brasil.

11. Portaria GR nº 233-MR, de 2 de outubro de 2009.

12. Art. 1º, parágrafo único, da Resolução nº 30/2008 do Conselho Universitário da UFU.

Em alguns casos, embora a nomeação/designação ainda caiba ao dirigente máximo do órgão ou entidade, há certo grau de compartilhamento no que tange à escolha do ouvidor, na medida em que há indicação ou referendo de colegiado interno. Esse é o caso da Caixa Econômica Federal (CEF), em que seu presidente propõe um nome ao Conselho de Administração e, somente após a aprovação deste, procede à designação do titular da Ouvidoria.¹³ Na Eletronuclear, a nomeação pelo diretor presidente está condicionada à aprovação da Diretoria Executiva da empresa.¹⁴ Na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o ouvidor geral é designado pelo presidente com a aprovação do Conselho Deliberativo da fundação.¹⁵ Ainda nesse contexto, em instituições de ensino, tais como a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ),¹⁶ a Universidade Federal da Bahia (UFBA)¹⁷ e a Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes),¹⁸ sua escolha deve ser homologada pelo Conselho Universitário.

Vale, ainda, destacar organizações nas quais o ouvidor é escolhido mediante decisão de órgão colegiado interno. Nos Correios, a indicação cabe ao Conselho Diretor e a aprovação, ao Conselho de Administração da empresa.¹⁹ Já no caso do Instituto Federal de Brasília (IFB), o processo se dá por meio de lista tríplice: o ouvidor geral é escolhido pelo Conselho Superior do instituto após sabatina com três servidores indicados para a função pelo reitor.²⁰ Na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), a escolha se baseia em votação no Conselho Universitário.²¹ Por fim, na Empresa Brasil de Comunicação (EBC), compete ao Conselho de Administração designar e destituir o titular da Ouvidoria.²²

Em algumas ouvidorias, os mecanismos para a escolha de seus titulares são externos, o que limita, ainda mais, a influência do dirigente máximo das respectivas organizações, reforçando, portanto, a autonomia dos ouvidores. No Serviço Florestal Brasileiro (SFB), o ouvidor é nomeado pelo presidente da República,²³ tal como acontece na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq),²⁴ na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)²⁵ e na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).²⁶

13. Art. 37, inciso I, alínea "o", do Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013.

14. Instrução Normativa nº 12.03, de 11 de dezembro de 2007.

15. Portaria Fiocruz nº 065/2008-PR, de 18 de fevereiro de 2008.

16. Art. 6º do Anexo à Resolução nº 06/2009 do Conselho Universitário da UFRJ.

17. Art. 27, § 1º, do Regimento Geral da UFBA.

18. Art. 5º do Anexo da Resolução nº 15/2008 do Conselho Universitário da Ufes.

19. Capítulo 1, módulo 19 do Manual de Organização da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

20. Art. 8º da Resolução nº 37 – 2012/CS-IFB.

21. Art. 2º, § 3º, da Resolução Consuni nº 9, de 18 de outubro de 2000.

22. Art. 15, inciso XXI, do Decreto nº 6.689, de 11 de dezembro de 2008.

23. Art. 62, § 2º, da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.

24. Art. 63 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

25. Art. 18 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

26. Art. 45 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Já no caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)²⁷ e no da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS),²⁸ a indicação parte do ministro de Estado, cabendo a nomeação ao presidente da República. Da mesma forma, no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), o ouvidor é indicado pelo ministro de Estado dos Transportes e nomeado pelo presidente da República.²⁹

Ao lado dos mecanismos relacionados à escolha do ouvidor, o instituto do mandato é um importante elemento para a sua autonomia, na medida em que o preserva de pressões de natureza política. Observa-se, no entanto, que o mandato não é uma realidade em grande parte das ouvidorias federais pesquisadas, embora em alguns segmentos tal instituto se faça mais presente, como no caso das agências reguladoras.

Assim, enquanto na ANTT e na Antaq,³⁰ o mandato do ouvidor é de três anos, na Anac,³¹ Anatel,³² Anvisa³³ e ANS,³⁴ o mandato é de dois anos. Apenas na Anac, a norma pesquisada não faz menção à possibilidade de recondução do ouvidor; nas demais agências que dispõem do instituto do mandato, esse poderá ser reconduzido por igual período. No âmbito das universidades federais, cite-se que, por exemplo, na UFMT,³⁵ na Universidade Federal de Goiás (UFG),³⁶ na Universidade Federal de Lavras (Ufla)³⁷ e na Universidade Federal do Paraná (UFPR),³⁸ o mandato do ouvidor é de dois anos, sendo permitida uma recondução para mandato consecutivo. Ainda na administração indireta, é possível citar a Fiocruz,³⁹ com mandato de quatro anos, renovável por mais um período; o Ipea, que estabelece o mandato de um ano e prevê a possibilidade de renovação por igual período;⁴⁰ e a EBC, em que o mandato é de dois anos, admitida uma recondução.⁴¹ No âmbito da administração direta, destaques para o Ministério da Cultura (MinC),⁴² no qual o mandato é de dois anos, renovável por igual período, e para o SFB,⁴³ que prevê um mandato de três anos.

27. Art. 25, § 1º, do Decreto nº 3.029, de 16 de abril de 1999.

28. Art. 18, § 1º, do Decreto nº 3.327, de 5 de janeiro de 2000.

29. Art. 91 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

30. Art. 63 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

31. Art. 18 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

32. Art. 45 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

33. Art. 25, § 1º, do Decreto nº 3.029, de 16 de abril de 1999.

34. Art. 18, § 1º, do Decreto nº 3.327, de 5 de janeiro de 2000.

35. Art. 2º, § 4º, da Resolução Consuni nº 9, de 18 de outubro de 2000.

36. Art. 2º, parágrafo único, da Resolução Consuni nº 3, de 27 de março de 2009.

37. Art. 3º, § 1º, do Anexo à Resolução Cuni nº 27, de 5 de agosto de 2009.

38. Art. 3º da Resolução Coplad nº 2, de 10 de março de 2005.

39. Portaria Fiocruz nº 065/2008-PR, de 18 de fevereiro de 2008.

40. Art. 3º da Instrução Normativa nº 3, de 12 de maio de 2004.

41. Art. 32, § 1º, do Decreto nº 6.689, de 11 de dezembro de 2008.

42. Art. 2º, parágrafo único, da Portaria MinC nº 107, de 17 de novembro de 2009.

43. Art. 62, § 2º, da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.

Se é importante reconhecer e criar as condições para a continuidade do trabalho quando bem realizado, também é natural e salutar que se estimule a alternância dos titulares das unidades de ouvidoria. Assim, no caso das organizações que fazem uso do instituto do mandato, considera-se uma boa solução para o *trade-off* em questão a possibilidade de renovação do mandato do ouvidor por apenas um período, vedando-se, portanto, reconduções sucessivas. Não é o que ocorre, por exemplo, no SFB, que não confere o direito à recondução do ouvidor findo o seu mandato.⁴⁴ Já no BCB, o mandato é de três anos, podendo ser reconduzido por períodos iguais e sucessivos.⁴⁵ Da mesma forma, no BB, o mandato é de um ano, podendo ser renovado por períodos sucessivos.⁴⁶ A norma consultada referente à Eletronuclear prevê mandato de 24 meses e a possibilidade de sua renovação, não especificando, no entanto, qualquer limitação à possibilidade de reconduções sucessivas.⁴⁷ Por fim, no BNDES, ele exerce seu mandato por prazo indeterminado.⁴⁸

Não obstante a contribuição do mandato para a autonomia do ouvidor, é desejável a normatização das situações que ensejem a perda desse instituto. Ressalte-se que o que doravante denominaremos *recall* de mandato deve ser um recurso extremo, preferencialmente revestido de caráter democrático e sendo necessário que assegure o contraditório e a ampla defesa, com o objetivo precípua de resguardar a organização nos casos de desvirtuação do exercício do mandato, pelo ouvidor.

Grande parte dos normativos analisados é silente no que tange ao *recall* de mandato do ouvidor. Em algumas situações, embora exista tal previsão, o caráter monocrático da decisão, aliado à ausência de seus elementos motivadores, fragiliza o instituto do mandato. Assim o é, por exemplo, no BNDES e no BB, nos quais os respectivos ouvidores podem ser destituídos a qualquer tempo pelos presidentes dessas instituições. Tanto na Caixa⁴⁹ quanto nos Correios,⁵⁰ a decisão sobre o *recall* do mandato cabe ao Conselho de Administração. Entretanto, assim como no caso dos mencionados bancos, não são apresentados os motivos ensejadores da destituição dos ouvidores. Já no SFB, o ouvidor só poderá perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar. Neste último caso, o processo só poderá ser instaurado pelo ministro de Estado do Meio Ambiente.⁵¹ No Ipea, a destituição de mandato se dará mediante decisão da diretoria, respaldada por termo de

44. Art. 62, § 2º, da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.

45. Anexo II do Voto BCB nº 198/2006.

46. Art. 36, § 4º, do Estatuto Social do Banco do Brasil.

47. Instrução Normativa nº 12.03, de 11 de dezembro de 2007.

48. Art. 22-D, parágrafo único, do Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002.

49. Art. 57 do Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013.

50. Capítulo 1, módulo 19, do Manual de Organização da ECT.

51. Art. 62, §§ 3º e 4º, da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.

justificação aprovado, após exame e deliberação majoritária, por uma comissão especial presidida por diretor de unidade técnica indicado pelo presidente do instituto. Fará parte dessa comissão um servidor de cada diretoria, eleito pela totalidade dos servidores, além de um diretor e um conselheiro, ambos indicados pelo Conselho Deliberativo da associação de funcionários.⁵²

Foi, no entanto, no âmbito das instituições de ensino que se encontrou o modelo que mais se aproxima da ideia de *recall* de mandato defendida pelos autores deste estudo. Na UFMT, a natureza democrática do processo se revela quando se estabelece que o ouvidor pode ser destituído de sua função mediante deliberação de dois terços dos membros do Conselho Universitário (Consuni), por iniciativa do reitor, de membro daquele conselho ou de qualquer integrante da comunidade universitária, através de proposta devidamente fundamentada. Entre os motivos que ensejam a destituição do ouvidor, destacam-se a prática de atos que extrapolem a sua competência; conduta ética incompatível com a dignidade da função; e outras práticas e condutas que, a critério do Consuni, justifiquem tal destituição.⁵³ De modo análogo, dá-se o processo de destituição na Ufla.⁵⁴ Já na UFG, qualquer membro da comunidade universitária poderá, mediante proposta fundamentada, pedir a destituição do ouvidor perante o Consuni, cuja aprovação dependerá de três quintos dos votos de seus membros. Embora os motivos para a sua destituição sejam semelhantes aos da UFMT, há menção expressa de que, ao ouvidor, serão assegurados o contraditório e o direito à ampla defesa.⁵⁵

No campo da autonomia técnica, analisou-se a presença, nos atos normativos, de elementos que criassem as condições para que os ouvidores pudessem, por meio do instituto da magistratura de persuasão, influenciar os processos decisórios no âmbito da alta administração, apontando caminhos para o aperfeiçoamento de suas organizações. Nesse sentido, a ação das ouvidorias deve possuir natureza estratégica, dispondo de legitimidade suficiente para interferir na administração das organizações. Quanto mais integradas e influentes no processo decisório organizacional, melhores serão as condições para que exerçam com excelência suas atribuições, funcionando como instrumentos de participação social na gestão das organizações públicas e contribuindo para o restabelecimento do uso público da razão.

Não obstante grande parte dos atos normativos analisados prever, entre as atribuições das ouvidorias, a proposição de ações com vistas ao aperfeiçoamento das organizações a que se vinculam, buscou-se identificar, de maneira expressa nessas

52. Art. 3º da Instrução Normativa nº 3, de 12 de maio de 2004.

53. Arts. 7º e 8º da Resolução Consuni nº 9, de 18 de outubro de 2000.

54. Arts. 8º e 9º do Anexo à Resolução Cuni nº 27, de 5 de agosto de 2009.

55. Arts. 6º, 7º e 8º da Resolução Consuni nº 3/2009, de 27 de março de 2009.

normas, o acesso do ouvidor às mais altas instâncias de tomada de decisão. Nesse contexto, é possível destacar o papel do ouvidor do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) em recomendar ao secretário-executivo a implementação de medidas administrativas para sanar deficiências e prevenir, reprimir ou suprimir práticas inadequadas.⁵⁶ No BNDES, uma das atribuições do ouvidor é propor à alta administração medidas corretivas ou de aprimoramento dos procedimentos e rotinas, em decorrência da análise de reclamações recebidas.⁵⁷ De forma similar, no BB⁵⁸ e na Caixa,⁵⁹ cabe a esse a proposição, ao Conselho de Administração, de medidas corretivas ou de aprimoramento dos procedimentos e rotinas das instituições. Entre as instituições de ensino, na Universidade de Brasília (UnB), ele tem direito à voz nos colegiados superiores da universidade,⁶⁰ e na Fiocruz, nas reuniões do Conselho Deliberativo.⁶¹ Já na Anvisa, uma de suas atribuições é participar das reuniões da Diretoria Colegiada, no sentido de assisti-la nas deliberações dos assuntos tratados, com direito à voz, mas não ao voto. O ouvidor também tem a incumbência de produzir semestralmente ou, quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da agência, encaminhando-as à Diretoria Colegiada, ao Conselho Consultivo e ao Ministério da Saúde.⁶² Ainda no segmento das agências reguladoras, destacam-se a Anatel⁶³ e a ANS,⁶⁴ nas quais aos ouvidores compete encaminhar apreciações críticas sobre a atuação dessas autarquias aos respectivos conselhos diretores, bem como aos ministérios a que se vinculam. Por fim, no âmbito das empresas públicas, é possível destacar o caso da Eletronuclear, em que, sempre que necessário, a Ouvidoria prepara para o diretor presidente relatório com proposta de melhoria de processos.⁶⁵

Associado à capacidade de influência dos processos decisórios organizacionais de mais alto nível, o acesso prioritário da Ouvidoria a informações e pessoas na organização é uma dimensão importante de sua autonomia técnica. Ainda nesse contexto, é fundamental que as normas sejam absolutamente claras quanto ao dever de servidores, empregados e demais colaboradores em cooperar com as demandas da ouvidoria. Grande parte dos normativos analisados, contudo, não trata dessas questões de maneira explícita e, entre os que o fazem, muitos recorrem a proposições demasiadamente vagas.

56. Anexo da Portaria MCTI nº 13, de 10 de abril de 2008.

57. Art. 22-E, II, do Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002.

58. Art. 36, § 1º, do Estatuto Social do Banco do Brasil.

59. Art. 58, V, do Decreto 7.973, de 28 de março de 2013.

60. Art. 10 do Regimento Interno da Ouvidoria da Universidade de Brasília, de 24 de maio de 2011.

61. Portaria Fiocruz nº 65/2008-PR, de 18 de fevereiro de 2008.

62. Arts. 21, V, e 27, IV, da Portaria Anvisa nº 354, de 21 de agosto de 2006.

63. Art. 45, parágrafo único, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

64. Art. 20, IV, do Decreto nº 3.327, de 5 de janeiro de 2000.

65. Instrução Normativa nº 12.03, de 11 de dezembro de 2007.

Ainda assim, no âmbito da administração direta, é possível citar: o MCTI, no qual os atendimentos e as respostas às demandas encaminhadas pelo ouvidor-geral deverão receber um tratamento prioritário por parte dos órgãos do ministério, das unidades de pesquisa e das entidades vinculadas e controladas;⁶⁶ e o Ministério da Integração Nacional (MI), no qual os servidores dos órgãos e unidades integrantes da estrutura do ministério deverão prestar apoio e informações ao ouvidor-geral em caráter prioritário e em regime de urgência.⁶⁷

Já em relação às entidades públicas, na Caixa⁶⁸ e no BB,⁶⁹ a Ouvidoria terá assegurado o acesso às informações necessárias para a sua atuação, podendo, para tanto, requisitar informações e documentos para o exercício de suas atividades, observada a legislação relativa ao sigilo bancário. Na Fiocruz, além do livre acesso às informações, a norma estabelece que o ouvidor-geral deverá contar com todo o apoio da comunidade.⁷⁰ No Ipea, o ouvidor, no exercício de sua função, terá acesso livre a qualquer dependência ou servidor da instituição, bem como a informações, registros, processos e documentos de qualquer natureza, sendo um dever dos dirigentes e servidores da instituição atender, com presteza, a pedidos de informação ou requisições formuladas pela Ouvidoria.⁷¹

Ainda relacionada às prerrogativas que as ouvidorias públicas possuem para o acesso a pessoas, documentos e informações nas respectivas organizações, destaca-se a fixação de prazos associados às demandas recebidas. Essa questão não se revelou presente em boa parte dos normativos analisados; em outros, como no caso da UnB,⁷² não há fixação de prazo, mas apenas a determinação de que se atenda aos usuários do serviço da Ouvidoria no menor prazo possível.

Por outro lado, em algumas organizações, há fixação de prazo para a resposta a demandas submetidas no âmbito das respectivas ouvidorias. Na administração direta, destaques para o MinC,⁷³ no qual se estabelece o prazo de trinta dias úteis, contados da data do recebimento, para que os órgãos e as entidades vinculadas ao ministério apresentem os resultados das apurações à Ouvidoria, que, por sua vez, responderá diretamente ao interessado; e para o SFB,⁷⁴ que estabelece o prazo de trinta dias para que os interessados sejam cientificados das providências tomadas.

66. Art. 4º, § 3º, do Anexo da Portaria MCTI nº 220, de 9 de abril de 2008.

67. Art. 4º da Portaria MI nº 2.030, de 14 de dezembro de 2007.

68. Art. 56, § 2º, do Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013.

69. Art. 36, § 3º, do Estatuto Social do Banco do Brasil.

70. Portaria Fiocruz nº 065/2008-PR, de 18 de fevereiro de 2008.

71. Arts. 5º, I, e 6º da Instrução Normativa nº 3, de 12 de maio de 2004.

72. Art. 6º, II, do Regimento Interno da Ouvidoria da Universidade de Brasília, de 24 de maio de 2011.

73. Art. 4º da Portaria MinC nº 107, de 17 de novembro de 2009.

74. Art. 62, I, da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.

No âmbito da administração indireta, cite-se o Ipea,⁷⁵ ao estabelecer que os pedidos de informação ou requisições deverão ser atendidos em até dez dias úteis, prorrogáveis por mais cinco; e a Eletronuclear,⁷⁶ que estabelece como responsabilidade dos chefes das unidades organizacionais a prestação das informações requeridas pela Ouvidoria no prazo máximo de dez dias úteis.

Entre as instituições de ensino, é possível citar a Ufma,⁷⁷ na qual se busca garantir que a resposta ao demandante não exceda dez dias; a UFU,⁷⁸ onde qualquer dirigente deve se pronunciar sobre o objeto das demandas apresentadas no prazo de dez dias úteis, prorrogável por igual período; a UFPR,⁷⁹ em que todos os membros da comunidade universitária deverão prestar apoio e informação ao ouvidor-geral em até cinco dias úteis; e a Ufes,⁸⁰ em que compete ao ouvidor-geral transmitir ao demandante, no prazo máximo de cinco dias úteis, contados a partir do recebimento da demanda, a posição da unidade envolvida com a manifestação.

Algumas instituições não apenas fixam prazos, mas, também, estabelecem sanções para os casos de não atendimento ou de atendimento insatisfatório às demandas da Ouvidoria. Nesse contexto, reproduz-se *in verbis* o art. 9º da Resolução Consuni nº 9 da UFMT, de 18 de outubro de 2000:

Art. 9º O dirigente ou servidor(a) da universidade, quando solicitado pelo(a) Ouvidor(a), deverá prestar informações e esclarecimentos sobre o objeto da solicitação no prazo de 05 (cinco) dias úteis, prorrogáveis por igual prazo, mediante justificativa apresentada ao titular da Ouvidoria Geral.

§ 1º O não cumprimento do que dispõe o *caput* deste artigo sujeitará o dirigente ou servidor à apuração de sua responsabilidade, através de procedimentos administrativos pertinentes, mediante representação do(a) Ouvidor(a) ao Reitor.

§ 2º A omissão, por parte do Dirigente, do que consta do parágrafo anterior, fará parte obrigatoriamente de relatório do(a) Ouvidor(a) ao Consuni.

Outras instituições, tais como o MI,⁸¹ a UFG,⁸² a UnB⁸³ e a UFU,⁸⁴ também estabelecem medidas para os casos de problemas no atendimento às demandas da Ouvidoria.

75. Art. 7º da Instrução Normativa nº 3, de 12 de maio de 2004.

76. Instrução Normativa nº 12.03, de 11 de dezembro de 2007.

77. Portaria GR nº 233-MR, de 2 de outubro de 2009.

78. Art. 5º da Resolução nº 30/2008 do Conselho Universitário da UFU.

79. Art. 9º da Resolução Coplad nº 02/05, de 10 de março de 2005.

80. Art. 12, III, do Anexo da Resolução nº 15/2008 do Conselho Universitário da Ufes.

81. Arts. 4º e 5º da Portaria MI nº 2.030, de 14 de dezembro de 2007.

82. Arts. 16, 17 e 18 da Resolução Consuni nº 3/2009, de 27 de março de 2009.

83. Arts. 8º e 13 do Regimento Interno da Ouvidoria da Universidade de Brasília, de 24 de maio de 2011.

84. Arts. 5º, parágrafo único, e 6º da Resolução nº 30/2008 do Conselho Universitário da UFU.

Ainda com relação à autonomia técnica das ouvidorias públicas, o sigilo se apresenta como um instrumento que objetiva preservar a identidade daquele que encaminha uma manifestação.

Entre os órgãos da administração direta, é possível citar que, na Advocacia-Geral da União (AGU), a norma estabelece que reclamações e denúncias recebidas deverão conter a identidade do interessado, que, no entanto, será protegida por sigilo sempre que assim solicitado.⁸⁵ No MCTI⁸⁶ e no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa),⁸⁷ uma das atribuições do ouvidor é manter sigilo e proteção dos envolvidos em manifestações de denúncias ou irregularidades, na forma da lei, e salvaguardar os documentos recebidos. Finalmente, no MinC, nos casos de reclamação, a identidade do interessado é resguardada por sigilo sempre que solicitado.⁸⁸

No que tange à administração indireta, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN),⁸⁹ na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)⁹⁰ e na Universidade Federal de Sergipe (UFS),⁹¹ compete ao ouvidor guardar sigilo em relação à identidade dos denunciante, caso solicitado ou quando entender que a identificação possa lhes causar transtornos. Em outras instituições de ensino, tais como a UnB,⁹² a UFU⁹³ e a Ufes,⁹⁴ a garantia de sigilo não está atrelada a um determinado tipo de manifestação, podendo ser conferida por solicitação do demandante ou a critério do ouvidor. Assim também o é em outras instituições, tais como na Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)⁹⁵ e no Ipea.⁹⁶

Além da autonomia, outro elemento igualmente importante se relaciona com a noção de *accountability*. Nesse contexto, buscou-se identificar nos atos normativos questões sobre os mecanismos de prestação de contas referentes à ação das ouvidorias públicas e, assim, o papel dessas unidades na indução do controle social, aproximando-as, portanto, do modelo ideal de governança democrática.

A prestação de contas pode ser realizada de diversas maneiras, podendo, por exemplo, ser direcionada à alta direção, aos indivíduos que acionam a Ouvidoria ou à sociedade de um modo geral. Embora não se trate de mecanismo excludente,

85. Art. 4º, § 2º, do Ato Regimental nº 3, de 15 de agosto de 2007.

86. Art. 4º, V, do Anexo da Portaria MCTI nº 220, de 9 de abril de 2008.

87. Art. 1º, IV, do Anexo da Portaria nº 240, de 28 de abril de 2005.

88. Art. 7º, § 2º, da Portaria MinC nº 107, de 17 de novembro de 2009.

89. Art. 3º, VII, da Resolução Consad nº 024/2002, de 4 de julho de 2002.

90. Art. 9º, IX, da Resolução nº 10/2006, de 14 de junho de 2006.

91. Art. 5º, VII, da Resolução Consu nº 02/2009, de 23 de março de 2009.

92. Art. 5º, parágrafo único, do Regimento Interno da Ouvidoria da Universidade de Brasília, de 24 de maio de 2011.

93. Art. 9º, § 2º, da Resolução nº 30/2008 do Conselho Universitário da UFU.

94. Art. 12, §§ 1º e 2º, do Anexo da Resolução nº 15/2008 do Conselho Universitário da Ufes.

95. Art. 18, § 3º, do Decreto nº 7.075, de 26 de janeiro de 2010.

96. Art. 4º, II, da Instrução Normativa nº 3, de 12 de maio de 2004.

a prestação de contas direcionada à sociedade é o modelo mais adequado para estimular a participação dos cidadãos na gestão das instituições públicas, pois não restringe o canal de participação a um indivíduo isolado. Entretanto, poucos são os normativos que, de maneira expressa, estabelecem a necessidade de prestação de contas à sociedade.

Nesse contexto, é possível citar a EBC,⁹⁷ onde ao ouvidor-geral compete a produção de, no mínimo, quinze minutos de programação semanal, a ser veiculada pelos canais públicos de comunicação da empresa, destinada a prestar contas aos cidadãos das providências tomadas em relação às suas queixas, críticas, reclamações, sugestões ou aos seus aplausos. No SFB,⁹⁸ à Ouvidoria compete produzir semestralmente, e quando julgar oportuno, apreciações sobre a atuação do órgão, encaminhando-as ao Conselho Diretor, à Comissão de Gestão de Florestas Públicas, aos ministros de Estado do Meio Ambiente, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao chefe da Casa Civil da Presidência da República, bem como às comissões de fiscalização e controle da Câmara e do Senado, publicando-as para conhecimento geral. Já na Fiocruz, uma das atribuições da Ouvidoria é divulgar, através dos diversos canais da fundação, o trabalho realizado, assim como as informações e as orientações consideradas necessárias ao desenvolvimento de suas ações.⁹⁹ No âmbito das instituições de ensino, destaques para: a Ufla¹⁰⁰ e a Ufes,¹⁰¹ que estabelecem, entre as atribuições de seus ouvidores, a necessidade de elaboração e divulgação de relatórios trimestrais sobre o andamento dos trabalhos para o conhecimento das comunidades interna e externa.

Outro fator com vistas a empoderar as ouvidorias é a possibilidade de se organizarem em rede, dinamizando e ampliando seus laços institucionais. A organização em rede pode ocorrer em duas dimensões: interna ou externa. No primeiro caso, fruto de processo de desconcentração administrativa, tem-se como objetivo precípua a redução da complexidade no desempenho de suas atribuições. Esse é o caso, por exemplo, do Sistema Integrado de Ouvidorias na Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade do Inmetro – RBMLQ-I (Sior), uma rede de ouvidorias que atuam em cada órgão delegado estadual, coordenadas e supervisionadas pela Ouvidoria do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro).¹⁰² Ainda é possível destacar a Rede de Ouvidorias do Ministério da Integração Nacional, composta, basicamente, pelas ouvidorias pertencentes à estrutura organizacional do MI, que atuam de forma integrada sob a coordenação

97. Norma EBC nº 104, de 7 de maio de 2008.

98. Art. 62, III, “b” da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.

99. Portaria Fiocruz nº 065/2008-PR, de 18 de fevereiro de 2008.

100. Art. 6º, XIII, do Anexo à Resolução Cuni nº 27, de 5 de agosto de 2009.

101. Art. 12, VI, do Anexo da Resolução nº 15/2008 do Conselho Universitário da Ufes.

102. Art. 29, IV da Portaria MDIC nº 82, de 1º de abril de 2008.

técnica da Ouvidoria-Geral do ministério.¹⁰³ Por fim, cite-se o caso da Ouvidoria da UnB, a qual compete orientar a atuação das demais unidades de Ouvidoria existentes na instituição, promovendo sua coordenação em constituição de rede interna de atendimento à comunidade universitária e externa.¹⁰⁴

No plano externo, embora se tenha conhecimento sobre o desenvolvimento de ações compartilhadas, tal como, por exemplo, no âmbito do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU) e do Fórum de Ouvidorias Públicas com Pautas Sociais (Fops), grande parte dos normativos é silente no que tange a essas relações. Na UFU, compete ao ouvidor-geral manter contato com outras Ouvidorias e entidades representativas da sociedade rumo ao aprimoramento dos serviços e do exercício da cidadania. Também lhe cabe interagir com profissionais de sua área, com o objetivo de aperfeiçoar o desempenho de suas atividades.¹⁰⁵ Na Ufla, a norma estabelece que o ouvidor deverá cooperar com os demais ouvidores de instituições públicas e privadas, visando salvaguardar os direitos do cidadão e garantir a qualidade das ações e serviços prestados. Também faz menção à manutenção de vínculo constante com a Ouvidoria-Geral da União (OGU) para solicitação de informações e orientações, coleta de dados, realização de cursos, seminários e congressos.¹⁰⁶ A questão do relacionamento com a OGU também aparece de maneira expressa nas normas atinentes às Ouvidorias da EBC¹⁰⁷ e da Caixa.¹⁰⁸

Esforços têm sido empreendidos no sentido de que as unidades de Ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal se organizem de maneira sistêmica sob a coordenação técnica de um órgão central, em conformidade com o disposto no art. 30 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Importante ressaltar que a organização das ouvidorias sob a forma de um sistema não lhes oferece quaisquer prejuízos no que concerne à vinculação administrativa aos respectivos órgãos e entidades. Assim, por meio de um processo democrático e participativo coordenado pela OGU, tem-se buscado a regulamentação do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal, que tem os seguintes objetivos:

- I - promover o controle e a participação social;
- II - contribuir para a desburocratização e para a democratização da gestão pública brasileira;
- III - zelar pela autonomia e integração das ouvidorias públicas;

103. Art. 1º da Portaria MI nº 94, de 29 de abril de 2009.

104. Art. 5º, VII, do Regimento Interno da Ouvidoria da Universidade de Brasília, de 24 de maio de 2011.

105. Art. 7º, X, XI, do Anexo da Resolução nº 30/2008 do Conselho Universitário da UFU.

106. Arts. 23 e 24 do Anexo à Resolução Cuni nº 27, de 5 de agosto de 2009.

107. Norma EBC nº 104, de 7 de maio de 2008.

108. Art. 58, VIII do Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013.

IV - contribuir para a eficiência, eficácia e efetividade das políticas e dos serviços públicos; e

V - contribuir com a proteção e a promoção dos direitos fundamentais.

Finda a análise sobre os atos normativos das ouvidorias públicas federais, propõem-se encaminhamentos formais e objetivos relacionados ao reforço de questões relacionadas à autonomia, *accountability* e cooperação no âmbito desses institutos, tendo por base um modelo ideal-possível que considere as questões a seguir.

- Escolha do ouvidor – Recomenda-se que a indicação seja feita por órgão colegiado e que a nomeação seja feita pelo superior hierárquico do dirigente máximo do órgão ou entidade. É desejável, ainda, que sejam estabelecidos requisitos para a investidura no cargo de ouvidor.
- Mandato – Recomenda-se o mandato de dois anos, permitida uma recondução por igual período. É desejável o estabelecimento de regras para a destituição do mandato do ouvidor (*recall* de mandato) e que a decisão não seja monocrática. Importante, ainda, que sejam garantidos o contraditório e a ampla defesa.
- Acesso do ouvidor a instâncias decisórias – Devem ser estabelecidos mecanismos que permitam ao ouvidor recomendar, às instâncias decisórias, procedimentos necessários ao restabelecimento do uso público da razão.
- Acesso – Deve ser assegurado ao ouvidor o acesso amplo, irrestrito e prioritário a documentos, informações e pessoas na organização. É desejável a fixação de prazos para o atendimento ao ouvidor, bem como o estabelecimento de sanções para os casos de não atendimento ou de atendimento insatisfatório às demandas da Ouvidoria.
- Garantia de sigilo – A Ouvidoria deverá garantir o sigilo em relação à identidade do manifestante quando este o solicitar ou quando o ouvidor julgar necessário.
- *Accountability* – As ouvidorias deverão prover estruturas de *accountability*, dando publicidade às suas ações e facilitando o exercício da participação e do controle social.
- Rede – Recomenda-se a constituição de redes de cooperação entre as ouvidorias e destas com os demais institutos de participação social. Nesse contexto, considera-se fundamental a regulamentação do Sistema Federal de Ouvidorias.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pelo *modus operandi* das ouvidorias públicas federais no Brasil a partir da análise de seus atos normativos permitiu capturar fragmentos que, uma vez agregados, permitiram a proposição de um modelo ideal-possível que endereçasse questões como a autonomia do ouvidor, a participação e o controle social. Ao concentrar as análises no âmbito dos normativos de naturezas infraconstitucional e infralegal, objetivou-se privilegiar as organizações com maior grau de institucionalização para as questões atinentes às atividades de ouvidoria.

Ao cunhar a expressão “ideal-possível” para o modelo proposto, objetivou-se a conformação ao atual estágio de maturidade da administração pública no Brasil e, nesse contexto, das ouvidorias públicas federais. Assim, tomando como exemplo a questão da autonomia do ouvidor e supondo um *continuum* em que, de um lado, há ausência de autonomia e, do outro, autonomia plena (ideal), buscou-se alcançar a autonomia possível, ainda que não seja plena. Portanto, este estudo não objetiva trazer inovações ao ordenamento, mas, sim, a partir da atual realidade das ouvidorias públicas federais, estabelecer parâmetros para o reforço das questões de autonomia, cooperação e *accountability*, aproximando-as do uso público da razão.

Percebe-se que há espaço considerável para que as ouvidorias públicas federais avancem em direção às questões supramencionadas, não obstante seus diferentes estágios de desenvolvimento e as especificidades inerentes aos respectivos segmentos de atuação.

A despeito dos possíveis avanços no âmbito de cada Ouvidoria, fica clara a necessidade de edição de norma de natureza infraconstitucional que disponha sobre a organização e as atribuições das unidades de Ouvidoria no âmbito da administração pública federal, de forma a trazer uniformidade a alguns aspectos de natureza mais geral, comuns ao conjunto das ouvidorias. Adicionalmente, que seja capaz de proporcionar organização sistêmica e integração de ação ao conjunto das ouvidorias, com vistas à autonomia de ação, à proteção e promoção de direitos, ao aperfeiçoamento da administração pública e à promoção do controle e participação social.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. (Coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.

_____. (Org.). **Participação em São Paulo**. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando podemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARDOSO, A. S. R. Ouvidoria pública e a democracia. *In*: CARDOSO, A. S. R.; LYRA, R. P. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**: terceira coletânea. Paraíba: Editora da UFPB, 2012.

GOMES, M. E. A. C. Do instituto do *ombudsman* à construção das ouvidorias públicas no Brasil. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB; Curitiba: Editora da UFPR, 2000.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, representação, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.

HOUTZAGER, P.; GURZA LAVALLE, A. Civil society's claims to political representation in Brazil. **Studies in Comparative International Development**, New York, v. 45, n. 1, p. 1-29, Jan. 2010.

KANT, I. **Crítica da razão pura**. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Os Pensadores).

LOPEZ, F. G. *Accountability* e controle social na administração pública federal. *In*: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

_____. Responsabilização e controle social na administração pública federal brasileira. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. v. 10.

LOPEZ, F. G.; LEÃO, L.; GRANGUEIA, M. L. State, third sector, and the political sphere in Brazil: evolution and current scenario. **International Journal of Sociology**, n. 41, v. 2, p. 50-73, 2011.

LYRA, R. P. (Org.). **Autônomas x obedientes**: a ouvidoria pública em debate. Paraíba: Editora da UFPB, 2004.

_____. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. *In*: PINTO, E.; LYRA, R. P. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2009.

_____. *Ombudsman*, Ministério Público e ouvidorias: análise comparativa. *In*: CARDOSO, A. S. R.; LYRA, R. P. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**: terceira coletânea. João Pessoa: Editora da UFPB, 2012.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARISTÓTELES. *Ética a nicômaco*. Brasília: Editora da UnB, 1999.

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1480).

CARDOSO, A. S. R.; LYRA, R. P. (Orgs.). **Novas modalidades de ouvidorias públicas no Brasil**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2011.

_____. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**: terceira coletânea. João Pessoa: Editora da UFPB, 2012.

LIMA NETO, F. **Relação com o Estado na visão das ONGs**: uma sociologia das percepções. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1820). No prelo.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SERRA, R. C. C.; CARVALHO, J. R. C. S.; CARNEIRO, R. *Accountability* democrática e as ouvidorias. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 30, edição especial, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/slSzJf>>.

SILVA, C. B. F. Defensor do povo: contribuição do modelo peruano e do instituto romano do tribunado da plebe. **Revista de Direito e Política**, n. 10, jul./set. 2006.

PARADIGMAS DE OUVIDORIA PÚBLICA E PROPOSTA DE MUDANÇA

Rubens Pinto Lyra

1 CARACTERÍSTICAS DA OUVIDORIA PÚBLICA

1.1 Singularidade e imprescindibilidade

Dois fatores pesaram decisivamente na gênese e na rápida expansão, a partir do final dos anos 1970, dos institutos unipessoais de defesa dos direitos do cidadão e de modernização da administração pública, como o *defensor del pueblo* (denominação do *ombudsman*, na Ibero-América) e, no caso do Brasil, das ouvidorias públicas brasileiras. De um lado, a consolidação da democracia na Península Ibérica influenciou, em particular, o continente latino-americano. Com efeito, os países deste continente, na década de 1980, retomaram, sobre bases novas, a construção de sua institucionalidade jurídico-política, doravante fincada não apenas na democracia representativa, mas também na participativa. De outro lado, o crescimento e a complexidade crescente da burocracia dos Estados democráticos modernos tornaram imperativa a criação dos institutos de defesa da cidadania, supramencionados.

No Brasil, a ouvidoria é 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. Também concorre para tal a sua proximidade com o cidadão, visto que, em número de aproximadamente 4 mil, as ouvidorias estão disseminadas em todos os institutos da administração pública, nos seus três níveis, e nos três poderes de Estado. Destarte, a atuação do ouvidor alcança o âmago da máquina administrativa, possibilitando resgatar 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. Por outro lado, é o conjunto das práticas administrativas que se beneficia da interferência construtiva do ouvidor, na medida em que só ele é dotado de elementos de análise, externos ao gestor, sobre a qualidade daquelas práticas, provenientes de quem é mais autorizado para avaliá-las: o próprio cidadão.

Ademais, somente a ouvidoria tem a faculdade de conferir-lhe

o manto da indumentária pública, ao revestir a sua demanda, originariamente fundada em uma lesão privada, com o múnus público, que é próprio dos atos praticados pelo ouvidor. De sorte que as reclamações e denúncias, por ele formuladas, ao serem admitidas pelo ouvidor, são por ele assumidas, contrapesando a presunção da verdade e fé pública dos servidores do Estado em face do particular (Gomes, 2000, p. 39).

Por fim, ainda que se trate de um órgão da administração pública, a ouvidoria, *por sua natureza*, não é dotada de poderes administrativos, nem de correição. Tampouco lhe compete a defesa dos direitos do cidadão no âmbito judicial, sendo esta função exercida pelo Ministério Público (MP). Com efeito, a rejeição, em 1987, do *ombudsman/defensor del pueblo* – existente nos demais países de expressão da América Latina –, pelo Congresso Constituinte, foi acompanhada da atribuição ao MP das funções exercidas, naqueles países, pelos titulares do instituto em comento:

velar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta constituição; [assim como] pela proteção do meio ambiente e de outros direitos interesses difusos e coletivos (Brasil, 2014, art. 127, incisos II-III).

[pela] defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 2014, art. 129, incisos IV-VI).

Assim, à ouvidoria compete a defesa e a promoção dos direitos do cidadão, *apenas no âmbito administrativo*. Contudo, seu papel não se restringe a zelar pela legalidade dos atos praticados pelo gestor. Diferentemente do Ministério Público, o ouvidor tem a prerrogativa de examinar o mérito dos atos praticados com base no poder discricionário do administrador, manifestando-se a respeito sempre que julgar oportuno.

Dessarte, a ouvidoria encarna, também de forma singular, o que se convencionou chamar de *magistratura da persuasão*. Eis que:

A atuação do ouvidor não é contenciosa, ou seja, sua atividade não é jurisdicional. Portanto, não está ligada a procedimentos de procuradoria jurídica ou de auditoria. A sua ação não é coercitiva, atuando movido pela sua moral, pelo respeito adquirido através da imparcialidade de suas ações. É de fato um poder sem poderes, que desta própria condição paradoxal concretiza sua base de apoio e força (Wleide, 1995, p. 70).

1.2 Modelo hegemônico de ouvidoria: subordinada e clientelista

A rejeição do *ombudsman* pelo Congresso Constituinte dá origem à disseminação das ouvidorias públicas, iniciada em 1991, com a criação da Ouvidoria-Geral do Paraná. Portanto, as ouvidorias foram criadas para funcionar, no âmbito administrativo, como sucedâneo do mencionado *ombudsman*. Contudo, a expansão das ouvidorias ocorreu de forma voluntarista e espontânea, reproduzindo, regra geral,

os ingredientes autoritários da ouvidoria paranaense. Estes, em tese, incompatíveis com a idoneidade daquele instituto, mas que terminaram por conferir a moldura institucional da ampla maioria das ouvidorias.

Como resultado desse processo, 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.

Na dicção de Manoel Eduardo Gomes, primeiro ouvidor público do Brasil,

Hoje, quando um cidadão, vítima de lesão de um direito, procura os serviços de uma ouvidoria pública, não tem recursos para saber se estará diante de um mero balcão de reclamações, ou de um ombudsman com poderes, prerrogativas e competências para uma efetiva e exitosa defesa do que se convencionou denominar de “boa administração” (Gomes, 2014a, p. 7).

Nas seções a seguir, analisar-se-ão sucessivamente: *i*) algumas das ouvidorias públicas mais representativas do Brasil, confrontando-as com as características ideais de uma ouvidoria autônoma e democrática; *ii*) os pressupostos para um sistema de ouvidorias com aquelas características; *iii*) o conteúdo da Sugestão Legislativa nº 14/2014, em tramitação na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa no Senado Federal; *iv*) os obstáculos político-institucionais para a institucionalização de um sistema nacional de ouvidorias, como o proposto pela sugestão legislativa em comento; *v*) a relação entre democracia, participação e ouvidoria pública; e *vi*) as reflexões conclusivas.

2 ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL E DAS ATRIBUIÇÕES DE OUVIDORIAS PÚBLICAS PARADIGMÁTICAS

2.1 A Ouvidoria-Geral do Paraná: governamental, subordinada e desprovida de legitimação social

A Ouvidoria-Geral do Paraná, criada pelo Decreto nº 22, de 15 de março de 1991 (Paraná, 1991), e reestruturada pelo governador Jaime Lerner, por meio do Decreto nº 468, de 1º de março de 1995, é a mais antiga ouvidoria em funcionamento do Brasil e aquela que mais influenciou o formato das ouvidorias públicas brasileiras, notadamente as estaduais e as municipais. É um órgão governamental, pois o seu

titular é nomeado pelo governador do estado, podendo ser demissível *ad nutum*. Esta nomeação se dá sem qualquer consulta à sociedade. Em lugar desta, neste modelo de ouvidoria, quem é consultado para opinar sobre a nomeação do seu titular é a base político-partidária da coligação dos partidos no poder. Por outro lado, não existe um conselho consultivo para monitorar as atividades da ouvidoria.

A Ouvidoria-Geral do Paraná funciona, antes de tudo, como um órgão de modernização administrativa, subsumida à racionalidade instrumental – tema que será abordado na seção 3 –, como é regra nas ouvidorias subordinadas ao gestor. Em sua versão inicial, esta ouvidoria acumulava funções de auditoria e de supervisão de licitações, atribuições que nada têm a ver com as atribuições próprias de ouvidoria. Tais distorções foram eliminadas e não fizeram escola (Gabardo, 1993, p. 28-29).

O modelo de ouvidoria *obediente*, em que pese não encontrar defensores no ambiente acadêmico, obteve, no âmbito político e dos ouvidores, largo respaldo. Porém, *fora dele*, a falta de autonomia desse instituto raramente tem sido admitida, sendo objeto de posicionamentos ambíguos e contraditórios. Veja-se o que comenta a respeito o atual presidente da Associação Brasileira de Ouvidores (ABO), Edson Luiz Vismona:

nossos ouvidores exercem o controle interno da administração e, não obstante serem nomeados pelos chefes do Poder Executivo (federal e estaduais), atuam com autonomia e independência (Vismona, 2003a).

Mesmo quando não têm mandato, a ABO considera que eles têm todos os requisitos por ela defendidos (Vismona, 2003b).

Então plenamente identificado com essa tese, João Elias de Oliveira, ex-presidente da ABO, considerava que as ouvidorias subordinadas, portanto, com o ouvidor demissível *ad nutum*, deviam ser valorizadas

como algo aqui gerido e desenvolvido, e muito mais eficaz, objetivo e prático, comparativamente com os diversos escritórios de *ombudsman* internacionais, que distanciam-se dos problemas do cotidiano das populações mais necessitadas e, incoerentemente, transformam-se em mais um organismo burocrático na estrutura de governo (Oliveira, 2005, p. 47).

Se as ouvidorias aqui mencionadas chegaram a esse grau de objetividade e eficácia, isto se deveu, na opinião de Oliveira, ao fato de que

no trilhar em busca de um caminho adequado à nossa realidade, a ouvidoria brasileira esqueceu as teorias acadêmicas e as sólidas exigências impostas ao *ombudsman* inspirador. Procuramos um caminho e implementamos um desenho que se mostrou eficiente e condizente como cotidiano operacional e cultura de nossos organismos (Oliveira, 2005, p. 48).

2.2 A pioneira Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo: externa, autônoma e vinculada ao Poder Executivo

2.2.1 As inovações

O Centro Santo Dias de Direitos foi o “o embrião da maior e mais bem-sucedida experiência brasileira de controle social da atividade policial: a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo” (Toneto, 2000, p. 200). Esta, como outras ouvidorias de polícia de destaque, dotada de autonomia e com natureza democrática, foi gerada pelo impulso de entidades e de movimentos sociais ligados aos direitos humanos.

Setores influentes da sociedade paulista, em face do crescimento da violência policial, pressionaram o então governador de São Paulo, Mário Covas, para que ele criasse uma ouvidoria de polícia independente. Destarte, Covas assinou, no dia 1º de janeiro de 2005, o Decreto nº 39.900 – o primeiro de sua administração –, que instituiu a referida ouvidoria. Mas foi a repercussão, nacional e internacional, alcançada pelo caso da Favela Naval, transmitido posteriormente pela Rede Globo, em que policiais agrediram, em inspeção realizada em via pública, vários cidadãos indefesos, matando um deles, que obrigou o governo a agilizar a institucionalização, por lei, da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo.

Ressalte-se, além das características democráticas de sua criação, outros aspectos dessa ouvidoria que introduziram elementos inovadores no modelo de ouvidoria em estudo.

- 1) Titular da ouvidoria externo às corporações fiscalizadas nas instituições policiais e em outras ligadas à área da justiça e da segurança, esta é uma característica necessária à ouvidoria, pois o ouvidor pode atuar sem amarras corporativas, tão fortemente entranhadas naquelas instituições. E, conseqüentemente, gozar de mais confiança dos cidadãos que a ela necessitam recorrer.
- 2) Ouvidor escolhido a partir de uma lista tríplice elaborada por um órgão externo ao Poder Executivo, independente deste, o Conselho Estadual de Defesa da Pessoa Humana (Condepe), quase exclusivamente composto por prestigiosas entidades da sociedade civil comprometidas com aqueles direitos. Mas não basta que a lista tríplice provenha da sociedade civil, é necessário que o órgão que a elabora seja, como o Condepe, idôneo, representativo e efetivamente comprometido com a cidadania, sem viés corporativo ou partidário.
- 3) Mandato para o ouvidor com direito a uma recondução para o cargo. O mandato é uma das características de uma ouvidoria independente. Mas também é necessário que o titular de ouvidoria não se perpetue anos a fio à frente desta. Assim, o órgão que dirige não será afetado pelo

personalismo e pela permanência de um mesmo círculo de pessoas e de interesses na condução da ouvidoria.

- 4) Conselho consultivo composto de personalidades atuantes na área da segurança e dos direitos humanos. O conselho consultivo, ausente na grande maioria das ouvidorias, é peça indispensável em uma ouvidoria democrática, pois é por meio deste que a sociedade pode propor diretrizes para o funcionamento da ouvidoria, avaliar seu funcionamento e servir de veículo de transmissão de reclamações, cobranças e denúncias provenientes da sociedade. O conselho consultivo tem uma importância ainda mais acentuada nas ouvidorias corporativas – naquelas em que seus titulares integram, necessariamente, a instituição fiscalizada, como as ouvidorias do Ministério Público e do Poder Judiciário. Com efeito, sua existência é um antídoto ao corporativismo, já que as manifestações da sociedade, veiculadas pelo conselho supramencionado, podem obrigar o ouvidor a, se necessário, contrariar interesses e posturas, alimentados pelo corporativismo existente na instituição que fiscaliza.

As ouvidorias da área de segurança e de justiça estão voltadas primordialmente para a defesa dos direitos humanos, necessariamente vinculada à racionalidade dialógica. Contudo, a consecução dessa finalidade só pode ocorrer caso a ouvidoria tenha independência, sob pena de não poder realizá-la, caso em que sua credibilidade fica comprometida.

2.2.2 As limitações

Essas dizem respeito, sobretudo, à questão da autonomia. Examinar-se-á primeiramente as que dizem respeito à *autonomia política*, isto é, ao grau de independência do ouvidor em relação ao órgão fiscalizado. O fato de o ouvidor escolhido provir de um órgão idôneo e independente, como o Condepe, relativiza bastante a dependência em relação a quem nomeia o ouvidor – no caso em espécie, o governador do estado de São Paulo –, mas não a elimina, visto que o governador pode escolher, entre os membros da lista tríplice, alguém que, eventualmente, seja dotado de escassa representatividade. Assim, a lei que rege a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo assegura, do ponto de vista jurídico, legitimidade a este tipo de escolha. Destarte, o titular do Poder Executivo pode não escolher quem quer, mas também não nomeia quem não quer.

Há vários relatos de ouvidorias que seguem o padrão de escolha do ouvidor mediante lista tríplice, casos em que o candidato a este cargo, não sendo politicamente representativo, encontra resistência à sua nomeação. Por seu turno, o fato de o governante dispor da margem de manobra conferida pela lista tríplice pode *amaciar* os candidatos interessados em ocupar a vaga do ouvidor, menos sensíveis a preocupações com princípios ou de natureza programática. Por isso, continua válida a proposta veiculada desde 2004.

Quando não for possível instituir a escolha do ouvidor, unicamente pelos Conselhos, que, pelo menos, se imponha limites à vontade discricionária dos governantes (ou dos parlamentares, quando for o caso). A estes seria concedido o poder de escolha do titular da ouvidoria, somente quando o candidato mais votado não alcançar cinquenta por cento dos votos (Lyra, 2004, p. 149).

A outra face da autonomia é de natureza financeira e administrativa. Relatos dramáticos têm sido divulgados sobre a falta de compromisso dos governantes em relação às ouvidorias. Eloquente a este respeito é o depoimento de Firmino Fecchio, que considerou ter sido boicotada a sua atuação *peelo governo do estado de São Paulo quando ouvidor de polícia daquele estado*.

Foi declarada guerra. Passamos vários meses, eu e os funcionários, nos cotizando para comprar material de escritório. Todo o nosso mobiliário foi doado. Nunca recebemos um computador da administração estadual. Não adianta dizer que o ouvidor tem autonomia e não tem um tostão sequer par custear as despesas mínimas (Ex-ouvidor..., 2003).

Isso ocorre precisamente porque não há *dispositivos legais que assegurem a autonomia administrativa e financeira* das ouvidorias. Impõe-se, portanto, que, à maneira das ouvidorias das cidades de São Paulo e de Curitiba, recentemente revigorada com um novo arcabouço legal, essa autonomia seja assegurada *sob pena de responsabilidade*.

2.3 A Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: externa, autônoma e vinculada à Defensoria Pública

Desobedecer-se-á, nesse caso, à ordem cronológica na análise dos modelos de ouvidoria, em virtude da proximidade desse modelo com o da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. Com efeito, a ouvidoria agora estudada aprofunda e complementa, com as peculiaridades que lhe são próprias, as características de autonomia e participação democrática presentes na ouvidoria de polícia paulista.

A Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 998, de 1º de janeiro de 2006, posteriormente alterada pela Lei Complementar Federal nº 132, de outubro de 2009. Tal como a Ouvidoria de Polícia desse estado, a Ouvidoria da Defensoria Pública também resultou da mobilização da sociedade civil. Mobilização ainda mais intensa, já que envolveu 440 entidades, lideradas pelo Condepe (Cardoso, 2012, p. 177). O desenho institucional da Ouvidoria da Defensoria Pública recupera as características essenciais do desenho institucional da Ouvidoria de Polícia de São Paulo: ouvidor externo, escolhido por colegiado independente, mediante a elaboração de lista tríplice submetida ao Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e ao Conselho Consultivo. Mais vai adiante no que se refere ao *status* do ouvidor, similar ao dos que integram os cargos de direção de mais alto nível na defensoria.

Ademais, traz importantes inovações no que diz respeito à participação da sociedade na Ouvidoria da Defensoria Pública e na própria defensoria. Assim, o usuário pode participar das conferências da defensoria pública, que têm por objetivo recolher propostas dos diversos segmentos sociais para elaborar o Plano Anual de Atuação e a Proposta Orçamentária. E, mesmo não integrando os colegiados da ouvidoria e da defensoria pública, qualquer cidadão pode fazer uso da palavra no chamado “momento aberto” das reuniões do Conselho Superior da Defensoria Pública, debatendo temas de interesse institucional. Este mecanismo representa uma forma avançada de participação popular e, junto com os demais, torna a experiência da Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo a mais vigorosa e abrangente levada a cabo sob os auspícios de uma ouvidoria pública brasileira (Fernandes, 2009, p. 323-324).

2.4 A Ouvidoria-Geral do Município de Santo André: externa, autônoma e sem vínculo com os poderes municipais

Essa ouvidoria foi criada pela Lei nº 7.877, de 30 de agosto de 1999, e modificada pela Lei nº 8.706, de 22 de dezembro de 2004. A norma que a instituiu proclama sua autonomia financeira e administrativa, “sem vínculo de subordinação a nenhum poder constituído” (São Paulo, 1999, art. 1º), o que a identifica, de forma incontestável, com o perfil da ouvidoria de natureza autônoma e democrática. A análise mais detida dos elementos específicos que a caracterizam confirmam esta identificação. O primeiro deles diz respeito ao seu processo de institucionalização. Decerto, quem o desencadeou foi o Poder Executivo, mas não por acaso: seu titular era o então prefeito Celso Daniel, que assim agiu em razão de seu forte vínculo com os movimentos sociais. Foi a credibilidade suscitada pela sua proposta de ouvidoria que conduziu o Fórum das Entidades Populares – composto das entidades de maior representação no município – a, mais que apoiar, mobilizar-se pela instituição desta ouvidoria, empenhando-se para que ela viesse a incorporar os traços característicos das ouvidorias de natureza autônoma e democrática (Gelman, 2014).

Entre esses traços, destacam-se: o *status* do ouvidor, equivalente ao de secretário municipal, e a forma de escolha do titular da ouvidoria, *sui generis* e a mais avançada, tanto do ponto da legitimação democrática do ouvidor quanto de seu grau de autonomia – os dois aspectos dialeticamente imbricados. Assim, o ouvidor de Santo André é escolhido, exclusivamente, por um colegiado das entidades da sociedade civil, supramencionadas, com mandato de dois anos, admitida uma única recondução para mandato consecutivo. Destarte, desata-se o nó górdio que compromete a legitimidade das ouvidorias, em tese, autônomas e democráticas. Com efeito, preserva-se, de um lado, a nomeação do ouvidor da participação institucional, eivada dos vícios, anteriormente exposta, e, do outro, uma representação

societária deformada pela manipulação política. Ademais, é explicitamente exigida a desfiliação do titular da ouvidoria de partido político.

Em que pese a contribuição, de elevado quilate, da ouvidoria de Santo André para a construção do desenho institucional da ouvidoria pública, autônoma e democrática, esta deixa a desejar, ao nível de sua finalidade e dos meios de que se dota para realizá-la. Diferentemente das ouvidorias independentes anteriormente estudadas, a Ouvidoria de Santo André consagra, na norma que a criou, preponderantemente, o objetivo de aprimorar a prestação de serviços (art. 1º, inciso II) da cidade, podendo, inclusive, para tanto, *realizar inspeções*.

A norma em questão omite-se, portanto, à defesa do cidadão, o que denota sua filiação preponderante à racionalidade instrumental. Registre-se que tal lacuna foi, posteriormente, em parte, sanada, com essa ouvidoria tendo sua competência ampliada para a apreciação de “decisão, ato ou recomendação que, apesar de legal, seja injusto, arbitrário, discriminatório, negligente ou opressivo” (São Paulo, 1999, art. 1º, § 1º, inciso IV). Contudo, a ênfase colocada na lei que a instituiu, no monitoramento dos serviços da cidade, evidencia, na sua conformação, a subalternidade da defesa de direitos em relação às questões legais e administrativas.

Essa linha de ênfase em questões burocrático-administrativas, limitadoras dos direitos do cidadão, manifesta-se, por exemplo, quando a norma que a rege somente admite que se reclame de seus serviços após se esgotarem as instâncias administrativas da prefeitura; apenas quando as reclamações são formuladas por escrito e, exclusivamente, “pelo interessado diretamente afetado” (São Paulo, art. 2º, 999).

O dispositivo legal aqui referido não prevê avaliações de natureza qualitativa, de caráter mais geral, nem um comportamento *proativo* da ouvidoria, indo nos bairros buscar a identificação de problemas de caráter comunitário, que não podem ser evidenciados tão somente, nem principalmente, pelo interessado diretamente afetado. Consequentemente, não se confere a esta ouvidoria a prerrogativa de avaliar as políticas do órgão em que ela atua. Determina-se apenas a prestação anual de contas ao colegiado que escolheu o ouvidor, “contendo informações sobre suas atividades e sobre a execução orçamentária e financeira do órgão” (São Paulo, art. 9º, 1999).

2.5 A Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo: externa, autônoma e vinculada ao Poder Executivo

Essa ouvidoria foi instituída pelo Decreto Municipal nº 40.248, de janeiro de 2001, logo substituído pela Lei Municipal nº 13.167, de 5 de julho de 2001. A ouvidoria em comento, nos termos do art. 1º da supramencionada lei, é “órgão independente” [que goza de] “autonomia financeira, orçamentária e funcional”

(São Paulo, 2001). Esta é a primeira ouvidoria brasileira a ser detentora das diferentes modalidades de autonomia aqui referidas. Ainda de acordo com o art. 1º, sua jurisdição abarca “inclusive as empresas públicas e sociedades nas quais o município detenha capital majoritário, e entidades privadas de qualquer natureza que operem recursos públicos, na prestação de serviços à população” (São Paulo, 2001). A Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo é, possivelmente, a única ouvidoria brasileira detentora de atribuições tão abrangentes.

A Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo também inova com o órgão que elabora a lista tríplice de candidatos a ouvidor, a Comissão de Direitos Humanos do município, composta por uma maioria de órgãos da sociedade, todos ligados a esta área. O ouvidor detém mandato de dois anos, podendo ser “reconduzido ao cargo uma única vez, por igual período” (São Paulo, art. 4º, *caput*, e § 1º). Esta forma de escolha é semelhante, *mutatis mutandis*, àquela adotada pela Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, cujo ouvidor é escolhido, como já visto, pelo Condepe.

A ouvidoria em estudo prevê, igualmente, um conselho consultivo, composto de onze membros, presidido pelo ouvidor (São Paulo, art. 12, 2001). O único senão reside no fato de que o conselho consultivo tem seus membros nomeados pelo prefeito de São Paulo (São Paulo, 2001, art. 12, § 1º, 2001), o que não chega a ferir a autonomia da ouvidoria, tratando-se de um órgão sem poder deliberativo.

Vê-se que o elenco das inovações introduzidas pela Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo a coloca em uma posição de vanguarda entre as ouvidorias brasileiras. Por outro lado, sua estreita vinculação com um órgão de direitos humanos, de cuja indicação provém seu ouvidor, aponta para a preponderância, nessa ouvidoria, da racionalidade dialógica. Ademais, suas atribuições não estão circunscritas apenas ao “aprimoramento da máquina administrativa” (São Paulo, art. 2º, inciso VII, 2001). Ela recebe e apura “denúncias (...) sobre atos considerados ilegais, arbitrários, desonestos ou que contrariem o interesse público” (São Paulo, art. 2º, inciso I, 2001).

2.6 A Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais: externa, híbrida e vinculada ao Poder Executivo

Essa ouvidoria foi instituída pela Lei nº 15.298, de 6 de agosto de 2004, e regulamentada pelo Decreto nº 45.722, de 6 de setembro de 2011. Trata-se da única ouvidoria, de âmbito estadual, dotada de significativos elementos de autonomia. O art. 2º da supramencionada lei não deixa dúvidas a respeito, ao proclamar, em seu § 3º, que “O ouvidor-geral do estado atuará com independência, não tendo subordinação hierárquica a nenhum dos poderes de estado ou a seus membros” (Minas Gerais, 2004).

A lei que criou a ouvidoria estadual mineira também confere mandato fixo e estabilidade ao seu titular, aspectos indispensáveis à sua efetiva independência perante o gestor. Da mesma forma, garante à ouvidoria autonomia no campo administrativo, orçamentário e financeiro, dispositivo incomum na ouvidoria pública brasileira. Por fim, o *status* do ouvidor está à altura da autonomia e do prestígio conferido à ouvidoria em estudo: o de secretário de Estado.

Não obstante, o modelo de ouvidoria de Minas Gerais não rompe com um *aspecto essencial* de fidelização do titular da ouvidoria: a indicação de seu nome e a sua nomeação são feitas segundo a livre e discricionária vontade do governador, sendo, regra geral, indicado um correligionário deste. É bem verdade que a nomeação do ouvidor-geral do Estado está sujeita à ratificação do nome proposto pela Assembleia Legislativa, a qual, embora formal, confere certa legitimação democrática à escolha do Poder Executivo.

Outro aspecto inovador na ouvidoria mineira refere-se às chamadas *ouvidorias especializadas*, assim denominadas porque não são setoriais como as ouvidorias dos demais estados, que cuidam de cada um dos setores da atuação deste, subordinados ao ouvidor-geral. As diferenças entre umas e outras são significativas.

- 1) Os titulares das ouvidorias especializadas (polícia, sistema penitenciário, educação, saúde e ambiental) têm *status* de secretário-adjunto de Estado, em contraste com o caráter subalterno das ouvidorias denominadas setoriais.
- 2) São escolhidos “a partir de lista tríplice do Conselho Estadual relacionado à sua área de atuação” (Minas Gerais, art. 9º, § 1º, 2004).
- 3) Os ouvidores “terão mandato de dois anos, admitida uma recondução por igual período” (Minas Gerais, art. 9º, § 4º); disporão de autonomia, conferida a partir de sua escolha por um *colegiado* externo (os conselhos estaduais) ao *órgão* fiscalizado (o governo estadual), ainda que com participação deste na referida escolha, mediante a nomeação, pelo governador, a seu critério, de um dos indicados na lista tríplice.

Contudo, examinando de mais perto a autonomia conferida aos ouvidores especializados – autonomia restrita ao aspecto político, isto é, à relação de independência entre o ouvidor e o governo –, constatou-se o caráter *híbrido* da ouvidoria do estado de Minas Gerais. Quer dizer, nela estão amalgamados os ingredientes de autonomia e de subordinação a seguir.

- 1) Os conselhos da área em que atua o ouvidor nem sempre albergam maioria de entidades independentes do governo estadual. O Conselho Estadual de Defesa Social, por exemplo, tem uma maioria composta de entidades estatais. Dos doze membros, apenas quatro provêm da sociedade civil.

- 2) Os critérios para a seleção de candidatos a ouvidor são definidos por comissão nomeada pelo governo.
- 3) Existem várias formas de ingerência da ouvidoria na atuação dos ouvidores especializados, que impõem sérios limites a sua proclamada autonomia, a começar pelo dispositivo genérico “sob a orientação do ouvidor-geral”, que precede o elenco de atribuições deferidas a cada ouvidor especializado. O ouvidor-geral tem, especificamente, competência para avocar processos em análise nas ouvidorias especializadas e para determinar aos ouvidores especializados a execução de “atribuições correlatas”.

Vê-se que, na prática, a autonomia genericamente conferida aos ouvidores especializados é diminuta: esta se exercita somente nos limites da orientação definida pelo ouvidor-geral, que pode ser mais ampla ou mais restritiva, dependendo da personalidade, das convicções e das idiossincrasias do ouvidor-geral do estado de Minas Gerais.

Registre-se, por fim, que nem todas as ouvidorias especializadas têm os seus titulares escolhidos por conselho de sua respectiva área. O ouvidor de Fazenda, Patrimônio e Licitações é nomeado pelo governador do estado, sem que a sociedade participe de sua escolha.

2.7 A Ouvidoria-Geral de Curitiba: externa, autônoma e vinculada ao Poder Legislativo

A Ouvidoria-Geral de Curitiba foi criada pelo então prefeito Roberto Requião, por meio do Decreto nº 215, de 21 de março de 1986. À época, cogitava-se instituir um órgão cujas características fossem as mais próximas possíveis do instituto do *ombudsman/ defensor del pueblo* (Gomes, 2000, p. 1-9). Assim, o ouvidor designado para implantá-la e para desta ser o primeiro titular, o jovem advogado Manoel Eduardo Camargo e Gomes, redigiu a minuta do decreto que a criou na perspectiva de que o referido ato normativo não tardasse a dar lugar a uma ouvidoria criada por lei municipal, autônoma e democrática.

Contudo, foi preciso esperar nada menos que 27 anos para que, novamente por iniciativa de Manoel Eduardo Gomes, o município instituisse uma ouvidoria com as características aqui descritas. Com efeito, a Lei nº 14.223/2013 revigorou a ouvidoria curitibana, nesta destacando-se os seguintes aspectos: *i*) ouvidor com *status* e remuneração de secretário municipal; *ii*) titular da ouvidoria, escolhido por órgão – a Câmara Municipal – independente do Poder Executivo e com atribuição de mandato certo; *iii*) amplos poderes de investigação, com competência para receber e apurar denúncias, devendo as informações por este órgão solicitadas serem prestadas pelo gestor municipal, sob pena de responsabilidade; *iv*) autonomia administrativa e financeira; e *v*) recebimento de reclamações e denúncias, não apenas em virtude de falhas administrativas, mas também – em

contraste, nesse aspecto, com as limitações da Ouvidoria de Santo André – por “erro ou violação dos princípios constitucionais e da Lei Orgânica do Município de Curitiba” (Curitiba, 2013).

O revigoramento da ouvidoria de Curitiba, com os ingredientes democráticos que a qualificam, já descritos, representa uma importante conquista política no sentido do fortalecimento do modelo de ouvidoria autônoma e democrática. Traz, portanto, contribuição significativa para a construção do perfil de ouvidoria a ser adotado por um sistema nacional de ouvidorias, autônomas e democráticas.

Impõe-se, contudo, algumas observações, com vistas, primeiramente, à boa compreensão da diferença *de natureza* entre a ouvidoria autônoma e democrática e o instituto do *ombudsman/defensor del pueblo*. As ouvidorias – mesmo aquelas que incorporam importante grau de autonomia e de legitimação democrática – terão sempre uma diferença *irredutível, de natureza qualitativa*, em relação ao *ombudsman*: estas atuam apenas na esfera administrativa, exclusivamente, como uma *magistratura da persuasão*; quem tem competência, no Brasil, no âmbito judicial, para zelar pelo respeito aos direitos fundamentais contra atos do poder público, lesivos a estes direitos, quanto para corrigir as políticas públicas que os contrariem, é o Ministério Público. Portanto, no Brasil, as funções clássicas do *ombudsman/defensor del pueblo* são repartidas entre as ouvidorias e o Ministério Público. Esta repartição, quando virtuosa, consubstancia uma “complementaridade dialética” no exercício daquelas funções por esses dois institutos (Lyra, 2010, p. 126).

Além dessa primeira questão, que diz respeito ao conjunto de ouvidorias, três outras se relacionam com as limitações referentes à legitimação democrática das ouvidorias, que, como a do município de Curitiba, têm os seus titulares escolhidos pelo Poder Legislativo, seja este municipal, seja estadual. A *primeira* decorre da notória influência do clientelismo e de concepções ideológicas conservadoras, largamente predominantes nas Casas Legislativas brasileiras. Assim, estas dificilmente designam, para o cargo de ouvidor, cidadãos que tenham uma visão crítica das práticas dominantes do *establishment* político brasileiro (Lyra, 2004).

A *segunda* questão: existe uma perversão onipresente nas escolhas feitas pelos Legislativos, sejam estes municipais ou estaduais, derivada do deletério sistema político-eleitoral vigente no Brasil – o processo de escolha de ouvidores por aquelas Casas Legislativas é, frequentemente, determinado pela posição dos vereadores ou deputados em relação ao titular do Poder Executivo. Assim, o candidato a ouvidor será escolhido conforme a correlação de forças: se a maioria dos legisladores for contra o governo, escolherá alguém que se oponha a este; mas se for a favor, optará por quem não assuma posições críticas em relação ao governante de plantão. Tais razões levam, não raramente, os parlamentares a escolher os integrantes menos representativos, menos votados da lista tríplice, mas dotados de um perfil ideológico

e de afinidade partidária consentâneos com os *critérios* de escolha do ouvidor, aqui comentados (Lyra, 2004, p. 148-149).

A ouvidoria de Curitiba apresenta ainda uma *terceira* importante limitação, que diz respeito à participação da sociedade na escolha do ouvidor. A lista tríplice, diferentemente do que ocorre com a quase totalidade das ouvidorias que a adotam, não é composta exclusiva, ou majoritariamente, de entidades da sociedade. A participação desta na indicação do ouvidor se dá na proporção de um terço, já que a lista tríplice em comento é elaborada, conjuntamente, pela Câmara Municipal, pelo prefeito municipal e por representantes da sociedade civil. Muito distante, como se vê, do elevado grau de legitimidade conferida à escolha do ouvidor na municipalidade de Santo André. Desta participam apenas as entidades (as mais representativas) da sociedade civil, sendo, *ipso facto*, livre da interferência dos poderes municipais, seja na indicação dos candidatos a ouvidor, seja em sua escolha final.

Por fim, sobressai-se uma lacuna importante no desenho institucional da ouvidoria em análise: a ausência de um conselho consultivo, de importância capital para que a população possa formular diretrizes para a atuação da ouvidoria, avaliar seu desempenho, denunciar suas eventuais omissões e, se for o caso, sugerir iniciativas que assegurem o respeito, pelo município, dos direitos do cidadão.

A lei municipal que redesenhou, com as características aqui analisadas, a Ouvidoria-Geral de Curitiba se encontra presentemente em processo de revisão, por parte da Câmara Municipal daquela cidade, objetivando tornar mais representativa a formação da lista tríplice dos candidatos a ouvidor. Nessa perspectiva, esta seria elaborada, tão somente, por um conjunto de entidades de maior representatividade da sociedade civil (Gomes, 2014b).

3 PRESSUPOSTOS DE UM SISTEMA DE OUVIDORIAS AUTÔNOMAS E DEMOCRÁTICAS

3.1 A racionalidade preponderante da ouvidoria pública

Na ouvidoria pública, a função desta e a sua estrutura são indissociáveis. É, pois, necessário, para o bom desempenho deste órgão, estabelecer um arranjo institucional que compatibilize o formato da ouvidoria com as prerrogativas do ouvidor e os princípios que ela pretende alcançar. Gomes (2012, p. 49) lembra os dois princípios que podem conformá-la: o da eficiência, voltado a uma *racionalidade instrumental*, e o da participação, que se expressa na *racionalidade de tipo comunicacional, dialógica*. A participação pode levar à eficiência, mas a racionalidade de ambas é distinta.

Assim, se definido como preponderante o princípio da eficiência, deve-se confiar a ouvidoria a especialistas, tendo o acesso à função de ouvidor caráter restrito.

Se, ao contrário, for definido como preponderante a ampla participação, é necessário conceber uma conformação estrutural da ouvidoria que albergue mecanismos de natureza democrática na estruturação da ouvidoria, a começar pelo processo de escolha do ouvidor. Nesse caso, o interesse público estaria diretamente ligado à materialização da participação popular, em um grau mais amplo (Gomes, 2012, p. 49). Sob tal ótica, ao ouvidor se confere papel político *latu sensu*, competindo-lhe avaliar não só a legalidade dos procedimentos administrativos e a eficiência da gestão, mas, sobretudo, a adequação das políticas públicas e dos atos do gestor ao respeito aos direitos da cidadania e à moralidade pública.

Entende-se, como Gomes (2012), que não há como descartar uma racionalidade preponderante. Nesse sentido, fica patente a indissociabilidade entre o formato autônomo e democrático de ouvidoria autônoma e a preponderância da racionalidade de tipo comunicacional ou dialógica, que privilegia a defesa e a promoção dos direitos do cidadão, a inclusão social e a participação popular. Mas é possível contemplar, em uma mesma ouvidoria, os dois tipos de racionalidade – conforme comprova a prática de muitas ouvidorias no Brasil – superando-se, dialeticamente, a tensão entre as duas, desde que se defira, claramente, a uma delas, papel hegemônico. Assim procedendo, a ouvidoria pode funcionar, ao mesmo tempo, como ferramenta de gestão e instrumento da participação popular.

3.2 As características de um sistema nacional de ouvidorias

Considerar-se-á impertinente a posição dos que defendem que a ouvidoria brasileira não comporta um sistema com características comuns a todas as ouvidorias (Silva, 2012, p. 48). Não se trata, obviamente, de submetê-las ao *leito de Procasto*, como se fora uma camisa de força a enquadrar todas elas em um modelo único de ouvidoria, no sentido de uma formatação detalhada e acabada que valha para todas. Não se propõe a conformação das ouvidorias a um modelo, no sentido aqui descrito. E sim a um *perfil* que lhes seja comum.

Tal sistema respeita a diversidade das ouvidorias públicas, que comportam diferentes graus de influência, conforme a modalidade de ouvidoria, das duas racionalidades neste capítulo estudadas. Não obstante, as características de autonomia em relação ao órgão fiscalizado e de participação da sociedade na ouvidoria, assim como um elenco básico de prerrogativas a serem deferidas aos ouvidores, são *ínsitas* à condição de um órgão de controle social idôneo.

Todas as ouvidorias públicas brasileiras pretendem ser legítimas porta-vozes da sociedade. Mas não podem sê-las se seus titulares forem escolhidos por critérios definidos pelo gestor – que sejam técnicos ou políticos, ou uma mescla destes – e se às ouvidorias não forem asseguradas as prerrogativas já referidas. Destarte, um sistema nacional de ouvidorias públicas deve, no essencial, limitar-se a acolher, no

texto legal que lhe dê forma, as características de um instrumento idôneo de controle social, supramencionadas, com a indicação dos órgãos que lhe são indispensáveis e da forma de relacionamento do Estado com o cidadão. Em suma, um *padrão mínimo* que sirva apenas como *substrato básico* para a estruturação das diferentes ouvidorias existentes no país.

O Brasil é o único país de expressão da América Latina que não recepcionou, no seu ordenamento jurídico, a figura do *ombudsman*, nesse continente denominado de *defensor del pueblo* (defensor do povo). O Instituto Latinoamericano de Ombudsman Defensor del Pueblo (ILO), atento às peculiaridades brasileiras na matéria, posicionou-se, na Declaração de Valparaíso (Chile), de dezembro de 2013, sobre as condições para o reconhecimento da ouvidoria pública como *defensora del pueblo* brasileira, instando “a los poderes constituidos en la República Federativa del Brasil, a establecer un sistema de ouvidorias públicas autónomas y democráticas – con un Ouvidor General dotado de prerrogativas propias del Defensor del Pueblo latinoamericano” (ILO, 2013).

Fica evidente que a posição de quem defende ouvidorias independentes é a de empenhar-se para que a realidade de subordinação das ouvidorias, dominante no país, dê lugar a um sistema de ouvidorias autônomas. Contrastando com essa postura, a Associação Brasileira de Ouvidores entende que “o nosso modelo de ouvidoria deve ser preservado” e que as “teorias acadêmicas” (Oliveira, 2005, p. 52), consideradas pelos dirigentes daquela entidade distantes da nossa realidade, tenham sido esquecidas. Assim, a ouvidoria seria a melhor alternativa para o Brasil, “mesmo sem a necessária independência (...) contrariando os arautos da crítica e os inconformados com a ausência de purismo importado” (Oliveira, 2005, p. 52).

Essa veemente defesa do *statu quo* mostra-se contraditória com a proposta de instituição “no Brasil, de uma ouvidoria dos direitos do cidadão, com total autonomia e independência, eleita pelo Parlamento, detendo orçamento próprio, sem prejuízo da manutenção e aprimoramento das ouvidorias existentes como controle interno da administração pública” (Vismona, 2005, p. 21).

Com efeito, o *turismo importado* e a *influência externa* são considerados deletérios quando se trata de “aprimorar” as ouvidorias brasileiras, cuja necessidade de autonomia é gritante. Mas essa *influência externa* é totalmente válida, no que diz respeito à proposta, aqui transcrita, cujas chances de implementação são mínimas e de longo prazo. E que nunca foi efetivamente encampada pela ABO, pois em perfeita contradição com a aceitação plena e militante de um sistema de defesa de direitos, como o atualmente vigente no Brasil, composto de ouvidorias subordinadas aos governos.

É de se estranhar que a autonomia dos ouvidores brasileiros em face desses governos não seja necessária, só o é a do (inexistente) ouvidor nacional dos direitos

do cidadão. Será porque as ouvidorias devem obedecer apenas à *racionalidade instrumental*, renunciando aquela que se entende dever ser sua função primordial, a defesa dos direitos consignados na Constituição brasileira?

3.3 Idoneidade e autonomia da ouvidoria pública

O resgate da idoneidade da ouvidoria pública passa pela conformidade de seu desenho institucional e das prerrogativas de seu titular em relação aos fins a que se propõe. Assim, a ouvidoria dialógica, encarnação da ouvidoria pública idônea, necessita, por definição, de autonomia para o seu titular e de participação da sociedade na sua gestão. Nesse tipo de ouvidoria, a racionalidade preponderante está voltada para garantia do respeito a direitos, para a inclusão social e para a práxis participativa. Esses objetivos encontram um *ponto comum de convergência* com os relativos à eficácia; à prestação de serviços de qualidade e à atuação do órgão fiscalizado, lastreada na obediência aos princípios da economicidade, celeridade e transparência, entre outros consagrados em nossa legislação. Com efeito, a efetividade da referida prestação constitui-se em um direito essencial do cidadão, que, no Estado de bem-estar social, a ele recorre diuturnamente para o atendimento de necessidades de cuja satisfação não pode prescindir. Sublinhe-se, contudo, que quando tal convergência não puder ocorrer, em quaisquer situações, a prioridade terá sempre que ser dada à prevenção à violação de direitos e, se transgredidos, à sua reparação.

Nesse mesmo diapasão, considere-se que a atuação do ouvidor, focada na defesa de direitos, especialmente humanos, está sempre associada a uma forma de conceber o atendimento ao cidadão, nunca restrita ao caso por caso; à satisfação apenas de sua demanda particular; e às especificidades que apresenta, limitando-se a identificar, o que, com relação apenas à demanda, “pode ser feito”. Ao contrário, ao ouvidor público compete estabelecer o elo entre as reclamações ou denúncias de caráter individual que lhe são apresentadas e as carências de natureza estrutural do órgão em que atua, sejam estas relacionadas à organização dos setores e serviços deste, às deficiências legislativas, ou à má concepção, ou à má implementação das políticas públicas. Ou, ainda, devidas ao burocratismo ou à incúria do gestor.

Por isso é tão importante, para o ouvidor público, a experiência militante na área de defesa dos direitos do cidadão, assim como é indispensável a garantia de sua autonomia e de prerrogativas que lhe permitam *ouvir e ser ouvido*. É ilusório pensar que o voluntarismo, a coragem pessoal e a honestidade do ouvidor ou, ainda, sua habilidade e proximidade com o gestor possam prescindir de tal garantia. A prática das ouvidorias brasileiras demonstra à sociedade que a ampla maioria de gestores públicos, independentemente de coloração partidária, é alérgica à atuação independente do ouvidor, pois só aceita as críticas deste dentro de certos limites, na medida em que se compatibilizem com seus interesses políticos e idiossincrasias

peçoais. A prática também comprova que tais gestores não nomeiam ouvidores que não lhes sejam próximos e que com eles não mantenham afinidades políticas, e os demite se ousarem criticá-los. Por isso a forma de designação do ouvidor que lhe garante real independência só pode ser aquela que derive de um órgão externo ao poder fiscalizado, de natureza colegiada, com a participação expressiva de representantes da sociedade organizada.

Contudo, as concepções aqui expostas contrastam com as dos defensores da *ouvidoria obediente* – ainda hegemônica –, que inspira as manifestações oriundas de dirigentes, associações de ouvidores, ministrantes de cursos de *certificação de ouvidorias* e a maioria dos políticos – a julgar pelas propostas por estes apresentadas, referentes a este instituto. Nestas, prevalece ideologia que identifica autonomia com um determinado *status* conferido ao ouvidor e com sua subordinação direta ao gestor, o que configura, evidentemente, uma *contradictio in terminis*.

Assim, os que aceitam a subordinação da ouvidoria a consideram dotada de autonomia quando os ouvidores obedecem apenas ao *dirigente máximo*, mesmo quando não possuem mandato. Esta verdadeira *capitis diminutio*, consagrada nas ouvidorias de caráter governamental, não impede que os defensores desse gênero de ouvidoria, como já visto, afirmem que estas produzem resultados superiores aos obtidos pelo *ombudsman* – a despeito de este ser dotado de plena autonomia – e a tratá-lo como, tão somente, mais um órgão burocrático na estrutura de poder.

Tal concepção – que conduz os que a postulam a *denominar de autônoma a ouvidoria subordinada* –, sempre que esta esteja diretamente vinculada ao *gestor maior*, foi também esposada pela Associação Nacional dos Ouvidores Públicos (Anop). Esta entidade externou, pela internet, por meio de seu presidente, Jones Carvalho, sua veemente indignação, referente à primeira versão da minuta sobre a criação de um sistema nacional de ouvidorias do Poder Executivo federal, apresentada, em 2013, pela Ouvidoria-Geral da União (OGU) à consulta pública. O alvo dessa indignação foi a centralização contida na proposta da minuta em comento, que investe o controlador-geral da União da coordenação de todas as ouvidorias. Para Carvalho (2013), ela “fere de morte a autonomia”.

Dessarte, a reivindicação veiculada por Carvalho (2013), “numa posição amplamente majoritária, inclusive das associações nacionais, a de que as ouvidorias devem estar vinculadas *ao gestor maior*”. Assim, a título de exemplo, a OGU deve estar vinculada à Presidência da República (PR) e as ouvidorias estaduais, aos governadores dos estados. Em nenhum momento se entende por falta de autonomia das ouvidorias sua condição de obediente em relação aos poderes que fiscalizam.

A interpretação aparentemente bizarra do conceito de autonomia – que até o senso comum percebe ser totalmente incompatível com qualquer forma de subordinação – deve-se à ideologia que respalda os defensores das ouvidorias *obedientes*,

a maioria dos quais consideram espécies do mesmo gênero a ouvidoria existente no espaço do mercado – a qual, por definição, não pode ser autônoma – e a pública. Precisa-se ter clareza sobre o caráter ideológico desse *imbróglío*, pois o conceito de autonomia é de importância capital para a ouvidoria pública, mormente quando se debate a instituição de um sistema nacional a esta atinente.

4 ANÁLISE DE CONTEÚDO: A SUGESTÃO LEGISLATIVA Nº 14/2014 (SENADO FEDERAL)

A proposta legislativa em comento foi apresentada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal e à Comissão dos Direitos Humanos da Câmara Federal, em julho de 2014, pelo Centro Brasileiro de Estudos Sociais e Políticos, encontrando-se atualmente em tramitação naquelas comissões (Cebes, 2014). Esta é a primeira iniciativa, apresentada no âmbito do Poder Legislativo, que objetiva constituir um sistema nacional de ouvidorias públicas, englobando toda a administração direta e indireta (arts. 8º, 9º e 11). Tal proposta restringe-se ao plano federal, mas terá, se aprovada, inquestionável repercussão no conjunto das ouvidorias públicas do país, condicionando estados e municípios da Federação a organizar seus sistemas de ouvidoria à imagem e semelhança do que vier a ser adotado pelo Poder Executivo federal.

Análise perfunctória da supramencionada proposta conduz à conclusão de que as prerrogativas atribuídas às ouvidorias não colidem com as atribuições da instituição com quem estas compartilham a defesa dos direitos do cidadão, no âmbito da administração pública brasileira: o Ministério Público. Com efeito, diferenciando-se do *ombudsman* – notadamente de seu último avatar: o *defensor del pueblo* –, a sugestão de projeto de lei ora comentada mantém uma das raras características comuns a todas as ouvidorias públicas brasileiras, a de atuarem exclusivamente no âmbito administrativo, funcionando, portanto, como uma autêntica *magistratura da persuasão*.

O projeto de lei sugerido tem como característica principal ancorar-se nos princípios de autonomia, já que a Ouvidoria-Geral da União *não é vinculada a nenhum dos poderes de Estado* (art. 2º); e de democracia, sendo seu titular designado para a função pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, a partir de lista tríplice elaborada por entidades representativas da sociedade civil (art. 4º) (Cebes, 2014). Tem-se, pois, dupla legitimação democrática na referida escolha: a política e a social. Outro ponto axial do projeto de lei em análise é o destaque ao respeito aos direitos do cidadão como primeira finalidade da ouvidoria, a serem promovidos mediante a participação popular na administração pública (art. 1º). Tais aspectos distinguem o projeto em comento de *todos os demais* já propostos sobre a ouvidoria pública. E também de todas as proposições apresentadas no âmbito de encontros e congressos de associações de ouvidorias.

Outra inovação que alcança todas as ouvidorias da administração direta é a atribuição de elevado *status* funcional aos seus titulares, atualmente reservado a uma pequena minoria de ouvidores: ao ouvidor-geral, equivalente à de ministro de Estado (art. 5º), e aos ouvidores das unidades de ouvidoria, cujos cargos e remuneração serão correspondentes aos dos cargos e remuneração imediatamente inferiores aos dos dirigentes máximos dos órgãos fiscalizados (art. 7º).

Pari passu a esse reconhecimento hierárquico e ao nível de remuneração do ouvidor, a Sugestão Legislativa nº 14/2014 garante, em seu art. 14, as prerrogativas de que necessita o ouvidor para *falar, ouvir e ser ouvido*, nomeadamente as seguintes: ampla liberdade de manifestação (inciso I); atendimento prioritário às suas demandas, com prazo definido para resposta, sob pena de responsabilidade (inciso II e § 2º); agir de ofício, inclusive na elaboração de recomendações para o aprimoramento do funcionamento do órgão em que atua (inciso IV); garantia de ampla divulgação do relatório semestral da ouvidoria, nos meios de comunicação do órgão em que atua, com a avaliação de suas políticas, do seu funcionamento e da atuação da ouvidoria (inciso VIII).

Entre as propostas de caráter específico, destaca-se a criação – com detalhamento de suas competências, em todas as ouvidorias abrangidas pelo diploma legal ora comentado – de conselhos consultivos (arts. 15 e 16), cuja importância, composição e atribuições foram anteriormente abordados neste capítulo (Cebes, 2014).

Em conclusão, o sistema federal de ouvidorias combina a autonomia da Ouvidoria-Geral da União com a unidade de atuação dos titulares das ouvidorias que compõem a administração federal direta. Com efeito, caberá ao ouvidor-geral da União – ouvida a sociedade civil de suas respectivas áreas – nomear os titulares das ouvidorias supramencionadas (art. 9º), sendo que os da administração indireta serão nomeados pelos seus órgãos deliberativos máximos. Ser-lhe-á, ainda, conferida a supervisão técnica de todo o sistema de ouvidorias, além da apreciação, em grau de recurso, dos atos praticados pelos ouvidores integrantes do sistema em questão (arts. 10 e 12). Contudo, os ouvidores das unidades de ouvidorias também terão mandato, não renovável, como o do titular da Ouvidoria da União, além de compartilharem as suas atribuições no âmbito de suas referidas unidades (arts. 9º e 14) (Cebes, 2014).

Do ponto de vista financeiro, a aprovação da sugestão legislativa em análise importará a criação de despesas, porém estas serão bastante limitadas, visto que, além da Ouvidoria-Geral da União, existem ouvidorias na grande maioria dos órgãos da administração direta e indireta.

Na ótica dos que concebem a ouvidoria pública como sendo independente do governo, e de conformação democrática, o sistema federal de ouvidorias proposto

resgata a ouvidoria como instrumento idôneo para a defesa dos direitos do cidadão. Assegura à Ouvidoria-Geral da União as ferramentas necessárias para garantir que o atendimento às suas demandas não seja limitado pelos interesses dos governantes, pelos seus humores pessoais ou por suas características político-ideológicas. Isto se tornará possível em virtude de prerrogativas, inscritas no ato normativo que institui o supramencionado sistema, deferidas ao ouvidor: *i*) pelos órgãos que lhe asseguram constante interação com a sociedade; *ii*) pelo controle desta sobre a ouvidoria; e *iii*) pelo perfil requerido ao ouvidor público: o de ter “notória atuação em defesa dos direitos de cidadania” (Cebsp, 2014, art. 3º). Este dispositivo, essencial, encarna o ouvidor dos direitos humanos – sem nenhum parentesco com *profissionais e especialistas* de ouvidoria, ou com apadrinhados governamentais. Dotado de autonomia e legitimação social e política, o ouvidor poderá, distante dos interesses político-partidários e infenso às pressões do gestor, defender com eficácia os interesses do cidadão. E contribuir, *pari passu*, para a adequação das políticas governamentais e das práticas administrativas aos princípios da igualdade, impessoalidade, moralidade, transparência e eficácia na gestão pública brasileira.

5 OBSTÁCULOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS E IDEOLÓGICOS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE OUVIDORIAS

O espectro da ouvidoria pública, autônoma e democrática parece assustar boa parte da *classe política* brasileira – especialmente os governantes, sujeitos atuais ou potenciais à sua ação fiscalizadora – e dos não poucos gestores públicos. Estes intentam frustrar projetos e propostas que possam resgatar a autonomia e, conseqüentemente, a idoneidade da ouvidoria pública brasileira. A própria categoria dos ouvidores públicos – em tese, a principal interessada na autonomia da ouvidoria – não consegue se libertar da insidiosa ideologia hegemônica. Esta, ainda que não tenha nenhuma solidez conceitual, ou, mesmo, consistência lógica, pretende conciliar o etéreo conceito de autonomia com a realidade da subordinação da ouvidoria.

Os ouvidores também estão sujeitos às práticas derivadas da supramencionada ideologia, que valoriza, exponencialmente: a qualidade da gestão, a resolutividade, a certificação do ouvidor, os métodos quantitativos de verificação de resultados e as técnicas miraculosas de gestão. Como já visto, estas práticas pretendem conferir ao ouvidor pleno sucesso no desempenho de suas funções. Como se tal sucesso não dependesse, sobretudo, da autonomia do ouvidor, de sua competência política e de sua *imersão na práxis democrática e cidadã*.

Dessarte, deixa-se de lado a reflexão sobre questões substantivas, que dizem respeito ao desenho institucional da ouvidoria; às suas prerrogativas, especialmente as que garantem ao ouvidor ouvir e ser ouvido; aos mecanismos de participação popular na escolha do titular da ouvidoria e na gestão desta; bem como às estratégias concretas que conduzam à criação de um sistema de ouvidorias lastreado

na autonomia do ouvidor e na gestão democrática da ouvidoria. Tais temas não têm espaço de discussão nos pretensos cursos de certificação de ouvidores e têm presença rarefeita nos conclaves das entidades de ouvidores.

A força da ideologia em análise corresponde a dos interesses que ela tutela. Por exemplo, os decorrentes de cargos comissionados; os dos que a concebem como órgão voltado precipuamente para assegurar boas relações entre os demandantes-consumidores e o Estado; e, mais geralmente, aos do autoritarismo que impregna, fortemente, a sociedade e a política brasileira. Vive-se, em muitos aspectos, uma democracia participativa para *inglês ver*, com ouvidorias subordinadas, que pretendem o que não podem ser: sem legitimação democrática, querendo atuar como uma ferramenta idônea da democracia participativa.

A esse respeito vale recordar o que ocorreu em mais de um encontro de ouvidores, organizados nos últimos anos pela OGU, e que testemunha da inconsistência radical das veleidades democráticas proclamadas pelos defensores do modelo de ouvidoria subordinada – mas por eles, paradoxalmente, considerado autônomo. Em uma *exacerbação do paradoxo*, foram convidados pela mesa diretora dos seus trabalhos, para representar os governadores de vários estados, os seus respectivos ouvidores-gerais. Ora, seria possível pretender que esses ouvidores representassem, ao mesmo tempo, os seus governos e a sociedade?

Será tarefa árdua reverter, em curto prazo, teses e práticas construídas na base da renúncia, ainda que não assumida, da palavra de ordem – hoje esquecida – onssistente na *radicalização da democracia* indissociável do respeito incondicional ao princípio – há não muito tempo, considerado sacrossanto – da *autonomia da sociedade civil perante o Estado*. Hoje, por exemplo, quando o governo federal defende a autonomia das ouvidorias – especificamente as de polícia –, faz caridade com chapéu alheio. Com efeito, não lhe custa nada cobrar dos estados, como o faz quando exige destes ouvidorias autônomas na área de segurança e de justiça, nem lhe custa sancionar leis, como a que cria um sistema nacional de ouvidorias autônomas e democráticas nas defensorias públicas dos estados da Federação. Mas lhe custa admitir que uma só ouvidoria seja instituída no Poder Executivo federal, com características de autonomia e democracia.

No que diz respeito aos estados, o único que instituiu ouvidorias com certo grau de autonomia e de participação da sociedade na escolha do ouvidor foi o de Minas Gerais. Autonomia e práticas democráticas que se revelaram, ao fim e ao cabo, bastante limitadas – mas avançadas, caso comparadas com as demais ouvidorias efetivamente dotadas de autonomia. Em âmbito municipal, não é diferente, além da Ouvidoria de Santo André, da de São Paulo e da, recentíssima, de Cuiabá – que já começa a funcionar com o questionamento, inclusive judicial, da idoneidade da escolha do ouvidor –, não há mais exemplos a dar de cidades, com alguma

expressão, dotadas de ouvidorias com as características supramencionadas – a de Curitiba, criada em 2013, conforme visto anteriormente, ainda não saiu do papel.

Já as ouvidorias de polícia e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo figuram como exemplos de pioneirismo no que se refere ao caráter autônomo – ainda que não pleno – e à participação democrática da sociedade. Vários estados multiplicaram o modelo paulista, com ouvidorias de polícia atuantes, enquanto o modelo de vanguarda da ouvidoria da Defensoria Pública de São Paulo foi acolhido, com poucas modificações, na Lei Complementar Federal nº 132/2009. Esta lei instituiu ouvidorias com características semelhantes às da defensoria pública daquele estado, com a perspectiva de serem implantadas em todos os estados da Federação. Os demais exemplos de ouvidoria autônoma são modestos: existem em algumas universidades e há outras tantas na área da saúde, estas eleitas pelos respectivos conselhos de saúde.

Enquanto as transformações institucionais, no sentido da expansão do perfil independente e participativo de ouvidoria, se desenvolvem lentamente, as demonstrações de hostilidade do *establishment* político às ouvidorias destituídas de vínculos de subordinação com o governo se sucedem. Comentar-se-ão adiante a este respeito apenas os *exemplos mais recentes* de atos ilegais ou arbitrários do *establishment* político derivados da hostilidade deste em relação à atuação de ouvidorias, autônomas e democráticas.

A ouvidoria do município de Santo André é, talvez, o melhor exemplo de ouvidoria autônoma e democrática que tem enfrentado, recorrentemente, ameaças da Câmara de Vereadores, com vistas a seu fechamento; na última vez, com o apoio do prefeito anterior ao atual a esta empreitada. Compreende-se: parte dos parlamentares municipais, com a atuação imparcial da ouvidoria, perde espaços para exercer sua deletéria política clientelista junto à parcela menos esclarecida dos eleitores (Gelman, 2014).

Em Cuiabá, o prefeito da cidade, inconformado com a existência de entidades representativas da sociedade civil com competência, prevista em lei, para escolher os nomes que compõem a lista tríplice de candidato a ouvidor municipal, nomeou, contrariando a referida lei, um político que lhe apoia. E o fez mediante a criação de comissão formada por integrantes do primeiro escalão da prefeitura, todos comissionados, a quem atribuiu a prerrogativa de escolher as entidades da sociedade que compuseram a lista tríplice dos candidatos a ouvidor (Lemos, 2013).

Na área da justiça e da segurança, os exemplos recentes, paradigmáticos, se materializam na resistência oposta à aceitação, por parte da defensoria pública de vários estados, de ouvidores externos à defensoria. São várias as que, com o apoio de parlamentares e governantes, descumprem a Lei Complementar Federal nº 132/2009, que rege a nomeação dos ouvidores das defensorias estaduais, expressando, nesta

resistência, a força do corporativismo na vida social e política brasileira. A primeira foi a do Rio de Janeiro, que, por meio da Lei Complementar Estadual nº 112/2006, retirou a sociedade civil do processo de escolha do ouvidor de sua defensoria. E também desconsiderou a proibição, constante nesta lei complementar, de se nomear ouvidor um defensor público para o cargo de ouvidor.

Esse exemplo foi seguido, em 2013, pela Defensoria Pública de Santa Catarina, que encaminhou proposta de alteração da Lei Complementar Estadual nº 512/2012, com vistas à exclusão da participação da sociedade na escolha do ouvidor da defensoria daquele estado, o rebaixamento do *status* do ouvidor e da sua remuneração. Finalmente, na Paraíba, o Conselho Superior da Defensoria Pública encaminhou um anteprojeto de lei complementar contendo dispositivos que incluíam os defensores públicos aposentados como passíveis de nomeação para o cargo de ouvidor-geral, já tendo, inclusive, um deles sido escolhido para o cargo. O colégio dos ouvidores-gerais das defensorias públicas tem reagido com ajuizamento de ações judiciais a todas essas ilegalidades, com vistas à garantia do respeito à legislação em vigor, com manifestações na mídia e com posicionamentos políticos acerca dessas práticas.

Na área da justiça e da segurança, na Paraíba, a atuação da ouvidora de Polícia Valdênia Brito foi reconhecida por meio de várias distinções a ela atribuídas – entre as quais, em 2013, o Prêmio Nacional de Direitos Humanos. Por contraste, foi hostilizada por figuras de peso na referida área. Por isso a lista tríplex que indica o nome de seu sucessor – depois de aguardar, durante meses, a nomeação de um dos seus integrantes para o cargo de ouvidor de Polícia – foi ignorada (Brito, 2013), tendo sido designado para o referido cargo alguém da escolha pessoal do governador da Paraíba.

A hostilidade às ouvidorias independentes se manifesta também pela omissão de quem tem a obrigação legal de prover os recursos humanos e materiais de que necessita o referido instituto. A situação precária, do ponto de vista de remuneração do ouvidor e da carência extrema daqueles recursos que (não são), em *incontáveis casos*, postos à disposição das ouvidorias, traduz o pouco apreço, para não dizer a arrogância, com que os governantes tratam os órgãos que têm como função fiscalizar, de forma independente, as suas ações.

6 DEMOCRACIA POLÍTICA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E OUVIDORIA PÚBLICA

A democracia tem características universais, como a igualdade de todos perante a lei; o governo da maioria, com o respeito aos direitos das minorias; e a mais ampla liberdade de expressão e plena liberdade de associação, inclusive com a constituição de partidos políticos que expressem diferentes interesses e concepções político-ideológicas existentes em um determinado país. Estes são ingredientes indispensáveis à caracterização de um regime democrático. Indispensáveis, mas não suficientes.

Para que se configure um regime democrático pleno, os direitos humanos não podem se limitar ao plano político: têm que se estender aos campos econômico e social. Aqui, entretanto, restringir-se-á à abordagem da questão política, porque é nesta que se insere o papel das ouvidorias públicas.

No Brasil, há um consenso amplo de que certas reformas são indispensáveis, como a reforma política, para que se garanta um sistema partidário que dependa menos do poder econômico e mais da vontade dos eleitores, capaz de conferir maior autenticidade à representação popular. Há também a consciência embrionária da necessidade de novos mecanismos que possibilitem ao povo exercitar, com mais frequência e efetividade, a democracia direta. E também a de fortalecer os instrumentos participativos de que já se dispõe, a exemplo daqueles que conformam o tripé da democracia participativa brasileira: orçamento participativo, conselhos de políticas públicas e ouvidorias.

Com efeito, é consabido que os instrumentos tradicionais de fiscalização da gestão governamental, inerentes à democracia representativa, como o Parlamento, continuam válidos e indispensáveis. Mas também que não têm nenhuma condição de agir diretamente no âmbito da administração pública, interferindo no cotidiano da administração para conter o autoritarismo da máquina burocrática, avaliar e corrigir os seus erros, reparar as injustiças administrativas que comete, corrigir os desacertos de suas políticas públicas e assegurar transparência, inclusão social e participação efetiva da população na gestão do aparelho governamental. Só os instrumentos de participação cidadã na administração pública podem realizar esse desiderato.

O Brasil criou uma parafernália desses instrumentos que se constitui no principal laboratório mundial de experimentação de participação institucional na gestão pública. Em que pese uma variada gama de experiências participativas exitosas, há uma crescente falta de idoneidade dos seus instrumentos, quer dizer, uma crescente inadequação entre as características destes e os objetivos que se propõe realizar. Em todos eles, o requisito básico para que exista idoneidade no formato institucional dos instrumentos de participação é a autonomia.

Essa, não obstante, vem sendo comprometida pela crescente manipulação e cooptação dos governos, ou pela rejeição pura e simples da sua atuação. Do orçamento participativo, passando pelos conselhos de políticas públicas e pelas conferências da mesma área até alcançar as ouvidorias, a credibilidade desses órgãos de participação tem sido afetada pela fragilidade inerente a seu desenho institucional ou pelos empecilhos colocados pelos governos quando não consegue pô-los a seu serviço.

Isso ocorre na mesma proporção em que os governos limitam a autonomia dos institutos que a cidadania criou para compartilhar, sem subordinação, a gestão pública e para fiscalizá-la. Entre estes, a ouvidoria pública tem se revelado o instrumento mais susceptível de pressão por parte dos governos, tendo em vista sua débil

compleição, pois tem sido instituída, regra geral, por atos normativos que lhe dão uma conformação esquelética; baixo *status* funcional; atribuições insuficientes para avaliar com independência as políticas do gestor; e condição de subordinada em relação a este, que o escolhe segundo critérios político-partidários. Há, contudo, como se verá a seguir, perspectivas de mudança.

7 REFLEXÕES CONCLUSIVAS: O QUE FAZER?

A despeito dos avanços obtidos na instituição de ouvidorias de corte autônomo e democrático, prevalece, hegemônico, o modelo de ouvidoria subordinada, sem legitimação democrática. A grande maioria dos ouvidores resiste em assimilar o perfil de uma ouvidoria autônoma, pelas razões anteriormente mencionadas. Por conseguinte, a nomeação de seus titulares e a permanência destes nos seus cargos continua dependente da afinidade político-partidária que tenha o ouvidor com o gestor.

Associada à prevalência do paradigma da ouvidoria subordinada, domina a concepção segundo a qual ouvidorias públicas e privadas são espécies do mesmo gênero, com os mesmos objetivos básicos, tendo como foco a eficácia da atuação da ouvidoria e a sua *resolutividade*. Nessa ótica, teriam como escopo construir uma relação cordial entre *cidadãos-consumidores*, ou *usuários-clientes*.

Compreende-se, assim, por que setores hegemônicos da ouvidoria pública não têm projeto mudancista. Entre estes, uma *ala tecnocrática* da administração pública, gozando da simpatia de parte do *establishment*, deseja transformar a ouvidoria em um cargo de carreira, no âmbito da Ouvidoria-Geral da União, a ser, conseqüentemente, preenchido por concurso – o que já ocorre em algumas ouvidorias. Caso tal proposta viesse a ser aprovada, a ouvidoria seria reduzida a um mero órgão técnico da administração pública, sem autonomia nem legitimidade social e política para fiscalizar a atuação do gestor.

Por contraste, as grandes manifestações populares de junho de 2013 respaldam o desejo de tornar efetivo o exercício autônomo da cidadania, em detrimento da desgastada *participação tutelada*, ora dominante nas relações entre os diferentes órgãos do Estado e os instrumentos participativos, notadamente na ouvidoria pública. Nesse novo contexto, a proposta de um plebiscito para a realização da reforma política, oriunda da presidenta reeleita Dilma Rousseff, pode significar uma mudança de postura do governo federal em matéria de democracia participativa. Este estaria, doravante, mais disposto a *ouvir a voz rouca das ruas*, abrindo-se a possibilidade de seu apoio a propostas que concedam maior autonomia à ouvidoria pública. No fundo, o que está em questão é a aceitação de instrumentos participativos que garantam que o controlador – como o ouvidor, por exemplo – seja controlado não pelo governo, mas pela sociedade.

O arcabouço institucional brasileiro, relacionado com a democracia participativa, assim como o acúmulo das melhores experiências nessa área, contém elementos susceptíveis de reverter a *participação tutelada*, atualmente dominante no país, notadamente em relação à ouvidoria pública, levando-se em conta a conjuntura atual, favorável à mudança. Nesta, o escândalo de corrupção da Petrobras – pela sua dimensão insólita, com desdobramentos a curto, médio e longo prazo – contribui para aguçar a percepção do cidadão comum e dos setores mais democráticos dos poderes Executivo e Legislativo sobre a necessidade de criação e de fortalecimento de órgãos de fiscalização que coíbam a corrupção cronicamente instalada no serviço público.

Falta, contudo, a compreensão do papel que podem desempenhar os instrumentos de controle social – na produção de maior *transparência, moralidade, justiça e respeito aos direitos do cidadão* – em face do descrédito da maior parte destes, notadamente da maioria das ouvidorias. Estas têm sido as grandes ausentes no controle da gestão pública, estando seu papel, até agora, reduzido ao de ferramenta de modernização – mesmo assim, somente as que são dependentes de gestores dotados de maior espírito de inovação.

Daí a necessidade da divulgação e do debate das experiências exitosas de ouvidorias autônomas na consecução das características da administração pública, previstas na Constituição, neste capítulo apresentadas. Somente o conhecimento de tais experiências poderá demonstrar a imprescindibilidade da ouvidoria como órgão eficaz de defesa dos direitos do cidadão e guardião da moralidade administrativa.

Esses são os pressupostos necessários à construção de uma estratégia política que culmine com a aprovação de um sistema nacional de ouvidorias autônomas e democráticas. Estratégia que deveria envolver o apoio às referidas iniciativas, mediante a articulação de partidos, movimentos sociais, políticos e dos próprios ouvidores comprometidos com a independência dos instrumentos de participação social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014.

BRITO, V. Por que temer o controle social? **Jornal Contraponto**, João Pessoa, 5 dez. 2013.

CARVALHO, J. Presidente da Anop. **Manifestação**. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/DWUp9>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

CEBESP – CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS SOCIAIS E POLÍTICOS. Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal. **Sugestão Legislativa nº 14/2014**. Brasília: Cebesep, 2014.

CURITIBA. Lei nº 14.233, de 7 de janeiro de 2013. Cria a Ouvidoria do Município de Curitiba e dá outras providências. Curitiba: Câmara Legislativa, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/Bh6XMT>>.

EX-OUVIDOR afirma ter sofrido boicote. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 13 jun. 2003.

FERNANDES, W. A ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora da UFP, 2009.

GABARDO, O. A Ouvidoria-Geral do Paraná: ações e processos de institucionalização. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE *OMBUDSMAN*, 1., 26-27 ago. 1993, Curitiba, Paraná. **Anais...** Curitiba: Ouvidoria-Geral do Estado do Paraná, 1993.

GELMAN, S. *et al.* A Ouvidoria do Município de Santo André. *In*: LYRA, R. P. (Org.) **Modalidades de ouvidoria pública e o sistema nacional de ouvidorias**. João Pessoa: Editora UFP, 2014.

GOMES, M. E. C. **O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras**. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

_____. Palestra proferida em seminário realizado pela Divisão de Assistência Judiciária da Faculdade de Direito da UFMG. *In*: CAMPOS, A. **Pensando o direito**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012.

_____. Prefácio. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **Ouvidorias públicas no Brasil: modelos em disputa**. João Pessoa: Editora da UFP, 2014a.

_____. Ouvidoria-Geral de Curitiba. Entrevistador: Rubens Pinto Lyra. **Entrevista**. out. 2014b.

ILO – INSTITUTO LATINOAMERICANO DO OMBUDSMAN. **Declaración de Ciudad de México**. Ciudad de México: ILO, 20 dic. 2013.

LE MOS, P. Eleição direta da ouvidoria-geral: democracia direta ou ditadura disfarçada? **Blog do Paulo Lemos**, 29 set. 2013.

LYRA, R. P. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública. *In*: LYRA, R. P. **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate**. João Pessoa: Editora UFP, 2004. p. 119-172.

_____. Ministério Público e ouvidorias: análise comparativa e propostas de aprimoramento. *In*: LYRA, R. P. **Ouvidorias e Ministério Público: as duas faces do ombudsman no Brasil**. João Pessoa: Editora UFP, 2010.

OLIVEIRA, J. E. Ouvidoria pública brasileira: a evolução de um modelo único. *In*: VISMONA, E. (Org.). **Dez anos da associação brasileira de ouvidores/ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

PARANÁ. Decreto nº 22, de 15 de março de 1991. Cria a Ouvidoria-Geral do Paraná. Curitiba: Câmara Legislativa Estadual, 1991.

SÃO PAULO. Lei nº 7.877, de 30 de agosto de 1999. Institui a Ouvidoria da Cidade de Santo André. São Paulo: Câmara Municipal, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/pmRgKY>>.

_____. Lei nº 13.167, de 5 de julho de 2001. Cria a Ouvidoria-Geral do Município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/veyaHZ>>.

TONETO, B. **A ouvidoria de polícia de São Paulo e o fórum nacional dos ouvidores de polícia**. *In*: LYRA, R. P. (Org.). Curitiba: Editora da UFPR, 2000.

VISMONA, E. **Declaração**. Panamá: Assembleia-Geral da Federação Ibero-americana do *ombudsman*, 18-21 nov. 2003a. Disponível em: <<http://goo.gl/7MLphU>>. Acesso em: 27 abr. 2004.

_____. **Declaração proferida durante a instalação da Ouvidoria-Geral da Bahia**. Salvador: ABO, 10 dez. 2003b. Disponível em: <<http://goo.gl/3CcfZY>>. Acesso em: 27 abr. 2004.

_____. A ouvidoria no Brasil e seus princípios. *In*: VISMONA, E. (Org.). **A ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

WLEIDE, E. O *ombudsman* universitário. **Cadernos do Conselho Estadual de Direitos do Homem e do Cidadão**, n. 1, p. 62-65, João Pessoa: Ceddhec, 1995.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARBONARI, P. C. **Sistema Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Movimento Nacional dos Direitos Humanos, 2004.

CARDOSO, L. Z. L. A ouvidoria das defensorias públicas e as inovações democráticas em São Paulo. *In*: LYRA, R. P.; CARDOSO, A. S. R. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora da UFP, 2012.

GOMES, M. E. C. Do instituto do *ombudsman* à criação da ouvidoria pública no Brasil. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **Revista da Ouvidoria-Geral do Estado do Paraná**, ano 1, n.1, p. 1-9, jan./jun. 1997.

LEMOS, P. Prefácio. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora da UFP, 2009.

LYRA, R. P. La ouvidoria en Brasil y la cuestión de la autonomía. *In*: LYRA, R. P.; CONSTENLA, C. (Orgs.). **Defensorías del pueblo y ouvidorías en Iberoamérica: nuevos conceptos y perspectivas**. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral; Cebes, 2012.

LYRA, R. P.; CARDOSO, A. R. S. (Orgs.). Manifesto pela instituição de uma rede nacional de ouvidorias, autônomas e democráticas. *In*: LYRA, R. P. **Novas Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**. João Pessoa: Editora da UFP, 2012.

MINAS GERAIS. Lei nº 15.298, de 6 de agosto de 2004. Cria a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <<http://goo.gl/xAu0Jh>>.

OLIVEIRA, J. E.; GOMES, M. E. A. C.; VISMONA, E. L. (Coords.) Experiências brasileiras com ouvidorias e *ombusman*. *In*: YASBECK, B. W. (Org.). **Caminhos da Transparência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

SILVA, A. C. *et al.* **Por um sistema nacional de ouvidorias públicas**. Série Pensando o Direito, v. 42. Brasília: MJ, 2012.

OS DEZ ANOS DA OUVIDORIA DO IPEA

Ronald do Amaral Menezes
Antonio Semeraro Rito Cardoso

1 INTRODUÇÃO

O Ipea é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Desde sua criação, em 1964, vem se dedicando ao aprimoramento das políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas. Por sua relevância, passou a ser conhecido como a entidade que tem o papel de “pensar o Brasil”.

O ano de celebração do Jubileu de Ouro do Ipea também marca as comemorações dos dez anos de sua ouvidoria, criada por meio de ato emanado da presidência do instituto, em 12 de maio de 2004. Nas palavras do então presidente do Ipea, Glauco Antônio Truzzi Arbix:

com a criação da Ouvidoria estamos cumprindo o art. 37 da Constituição Federal que estabelece à administração pública o dever de obedecer ao princípio da eficiência e de permitir a participação do cidadão no atendimento às reclamações relativas à prestação de serviços. Ao mesmo tempo, a instalação da Ouvidoria tem um sentido especial para todos nós que respeitamos e zelamos pelo interesse público. Trata-se de um avanço institucional enorme no sentido da melhoria dos mecanismos de regulação, controle e fiscalização de um instituto de pesquisa como o nosso (Ipea, 2004b, p. 2).

Ao longo de sua existência, a ouvidoria tem buscado – por meio de uma ação pautada em autonomia, independência e transparência – mediar as relações entre os cidadãos e a gestão do Ipea. O esforço empreendido ao longo dos anos na promoção e na defesa de direitos, bem como na viabilização do controle e da participação social, tem sido premiado com o reconhecimento de sua relevância por parte dos destinatários de sua ação.

Este trabalho descreve a trajetória da Ouvidoria do Ipea ao longo dos seus dez anos de existência, a partir de modelo de ciclo de vida organizacional que, para cada estágio, estabelece preocupações críticas e questões-chave que devem subsidiar a ação gerencial. Também faz uso de modelo típico-ideal para

caracterizar elementos relacionados a estrutura, função, racionalidade e organicidade, buscando adequá-los significativamente às espacialidades jurídica e estatal em que se situam. Por fim, apresenta os principais números da ouvidoria no decurso de sua existência.

2 ANÁLISE DO CICLO DE VIDA ORGANIZACIONAL

A análise dos estágios que compreenderam o desenvolvimento da Ouvidoria do Ipea ao longo dos seus dez anos de existência fez-se à luz do modelo de ciclo de vida organizacional proposto por Lippitt (1969). Nas palavras de Cavalcanti, o modelo baseia-se, em parte, na ideia de que:

As organizações têm estágios de crescimento potencial em seus ciclos vitais, e que, em cada um deles, experimentam crises e situações que demandam certas respostas gerenciais e organizacionais indispensáveis, caso a organização pretenda atingir seu próximo estágio de desenvolvimento (Cavalcanti, 1979, p. 61).

O modelo, apresentado no quadro 1, estrutura-se a partir de três estágios de desenvolvimento: nascimento, juventude e maturidade. Para cada estágio, o autor estabelece preocupações críticas e questões-chave que devem ser objeto de consideração e superação pelas organizações, sob pena de sofrerem consequências indesejáveis que poderão inviabilizar a consecução de objetivos preestabelecidos.

QUADRO 1
Estágios do desenvolvimento organizacional

Estágio de crescimento	Preocupação crítica	Questão-chave	Consequências, caso o objetivo não seja alcançado
Nascimento	Criar nova organização	O que arriscar?	Frustração e inatividade
	Sobreviver como um sistema viável	O que sacrificar?	Morte da organização
Juventude	Adquirir estabilidade	Como se organizar?	Organização reativa, rigidez e ineficiência Enfraquecimento da organização
	Adquirir reputação e desenvolver o orgulho próprio	Como fazer revisões e avaliar?	Dificuldade em atrair talentos Criação de uma imagem distorcida, inadequada e francamente agressiva
Maturidade	Adquirir singularidade e capacidade de adaptação	Quando e como mudar?	Resistência a mudanças Estagnação, subutilização de capacidades e dispersão de energia Dificuldades para a retenção de talentos
	Contribuir para a sociedade	Quando e como partilhar?	Perda de legitimidade e morte da organização

Fonte: Cavalcanti (1979).

Nos termos do modelo supramencionado, tem-se que o estágio de nascimento da Ouvidoria do Ipea compreende os três primeiros anos de sua existência e é marcado por duas preocupações críticas: a primeira – relacionada à criação da ouvidoria em si – e a segunda – associada à sua sobrevivência, mediante o provimento das condições que lhe assegurassem o desempenho autônomo, eficiente, eficaz e efetivo de suas atribuições.

A questão-chave que marcou o processo de gênese da Ouvidoria do Ipea relacionava-se à assunção dos riscos inerentes, categorizados por Grant (1991) como financeiros, físicos, humanos, tecnológicos, organizacionais e de reputação. Não considerar esta questão poderia comprometer total ou parcialmente o empreendimento em razão de inatividade ou prestação inadequada de serviços, o que geraria frustrações, desperdício de recursos e descrença. Vencida a preocupação concernente à criação do instituto, inicia-se nova fase marcada pela preocupação crítica de a ouvidoria sobreviver como sistema viável. Para tal, muitas vezes se faz necessário impor limites ao escopo de atuação da unidade, com vistas à prestação de um serviço de qualidade. Respostas gerenciais inadequadas ao problema da sobrevivência da ouvidoria poderiam significar seu esvaziamento e, por fim, sua morte por descrédito.

Para o enfrentamento dessas questões, buscou-se, inicialmente, o apoio da administração e, em seguida, a institucionalização da Ouvidoria do Ipea, por meio de norma de caráter infralegal que dispusesse sobre suas finalidades e competências. Assim, a Instrução Normativa (IN) nº 3, de 12 de maio de 2004, estabelece os procedimentos relativos à atividade de ouvidoria no âmbito do Ipea, com vistas à criação de instância de promoção e defesa de direitos, bem como de participação e controle social da *res publica*, atuando na mediação das relações entre os cidadãos e o núcleo gestor do instituto (Ipea, 2004a).

No âmbito da referida norma, são atribuições da Ouvidoria do Ipea: *i)* receber, dar tratamento e responder às sugestões, aos elogios, às solicitações, às reclamações e às denúncias, apresentados por cidadãos e servidores; *ii)* assegurar direito de resposta às demandas interpostas, informando seus autores das providências adotadas; *iii)* recomendar a anulação ou a correção de atos praticados em desconformidade com a legislação ou com as regras da boa administração; *iv)* propor à autoridade competente a instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar, na forma da lei em vigor; *v)* propor a edição, a alteração ou a revogação de ato normativo, objetivando o aprimoramento técnico ou administrativo da instituição; *vi)* sugerir a adoção de medidas visando ao aperfeiçoamento e ao bom funcionamento da instituição; *vii)* representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder; *viii)* prestar, quando solicitado, informações e esclarecimentos ao presidente, a seu gabinete e aos diretores; *ix)* apresentar e divulgar relatório semestral das atividades da ouvidoria; *x)* realizar e promover estudos e pesquisas sobre temas relacionados às áreas de atu-

ação da ouvidoria; e *xi*) exercer, na pessoa de seu titular, as atribuições contidas no art. 40 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

A excelência no cumprimento de tais atribuições e, em última análise, a própria sobrevivência da Ouvidoria do Ipea dependiam intimamente da capacidade de o ouvidor exercer o seu múnus com autonomia e independência. Com vistas a assegurar e reforçar a autonomia do ouvidor, editou-se um normativo de vanguarda, com inspiração em Lyra (2004), no que tange aos requisitos de ordem política e administrativa para o exercício autônomo da atividade de ouvidoria.

No campo político, no âmbito da relação de poder que se estabelece entre o titular da ouvidoria e a instituição a que se vincula, emergem os requisitos associados aos processos de escolha do ouvidor, ao instituto do mandato e à subordinação hierárquica.

Os mecanismos mais adequados para a escolha de um ouvidor autônomo são, sem dúvida, aqueles nos quais o processo se dá de forma independente do dirigente máximo do órgão ou da entidade a que se vincula e à luz de critérios éticos. No Ipea, embora a norma disponha que cabe ao presidente do instituto nomear o titular da ouvidoria, há certo grau de compartilhamento decisório, na medida em que tal decisão deve ser referendada pelo Conselho de Diretores do Ipea.

O mandato contribui para que o ouvidor exerça suas atribuições com maior independência e credibilidade, e o resguarda de eventuais pressões. Defende-se, pois, que os titulares das ouvidorias públicas detenham mandato certo, afastada, portanto, a possibilidade de exoneração *ad nutum*. Assim, a norma estatui que o ouvidor do Ipea terá mandato certo, de um ano, renovável por igual período. A possibilidade de renovação do mandato por apenas um período – vedando-se, portanto, reconduções sucessivas – foi a solução encontrada para o *trade-off* que se verifica entre reconhecer e criar as condições para a continuidade do trabalho quando bem realizado, e a natural e salutar alternância no cargo. Por sua vez, é desejável a normatização de situações que ensejem a perda do mandato, sobretudo quando se faz necessário resguardar a organização da desvirtuação do exercício do mandato, pelo ouvidor. Vale ressaltar que se trata de recurso extremo, que deve ser revestido do caráter democrático e assegure o contraditório e a ampla defesa. No Ipea, o afastamento do ouvidor no curso de seu mandato poderá ocorrer: *i*) a pedido; *ii*) em caso de perda do vínculo com a instituição; ou *iii*) mediante decisão da diretoria, devidamente justificada, e que deverá ser objeto de aprovação de comissão especial. A subordinação hierárquica é um importante elemento relacionado à autonomia política das ouvidorias públicas. Os modelos baseados em não subordinação ou em subordinação ao dirigente máximo dos respectivos órgãos e entidades públicos contribuem para maior autonomia. A Ouvidoria do Ipea é um órgão seccional do Ipea, e seu titular, diretamente subordinado ao presidente do instituto.

Outros requisitos, de ordem administrativa, também são indispensáveis para a autonomia do ouvidor. De acordo com Lyra (2009, p. 76), “é necessário que o ato normativo que rege a ouvidoria garanta a obrigação do dirigente da instituição em que atua o ouvidor de responder, em prazo curto, à interpelação do ouvidor, sob pena de responsabilidade”. No âmbito do normativo que dispõe sobre competências e funcionamento da Ouvidoria do Ipea, o art. 6º combinado com o art. 7º endereçam esta questão:

Art. 6º É dever dos dirigentes e servidores da Instituição atender, com presteza, pedidos de informação ou requisições formuladas pela Ouvidoria.

Art. 7º Pedidos de informação ou requisições deverão ser atendidos em até 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por mais 5 (cinco), mediante justificativa circunstanciada apresentada ao Ouvidor (Ipea, 2004).

A garantia de sigilo (reserva de identidade) é outro elemento importante no âmbito da autonomia administrativa. Assegurar ao manifestante o sigilo quanto à sua identidade é uma forma de resguardá-lo contra eventuais represálias. Na Ouvidoria do Ipea, o sigilo é assegurado quando expressamente solicitado pelo manifestante ou quando, a juízo do ouvidor, tal providência se faça necessária.

Também é fundamental que as ouvidorias públicas tenham acesso prioritário e irrestrito a pessoas e a informações na organização. No caso da Ouvidoria do Ipea, a norma estabelece que o ouvidor terá livre acesso a qualquer dependência ou colaborador da instituição, bem como a informações, registros, processos e documentos de qualquer natureza considerados necessários ao exercício de suas atribuições.

Por sua vez, as ouvidorias públicas têm o dever de prestar contas de sua ação à sociedade, em conformidade com os requisitos de transparência da administração pública. No Ipea, a norma endereça esta questão ao estabelecer que apresentar e divulgar o relatório anual de atividades faz parte das atribuições da ouvidoria.

Para Lyra (2009), deve-se garantir aos titulares das ouvidorias públicas a possibilidade de realizar investigações preliminares, permitindo-lhes que requeiram aos órgãos competentes das respectivas instituições a realização de sindicâncias quando da existência de indícios de irregularidades administrativas ou de ilegalidades. São atribuições da Ouvidoria do Ipea: *i*) propor à autoridade competente a instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar, na forma da lei em vigor; e *ii*) representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Decorridos três anos desde sua criação – e superadas as preocupações críticas que marcaram seu nascimento –, a Ouvidoria do Ipea, já sob a gestão de novo ouvidor, ingressa no segundo estágio do modelo de Lippitt (1969): a juventude. Nesta nova etapa que compreenderia os próximos quatro anos, o foco da ação concentrou-se em duas preocupações críticas: *i*) adquirir estabilidade; e *ii*) adquirir reputação e desenvolver o orgulho próprio.

A questão-chave associada à aquisição de estabilidade diz respeito a como se organizar. De acordo com Cavalcanti (1979, p. 64), nesta fase “aumentam as exigências quanto a definições mais explícitas em relação a processos, estruturas, mecanismos de motivação e compensação, alocação de recursos e meios de coordenação e de solução de conflitos”. Neste contexto, dificuldades na superação desta preocupação crítica poderiam significar para a ouvidoria a assunção de postura fundamentalmente reativa em prejuízo de sua autodeterminação, além da rigidez e da ineficiência que contribuiriam para seu enfraquecimento.

Assim, no âmbito da Ouvidoria do Ipea, adquirir estabilidade pressupunha, em primeiro lugar, a instituição de ações em prol do aperfeiçoamento de sua gestão interna, com vistas à melhoria da qualidade dos serviços prestados. Neste contexto, destaque para as iniciativas relacionadas ao mapeamento de processos, que possibilitaram o desenvolvimento de visão ampla e precisa dos fluxos de trabalho, atividades, recursos e atores envolvidos, bem como permitiram a identificação e a eliminação de falhas e gargalos. Igualmente importante, o processo de revisão do Estatuto do Ipea – que resultou na publicação do Decreto nº 7.142, em 29 de março de 2010 – representou oportunidade singular para o reforço da autonomia e da estabilidade da ouvidoria, tendo-se em vista sua formalização, por meio de norma de natureza infraconstitucional, como órgão seccional do instituto.

A preocupação crítica referente à aquisição de reputação e desenvolvimento de orgulho próprio possui estreita ligação com a relação que se estabelece entre organização e *stakeholders*. Neste contexto, surge como ponto-chave a questão da avaliação e de seus reflexos para a construção de uma boa reputação, para a melhoria do clima organizacional e, por fim, para o aperfeiçoamento dos serviços prestados. Problemas nesta fase podem resultar em dificuldades na atração de pessoal qualificado e significar dispêndio de energia e criatividade na promoção de uma imagem distorcida, em detrimento de ações concretas em prol do aperfeiçoamento de suas atividades.

Portanto, para a Ouvidoria do Ipea, era fundamental coletar as impressões de seus demandantes sobre sua relevância, eficiência, eficácia e efetividade. Assim, ainda em 2007, instituiu a pesquisa de satisfação; instrumento que, desde então, tem mostrado sua importância na oferta de subsídios ao aperfeiçoamento da ação da ouvidoria. Dois anos mais tarde, foi instituída outra pesquisa, destinada a servidores e demais colaboradores do Ipea, com vistas a identificar o grau de visibilidade da Ouvidoria do Ipea. Basicamente, a pesquisa objetivava aferir o grau de conhecimento deste público quanto à existência da Ouvidoria, bem como quanto a suas atribuições e canais de comunicação para encaminhamento de manifestações. Também foram instituídas ações com vistas à melhoria da comunicação da ouvidoria com seus

demandantes, por meio de aperfeiçoamentos em questões de estrutura e conteúdo de seu sítio na internet. Particularmente, a criação das seções Notícias e Espaço Acadêmico objetivou fazer da Ouvidoria do Ipea referência na disseminação de conhecimentos sobre temas atinentes à ação das ouvidorias no Brasil.

Vencidas as preocupações críticas da juventude, a Ouvidoria do Ipea – ao completar oito anos de existência – ingressa na maturidade, último estágio do modelo de Lippitt (1969), também caracterizado por duas preocupações críticas, quais sejam: *i*) adquirir singularidade e capacidade de adaptação; e *ii*) contribuir para a sociedade.

A chave do enfrentamento da preocupação crítica relacionada à aquisição de singularidade e adaptabilidade são as mudanças que tornarão a organização única, diferenciada de organizações congêneres. Entre os riscos associados, destacam-se a resistência a mudanças pelo apego aos sucessos do passado e o temor quanto a eventuais fracassos no caminho da inovação. Por sua vez, não atentar para o fato de que a organização se insere em ambiente em constante transição pode resultar em estagnação, desperdício de energia, subutilização de suas capacidades e perda de pessoal qualificado. Finalmente, o alcance do estágio de maturidade – sobretudo no caso de uma organização pública – traz consigo a necessidade de reforço de sua contribuição para a sociedade, sob pena de perda de legitimidade e, no limite, morte da organização.

A necessidade de a Ouvidoria do Ipea adquirir capacidade de adaptação decorria não apenas das transformações ocorridas em seus ambientes interno e externo, mas também de modelo gerencial que privilegiava a identificação de janelas de oportunidade rumo à singularidade de sua ação. Não obstante a complexidade dos novos desafios – que, muitas vezes, significavam a incorporação de novas atribuições e responsabilidade –, era imperativo que a ouvidoria buscasse qualificar ainda mais sua ação em prol da sociedade brasileira, enquanto instância de controle e participação social, no aperfeiçoamento da administração pública no Brasil.

Nesse contexto de mudanças, vale destacar a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da Lei do Conflito de Interesses e o protagonismo exercido pela Ouvidoria do Ipea nas questões relacionadas a ambas as leis no âmbito do instituto.

Ao regulamentar o acesso a informações previsto no inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição Federal (CF) de 1988, a LAI contribui – de maneira efetiva – para a consolidação do processo de democratização do Brasil, ao garantir a qualquer cidadão, como regra geral, o acesso a informações produzidas ou custodiadas por órgãos e entidades públicos. Subverte-se, pois, a lógica até então vigente: o acesso passa a ser regra, e o sigilo, exceção.

Por conta disso, em 2013, novas responsabilidades foram atribuídas ao ouvidor do Ipea, em cumprimento ao disposto no art. 67 do decreto que regulamenta a lei. Como decorrência, compete ao ouvidor:

- assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da lei;
- avaliar e monitorar a implementação do disposto naquele regulamento e apresentar ao dirigente máximo da entidade o relatório anual sobre seu cumprimento, encaminhando-o à Controladoria-Geral da União (CGU);
- recomendar medidas para aperfeiçoar as normas e os procedimentos necessários à implementação daquele regulamento;
- orientar as unidades no que se refere ao cumprimento do regulamento supramencionado; e
- manifestar-se sobre reclamação apresentada contra omissão de autoridade competente.

Ainda em relação à LAI, a Ouvidoria do Ipea torna-se a responsável pela gestão do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), criado para atender e orientar o público quanto ao acesso à informação, para informar sobre a tramitação de documentos nas unidades, e para receber e registrar pedidos de acesso à informação. Por fim, cabe a ouvidoria publicar, mensalmente, na internet: *i*) as estatísticas concernentes aos pedidos de acesso à informação, aos recursos interpostos e às reclamações feitas no âmbito da LAI, na modalidade de transparência passiva; e *ii*) as estatísticas referentes aos acessos a informações no âmbito da lei, na modalidade de transparência ativa.

No que tange à Lei do Conflito de Interesses, o ouvidor foi designado o interlocutor do Ipea junto à CGU, cabendo-lhe, ainda, a coordenação do processo de implementação desta lei no âmbito do instituto, bem como a articulação interna com suas demais unidades.

A ouvidoria também tem buscado potencializar sua contribuição ao aperfeiçoamento da gestão pública. Neste sentido, estabelece profícua cooperação com a Ouvidoria-Geral da União (OGU), que resulta em conjunto de ações com vistas a conhecer as características da atuação das ouvidorias públicas, em especial daquelas vinculadas aos órgãos e às entidades do Executivo federal. No âmbito desta parceria, lança-se, em 2012, o Faladória, um espaço virtual para interação entre ouvidores, servidores e funcionários de ouvidorias e a OGU, criado para fomentar o debate acerca de temas de relevância para a constituição do Sistema Federal de Ouvidorias Públicas (SiOuv).

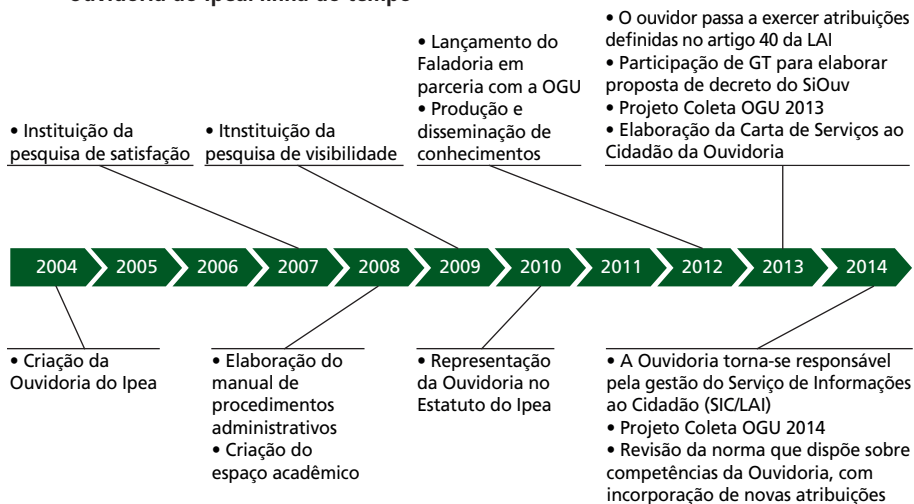
A ouvidoria participa, ainda, do grupo de trabalho (GT) constituído pela OGU, em 2013, com o objetivo de elaborar a proposta final do decreto que estabelece diretrizes e normas a serem observadas pelas unidades de ouvidoria pública de órgãos e entidades do Poder Executivo federal, e que cria o SiOuv. Por fim, é responsável pelas análises e pela produção dos relatórios das pesquisas realizadas no âmbito do Projeto Coleta OGU, em 2013 e 2014. Parte integrante de um conjunto de ações empreendidas pela OGU, o projeto objetivou traçar um quadro sobre a realidade das ouvidorias públicas brasileiras, no intuito de subsidiar reflexões e ações rumo ao aperfeiçoamento destes institutos.

No plano interno, a Ouvidoria do Ipea tem buscado atuar de maneira proativa, ao identificar e oferecer subsídios ao desenvolvimento da instituição, sobretudo no que tange à melhoria de sua gestão. Neste contexto, a ouvidoria cria o instrumento *Notas de Ouvidoria*, uma série que tem como um dos seus objetivos a submissão de proposições ao núcleo gestor do Ipea visando ao fortalecimento institucional.

A Constituição de 1988 inaugura nova dimensão na relação entre Estado e sociedade, ao instituir um Estado democrático de direito, que tem na cidadania um dos seus fundamentos, e ao conferir a titularidade do poder constituinte ao povo. Assim – voltando seu foco para os cidadãos e em conformidade com o que dispõe o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 –, a Ouvidoria do Ipea pública, no final de 2013, a *Carta de Serviços ao Cidadão*, que traz, de forma clara e precisa, informações sobre os serviços que presta e as formas de acesso, além de compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. Ainda, ao prestar contas de sua ação à sociedade por meio da publicação do relatório anual de atividades, contribui para o controle social da *res publica* e, ao mesmo tempo, cumpre os requisitos de transparência da administração pública.

Por fim, nos últimos anos, a Ouvidoria do Ipea tem se dedicado ao estudo, à produção e à disseminação de conhecimentos sobre temas que circunscrevem a atuação das ouvidorias públicas; em especial, as questões de autonomia e *accountability*. Cumpre observar que a atribuição de realizar e promover estudos e pesquisas sobre temas relacionados às áreas de atuação da ouvidoria foi positivada na norma que dispõe sobre suas competências e seu funcionamento. A figura 1 apresenta a linha do tempo da Ouvidoria do Ipea e destaca os principais marcos de sua existência.

FIGURA 1

Ouvidoria do Ipea: linha do tempo

Elaboração dos autores.

Obs.: SIC = Serviço de Informações ao Cidadão.

3 EM BUSCA DA EFETIVIDADE

Não obstante a complexidade inerente a uma análise sobre a efetividade¹ da ação da Ouvidoria do Ipea, Cardoso (2010) propõe reflexão no sentido de fomentar e orientar futuras análises sobre a efetividade da ouvidoria. Para tal, recorre, inicialmente, a Manoel Eduardo Camargo e Gomes, primeiro ouvidor público do Brasil, que – apoiado nos conceitos de função social e racionalidade – busca aferir a efetividade social das práticas das ouvidorias públicas no Brasil.

Assim, no que tange ao conceito de função social, Gomes (2006) destaca a existência de três concepções: *i*) teleológica, segundo a qual a função da ouvidoria seria aquela que, efetivamente, a esta se atribui; *ii*) mecanicista, segundo a qual a efetividade da ouvidoria seria medida em função do seu efeito na realidade social; e *iii*) positiva, relacionada à repercussão que a ação da ouvidoria projeta na estrutura social – ou seja, o efeito do efeito. No que concerne ao conceito de racionalidade, o autor trabalha com os tipos formal e material. No primeiro caso, tem-se a razão típica do direito, científica e baseada na previsibilidade. Ouvidorias que atuam sob a égide de racionalidade formal tendem a concentrar suas ações no controle das relações legais e contratuais. A racionalidade material, por sua vez, tem na realidade seu referente objetivo. Volta-se para os valores da sociedade, para

1. Para os propósitos deste trabalho, entende-se por efetividade a capacidade de intervenção e modificação da realidade social.

um universo extrajurídico. Sob esta racionalidade, as ouvidorias são guiadas por valores e buscam – por meio de sua ação – alcançar a equidade social tendo por princípios a moralidade e a economicidade.

Cardoso (2010) traz dois novos elementos à reflexão: estrutura e sistema. No que tange à estrutura, tem-se, de um lado, as ouvidorias com estruturas burocratizadas, entraves para que as demandas fluam de maneira célere e em conformidade com as expectativas dos cidadãos, sem acesso aos centros decisórios organizacionais; de outro, ouvidorias com estruturas flexíveis, orgânicas, responsáveis por fazer com que as demandas dos cidadãos vão rapidamente em direção aos centros de tomada decisão nas organizações. O último elemento tem suas raízes na teoria geral dos sistemas, segundo a qual as organizações são sistemas abertos que influenciam e são influenciadas pelo ambiente no qual se inserem. Assim, no que tange aos seus modelos de gestão, as ouvidorias seriam: *i*) reativas, que só agem mediante provocação, depois de ocorrido o dano social; e *ii*) proativas, aquelas que – atentas às múltiplas relações institucionais e possuindo visão sistêmica – atuam junto ao núcleo gestor das organizações de forma propositiva, com vistas à correção de rumos, e evitam, portanto, a ocorrência do dano.

Acredita-se que a reflexão a partir dos elementos supramencionados possa indicar o grau de resolubilidade das ouvidorias e, assim, oferecer subsídios aos processos de avaliação da efetividade destes institutos. Ainda segundo Cardoso (2010), a pesquisa de satisfação junto aos cidadãos também se traduz em um poderoso instrumento para avaliar a efetividade das ouvidorias, sobretudo quando conjugada ao diagnóstico organizacional realizado a partir dos elementos função social, racionalidade, estrutura e sistema anteriormente mencionados.

Gomes (2000) estabelece modelos típicos-ideais para as ouvidorias públicas brasileiras, construídos a partir de parâmetros estruturo-funcionais da organização e do funcionamento destes institutos, adequados à racionalidade estatal e jurídica preponderante. O autor demonstra a plausibilidade de as ouvidorias públicas brasileiras constituírem-se em espaços de participação e controle social, ainda que inseridas em ambientes em que há prevalência da racionalidade instrumental. O quadro 2 apresenta uma proposta de enquadramento da Ouvidoria do Ipea em relação ao aludido modelo.

QUADRO 2

Ouidoria do Ipea: elementos estrutura-funcionais

Aspectos	Enquadramento
Função teleológica	Controle da administração pública
Função mecânica	Defesa dos direitos e participação dos cidadãos
Função positiva	Legitimação política do Estado e fortalecimento da democracia
Racionalidade preponderante	Material
Princípios jurídicos básicos	Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e interesse público
Natureza	Instrumento de controles interno e externo
Previsão jurídica	Norma infraconstitucional: Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010
Bem jurídico tutelado	Direito e legítimos interesses do cidadão em face da administração pública, nestes incluídos os de participação
Localização institucional	Entidade do Poder Executivo federal
Nível hierárquico	Órgão seccional vinculado à presidência do instituto
Forma de seleção	Nomeação pelo presidente do Ipea referendada pelo conselho diretor do instituto
Requisitos do cargo	Servidor do instituto, que deverá atuar segundo princípios éticos e pautar seu trabalho pela legalidade, legitimidade, imparcialidade, moralidade, probidade e publicidade
Garantias do cargo	Mandato de dois anos
Poderes	Sugestões e recomendações intraorgânicas
Nível de autonomia	Amplo, com independência política, funcional e administrativa
Competência objetiva	Atos praticados pela instituição
Competência em razão das pessoas	Exclusivamente, o Ipea
Instrumentos de atuação	Sugestões e recomendações.
Modo de acesso ao cidadão	Universal, direto, informal e gratuito

Fonte: Gomes (2000).

4 A OUVIDORIA DO IPEA EM NÚMEROS

As manifestações encaminhadas pelos cidadãos à Ouvidoria do Ipea são classificadas de acordo com a seguinte tipologia.

- 1) Elogio – Demonstração de apreço, reconhecimento ou satisfação sobre o serviço recebido ou relativo a pessoas que participaram do serviço/ atendimento.
- 2) Denúncia – Comunicação de irregularidades ocorridas no âmbito do Ipea ou apontamento de exercício negligente ou abusivo dos cargos, empregos e funções no âmbito da instituição, como também infrações disciplinares ou prática de atos de corrupção, além de improbidade administrativa, que venham ferir a ética e a legislação.

- 3) Solicitação – Solicitações diversas em que o objeto e o sujeito são claramente definidos, contendo, necessariamente, requerimento de atendimento ou serviço.
- 4) Reclamação – Crítica, manifestação de desagrado ou protesto sobre um serviço prestado, uma ação ou uma omissão da administração ou de servidor/colaborador do Ipea, considerado ineficiente, ineficaz ou não efetivo.
- 5) Sugestão – Manifestação que apresenta uma ideia ou proposta para o aprimoramento dos serviços realizados pelo Ipea.

Após analisadas, as manifestações recebidas são respondidas pelo Ouvidor do Ipea, que, por sua vez, pode solicitar o auxílio de outras unidades do instituto, preservando a identidade dos manifestantes sempre que assim lhe for solicitado ou quando julgar necessário. Até mesmo nos casos de recebimento de manifestações improcedentes, a Ouvidoria do Ipea atua no sentido de orientar os demandantes quanto aos canais mais adequados para a submissão de suas manifestações. Assim, sob a égide dos princípios constitucionais da administração pública, a ouvidoria busca atender seus demandantes de maneira célere, objetiva e imparcial, com qualidade e transparência.

Na tabela 1, tem-se a distribuição, por período² e categoria de manifestação, das demandas recebidas pela Ouvidoria do Ipea ao longo de seus dez anos de existência.

TABELA 1
Manifestações recebidas pela Ouvidoria do Ipea (2004-2014)

	2004-2005	2005-2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Reclamações	46	61	41	65	109	52	62	126	54	33
Denúncias	7	2	1	2	9	7	11	63	11	16
Sugestões	57	63	12	18	25	6	22	11	11	7
Elogios	41	28	7	22	64	40	51	7	14	6
Solicitações	329	192	51	109	193	144	116	78	59	80
Total	480	346	112	216	400	249	262	285	149	142

Elaboração dos autores.

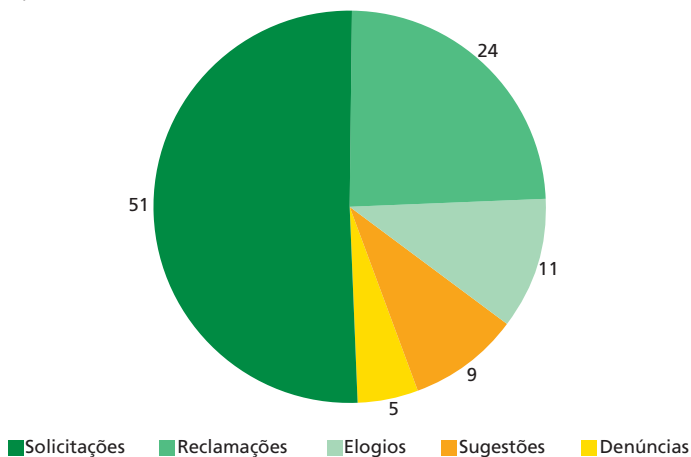
Nesse período, foram recebidas 2.641 manifestações, distribuídas entre reclamações, denúncias, sugestões, elogios e solicitações diversas (gráfico 1).

2. Nos três primeiros anos da Ouvidoria do Ipea, o período considerado para apuração de seus resultados não correspondia ao ano civil.

GRÁFICO 1

Manifestações recebidas pela Ouvidoria do Ipea (2004-2014)

(Em %)



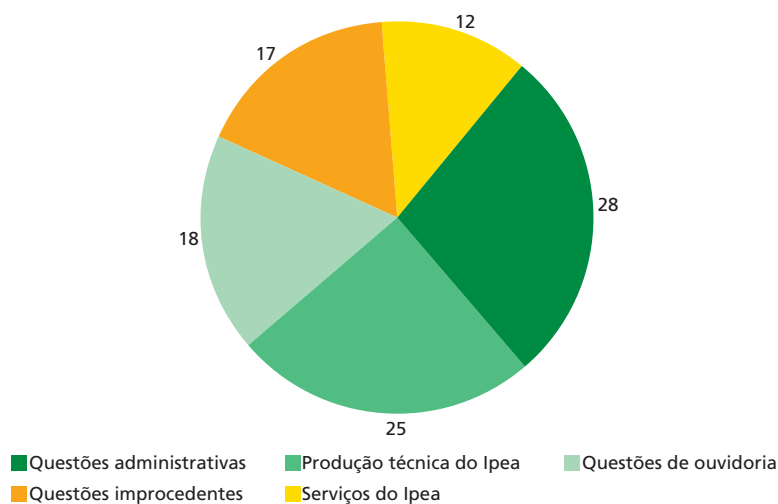
Elaboração dos autores.

O gráfico 2, por sua vez, apresenta a distribuição das manifestações recebidas entre 2004 e 2014, por categoria de assunto.

GRÁFICO 2

Assuntos das manifestações recebidas pela Ouvidoria do Ipea (2004-2014)

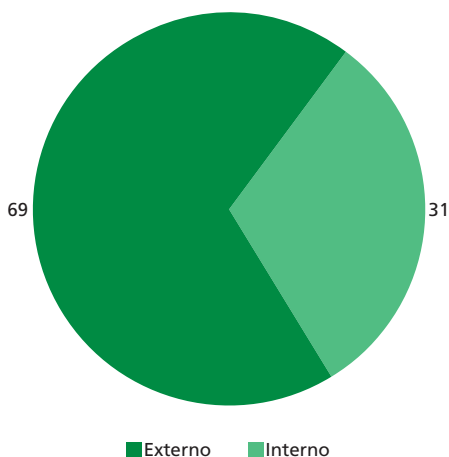
(Em %)



Elaboração dos autores.

A Ouvidoria do Ipea atende os públicos interno, composto por servidores e demais colaboradores do instituto, e externo, composto pelos cidadãos em geral. A análise do gráfico 3 permite constatar a importância da ouvidoria enquanto instituto de participação social. A distribuição das manifestações recebidas segundo categorias de demandantes indica que grande parte das demandas recebidas proveio de cidadãos sem qualquer vínculo laboral com a instituição.

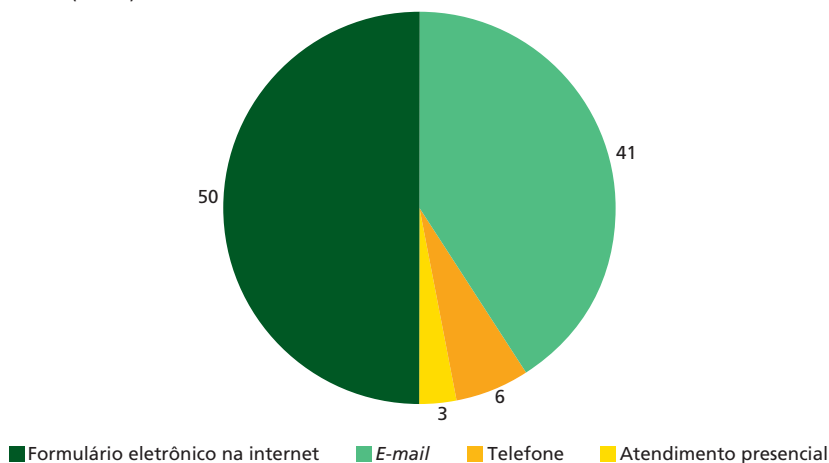
GRÁFICO 3
Público atendido pela Ouvidoria do Ipea (2004-2014)
(Em %)



Elaboração dos autores.

Sobre os canais de entrada das manifestações, atualmente, o formulário eletrônico na internet e o *e-mail* respondem, juntos, por 91% das demandas recebidas pela Ouvidoria do Ipea (gráfico 4).

GRÁFICO 4
Canais de entrada das manifestações (2014)
(Em %)



Elaboração dos autores.

Desde 2007, a Ouvidoria do Ipea tem realizado – seguindo periodicidade anual – a pesquisa de satisfação junto aos que demandaram seus serviços. Esta pesquisa tem se traduzido em importante instrumento para a identificação de pontos fortes e fracos, subsidiando ações com vistas à sua efetividade. As tabelas 2, 3 e 4 apresentam os resultados da pesquisa de satisfação entre 2007 e 2014. Por fim, na tabela 5, são apresentados os resultados da pesquisa de visibilidade que buscou aferir questões associadas à visibilidade, à credibilidade e à confiança do instituto junto a servidores e colaboradores do Ipea, em 2009 e 2011.

TABELA 2
Pesquisa de satisfação: qualidade do atendimento (2007-2014)
(Em %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Excelente	64,7	36,7	49,0	56,9	49,0	36,0	47,0	66,7
Boa	23,5	51,7	37,3	33,8	33,0	39,0	31,0	22,2
Regular	5,9	5,0	3,9	3,1	14,0	3,0	11,0	5,6
Ruim	-	3,3	7,8	6,2	2,0	11,0	7,0	5,5
Péssima	5,9	3,4	2,0	-	2,0	11,0	4,0	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaboração dos autores.

TABELA 3
Pesquisa de satisfação: tempo de resposta (2007-2014)
 (Em %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Curto	82,4	45,0	58,0	58,5	37,2	22,6	35,6	50,0
Normal	17,6	35,0	36,0	38,5	58,1	53,2	48,9	44,4
Demorado	-	20,0	6,0	3,0	4,7	24,2	15,6	5,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaboração dos autores.

TABELA 4
Pesquisa de satisfação: intenção de recorrer novamente à Ouvidoria (2007-2014)
 (Em %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sim	88,2	95,0	90,2	96,9	86,0	74,2	82,2	100,0
Talvez	-	-	-	-	11,6	12,9	8,9	-
Não	11,8	5,0	9,8	3,1	2,3	12,9	8,9	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaboração dos autores.

TABELA 5
Pesquisa de visibilidade (2009 e 2011)
 (Em %)

	2009	2011
Visibilidade	94,8	93,7
Credibilidade	87,0	93,3
Confiança	87,0	82,6

Elaboração dos autores.

O sítio da Ouvidoria do Ipea na internet³ corresponde ao principal canal de comunicação com servidores e colaboradores do Ipea e com a sociedade em geral. Por meio deste, é possível não apenas encaminhar manifestações ao ouvidor, mas também ter acesso a informações sobre a atuação da ouvidoria, notícias e eventos. Por fim, destaque para o Espaço do Conhecimento, seção que reúne conteúdos atinentes à atividade da Ouvidoria do Ipea sob a forma de artigos, trabalhos de conclusão de cursos de graduação, dissertações e teses. Assim, a ouvidoria reafirma seu protagonismo, tendo em seu sítio na internet um importante lócus de disseminação de conhecimentos sobre temas que circunscrevem a ação das ouvidorias.

3. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ouvidoria>.

A tabela 6 apresenta a distribuição de acessos ao sítio da Ouvidoria do Ipea entre 2004 e 2014, e tem por base os parâmetros visitantes únicos, visitas e páginas. Em linhas gerais, visitantes únicos são pessoas que efetuaram ao menos um acesso ao sítio da ouvidoria no período de um mês. A contabilização dá-se, portanto, a partir do número de visitantes distintos em cada mês, não importando o número de acessos realizado por cada um nesse período. O número de visitas é estabelecido com base em sessões com duração preestabelecida de uma hora, nas quais os visitantes acessam os conteúdos. Finalmente, o número de páginas contabiliza todas as páginas que foram consultadas durante o período considerado.

TABELA 6
Acessos ao sítio da Ouvidoria do Ipea na internet (2004-2014)

Período	Visitantes únicos	Visitas	Páginas
2004-2005	4.250	5.679	5.679
2005-2006	1.890	3.198	9.764
2007	6.794	11.603	25.632
2008	14.539	20.281	35.351
2009	30.583	34.716	56.649
2010	31.503	36.956	95.882
2011	31.315	38.421	100.512
2012	17.407	23.874	61.590
2013	20.432	29.129	79.639
2014	23.173	38.275	88.831
Total	181.886	242.132	559.529

Elaboração dos autores.

Em relação à LAI, no âmbito da modalidade de transparência passiva, o Ipea recebeu 319 pedidos de acesso à informação, entre maio de 2012 e dezembro de 2014. Nesse mesmo período, foram interpostos 24 recursos à autoridade hierarquicamente superior àquela que adotou a decisão, três à autoridade máxima da entidade e, finalmente, um à CGU⁴ (tabela 7).

TABELA 7
Pedidos de acesso à informação e recursos interpostos no âmbito da LAI

	2012	2013	2014
Pedidos de acesso à informação	79	101	139
Recursos ao chefe hierárquico	8	8	8
Recursos à autoridade máxima	2	1	-
Recursos à CGU	-	1	-
Tempo médio de resposta (em dias)	8,2	4,0	3,9

Elaboração dos autores.

4. Não foram interpostos recursos à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI).

Já no âmbito da modalidade de transparência ativa, registram-se no âmbito dos acessos ao sítio da LAI no Ipea 101.313 visitantes únicos, 145.141 visitas e 381.596 páginas (tabela 8).

TABELA 8
Acessos ao sítio da LAI na internet (2012 e 2014)

Período	Visitantes únicos	Visitas	Páginas
2012 ¹	3.861	4.944	11.982
2013	49.363	65.203	151.127
2014	48.089	74.994	218.487
Total	101.313	145.141	381.596

Nota: ¹ A contabilização dos acessos tem início em novembro de 2012.
Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da Ouvidoria do Ipea ao longo dos seus primeiros dez anos de existência foi marcada por desafios e conquistas. Sob a égide da busca pelo aperfeiçoamento contínuo com vistas à excelência no desempenho de suas atribuições, depara-se – em cada estágio de seu ciclo de vida organizacional – com uma série de preocupações críticas que, caso não corretamente endereçadas, poderiam significar entraves à consecução de seus objetivos.

A correção e a tempestividade que caracterizaram as decisões de gestão foram fundamentais para que a Ouvidoria do Ipea alcançasse a maturidade alicerçada no reconhecimento de sua relevância por parte dos destinatários de sua ação. Neste contexto, destaque para a decisão que resultou na institucionalização da ouvidoria, por meio de normativo que estabelecia suas competências e prerrogativas, bem como assegurava, ao seu titular, o desempenho autônomo de suas atribuições. As decisões relacionadas à melhoria da gestão e à instituição de processos de avaliação junto a seus demandantes também foram fundamentais para a estabilidade, a credibilidade e a efetividade do instituto. Por fim, a incorporação de novas atribuições e o estabelecimento de processos cooperativos com outras ouvidorias têm contribuído para a singularidade da Ouvidoria do Ipea em benefício da sociedade brasileira.

Decerto, novos e importantes desafios apresentar-se-ão e serão superados por meio de ação autônoma e transparente, amparada no apoio institucional. Assim, a Ouvidoria do Ipea seguirá buscando reafirmar e reforçar seu papel na proteção e na promoção de direitos, viabilizando a participação e o controle social da *res publica* e contribuindo para o aperfeiçoamento da democracia e da gestão pública.

REFERÊNCIAS

- CARDOSO, A. S. R. Ouvidoria pública e democracia. *In*: SÁ e SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES. R. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.
- CAVALCANTI, B. S. DO: considerações sobre seus objetivos, valores e processos. **Revista de Administração Pública**, v. 13, n. 2, p. 49-84, abr./jun.1979.
- GOMES, M. E. A. C. **O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras**: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Faculdade de Direito, Florianópolis, 2000.
- _____. Dos mecanismos de controle a equidade social. *In*: SEMINÁRIO DE OUVIDORES E OUVIDORIAS, 2., 2006. Instituto Pró-Cidadania, 22-24 maio 2006.
- GRANT, R. M. The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation. **California Management Review**, v. 33, n. 3, p. 114-135, 1991.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Instrução Normativa nº 3, de 12 de maio de 2004. Estabelece os procedimentos relativos à atividade de Ouvidoria no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Brasília: Ipea, 2004a.
- _____. **Relatório de Atividades da Ouvidoria do Ipea**: maio/nov. 2004. Brasília: Ipea: 2004b.
- LIPPITT, G. **Organization renewal**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1969.
- LYRA, R. P. (Org.). **Autônomas x obedientes**: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Editora UFPB, 2004.
- _____. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. *In*: PINTO, E.; LYRA, R. P. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora UFPB, 2009.

A IMPORTÂNCIA DA OUVIDORIA PARA O SERVIÇO PÚBLICO: O CASO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Francisco Assis Santos Mano Barreto

“A Ouvidoria é um instrumento essencial, imprescindível, para o funcionamento das instituições republicanas. O trabalho é ‘espinhoso’, mas Ouvidoria é algo muito sério. É um dos principais canais que temos para ouvir a voz do cidadão, que, no nosso caso, é principalmente o segurado. As manifestações com o povo nas ruas serviram para reforçar ainda mais a importância desses canais e, no âmbito da Previdência, esse trabalho está sendo realizado.”

Garibaldi Alves Filho

1 APRESENTAÇÃO

O serviço público brasileiro, ao longo das últimas décadas, vem se modernizando e procurando atender às necessidades daqueles que o buscam. No entanto, muitas vezes essa modernização não tem sido na velocidade esperada, tampouco com a qualidade desejada. No caso da Previdência Social, essa modernização se deu pela imprescindibilidade de mudar a imagem perante a opinião pública. Lembro-me bem que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) era sinônimo de longas filas e que as pessoas precisavam chegar às portas das agências da Previdência de madrugada.

Alguns benefícios previdenciários demoravam bastante tempo para ser concedidos. Muitas vezes, pela dificuldade de análise da documentação dos segurados, bem como pela existência de sistemas corporativos precários.

Hoje o cidadão não precisa pegar fila, basta agendar o atendimento por um dos canais disponíveis e comparecer à agência escolhida meia hora antes do atendimento marcado. Os benefícios são concedidos em trinta minutos. Para isso, basta que os dados da vida profissional do trabalhador estejam no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

Nesse contexto, a ouvidoria tem um papel fundamental, haja vista que ela é um canal de comunicação direto entre o cidadão e o Estado. De forma imparcial,

ela busca solucionar conflitos e responder às mais diversas manifestações oriundas da sociedade brasileira.

A ouvidoria da Previdência Social atua como um instrumento de participação e controle social, além de ser uma importante ferramenta de gestão, pois por meio de seus relatórios é possível que os gestores identifiquem os problemas e as deficiências. Desse modo, é possível promover as mudanças necessárias para ajustar o serviço público à qualidade desejada e pleiteada pelos segurados. Cabe ressaltar que os relatórios são emitidos com base nas manifestações registradas pela sociedade no sistema de ouvidoria e visam aperfeiçoar o serviço público e, por que não dizer, o Estado brasileiro.

2 HISTÓRICO

Em 1998, a Previdência Social desenvolveu o Programa de Melhoria de Atendimento (PMA), com o objetivo de aperfeiçoar o atendimento ao cidadão em relação aos serviços previdenciários prestados. Algumas ações – como a transformação dos antigos postos do INSS em agências da Previdência Social, lançamentos do PREVMóvel, do PREVCidade, do PREVFone, do PREVCidadão e do PREVNet, bem como a criação da Ouvidoria-Geral da Previdência Social (OUGPS) – se destacaram durante a execução desse programa.

Assim, em agosto de 1998, foi criada a OUGPS, com a fundamentação legal na Lei nº 8.213/1991, alterada pela Lei nº 9.711/1998, que prevê essa criação e tinha como objetivo tornar a OUGPS um instrumento de controle das ações do PMA. A Previdência Social teria como medir a qualidade dos serviços prestados pela visão do cidadão, em que a OUGPS exerceria o papel de controle social.

Em 2000, a OUGPS conquistou prêmios importantes, como o 1º lugar nos prêmios *Ideias inovadoras da Previdência Social* e *Destaque em gestão empreendedora* e o 5º lugar no *Concurso de inovações na gestão pública federal*, promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). A OUGPS também foi reconhecida pela iniciativa de criação de uma ouvidoria na administração pública federal com o Prêmio Hélio Beltrão.

Em 2008, foi criada uma versão *web* para o sistema de ouvidoria, permitindo que os cadastros das manifestações também fossem realizados pelo *site* da Previdência Social, finalizando os contatos por meio do correio eletrônico.

Em 2010, foi criado o índice interno de tempo médio de análise e processamento da demanda, que mede em dias quanto tempo a OUGPS utiliza para tomar a primeira decisão no tratamento da manifestação, ou seja, se encaminha ou responde diretamente ao cidadão. Atualmente, esse índice é denominado de índice médio de tratamento das manifestações.

Em 2010, foi lançada a primeira edição da Carta de Serviços ao Cidadão, atendendo ao art. 11 do Decreto nº 6.932/2009. Nesse mesmo ano, foi publicada a Portaria Conjunta MPS/INSS/Dataprev nº 328/2010, disciplinando sobre as denúncias e ameaças contra a integridade física e a vida dos agentes públicos da Previdência Social.

Em 2011, foi publicado o primeiro relatório de atividades da OUGPS, que apresentou o resumo das ações executadas de 2008 a 2010 da ouvidoria-geral. Após essa publicação, anualmente, a OUGPS publica seus relatórios de atividade para manter a sociedade, os órgãos e as entidades da Previdência Social informados sobre as atividades exercidas durante o ano.

Em 2012, a ouvidoria-geral iniciou o projeto de elaboração de uma nova versão do sistema de registro e análise das manifestações, com objetivo de otimizar o processo de trabalho da ouvidoria e das áreas técnicas solucionadoras, facilitando também a vida do cidadão que busca esses serviços. Essa nova versão permitirá a interação com os sistemas corporativos e o banco de dados da Previdência Social, agilizando os procedimentos de tratamento das demandas e tornando o cadastro de novas manifestações, por parte do cidadão da Central de Atendimento 135, mais célere. Nesse ano, foi lançada a 2ª edição da Carta de Serviços ao Cidadão, em três versões – livreto, fôlder e cartaz.

Em 2013, foi realizada uma ação conjunta com a finalidade de redução de demandas com mais de noventa dias encaminhadas às áreas técnicas solucionadoras.

Em 2014, a OUGPS executou grupos de trabalho em algumas áreas solucionadoras para ajudá-las a diminuir a quantidade de manifestações encaminhadas que estavam pendentes de retorno, obtendo reduções significativas no tempo de resposta ao cidadão. Isso foi possível porque a ouvidoria possui em seus quadros servidores que trabalharam nas agências da Previdência Social, bem como nas gerências executivas, acumulando conhecimentos no atendimento ao público e no pós-atendimento, no caso da ouvidoria.

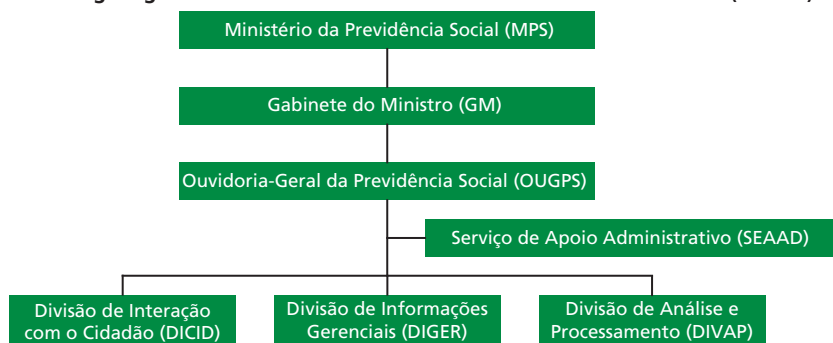
Desde sua criação, a ouvidoria-geral teve três ouvidores gerais: Neiva Renck Maciel (de agosto de 1998 a junho de 2007); Paulo Marcello Fonseca Marques (de junho de 2007 a junho de 2011); e Francisco Assis Santos Mano Barreto (junho de 2011 – em exercício).

2.1 Estrutura e funcionamento

A OUGPS faz parte da estrutura organizacional do gabinete do ministro de Estado da Previdência Social, possuindo três divisões e um serviço para exercer as competências de ouvidoria estipuladas no regimento interno, disciplinado pela Portaria nº 751/2011.

- 1) Divisão de Análise e Processamento (Divap): compete receber, analisar e revisar as manifestações eletrônicas antes de encaminhar o registro à respectiva área técnica solucionadora e/ou responder aos cidadãos e aos servidores da Previdência Social e às entidades a ela vinculadas. Responsável também por elaborar e atualizar os manuais internos da OUGPS e aprimorar modelos de resposta das manifestações.
- 2) Divisão de Interação com o Cidadão (Digid): compete prestar atendimento ao cidadão, de forma presencial ou por telefone, e buscar solução de seus pleitos junto à Previdência Social. Quando há presença do segurado, o setor, vendo a necessidade, cadastra e gera um protocolo da manifestação solicitada. Também recebe e insere no sistema da ouvidoria as correspondências da população e atende às demandas previdenciárias vindas de órgãos públicos.
- 3) Divisão de Informações Gerenciais (Diger): compete produzir relatórios, estudos e diagnósticos técnicos e gerenciais a partir das manifestações recebidas pela OUGPS. Acompanha, orienta e avalia o desempenho das áreas técnicas solucionadoras quanto à qualidade e tempestividade das respostas. Além de gerir os sistemas da OUGPS, em conformidade com as unidades competentes, e de subsidiar a manutenção da página eletrônica da entidade.
- 4) Serviço de Apoio Administrativo (Seaad): compete executar e controlar as atividades relacionadas à administração de pessoal, à gestão de documentos, à comunicação administrativa, à publicação, à administração de material, à informática, ao patrimônio e aos serviços gerais, em conformidade com as unidades competentes.

FIGURA 1

Organograma funcional da Ouvidoria-Geral da Previdência Social (OUGPS)

Fonte: Brasil (2011b).

A OUGPS possui quatro canais formais de atendimento para que os cidadãos possam registrar suas manifestações sobre os serviços previdenciários:

- Autoatendimento: *site* <<http://www.previdencia.gov.br/>>, na opção ouvidoria;
- Central de Atendimento 135: por telefone, de segunda a sábado, das 7h às 22h;
- PREVcartas: Caixa Postal 09714, CEP 70040-976, Brasília/DF; e
- Atendimento presencial: Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Edifício Anexo, Ala “A” – 1º andar. O atendimento é realizado de segunda a sexta, das 8h às 18h.

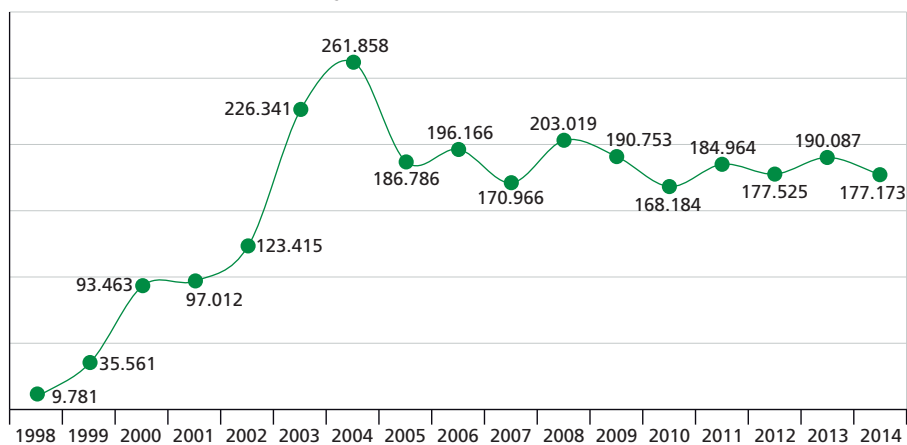
São acolhidos cinco tipos de manifestação: elogios, sugestões, denúncias, reclamações e solicitações diversas.

2.2 Números

A OUGPS, desde sua criação até 2014, recebeu 2.692.987 manifestações dos cidadãos. Em 2014, foram recebidos 177.173 registros, com uma média de 14.764 manifestações por mês. Até o mês de novembro de 2014, a OUGPS solucionou 99,2% de todas as manifestações recebidas de 1998 até o citado mês.

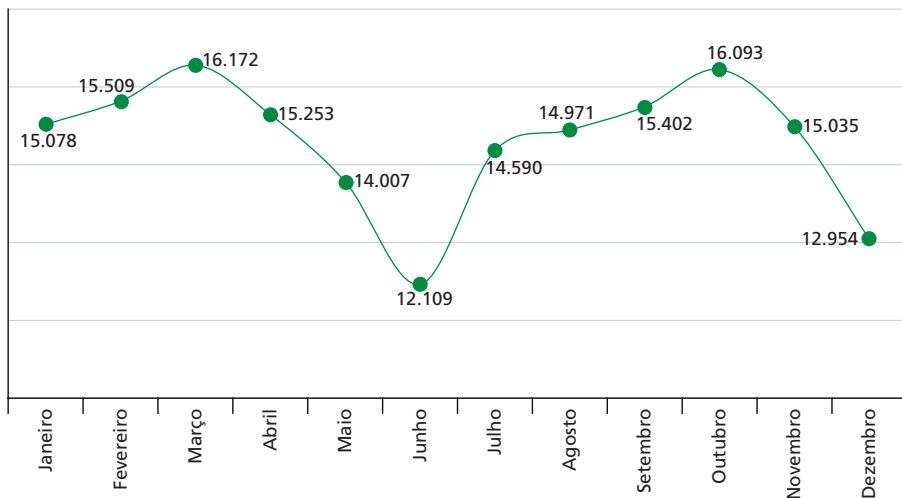
O quadro pessoal da ouvidoria é composto por dezesseis servidores, 95 colaboradores terceirizados, contratados junto a uma empresa especializada, por meio de processo licitatório, além de cinco estagiários.

GRÁFICO 1
Quantitativo de manifestações recebidas (1998-2014)



Fonte: Sistema de Ouvidoria (SOUweb).

GRÁFICO 2
Quantitativo de manifestações recebidas (2014)



Fonte: Sistema de Ouvidoria (SOUweb).

3 DESTAQUES

A Ouvidoria-Geral da Previdência possui dois índices que auxiliam no controle de resolução de suas demandas.

- 1) Tempo médio de atendimento das manifestações cadastradas: mede em dias o tempo utilizado para tomada da primeira decisão no tratamento da manifestação, encaminha para a área solucionadora ou responde diretamente ao cidadão. Em 2014, até dezembro, a média desse índice foi de 4,13 dias. Em 2013, a média foi de 8,75 dias.
- 2) Índice de resolubilidade interna: afere a porcentagem de resolubilidade das manifestações cadastradas e solucionadas na ouvidoria-geral sem que o registro seja encaminhado para as áreas técnicas solucionadoras. Em 2013, o índice foi de 50,74%, ou seja, ela respondeu diretamente ao cidadão mais da metade das manifestações recebidas, baseando-se em consultas aos sistemas corporativos e à legislação da Previdência Social. Em 2014, até dezembro, a média do índice é de 44,56%.

Como informado anteriormente, a OUGPS possui seu próprio sistema de ouvidoria, versão *web*. Assim, não é preciso instalar nenhum programa nos computadores dos usuários, sendo necessário somente acesso à rede local da Previdência Social, facilitando assim a disseminação do uso desse sistema, visto que são muitos agentes públicos que utilizam o sistema para atender às demandas de ouvidoria.

Em sua estrutura, a OUGPS possui uma equipe de monitoramento na Diger que auxilia as áreas técnicas solucionadoras no manuseio do sistema, bem como na resolução de algumas demandas que precisam de orientação técnica desta ouvidoria. Essa equipe também produz relatórios gerenciais para informar os órgãos e as entidades da Previdência Social sobre as pendências que suas unidades possuem, atuando como uma importante ferramenta de gestão.

A Previdência Social possui três centrais telefônicas, com seiscentos pontos cada uma, localizadas nas cidades de Caruaru, Salvador e Palmas. Destes pontos de atendimento, quarenta são destinados à ouvidoria, ou seja, eles cadastram as manifestações dos cidadãos que buscam a ouvidoria pelo telefone da Previdência Social, o 135. A ouvidoria capacita e acompanha *in loco* periodicamente esses atendentes para que o atendimento seja sempre realizado com qualidade.

Também são realizadas visitas técnicas nas áreas solucionadoras com o objetivo de ajudá-las na redução das demandas pendentes. A ouvidoria participa, sempre que possível, dos encontros regionais e nacional dos gestores da Previdência Social.

4 LIÇÕES APRENDIDAS E DESAFIOS

Para construir esta seção, inicialmente busquei a colaboração da equipe técnica da OUGPS, pois todos nós aprendemos juntos e cada um poderia contribuir à sua maneira, no entanto, em vários pontos houve consenso, basicamente em todos.

O trabalho na ouvidoria possibilita mais que um aprendizado, possibilita ter uma compreensão melhor do que realmente é ser servidor público, visto que ouvir as pessoas e tentar entender o que elas querem é um desafio diário. E esse é essencialmente um papel do ouvidor, considerando que a ouvidoria é a instituição que reforça o conceito de *serviço* público, isso porque ela é o melhor canal para entender o que o cidadão demanda e espera do serviço público. A busca por melhoria no atendimento à população deve ser constante. A interlocução entre cidadão e serviço prestado é a essência de nosso trabalho.

Foi a partir desse entendimento que começamos a perceber que a Ouvidoria-Geral da Previdência Social não só medeia entre o cidadão e a Previdência Social na resolução dos conflitos, mas também é uma acolhedora de novas necessidades e tendências do setor previdenciário. Essa visão maturou o velho entendimento que tínhamos sobre ouvidoria e nos abriu um leque de possibilidades que buscamos transmitir de forma direta e substancial aos diversos níveis gerenciais da Previdência Social.

Podemos afirmar que o aprendizado é constante, haja vista que as manifestações diárias nos remetem a uma lição nova, como disse Maurício Cruz¹ no seminário *Ouvidorias legislativas, transparência e controle social: os desafios do Poder Legislativo*: “Toda vez que há uma demanda para a ouvidoria, é uma oportunidade de aprendizagem (...) é uma oportunidade que a organização tem de melhorar”.

Acreditamos que esse seja um dos grandes desafios da ouvidoria, pois alguns paradigmas precisam ser realmente quebrados no serviço público. O servidor deve entender que o ouvidor não cria demanda para as áreas responsáveis pelas respostas, essas demandas são oriundas, muitas vezes, da insatisfação do usuário com o serviço que lhe é prestado. Ainda podemos observar certa resistência por parte de determinadas áreas em responder às manifestações de ouvidorias que lhes são encaminhadas. Cabe salientar que, no âmbito da Previdência Social, as manifestações são encaminhadas, tratadas e respondidas em um sistema próprio, no qual todos os setores das quatro instituições que compõem a Previdência Social têm acesso, o que facilita bastante o tratamento e o manuseio das demandas.

Outro desafio, e não menos importante, é a falta de uma normatização federal das ações de ouvidoria, uma vez que não existe esse tipo de normatização determinando prazo para resposta, obrigatoriedade no atendimento e sanções pelo não atendimento. Apesar da implementação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), na qual há determinação de prazo de resposta aos pedidos de informações, na prática, a lei não contempla as demandas exclusivas de ouvidorias, como reclamações, denúncias, sugestões, entre outras.

O art. 13 do Regimento Interno do Ministério da Previdência Social (MPS), aprovado pela Portaria MPS nº 751, de 29 de dezembro de 2011, prevê que o ouvidor-geral atuará com autonomia e independência, porém a falta de uma norma que estipule prazos de resposta com sanções pelo não cumprimento deixa o ouvidor de *mãos atadas*, restando apenas cobrar e aguardar a resposta. Como o tema foi diversas vezes discutido em encontros de ouvidores, acreditamos que essa dificuldade não é só no âmbito da Previdência Social.

A OUGPS, hoje com dezesseis anos, conquistou um espaço na administração geral do ministério, pois, apesar de muitas dificuldades, temos orçamento próprio, uma boa equipe de servidores e colaboradores, participamos efetivamente do plano de ação integrado do ministério, bem como de reuniões gerenciais em que podemos expressar nossas opiniões com a visão macro que o trabalho na ouvidoria permite. Entretanto, há muitos desafios pela frente.

1. Secretário-Executivo da Secretaria Executiva do Desenvolvimento do Modelo de Gestão na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco (Seplag).

5 CONCLUSÃO

No intuito de colaborar com a humanização do serviço público, tornando-o capaz de entender os anseios da sociedade e a real missão do servidor público, vemos na ouvidoria o canal de comunicação transparente e eficaz entre o usuário e o serviço. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu art. 37, § 3º, inciso I, prevê a participação do usuário na administração pública, no entanto, faz-se necessária a normatização de regras para o cumprimento de demandas oriundas das manifestações desses usuários.

No serviço público atual, é inimaginável que exista algum órgão da administração pública direta ou indireta que ainda não tenha instituído a ouvidoria. Não estamos falando de uma sala com uma placa na porta dizendo ouvidoria. É necessário dar condições de trabalho àqueles que vão escutar a voz do povo. O papel da ouvidoria vai muito além de urnas espalhadas pelo órgão com formulários pré-estabelecidos, nos quais o cidadão é conduzido a preenchê-los, o seu papel é fazer parte da gestão, com seus relatórios e com sua visão a partir das manifestações registradas em sistemas confiáveis, nos quais o cidadão possa expressar suas impressões do serviço que lhe é prestado.

É preciso que os gestores tenham a compreensão de que a ouvidoria é uma ferramenta de gestão e que podemos auxiliá-los nas tomadas de decisão, na busca do aperfeiçoamento da máquina pública e no melhoramento permanente do atendimento ao público.

Por fim, acreditamos que a importância das ouvidorias seja reconhecida e a autonomia dos ouvidores seja concretamente estabelecida em todos os órgãos, assim como está sendo no âmbito da Previdência Social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <<http://goo.gl/p11iSs>>.

_____. Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998. Dispõe sobre a recuperação de haveres do Tesouro Nacional e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a utilização de Títulos da Dívida Pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, na quitação de débitos com o INSS, altera dispositivos das Leis nºs 7.986, de 28 de dezembro de 1989, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e 9.639, de 25 de maio de 1998, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/3upGND>>.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Distrito Federal, n. 221-A, 18 nov. 2011a. Seção 1, p. 1, Edição Extra.

_____. Ministério da Previdência Social. Portaria MPS nº 751, de 29 de dezembro de 2011. Brasília: MPS, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/cehSiu>>.

_____. Ministério da Previdência Social; INSS – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL; DATAPREV – EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Portaria Conjunta MPS/INSS/Dataprev n. 328, de 25 de junho de 2010. Brasília: MPS; INSS; Dataprev, Disponível em: <<http://migre.me/rp9ZE>>.

A OUVIDORIA DO SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

Fernanda da Silveira Campos

1 INTRODUÇÃO

A Carta Magna de 1988 caracterizou-se pela larga ampliação dos direitos sociais e pela constituição de um marco inicial voltado não apenas à democracia representativa – que, para muitos, se encontra superada –, mas também à democracia participativa.

Assim, assegurou-se a possibilidade de o poder ser exercido diretamente pelo povo, ao prenciar, no parágrafo único do art. 1º, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988).

Tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais do país, da sua enorme extensão territorial e da descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes dos diversos entes federativos, muitas vezes o sistema representativo brasileiro não se vê capaz de escutar de forma efetiva seus cidadãos. Nesse contexto, a ouvidoria pública vem reforçar o sistema democrático, apresentando-se como importante instrumento de democracia direta, colaborando, assim, na consolidação da jovem democracia brasileira.

A partir desse momento, então, o instituto das ouvidorias públicas passou a representar um *locus* privilegiado de mediação das relações Estado-cidadão e um condutor da transparência pública, transformando-se num importante instrumento de participação cidadã.

Inegável ser a ouvidoria pública uma importante ferramenta de gestão – configurando-se em uma *interface* relacional entre o Estado e a sociedade –, permitindo que a população seja realmente parte integrante do contexto político.

Todavia, para cumprirmos o seu mister de serem instrumento de participação e controle social, as ouvidorias públicas necessitam ser revestidas de autonomia, para também não ficarem reféns de seus dirigentes máximos, servindo de “biombo para as mazelas das instituições” (Cardoso, 2010, p. 24).

Este trabalho se propõe a discutir o papel da Ouvidoria do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), órgão do Ministério do Meio Ambiente (MMA), passando questões relativas ao seu histórico, estrutura, modo de atuação, processo de avaliação, *interface* com outras instâncias e desafios, bem como reflexões acerca da autonomia de atuação do ouvidor do SFB, por meio da comparação de seu arcabouço normativo com sua aplicação prática cotidiana, com vistas a agregar contribuições à discussão futura sobre essa questão.

2 SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

O Serviço Florestal Brasileiro, instituído pela Lei de Gestão de Florestas Públicas,¹ configura-se um órgão da administração direta e está vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. Sua missão é conciliar uso e conservação das florestas pertencentes à União, atuando por meio de atividades de concessão de florestas públicas, fomento, planos de manejo e monitoramento dessas atividades.

Nos termos do art. 55 da referida norma, o SFB atua exclusivamente na gestão de florestas públicas. Entre suas competências, destacam-se: exercer a função de órgão gestor do sistema nacional de florestas públicas federais e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF); apoiar a criação e a gestão de programas de treinamento, capacitação, pesquisa e assistência técnica para a implementação de atividades florestais; propor planos de produção florestal sustentável de forma compatível com as demandas da sociedade; criar e manter o Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF); bem como gerenciar o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP).

Adicionalmente, em virtude do processo de reestruturação promovido pelo MMA, resultante do Decreto nº 6.101, de 2007, também foi atribuído ao Serviço Florestal o desenvolvimento de iniciativas de capacitação, pesquisa e assistência técnica na área florestal, com a incorporação do Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal (Cenaflor) e do Laboratório de Produtos Florestais (LPF).

No exercício de suas atribuições, o SFB promove a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios para a execução de suas atividades de forma compatível com as diretrizes nacionais de planejamento para o setor florestal e com a Política Nacional do Meio Ambiente.

Por ser o SFB um órgão da administração direta, sua atuação e desempenho são avaliados mediante contrato de gestão e desempenho celebrado com o MMA, instrumento que garante ao órgão autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

1. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.

Em relação à sua estrutura organizacional, o SFB é formado por uma Diretoria Colegiada, Chefia de Gabinete, Assessoria Jurídica, Ouvidoria, nove gerências, dois centros especializados e quatro unidades regionais.

3 A OUVIDORIA DO SFB: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

Prevista no art. 62 da Lei nº 11.284, de 2006, e instalada em 2010, a Ouvidoria do Serviço Florestal Brasileiro tem por finalidade estimular a participação do cidadão no controle e na avaliação da instituição e dos serviços por ela prestados. Constitui-se uma ferramenta capaz de auxiliar a transformação permanente do SFB, uma vez que propicia mudanças e ajustes na prestação dos serviços pelo órgão, em consonância com a demanda social.

Trata-se de um *locus* democrático e estratégico de comunicação entre o cidadão e os gestores do órgão e visa ao fortalecimento dos mecanismos de participação social, bem como à qualificação da gestão institucional participativa.

De acordo com o citado artigo, a Ouvidoria do SFB possui as seguintes competências:

- receber pedidos de informação e esclarecimento, acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações afetas ao SFB e responder diretamente aos interessados, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;
- zelar pela qualidade dos serviços prestados pelo SFB e acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações dos usuários, seja contra a atuação do SFB, seja contra a atuação dos concessionários; e
- produzir, semestralmente e quando julgar oportuno: *i*) relatório circunstanciado de suas atividades e encaminhá-lo à Diretoria-Geral do SFB e ao ministro de Estado do Meio Ambiente; e *ii*) apreciações sobre a atuação do SFB, encaminhando-as ao Conselho Diretor, à Comissão de Gestão de Florestas Públicas, aos ministros de Estado do Meio Ambiente, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Chefe da Casa Civil da Presidência da República, bem como às comissões de fiscalização e controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, publicando-as para conhecimento geral.

Lyra (2011) destaca as seguintes características das ouvidorias públicas brasileiras: unipessoalidade, magistratura de persuasão, proximidade do cidadão, informalidade e agilidade, características essas que, segundo o autor, fazem da ouvidoria o único órgão capaz de monitorar o dia a dia da administração pública e garantir ao usuário de seus serviços a possibilidade de acompanhar processos de seu interesse, bem como corrigir suas eventuais falhas. Dentre essas qualidades

atribuídas por Lyra às ouvidorias públicas brasileiras, as que mais se destacam na atuação da Ouvidoria do SFB são: a proximidade com o cidadão, pois, além de estar fisicamente localizada na entrada da sede do órgão, a Ouvidoria realiza atendimentos em eventos e audiências públicas promovidas pelo SFB; e a informalidade, por primar por um atendimento despido de formalidades.

Sob o prisma da autonomia – condição imprescindível para a efetiva atuação das ouvidorias públicas –, observa-se que a Ouvidoria do SFB ainda carece do estabelecimento de critérios estruturantes que assegurem sua atuação mais independente. Segundo a Lei nº 11.284, de 2006, o ouvidor do SFB possui um mandato fixo de três anos, sem direito à recondução, além de ser nomeado pelo presidente da República. Entende-se que o legislador agiu acertadamente ao fixar um mandato ao ouvidor e a sua nomeação pelo representante máximo do Poder Executivo federal. Todavia, não houve previsão legal de um mecanismo externo para escolha do ouvidor.

Uma questão fundamental para a autonomia da ouvidoria é o método de definição do ouvidor – votação, indicação, decisão interna ou externa etc. (Cardoso, Alcântara e Lima Neto, 2013). Assim, um requisito básico para alcançar independência seria ter definido, desde seu ato normativo, um mecanismo externo para escolha do ouvidor, que, como sugeriu Lyra, deveria ser por meio de um colegiado independente (Lyra, 2008 *apud* Cardoso, 2010). Ressalta-se, neste ponto, que Lyra elenca como requisitos básicos para o exercício autônomo do ouvidor: *i*) atribuição de mandato e escolha do ouvidor por um colegiado independente, como forma de equilíbrio de poder entre o ouvidor e o titular da instituição fiscalizada; *ii*) garantia de que o gestor responderá em prazo curto à interpelação do ouvidor, sob pena de responsabilidade; *iii*) garantia de sigilo ou confidencialidade aos usuários da ouvidoria, de forma a evitar possíveis retaliações; *iv*) acesso a informações do órgão em caráter prioritário e em regime de urgência; *v*) publicação de forma transparente dos relatórios da ouvidoria; *vi*) autonomia financeira, de forma a garantir meios materiais e recursos humanos necessários ao seu funcionamento; e *vii*) capacidade de representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Os postulados legais de que “o ouvidor somente poderá perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar” e de que o processo administrativo contra o ouvidor somente poderá ser instaurado pelo ministro de Estado do Meio Ambiente também servem de endosso à autonomia do ouvidor do SFB.

Por outro lado, a despeito do ato normativo de constituição da Ouvidoria do SFB haver estatuído o período de trinta dias para a resposta aos seus demandantes, esse mesmo instrumento não teve o condão de estabelecer prazo para que os gestores respondessem à interpelação do ouvidor, o que se constitui em uma

enorme incongruência e gargalo prático à atuação da Ouvidoria, que, na maioria das vezes, utiliza-se do seu poder coercitivo para obter o retorno das áreas técnicas em tempo de cumprir com o prazo de resposta legalmente estipulado.

Não obstante a previsão legal de que “o ouvidor atuará junto ao Conselho Diretor do SFB, sem subordinação hierárquica”, percebe-se, na prática, que o Conselho Diretor do órgão não recepciona bem a ideia da participação de outras autoridades e demais servidores em suas reuniões, além de ser uma instância pouco transparente, o que, inclusive, ensejou na apresentação de uma demanda à Ouvidoria por parte de servidor do órgão que solicitava o acesso às atas do referido conselho, já que estas, divulgadas apenas na intranet, não haviam sido ali disponibilizadas há meses.

Outros dois pontos que corroboram com o que foi dito são o fato de essas atas serem demasiadamente genéricas, não apresentando ao leitor detalhes importantes sobre as decisões tomadas na referida instância deliberativa, bem como o fato de elas serem somente publicadas na intranet do SFB, deixando de ser disseminadas ao público em geral.

Devido ao fato de a lei de criação da Ouvidoria do SFB não lhe ter definido uma estrutura de funcionamento, foi necessário o estabelecimento de procedimentos de operacionalização para que suas atribuições pudessem ser efetivamente desempenhadas.

Optou-se pela concepção de uma Ouvidoria mista que recebesse, encaminhasse, acompanhasse, sistematizasse e compilasse demandas tanto da comunidade interna (servidores, estagiários, prestadores de serviço e consultores) quanto da externa (cidadãos, de forma individual ou coletiva – por intermédio de associações, grupos, organizações não governamentais, empresas etc.).

Houve, no início de 2012, a reformulação do formulário de demandas, tanto o virtual quanto os impressos, e a disponibilização aos participantes das audiências públicas e demais eventos realizados pelo SFB. Foram suprimidos e redesenhados alguns campos do formulário, que antes eram de preenchimento obrigatório pelos manifestantes e lhes causavam dúvidas, levando em consideração o baixo grau de instrução de muitos cidadãos que procuram a Ouvidoria do SFB, como, por exemplo, membros de comunidades quilombolas.

Tal qual o entendimento da Ouvidoria-Geral da União (OGU),² as demandas acolhidas pela Ouvidoria do SFB podem se enquadrar nas categorias de sugestão, elogio, solicitação, reclamação e denúncia.

2. A Ouvidoria-Geral da União, da Controladoria-Geral da União, por meio da Instrução Normativa nº 1/2014, estabeleceu que as demandas de ouvidoria podem ser classificadas em sugestão, elogio, solicitação, reclamação e denúncia.

Outro ponto a ser destacado é a possibilidade de acolhimento pela Ouvidoria do SFB, desde sua criação, de denúncias anônimas.³ Apresentada uma denúncia anônima à Ouvidoria do SFB, desde que haja elementos suficientes à verificação dos fatos descritos, ela é recebida, tratada e encaminhada aos órgãos responsáveis pela sua apuração. Isso se deve ao fato de que, como se trata de uma ouvidoria de um órgão ambiental, frequentemente recebe denúncias de crimes ambientais, cuja exigência de identificação do denunciante poderia se tornar um empecilho à apresentação de sua manifestação, já que este teme pela sua segurança. Tome-se como exemplo um proprietário de uma fazenda no interior do Pará que resolve denunciar um de seus vizinhos pelo crime de desmatamento de área de reserva legal. Existindo elementos mínimos de autoria e materialidade da prática do delito ambiental, não seria razoável o descarte dessa denúncia por parte da Ouvidoria pelo simples fato de não possuir a identificação do denunciante.

Além disso, procede-se ao resguardo da identidade do manifestante quando solicitado ou quando tal providência, a cargo do ouvidor, se fizer necessária, em observância à Instrução Normativa CRG/OGU nº 1/2014.

Foram disponibilizados pela Ouvidoria os seguintes meios de contato: telefone, *e-mail*, formulário eletrônico, atendimento pessoal (na sala da Ouvidoria ou quando da Ouvidoria itinerante nas audiências públicas e eventos promovidos pelo SFB), fax e carta.

Destaca-se que a Ouvidoria do SFB, por meio de sua participação em audiências e consultas públicas realizadas pelo órgão, promove sua articulação, em caráter permanente, com essas instâncias de participação social, em consonância com o disposto no inciso VI do art. 3º da Instrução Normativa nº 1/2014.

Em 2012, a Ouvidoria ganhou novas instalações, com sala individualizada e isolamento acústico, possibilitando atendimentos mais reservados e tendo como foco o respeito à privacidade e à intimidade dos demandantes.

O procedimento básico de tratamento das demandas que chegam à Ouvidoria do SFB dá-se da seguinte forma: as manifestações recebidas são encaminhadas às unidades competentes para a elaboração das respostas. Tal encaminhamento é feito aos titulares das referidas unidades ou, no caso de seu afastamento, aos seus substitutos. A partir de então, a Ouvidoria acompanha o atendimento, monitora os prazos de resposta e mantém o cidadão informado. Tão logo recebe a resposta dessas áreas, ela faz as adequações necessárias no texto, com o fito de tornar claras e compreensíveis as informações, e repassa ao cidadão.

3. Em junho de 2014, a OGU, em conjunto com a Corregedoria-Geral da União, publicou a Instrução Normativa CRG/OGU nº 1, que estabelece normas para o recebimento e tratamento de denúncias anônimas e diretrizes para reserva de identidade do denunciante.

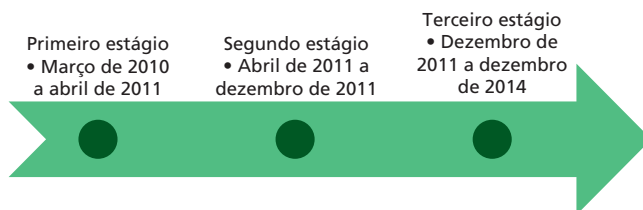
Procedimento semelhante é adotado nos casos de demandas que são encaminhadas a outros órgãos e entidades públicas (federais, estaduais ou municipais), quando são estes os competentes para tratar da matéria.

Destaca-se que a interlocução é sempre entre o cidadão e a Ouvidoria, visto que compete a esta a elaboração de resposta, de acordo com o previsto no inciso I do art. 62 da Lei nº 11.284/2006.

4 HISTÓRICO CRÍTICO

Com vistas a uma avaliação estruturada das fases de evolução da Ouvidoria do SFB, optou-se por dividir as etapas de desdobramento institucional em três momentos: primeiro estágio (março de 2010 a abril de 2011, correspondente à primeira gestão), segundo estágio (abril de 2011 a dezembro de 2011, período em que não houve um ouvidor nomeado) e terceiro estágio (dezembro de 2011 a dezembro de 2014, referente à última gestão).

FIGURA 1
Evolução da Ouvidoria do SFB (2010-2014)



Elaboração do autor.

4.1 Primeiro estágio

A Ouvidoria do SFB foi concebida pela Lei nº 11.284/2006, mesma lei que criou o órgão. Em que pese a previsão legal ter ocorrido em 2006, as atividades da Ouvidoria se iniciaram em 2010, quando da nomeação da primeira ouvidora. Institucionalmente fomentada, a Ouvidoria foi fundada não só com vistas a dar cumprimento ao disposto na legislação, mas também a reduzir distâncias relacionais entre o SFB e a sociedade e contribuir para a transparência e a maior participação e controle social sobre as ações do órgão.

Percebe-se, desde sua origem, que a Ouvidoria do SFB, assim como a maioria das ouvidorias públicas brasileiras, revestiu-se de particularidades e se enquadrou no modelo pátrio de ouvidorias, muito mais objetivo e prático se comparado aos *ombudsman* internacionais.

Durante o primeiro ano de sua existência, buscou-se dotar a Ouvidoria do SFB de legitimidade e credibilidade, necessários à sua sustentabilidade e perpetuação como

instrumento de garantia de direitos fundamentais. Para tanto, buscou-se a criação e a padronização de procedimentos internos, bem como a sensibilização dos servidores e gestores do SFB, mostrando-os a Ouvidoria como agregadora de valor ao órgão e canalizadora dos anseios da sociedade, com vistas ao aprimoramento institucional.

Durante essa fase inaugural, muito embora tenha ocorrido um esforço de divulgação e sensibilização dos servidores quanto às atribuições da Ouvidoria, foram apresentadas a essa unidade apenas 98 manifestações, a maioria delas referentes aos editais dos contratos de concessão florestal que o SFB estava em vias de celebrar com a iniciativa privada, visando à conservação das florestas públicas por meio da melhoria da qualidade de vida da população que vive em seu entorno e do estímulo à economia formal, com produtos e serviços oriundos de florestas manejadas.

4.2 Segundo estágio

Apesar de todo o empenho inicial de conferir estabilidade e credibilidade à Ouvidoria, a etapa seguinte foi caracterizada pela ausência de um gestor nomeado, o que perdurou por cerca de sete meses. Durante esse período, houve um significativo retrocesso nos processos de trabalho da unidade, o que culminou na ausência de respostas aos demandantes e na não elaboração dos relatórios periódicos, cuja obrigatoriedade foi prevista na lei mencionada.

4.3 Terceiro estágio

Após o primeiro ano do nascedouro da Ouvidoria, já na gestão 2011-2014, tendo em vista a involução ocorrida no segundo ciclo, as atenções se voltaram para a recuperação da estabilidade e da confiabilidade da unidade por intermédio da inauguração de um novo processo de sensibilização do corpo funcional do SFB, da reestruturação e da modernização dos procedimentos da unidade, com o estabelecimento de fluxo de tramitação de demandas e a introdução de melhorias na organização interna da unidade, principalmente com a fixação de processos mais robustos e duradouros, com vistas à atuação desburocratizada, célere e transparente.

Isso resultou na elaboração de um manual interno de procedimentos da Ouvidoria, concebido e atualizado de forma colaborativa com a equipe, evitando-se, dessa forma, o surgimento de uma unidade suscetível a crises e atitudes oportunistas.

Ademais, a Ouvidoria deu um significativo passo ao avocar o processo de implementação e monitoramento do cumprimento da Lei de Acesso à Informação⁴ no SFB. A Ouvidoria do órgão foi uma das primeiras ouvidorias públicas federais a assumir todas as responsabilidades atinentes à, até então, recém-publicada lei, o que contribuiu para o incremento de sua visibilidade.

4. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

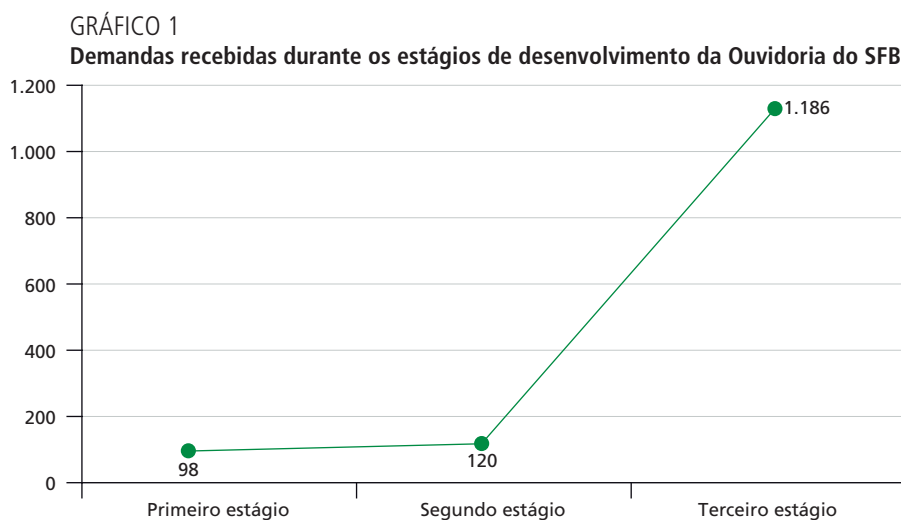
Nesta etapa, enxergou-se também a importância de se maximizar sua credibilidade perante seus públicos interno e externo. Procurou-se, desse modo, a instituição de um sistema que possibilitasse a avaliação das atividades da Ouvidoria e a consequente revisão de seus procedimentos, a fim de se evitar a configuração de uma imagem deturpada da realidade. Com efeito, foi inaugurado um processo de avaliação de satisfação dos demandantes da Ouvidoria, cujos resultados e metodologia serão apresentados em seção específica deste capítulo.

Ainda durante o terceiro estágio, foi aperfeiçoada a comunicação entre a Ouvidoria e a sociedade por meio da reformulação dos formulários de atendimento e da realização de melhorias no *site* da Ouvidoria, com a facilitação do acesso do cidadão e a divulgação periódica dos relatórios, com o objetivo de dar maior transparência e de prestar contas das ações empreendidas pela unidade.

As demais atividades realizadas durante o terceiro estágio serão apresentadas ao longo deste trabalho, bem como o detalhamento das que foram anteriormente destacadas.

4.4 Estágios em números

Os números de demandas apresentadas à Ouvidoria do SFB, de acordo com seus estágios de desenvolvimento, são distribuídos conforme gráfico 1.



Elaboração do autor.

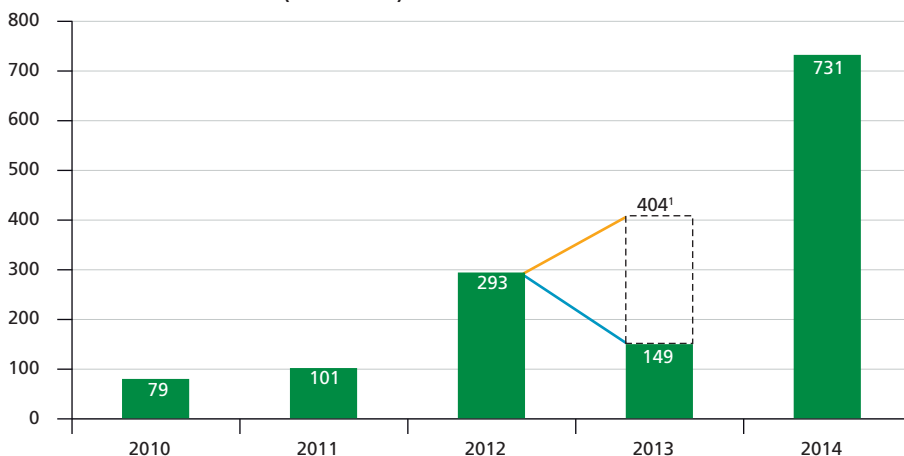
Percebe-se que, apesar de não ter havido ouvidor nomeado no decorrer do segundo estágio, o número de demandas apresentadas superou o do primeiro período, o que ocasionou no não atendimento de muitas delas.

Ocorreu, no último estágio, um severo acréscimo no número de demandas recebidas quando comparado com as fases antecessoras, fruto de uma gestão voltada para a transparência e a efetividade dos atendimentos.

Outro fator desse expressivo incremento no número de manifestações no terceiro estágio foi o fato de a Ouvidoria do SFB ter avocado o atendimento de demandas referentes ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), cuja gestão passou a ser de responsabilidade do SFB em 2014. Para tanto, a ouvidora participou de treinamento sobre o CAR, bem como esteve em permanente conexão com a equipe técnica do cadastro.

Em relação aos números anuais, as manifestações que chegaram à Ouvidoria do SFB foram apresentadas de acordo com o gráfico 2.

GRÁFICO 2
Demandas recebidas (2010-2014)



Elaboração do autor.

Nota: ¹ Número de demandas que teriam sido recebidas caso não tivesse ocorrido o problema técnico.

Como se observa, houve uma significativa redução do número de demandas recebidas de 2012 para 2013 (demonstrado no gráfico 1 pela linha descendente), resultado de um problema técnico da área de tecnologia da informação do SFB, que ocasionou a inativação do formulário eletrônico de “contato” do *site* institucional. Tal formulário, que esteve inoperante em 2013, se constituiu em um importante meio de entrada de demandas na Ouvidoria.

Em maio de 2014, após a solução da disfunção técnica, apurou-se que deixaram de ser recebidas pela Ouvidoria, em 2013, 355 demandas. O total de manifestações que teriam sido recebidas em 2013, caso não tivesse ocorrido o contratempo, seria de 404. Também após a detecção do problema, a Ouvidoria decidiu enviar a cada

um dos 355 cidadãos uma nota eletrônica de esclarecimento sobre o ocorrido, por meio da qual os convidava a apresentar suas manifestações, caso ainda houvesse interesse. Importante ressaltar que em cada uma das mensagens enviadas foram anexadas as manifestações apresentadas em 2013, para que os cidadãos ficassem cientes do que haviam pleiteado naquela época.

5 A OUVIDORIA DO SFB EM NÚMEROS

Ao longo do período de 2010⁵ a 2014, a Ouvidoria do SFB recebeu 1.299 manifestações. Observa-se que a maior procura pelos usuários da Ouvidoria refere-se ao Cadastro Ambiental Rural, representando cerca de 14% das manifestações. Conforme mencionado, em 2014 a gestão do CAR passou a ser responsabilidade do SFB, fato pelo qual a Ouvidoria passou a atuar em manifestações a ele relacionadas. Criado pela Lei nº 12.651, de 2012, o cadastro se constitui em um registro eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais brasileiros, que gera uma base de dados estratégica para o controle, o monitoramento e o combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como para o planejamento ambiental e econômico desses imóveis rurais.

Durante os cinco anos de existência da Ouvidoria do SFB, cerca de 9% das demandas recebidas cuidaram de solicitações de informações sobre vagas de estágio ou emprego no órgão. Por se tratar o SFB de um órgão pertencente à estrutura organizacional do MMA, não possui autonomia na área de recursos humanos, em conformidade com o Contrato de Gestão e Desempenho celebrado entre SFB e MMA. Nesse diapasão, questões relativas à gestão de pessoas devem ser tratadas no âmbito do ministério. A Ouvidoria do SFB, ao receber uma demanda nesse sentido, esclarece o cidadão quanto à estrutura institucional do MMA (e do SFB), bem como o remete à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério para as providências que lhe cabem.

Essa reiterada entrada na Ouvidoria do SFB de demandas que não competem ao órgão – que abarcam também denúncias de crimes ambientais de competência de órgãos ambientais fiscalizatórios e que correspondem a quase 4% das manifestações que deram entrada desde 2010 – tem como causa, dentre outras, o fato de não existir uma unidade de ouvidoria no MMA, o que será tratado mais pormenorizadamente na seção que trata dos desafios.

O grau de resolubilidade da Ouvidoria do SFB é elevado, o que se evidencia pelos resultados da pesquisa de satisfação. Na tabela 1, detalham-se as demandas apresentadas à Ouvidoria do SFB, desde sua instalação em 2010, pelos seus tipos.

5. As demandas começaram a ser registradas em fevereiro de 2010.

TABELA 1
Demandas recebidas por natureza (2010-2014)

Ano	Solicitação	Sugestão	Reclamação	Denúncia	Elogio
2010	35	13	8	17	6
2011	72	1	7	20	0
2012	238	3	7	33	3
2013	139	0	3	5	2
2014 ¹	618	7	24	22	5

Nota: ¹ As demandas começaram a ser registradas em fevereiro de 2010.
Elaboração do autor.

Quanto à proveniência das demandas encaminhadas à Ouvidoria do SFB, cerca de 93% são externas à instituição, o que demonstra a importância de suas atividades para a sociedade, de acordo com a tabela 2.

TABELA 2
Demandas recebidas por origem dos demandantes (2010-2014)

Ano	Interno	Externo	Anônima
2010	16	63	0
2011	6	92	2
2012	21	261	2
2013	4	145	0
2014	23	650	3

Elaboração do autor.

Observam-se ainda numerosos outros casos em que a Ouvidoria do SFB atuou com êxito no seu mister de servir de ponto de contato entre o órgão e a sociedade. A resolubilidade e a eficácia da Ouvidoria do SFB foram auferidas por intermédio de pesquisa de satisfação que será apresentada a seguir.

6 PROCESSO DE AVALIAÇÃO

O processo de avaliação das atividades da Ouvidoria do SFB foi iniciado em 1º de janeiro de 2014, com o intuito de se criar um mecanismo que pudesse medir o grau de satisfação dos cidadãos que encaminharam manifestações formais à Ouvidoria. Desde 2012 a Ouvidoria do SFB tenta implantar uma pesquisa sobre seu atendimento, mas, em decorrência das limitações da área de tecnologia da informação do órgão, somente foi possível concretizá-la em 2014.

Desse modo, criou-se um sistema de aferição da qualidade do trabalho desenvolvido, oferecendo-se subsídios para um permanente exercício de melhoria dos serviços prestados e levando-se em consideração os pontos de vista dos cidadãos que recorrem à Ouvidoria.

A pesquisa de satisfação é uma ferramenta de gestão que tem por objetivo estudar a percepção dos usuários sobre os serviços prestados pela instituição, captando pontos fortes e fracos de sua estrutura e norteando ações de melhoria.

Avaliar a satisfação do usuário da Ouvidoria é um importante instrumento para o monitoramento de atributos como tempo de resposta (agilidade no atendimento), clareza (linguagem/redação adequada), dentre outros.

6.1 Metodologia

A disponibilização da pesquisa foi feita mediante a plataforma *LimeSurvey*, por meio da qual foram encaminhados *e-mails* aos cidadãos que foram atendidos pela Ouvidoria, contendo *link* para que pudessem acessar as perguntas. Tal questionário continha perguntas simples e objetivas e foi construído tendo por diretriz a celeridade na coleta dos dados, abordando os principais aspectos relacionados ao atendimento prestado pela Ouvidoria. Foram elaboradas cinco perguntas, conforme quadro 1.

QUADRO 1

Formulário da pesquisa de satisfação (perguntas e possíveis respostas)

Pesquisa de satisfação					
Perguntas	Opções de resposta				
1) Como você avalia o serviço prestado pela Ouvidoria do SFB?	Excelente	Bom	Regular	Ruim	Péssimo
2) Assinale a opção que melhor caracterize sua percepção quanto ao tempo de resposta da Ouvidoria do SFB à sua manifestação.	Rápido		Normal	Demorado	
3) As informações prestadas pela Ouvidoria foram claras?	Sim		Não		
4) Caso necessário, você utilizaria novamente os serviços da Ouvidoria do SFB?	Sim	Não		Talvez	
5) Faça seu comentário sobre o nosso atendimento.	Campo para preenchimento livre				

Elaboração do autor.

Tão logo são enviadas as respostas definitivas às demandas, a Ouvidoria realiza a inserção dos respectivos demandantes na plataforma *LimeSurvey* e os envia a pesquisa de satisfação.

Diferentemente do que ocorre em muitas pesquisas de satisfação de ouvidorias públicas, a pesquisa realizada pela Ouvidoria do SFB é enviada quase que imediatamente após a resposta da demanda, o que a torna mais fiel à real percepção dos demandantes.

6.2 Resultados da pesquisa realizada de 1º de janeiro a 30 de junho de 2014

Em relação ao público-alvo, o universo da pesquisa foram os 258 cidadãos que registraram manifestações na Ouvidoria de 1º de janeiro a 30 de junho de 2014, por intermédio dos diversos meios de contato disponibilizados ao público.

Dessa amostra de 258 cidadãos atendidos pela Ouvidoria no citado período, foram enviados 242 questionários contendo a pesquisa. Alguns não puderam ser enviados, visto que alguns demandantes não forneceram seus endereços eletrônicos à Ouvidoria. Dessas 242 pesquisas enviadas, 81 foram respondidas, o que corresponde a aproximadamente 34% do total de cidadãos contatados. A tabulação das informações recebidas apresentou resultados elencados a seguir.

- *Pergunta 1 – Qualidade do atendimento*

No que se refere à qualidade do atendimento prestado, 86% consideraram o atendimento “excelente” e “bom”.

TABELA 3
Resultado da pesquisa de satisfação – qualidade do atendimento (jan.-jun./2014)

Resposta	Quantidade	(%)
Excelente	48	59,26
Bom	22	27,16
Regular	6	7,41
Ruim	3	3,70
Péssimo	0	0,00
Não completo	2	2,47

Elaboração do autor.

Percebeu-se que a maioria dos atendimentos que foram mal avaliados pelos demandantes foram aqueles em que a resposta da área técnica foi no sentido de não satisfazer aos pleitos dos demandantes. Os cidadãos, quando são convidados a preencher a pesquisa de satisfação sobre o atendimento da Ouvidoria, não conseguem distinguir o atendimento prestado pela Ouvidoria da satisfação de suas demandas pela unidade técnica competente.

- *Pergunta 2 – Tempo de resposta*

Quanto ao tempo de atendimento, 77% consideraram “rápido” e “normal”, conforme tabela 4.

TABELA 4
Resultado da pesquisa de satisfação – tempo de resposta (jan.-jun./2014)

Resposta	Quantidade	(%)
Rápido	43	53,09
Normal	19	23,46
Demorado	17	20,99
Não completo	2	2,47

Elaboração do autor.

- *Pergunta 3 – Clareza das respostas*

No que se refere ao indicador de clareza das respostas dadas pela Ouvidoria do SFB, 72% declararam que foram claras, conforme tabela 5.

TABELA 5
Resultado da pesquisa de satisfação – clareza das respostas (jan.-jun./ 2014)

Resposta	Quantidade	(%)
Sim	72	88,89
Não	7	8,64
Não completo	2	2,47

Elaboração do autor.

- *Pergunta 4 – Retorno à Ouvidoria*

Quanto ao indicador de “retorno à Ouvidoria, se necessário”, as respostas refletem a credibilidade da Ouvidoria do SFB, visto que cerca de 89% declararam que, se necessitassem, recorreriam novamente à Ouvidoria, conforme dados da tabela 6.

TABELA 6
Resultado da pesquisa de satisfação – retorno à Ouvidoria (jan.-jun./2014)

Resposta	Quantidade	(%)
Sim	72	88,89
Não	1	1,23
Talvez	6	7,41
Não completo	2	2,47

Elaboração do autor.

- *Pergunta 5 – Comentários sobre o atendimento recebido*

Os cidadãos que colaboraram com a pesquisa tiveram um campo livre para escreverem seus comentários sobre o atendimento. Das 81 pessoas que responderam à pesquisa no primeiro semestre de 2014, 47 escreveram seus comentários. Essas manifestações demonstraram, em sua maioria, que a sociedade avalia positivamente o serviço prestado pela Ouvidoria do SFB. Muitos declararam que a linguagem utilizada pela Ouvidoria foi clara, cortês e objetiva e que o atendimento foi efetivamente realizado. Evidencia-se, então, que a Ouvidoria do SFB, no atendimento das manifestações a ela encaminhadas, utiliza-se de linguagem cidadã, conforme definição⁶ utilizada pela Ouvidoria-Geral da União na Instrução Normativa nº 1/2014.

6. A Instrução Normativa nº 1/2014 define linguagem cidadã como “aquela que, além de simples, clara, concisa e objetiva, considera o contexto sociocultural do interessado, de forma a facilitar a comunicação e o mútuo entendimento.”

7 DESTAQUES

7.1 Interface entre a Ouvidoria do SFB e a LAI

A Lei de Acesso à Informação (LAI),⁷ regulamenta o direito constitucional de acesso à informação pública, prevê procedimentos e prazos para que a administração responda a pedidos de informação apresentados por qualquer pessoa, estabelece obrigações de transparência e determina, entre outras providências, que seja instituído o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) em todos os órgãos e entidades do poder público e designada autoridade diretamente subordinada ao dirigente máximo do órgão para monitorar a implementação da lei e assegurar o seu cumprimento.

Ressalta-se o notável papel que a Ouvidoria do SFB teve a partir da entrada em vigor da referida norma. Sua promulgação representou uma oportunidade para a unidade, ao disciplinar a forma como o cidadão brasileiro passou a ter acesso ao Estado, ampliando a sua democratização e a participação popular na administração pública, tarefa já exercida pela Ouvidoria do órgão.

A Ouvidoria do SFB é uma unidade que possui robusto conjunto de informações relacionadas à administração da instituição, com grande experiência no diálogo com o cidadão. Como a citada lei não definiu de onde deveriam sair os recursos orçamentários para custear sua implementação, entenderam os gestores do SFB que a Ouvidoria se constituía a alternativa mais viável a possibilitar o cumprimento da norma.

No que tange à implementação da LAI no âmbito do SFB, destacaram-se as providências tomadas elencadas a seguir.

7.2 Designação de autoridade conforme art. 40 da LAI

Em 2012, o SFB publicou a Portaria nº 21/2011, na qual foi designada a ouvidora do órgão para assumir as responsabilidades listadas no art. 40 da LAI, quais sejam: *i)* assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação de forma eficiente e adequada aos objetivos legais; *ii)* monitorar a implementação da lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento; *iii)* recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento da lei; e *iv)* orientar as respectivas unidades no que se refere a esse cumprimento.

7.3 Criação de grupo de trabalho

A instituição de grupo de trabalho para elaborar e articular estratégias, planos e metas para a implementação da LAI se constituiu uma recomendação dos órgãos responsáveis pelo monitoramento da lei no âmbito do Poder Executivo federal,

7. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

quais sejam: a Casa Civil da Presidência da República e a Ouvidoria-Geral da União, da Controladoria-Geral da União (CGU).

Com vistas a se adequar à referida orientação, o SFB publicou, em 2012, a Portaria nº 41, instituindo seu grupo de trabalho, cujos membros foram representantes da Ouvidoria (que o coordenou), da Chefia de Gabinete, da Divisão de Comunicação e da Gerência Executiva de Administração e Logística.

7.4 Transparência ativa

A LAI e seu decreto regulamentador⁸ instituíram a chamada “transparência ativa”, na medida em que previram que era dever dos órgãos e das entidades públicas promoverem, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Os arquivos públicos, planos de governo, auditorias, prestações, entre outros, deveriam ser facilmente acessados por qualquer cidadão. Para tanto, a lei (art. 8º, § 1º) e o decreto (art. 7º, § 3º) fixaram um rol de conteúdo mínimo de informações que deveriam estar obrigatoriamente presentes nos *sites* institucionais.

O SFB atingiu o objetivo traçado pela norma no que diz respeito à transparência ativa, visto que promoveu a divulgação das informações de interesse público no seu sítio eletrônico até o dia da entrada em vigor da LAI.

7.5 Transparência passiva

A grande maioria das manifestações atendidas pela Ouvidoria do SFB, desde sua criação, referiam-se a pedidos de informação, o que demonstrou que esta unidade já possuía *expertise* para tanto e levou a direção do SFB a atribuir à Ouvidoria o papel protagonista na implementação da LAI, principalmente com a criação do SIC na estrutura da Ouvidoria. Os servidores dessa unidade passaram a atuar também no SIC, para o qual foram capacitados mediante treinamentos oferecidos pela CGU.

7.6 Monitoramento do cumprimento da LAI

A partir da vigência da LAI, a Ouvidoria do SFB realizou o devido monitoramento do seu cumprimento, conforme previsão do art. 40, tendo, inclusive, enviado ofícios à CGU nos quais informava que o SFB não possuía informações classificadas, não havendo, desse modo, a necessidade do credenciamento junto ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que presta apoio aos órgãos que detêm informações classificadas.

8. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

7.7 Apresentações sobre a LAI

Durante seu terceiro ciclo, a Ouvidoria do SFB realizou apresentações em eventos sobre a LAI, dentre eles o *workshop* “Transparência e Acesso à Informação: Troca de Experiência na Administração Pública Federal”, promovido pela Ouvidoria-Geral da União, da CGU, em parceria com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Nesse evento, a Ouvidoria do SFB mostrou, ao lado de quatro ouvidorias públicas federais, sua experiência na implementação da LAI. Foram abordadas as medidas preparativas do SFB para cumprir a lei, bem como o seu efetivo cumprimento após a entrada em vigor norma.

7.8 Publicação de estudo de caso sobre a LAI

A “Casoteca de Ouvidorias Públicas” é uma iniciativa da Ouvidoria-Geral da União que expõe estudos de caso com o objetivo de fortalecer a gestão organizacional e apoiar a capacitação e o compartilhamento de conhecimento organizacional no âmbito das ouvidorias da administração pública federal, além de valorizar a experiência das ouvidorias no tratamento de manifestações encaminhadas pelos cidadãos.

Em 2012 foi publicado na Casoteca o *case* intitulado “Caso típico de aplicação dos preceitos da nova Lei de Acesso à Informação”, que trata de demanda encaminhada à Ouvidoria do SFB referente à indisponibilização, no *site* do órgão, de informações georreferenciadas sobre os Planos de Manejo Florestal Sustentável de áreas sob concessão florestal. Após ter sido negado o acesso à informação pela área técnica responsável, a estratégia traçada pela Ouvidoria para dirimir esse conflito foi averiguar as motivações e a veracidade legal dos argumentos apresentados pela área e buscar uma solução.

7.9 Publicação em revista do Ipea de art. sobre a LAI

Também em 2012 foi publicado na revista *Desafios do Desenvolvimento* nº 75, do Ipea, o artigo *A nova Lei de Acesso à Informação*, que cuida do contexto geral da LAI, das mudanças por ela perpetradas e o papel das ouvidorias públicas no processo de implementação da lei.

7.10 Participação no Comitê Interno de Gênero

Durante o terceiro ciclo de desenvolvimento da Ouvidoria do SFB (2011-2014), a representante da unidade participou, como membro titular, do Comitê Interno de Gênero do Ministério do Meio Ambiente, criado por meio da Portaria MMA nº 287/2012. Deste modo, participou de reuniões do comitê, que tiveram como objetivo incluir questões de gênero e políticas públicas para as mulheres nas áreas de competência do MMA; orientar a execução de ações, projetos e programas das ações afirmativas de gênero enquanto políticas de Estado; articular internamente

e com as organizações públicas e privadas que tenham como objetivo convergir esforços para a eficácia e a efetividade de ações; e monitorar e avaliar a implantação de ações, especialmente aquelas definidas no âmbito do Plano Plurianual.

O comitê é composto por representantes das secretarias do ministério, bem como de suas entidades vinculadas, e tem como secretaria executiva a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental do MMA.

7.11 Participação em Comitê de Implantação da A3P

Também no decorrer do terceiro ciclo, a ouvidora do SFB representou o órgão junto ao Comitê de Implantação do Programa Agenda Ambiental na Administração Pública⁹ (A3P) no âmbito do MMA. Desse modo, a Ouvidoria encampou algumas campanhas da A3P do ministério e as implementou no SFB, com vistas a estimular os servidores a incorporarem princípios e critérios de gestão socioambiental em suas atividades rotineiras. Dentre as campanhas, citam-se, como exemplo, as seguintes:

- Distribuição de canecas sustentáveis: com o intuito de reduzir o consumo de copos plásticos descartáveis, foram distribuídas aos servidores canecas de fibra de coco reaproveitáveis, com previsão de dois anos de durabilidade.
- “Lixo eletrônico tem seu lugar”: os servidores trocaram objetos eletrônicos em desuso por *pendrives* revestidos de bambu com publicações do MMA e das entidades vinculadas distribuídos na Rio+20. O lixo arrecadado foi destinado a uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) que cuida da separação e reintegração dos materiais doados, além de trabalhar com a inserção digital por meio do reaproveitamento de eletrônicos.
- “Árvore de Natal Sustentável”: foi promovida a arrecadação de garrafas PET para a montagem de uma árvore de Natal sustentável que ficou na entrada da sede do MMA. Além disso, houve oficinas nas quais os servidores puderam aprender a construir árvores de Natal utilizando tais garrafas.

7.12 Participação da Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável

A representante da Ouvidoria do SFB, também durante o terceiro ciclo, foi nomeada membro da Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável do MMA, instituída por meio da Portaria MMA nº 24/2013. No decorrer de 2013, participou de reuniões e auxiliou na elaboração do Plano de Logística Sustentável (PLS) do ministério.

9. A A3P é um programa do MMA que busca incorporar os princípios da responsabilidade socioambiental às atividades da administração pública, por meio do estímulo a determinadas ações que vão desde uma mudança nos investimentos, compras e contratações de serviços pelo governo, passando pela sensibilização e capacitação dos servidores, pela gestão adequada dos recursos naturais utilizados e resíduos gerados, até a promoção da melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho.

A comissão tem como atribuição a elaboração, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PLS do ministério, que traz soluções para questões socioambientais. O objetivo é assegurar os direitos humanos e reduzir impactos à saúde e ao meio ambiente, além de estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na administração pública.

7.13 Participação em Comitê de Apoio Permanente à Conferência Nacional do Meio Ambiente

Ainda no terceiro ciclo de desenvolvimento, a ouvidora do SFB atuou como membro do Comitê de Apoio Permanente à Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA) – criado pela Portaria MMA nº 213/2009 – e participou de reuniões preparatórias para a quarta edição da CNMA, bem como de reunião com a Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

Em 2013 a Ouvidoria do SFB participou da IV CNMA, promovida pelo MMA, que teve como objetivo debater a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010. Durante o evento, a Ouvidoria do SFB realizou atendimentos presenciais aos participantes da conferência, que resultou do fato de o MMA não possuir uma ouvidoria.

8 DESAFIOS

O primeiro e mais significativo desafio da Ouvidoria do SFB é fazer parte da estrutura de um ministério que não possui uma unidade de ouvidoria instalada. Esse fato gera uma forte e reiterada entrada, na Ouvidoria do SFB, de demandas que competiriam à ouvidoria do órgão central, o ministério.

Percebe-se, na maioria dos casos, que a sociedade apresenta demandas à Ouvidoria do SFB por não conseguir distinguir as competências do MMA nem do SFB e, principalmente, por não ter o ente ministerial uma ouvidoria.

Propõe-se, destarte, a criação de uma ouvidoria no MMA, com vistas a estimular a participação do cidadão no controle e na avaliação da instituição e de seus serviços, além de aumentar a credibilidade da instituição perante a sociedade.

A Ouvidoria do MMA constituir-se-ia um dispositivo capaz de auxiliar a transformação permanente do órgão, uma vez que propiciaria mudanças e ajustes na prestação dos serviços, em consonância com a demanda social.

A ouvidoria – cuja implantação tem sido cada vez mais um diferencial e uma tendência da nova gestão pública e por meio da qual os cidadãos passam a ser também agentes de mudança – seria um canal estratégico e permanentemente aberto de diálogo do MMA com seus servidores e com os cidadãos. Além disso, forneceria subsídios para auxiliar os tomadores de decisão, com base nas manifestações recebidas.

Para os gestores do MMA, a criação de uma ouvidoria na estrutura do ministério revelar-se-ia uma ferramenta ímpar que aferiria a cada instante o sucesso ou as falhas de sua administração, possibilitando a rápida visualização e correção dos problemas que ainda persistissem na prestação dos serviços e no cumprimento da ética e da moralidade na função pública.

Ademais, considerando a necessidade de promover a atuação integrada e sistêmica das ouvidorias públicas, com a finalidade de qualificar a prestação de serviços públicos e o atendimento aos cidadãos (Instrução Normativa nº 1/2014), a institucionalização de uma unidade de ouvidoria no âmbito do MMA possibilitaria uma gestão em rede das ouvidorias de órgãos e entidades ambientais das três esferas federativas, que teria a finalidade de aliar interesses em comum, resolver problemas complexos ou ampliar o raio de alcance de suas ações, buscando maior participação e compromisso das instituições envolvidas.

Também se reveste de relevância o desafio da Ouvidoria do SFB referente à superação dos entraves tecnológicos do órgão, com a consequente implantação de um sistema informatizado de gestão de demandas.

As dificuldades vivenciadas pela área de tecnologia da informação do SFB, principalmente aquelas relacionadas à carência de servidores, impactam de forma negativa em algumas atividades da Ouvidoria.

Destaca-se que, desde o início do terceiro ciclo de desenvolvimento da Ouvidoria do SFB, tentou-se implantar um sistema informatizado de gestão de demandas com o intuito de otimizar os processos, o que já é realidade na maioria das ouvidorias públicas federais existentes no país.

Diante dessa necessidade, tal pauta foi tema de algumas reuniões da Ouvidoria com os gestores da própria instituição e de outros órgãos públicos federais (a exemplo do Tribunal de Contas da União – TCU e do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro) para que ocorresse a cessão de seus sistemas informatizados à Ouvidoria do SFB. Entretanto, por motivos técnicos e de falta de pessoal na área de informática do SFB, não se pôde dar seguimento a esses pleitos.

Após tratativas no sentido de que fosse concedida a licença de uso do sistema informatizado de gestão de demandas da Ouvidoria do Ministério da Cultura (MinC), foi celebrado entre o SFB e o MinC, em outubro de 2014, um Termo de Licenciamento de Sistema, por meio do qual é licenciada à Ouvidoria do SFB a utilização, sem ônus, de sistema de informática desenvolvido para a Ouvidoria do MinC.

A instalação do sistema trará maior celeridade ao acompanhamento e às respostas às manifestações dos cidadãos e permitirá que, futuramente, ele seja integrado ao sistema que está sendo desenvolvido pela OGU, de entrada e respostas das manifestações às ouvidorias do Poder Executivo federal.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomando a experiência do SFB como exemplo, observa-se que ainda existem espaços de atuação que permitem fortalecer a autonomia das ouvidorias do Poder Executivo federal, espaços esses que vão sendo ocupados conforme os níveis de reflexão e efetividade atingidos pela ouvidoria e pela instituição pública a que ela pertença.

No caso da Ouvidoria do SFB, um desses espaços foi a arquitetura da Lei nº 11.284/2006, que, ao criar a Ouvidoria, previu, dentre outros, um mandato ao ouvidor e sua nomeação pelo presidente da República. Assim, em sua gênese, permitiu-se uma atuação efetiva e segura para que novos estágios pudessem ser alcançados.

A conquista da autonomia da Ouvidoria do SFB também é reforçada pelo reconhecimento da qualidade do trabalho desenvolvido e pela importância social que se adquiriu, o que pode ser medido pelo resultado da pesquisa de satisfação e pelo aumento do número de manifestações verificado nos últimos anos.

Outro notável espaço de fortalecimento de sua autonomia, conquistado quando da criação da Ouvidoria do SFB, foram as previsões legais de que “o ouvidor somente poderá perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar” e de que o processo administrativo contra o ouvidor somente poderá ser instaurado pelo ministro de Estado do Meio Ambiente.

No entanto, a lei não previu um mecanismo externo para escolha do ouvidor, o que, segundo Lyra, deveria se dar por meio de um colegiado independente (Lyra, 2008 *apud* Cardoso, 2010).

O estabelecimento de uma norma que regulamentasse a citada lei e definisse estruturas e formas de atuação da Ouvidoria seria um passo relevante ao incremento da autonomia do ouvidor do SFB. Todavia, o fato de o SFB ainda não contar com um regimento interno próprio constitui-se um dificultador para a normatização de sua Ouvidoria.

Ademais, em que pese a citada lei haver estatuído o período de trinta dias para a resposta da Ouvidoria do SFB aos seus demandantes, esse mesmo instrumento não estabeleceu prazo para que os gestores respondessem à interpelação do ouvidor, o que se constitui um grande gargalo prático à atuação da Ouvidoria, que, na maioria das vezes, utiliza-se do seu poder coercitivo para obter o retorno das áreas técnicas em tempo de cumprir com o prazo de resposta legalmente estipulado.

Conforme anteriormente destacado, apesar de a Lei nº 11.284/2006 prever a atuação conjunta do ouvidor com o Conselho Diretor do SFB, não havendo subordinação hierárquica entre essas instâncias, observa-se o enfraquecimento

de tal postulado na medida em que o conselho tradicionalmente se reúne a portas fechadas, somente aceitando a participação de outras autoridades e demais servidores em suas reuniões quando convidados.

Além disso, a Ouvidoria do SFB não possui autonomia financeira – outro requisito básico para o desempenho autônomo da atividade de ouvidor, segundo Lyra (2008 *apud* Cardoso, 2010) – o que se perfaz um fator limitante de sua atuação. Por exemplo, em 2014, por decisão da Diretoria do SFB, representantes da Ouvidoria não puderam participar das audiências públicas realizadas pelo órgão, o que não teria ocorrido se dispusesse a Ouvidoria de autonomia financeira.

A previsão do art. 62 da Lei nº 11.284/2006 de que “o ouvidor do SFB terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar” pode ser interpretada como tendo significado semelhante ao quesito “acesso a informações do órgão em caráter prioritário e em regime de urgência”, que Lyra entende como outra condição ao exercício autônomo dos ouvidores públicos.

Em relação ao requisito trazido por Lyra de “publicação de forma transparente dos relatórios da ouvidoria”, ressalta-se que a Ouvidoria do SFB, de acordo com a referida lei, deve produzir, semestralmente e quando julgar oportuno, não só os relatórios circunstanciados de suas atividades, comuns à maioria das ouvidorias públicas, mas também um documento de apreciações sobre a atuação do SFB, devendo esse ser encaminhado ao Conselho Diretor do SFB, à Comissão de Gestão de Florestas Públicas, aos ministros de Estado do Meio Ambiente, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao chefe da Casa Civil da Presidência da República, bem como às comissões de fiscalização e controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além de publicado para conhecimento geral.

A despeito de não estar clara, na Lei nº 11.284/2006, a capacidade da Ouvidoria do SFB de representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder – outro requisito arrolado por Lyra –, tal atividade já é exercida pela Ouvidoria do SFB, o que reforça sua autonomia.

Vale salientar que os princípios que norteiam os trabalhos executados na Ouvidoria do SFB são a transparência das informações fornecidas, assim como a identificação de que o processo de construção de uma sociedade mais democrática passa pelo estabelecimento de canais de comunicação livres e desburocratizados entre os cidadãos e as instituições públicas.

Não obstante os desafios citados, especialmente os relacionados à falta de autonomia, a Ouvidoria do SFB vem prestando significativa contribuição para a melhoria do ambiente onde está inserida.

Vale registrar, por fim, que a Ouvidoria do SFB não é um organismo isolado. Ela faz parte de uma rede complexa de ouvidorias do poder público federal,

na qual a autonomia de uma ou mais ouvidorias afeta todos os entes que fazem parte desta integração. A falta de um sistema federal que regule minimamente as atividades dessa rede de ouvidorias públicas leva à maioria das disfunções tratadas neste trabalho, em especial àquelas relacionadas ao baixo grau de autonomia do ouvidor público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Assembleia Constituinte, 1988.

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1480).

CARDOSO, A. S. R.; ALCÂNTARA, E. L. C.; LIMA NETO, F. C. Ouvidoria pública e governança democrática. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 3, p. 52-56, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/tBQQsK>>.

LYRA, R. P. Ouvidoria pública: características e a questão da autonomia. *In: Participação, democracia e segurança pública*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2008.

_____. (Org.). **Do tribuno da plebe ao ouvidor público**: estudos sobre os defensores da cidadania. João Pessoa: Editora da UFPB, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública**: elemento estratégico de governança. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ano 8, n. 65, p. 35, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/4qq6Nj>>.

A EFETIVIDADE DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO

José Eduardo Elias Romão

1 INTRODUÇÃO

No período de 2011 a 2014, a Ouvidoria-Geral da União (OGU) alcançou um plano de atuação legítimo e viável, formado pela indissociabilidade entre gestão, controle e participação social.¹ E alcançou esse nível de institucionalidade ao exercer, na prática, uma autonomia diretamente decorrente do exercício público – nos termos de processos deliberativos abertos e previamente estabelecidos – da autonomia (privada) das pessoas que se engajaram na denominada *Reestruturação da OGU*.

Tal reestruturação foi planejada e executada em três eixos: primeiro, foram reorganizadas as atribuições (incluindo as novas competências decorrentes da Lei de Acesso a Informação) e selecionados recursos humanos especializados; depois, as atividades de ouvidoria foram conectadas com as demais funções da Controladoria-Geral da União (CGU), articulando o trabalho da OGU, especialmente, com as ações realizadas no âmbito das controladorias regionais nos estados da Federação; e, terceiro, sistematizou-se minimamente, com a edição da Instrução Normativa (IN) nº 01/2014, a atuação das quase trezentas ouvidorias públicas federais como instâncias de “controle e participação social”. “Minimamente”, porque ainda não foi aprovado o decreto para criação do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal, muito embora já se tenha logrado estruturar a atuação sistêmica das ouvidorias em duas das três dimensões previstas no planejamento inicial: a dimensão formativa, por meio da Política de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco) e a dimensão tecnológica, por meio do *e-Ouv* e do *Ouvidorias.gov* (faltando apenas concluir a dimensão normativa).

Este texto, diferentemente do *Relatório de Gestão da OGU 2011-2014*, que lhe serve de base, não pretende arrolar os fatos e os atos que marcaram o trabalho realizado, ponderando sobre determinados aspectos convenientemente escolhidos.

1. Embora a enunciação desses três pontos “gestão, controle e participação social”, que formaram o plano de atuação da OGU entre 2011 e 2014, possa suscitar questões conceituais e relacionais, convém advertir que, no âmbito deste trabalho, não há espaço para tanto. Contudo, faz-se necessário esclarecer – acolhendo a preocupação apresentada por Cardoso Junior e Garcia (2015, p. 82) – que tanto a gestão quanto a participação e mesmo o controle pressupõem a existência de planejamento público destinado, sobretudo, a identificar problemas e a definir prioridades.

Ele objetiva retomar as conclusões do estudo seminal desenvolvido pelo Ipea, publicado em livro sob o título *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (2011), como ponto de partida para *iniciar* um necessário exame da atuação da OGU no quadriênio destacado.

Assim, considerando que o referido estudo, observando as denominadas instituições participativas (IPs) – incluindo-se experiências de orçamento participativo (OP), conselhos gestores de políticas públicas, conferências e ouvidorias públicas –, buscou responder “a uma grande inquietação no debate político e acadêmico no Brasil: [Afinal] a participação faz diferença?” (Pires, 2011, p. 347), nada mais oportuno que, ao término do anunciado ciclo de reestruturação, levantar a seguinte questão: a OGU fez diferença na realização de processos participativos que “resultaram” em “melhorias no funcionamento dos governos, na implementação de suas políticas públicas e nos resultados destas para a qualidade de vida e acesso a bens públicos por parte dos cidadãos brasileiros”?

Trata-se de questionar a efetividade da atuação da OGU, o que, evidentemente, não é tarefa fácil. Pois, se por um lado, a “definição dos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade é alvo de intenso debate”, como registra o citado livro em nota de rodapé, por outro, não há dúvida de que o exame da efetividade exige a avaliação e a mensuração de impactos que envolvem múltiplas dimensões dos prováveis efeitos, como o “bem-estar social e qualidade de vida dos cidadãos” e a “disseminação de práticas de tomada de decisão compartilhada e deliberação em organizações governamentais e organizações da sociedade civil” (Pires, 2011, p. 351).

É bem verdade que a conclusão consignada no referido livro, depois de organizar essas múltiplas dimensões em dois grandes grupos de efeitos – um primeiro se referindo “a resultados e impactos associados ao acesso e à qualidade dos bens, serviços e políticas públicas produzidos a partir da esfera do Estado” e um segundo grupo, a “resultados e impactos das IPs sobre a organização da sociedade, as relações políticas e de poder, e as práticas e atuação da sociedade civil e dos gestores públicos” (*op. cit.*, p. 352) –, não permite uma resposta única à indagação perseguida; no momento, sequer uma resposta. Porém, oferece uma importante “pista” para avaliação da efetividade da OGU ao asseverar que “a qualidade dos processos participativos é elemento fundamental para entender os efeitos e os impactos produzidos por IPs” (*op. cit.*, p. 362).

Em outras palavras, a efetividade de uma instituição do Estado Democrático de Direito se mede tanto pelos resultados que produz em atendimento às necessidades e aos direitos das pessoas quanto pela qualidade de seu funcionamento ou pelo modo por meio do qual produz resultados. O que indica essa correlação entre conteúdo e forma é a legitimidade, isto é, o reconhecimento prestado à

instituição pelos servidores públicos e pelas demais pessoas abrangidas por sua atuação, configurando assim um círculo virtuoso para as IPs: são legítimas porque são efetivas e são efetivas porque são legítimas.

Pois, destacando a qualidade dos processos participativos e supondo que a legitimidade das ouvidorias deve ter lastro num arranjo comunicativo, propõe-se aqui uma reflexão sobre a “construção participativa do sistema federal de ouvidorias”, indiscutivelmente a ação de maior reconhecimento e relevância do período assinalado.

Eis o ponto de partida. E “esgaravatando, um pouco aqui, um pouco acolá, à procura dos vestígios de uma razão que reconduza, sem apagar as distâncias, que una, sem reduzir o que é distinto ao mesmo denominador, que entre estranhos torne reconhecível o que é comum, mas deixe ao outro a sua alteridade” (Habermas, 1993, p. 112), talvez seja possível e desejável chegar a fixar a efetividade/legitimidade como parâmetro para compreensão e avaliação das ouvidorias públicas brasileiras.

Quem sabe, assim, se consegue superar o bloqueio imposto – à discussão e ao livre fluxo de idéias – pelo enrijecimento de posições políticas e doutrinárias em torno de pretensas “modelos de ouvidoria”, tal como exemplifica o livro *A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa* (2014) de Rubens Pinto Lyra. Autor a quem este trabalho rende homenagens na melhor tradição acadêmica: criticando sem adjetivos (pois uso de adjetivações procura sempre compensar a falta de argumentos) e demonstrando interesse e respeito pela importância de sua obra.

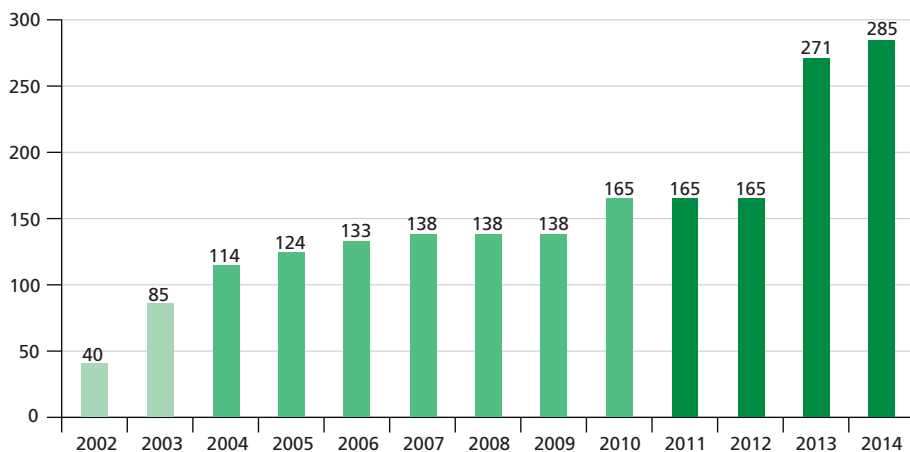
2 A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA

Desde 2003, a Ouvidoria-Geral da União, já integrada à estrutura da Controladoria-Geral da União, possui como principal atribuição a coordenação técnica das ouvidorias do Poder Executivo federal. Embora apenas em 2014 tenha sido possível estabelecer uma definição normativa (geral) de ouvidoria que permitisse identificar e agrupar com alguma precisão “os canais” existentes, o Coleta OGU,² realizado em parceria com a Ouvidoria do Ipea, vem ano após ano atestando a consistência dos números apresentados a seguir – ao verificar as datas de criação das ouvidorias federais que participam da amostra.

2. O Coleta OGU é parte integrante de um conjunto de ações executadas com o objetivo de conhecer as características da atuação das ouvidorias públicas, em especial daquelas vinculadas aos órgãos e entidades do Executivo federal, e de subsidiar os processos de decisão na Ouvidoria-Geral da União. Iniciado em 2013 no âmbito de um Acordo de Cooperação celebrado com o Ipea, o Coleta é constituído por quesitos estruturados em um formulário eletrônico: em 2013, participaram do Coleta OGU apenas 97 ouvidorias, ao passo que em 2014 participaram 174 ouvidorias, o que representa um incremento de 79% no número de ouvidorias participantes. Em termos de amostragem, isso significa um salto representativo de 34,15% para 61,26% das ouvidorias identificadas em apenas um ano; no entanto, em termos de legitimidade, o processo de coleta parece ainda pouco representar e acrescentar.

GRÁFICO 1

Número de ouvidorias do Poder Executivo federal



Fonte: Brasil (2015).

O aumento do número de ouvidorias fez com que, já em 2004, se iniciassem tratativas, no âmbito estrito da CGU, para a constituição de um sistema de ouvidorias, que teria a Ouvidoria-Geral da União como órgão central.

Sem ter alcançado seus objetivos naquela época, a ideia foi retomada no início de 2012, desta vez atribuindo mais importância ao funcionamento em rede das ouvidorias do que à hierarquização das competências e atribuições, muito embora a primeira proposta normativa submetida à apreciação pública contivesse uma sistematização mais verticalizada e concentrada que o desejado pelos ouvidores e ouvidoras. Para que fosse substancialmente participativo e cooperativo, o novo sistema não poderia resultar de um processo impositivo de conformação de uma realidade a uma determinação normativa, mas tão somente de um processo relacional e discursivo, reflexo das ações de atores individuais, que, pouco a pouco, reconhecer-se-iam uns aos outros como interlocutores qualificados. Na lição já distante de Santos (1988): o objeto do processo seria determinado pelo processo do objeto, isto é, o sistema seria necessariamente o resultado do processo de construção do sistema para além das diferentes concepções de “sistemas de ouvidoria” eventualmente disponíveis.

Era o que afirmavam as primeiras iniciativas mais consistentes de integração e de mútuo reconhecimento entre ouvidores e ouvidorias, como o Fórum de Ouvidorias de Pautas Sociais (FOPS), Fórum Nacional de Ouvidorias Universitárias (FNOU), Fórum Nacional de Ouvidorias de Polícia (FOP) e as ouvidorias gerais dos estados, entre outros.

E também para “dentro” da Controladoria-Geral da União este novo sistema de ouvidorias do Poder Executivo federal deveria fazer sentido e agregar valor ao combate à corrupção e à promoção da transparência, razão pela qual, em maio de 2013, a “construção participativa do sistema federal de ouvidorias” passa a integrar um dos compromissos assumidos pelo Brasil nos termos do 2º Plano de Ação da Parceria para Governo Aberto (OGP).

2.1 Os principais subsídios técnicos

Em 2011, numa parceria com a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – (Pnud), o projeto Pensando o Direito lançou edital propondo a pesquisa intitulada “Por um sistema nacional de ouvidorias públicas: possibilidades e obstáculos”. A Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), selecionada no processo, realizou pesquisa e apresentou um diagnóstico das ouvidorias do Brasil e de seu potencial como espaço de materialização da participação popular na administração pública.

Se, por um lado, a pesquisa indicava que as ouvidorias, por suas atribuições, poderiam ser peça fundamental à realização dos direitos no Estado Democrático de Direito, por outro, apresentou um quadro de sua subutilização e abandono. Os dados colhidos demonstravam que, além de pouco estruturadas, as ouvidorias possuíam debilidades que colocavam em cheque a sua função de espaço de diálogo, e o resultado disso era que, na amostra realizada, 81,7% dos entrevistados apresentavam desejo de levar as suas reclamações ao governo, mas apenas 5,3% já haviam procurado uma ouvidoria.

Sem condições metodológicas de traçar prognósticos e prescrições normativas, o relatório da pesquisa reafirmou, ao final, as demandas e as posições historicamente formuladas, tais como: mandato para ouvidores; autonomia, ainda que abstratamente formulada, para as ouvidorias; eleição para o cargo de ouvidor; delimitação de fluxos de tratamento e de respostas às demandas cidadãs.

O momento mostrava-se duplamente oportuno para rerepresentar a discussão sobre o sistema: de uma parte, o relatório da pesquisa consignava importantes questões sempre ventiladas; de outra parte, naquele momento ingressavam onze novos servidores concursados, cuja força de trabalho viria a ser útil para que fosse possível dispor de equipe para tratar, se não exclusivamente, ao menos preponderantemente sobre o tema. Considerou-se como ponto inaugural uma minuta de decreto que havia sido produzida pela OGU e encaminhada à Casa Civil em 2005.

Essa primeira minuta tinha sido inspirada no decreto que regulamenta o Sistema de Correição do Poder Executivo federal – o Decreto nº 5.480/2005. Com efeito, tratava-se de uma proposta de criação do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal dotado de razoável grau de hierarquia e centralização.

Esse primeiro modelo de sistema era formado por três níveis: o órgão central, os órgãos setoriais e os órgãos seccionais. Na prática, esses níveis eram ocupados, respectivamente, pela Ouvidoria-Geral da União, pelas ouvidorias de ministérios e pelas ouvidorias de órgãos e entidades vinculados aos ministérios. Cada componente tinha funções diferentes, porém havia uma certa hierarquia entre eles. Por exemplo, de acordo com o art. 6º, § 3º desta minuta, cabia à OGU “avaliar as informações enviadas pelas unidades setoriais e seccionais, criando e divulgando estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados e das políticas públicas elaboradas no âmbito do Poder Executivo federal”.³

Esses subsídios promoveram intensos debates na Ouvidoria-Geral da União. Como já se previa, alguns dos temas que geraram as discussões mais acirradas relacionavam-se ao conceito de ouvidoria como órgãos de controle interno, ao mandato para os ouvidores, aos critérios para provimento no cargo de ouvidor e ao posicionamento do ouvidor na estrutura administrativa de sua instituição, entre outros.

Em especial, as discussões sobre os critérios para investidura no cargo de ouvidor polarizaram, por algum período, a equipe interna, pois os novos analistas de finanças e controle, sentindo a necessidade de ocupar espaços e de promover a discussão sobre a *profissionalização* das atividades de ouvidor, sugeriram uma maior participação de sua carreira no processo de institucionalização das ouvidorias. A proposta mais enfática nesse sentido sugeria que um dos critérios para o provimento no cargo de ouvidor fosse o exercício efetivo da carreira de analista de finanças e controle, uma vez que era esta a carreira da Ouvidoria-Geral da União e que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45/2009, ao acrescentar o inciso XXIII no art. 37 da Constituição, mencionava expressamente as ouvidorias como órgão de controle interno. Havendo a PEC nº 45/2009 sofrido emenda para suprimir as ouvidorias de sua redação, já refletindo as tensões políticas do debate, entendeu-se que a discussão sobre o tema não deveria estar contemplada na primeira minuta da nova versão do decreto.

Um processo participativo de criação de um sistema necessita do engajamento dos setores afetados pela medida; mas, para isso, é preciso antes conhecer e identificar estes interlocutores.

2.2 As discussões, os conflitos e os consensos

A primeira minuta de decreto regulamentador do sistema de ouvidorias contava com seis capítulos: Disposições iniciais; Estrutura do sistema; Competências das unidades do sistema; Técnicas e procedimentos; Articulação com órgãos externos;

3. Disponível em: <<http://goo.gl/Ejaxrb>>.

e Disposições finais – subdivididos em 22 artigos. Em maio de 2013, foi disponibilizada na Plataforma Interativa do Projeto Pensando o Direito. Adicionalmente ao decreto, foram inseridas algumas questões gerais sobre ouvidorias para discussão.

Com o auxílio do Ministério da Justiça, a primeira consulta pública sobre o decreto foi amplamente divulgada. A OGU lançou *folders* e cartazes, bem como notícias na televisão, rádio, internet, *Facebook* e *Twitter*.

As primeiras manifestações eletrônicas começaram a surgir já no final de maio. De início, uma das principais tensões surgidas foi sobre a definição de ouvidoria trazida pelo parágrafo único do art. 4º do Decreto:

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, unidade de ouvidoria é o órgão de controle interno responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações de informação, denúncias, sugestões e elogios relativos à prestação de serviços públicos em geral, com a finalidade de garantir a participação dos cidadãos na gestão pública.

Muitos se posicionaram contrários a essa definição, tanto na plataforma interativa do Ministério da Justiça quanto fora dela. A celeuma surgiu em torno, principalmente, da caracterização das ouvidorias como *órgãos de controle*, sem que houvesse qualquer problematização em torno do adjetivo “interno”, que pretendia, por um lado, marcar a distinção com o instituto do *ombudsman* – órgão de controle externo ao Poder Executivo, porque vinculado ao Poder Legislativo – e, por outro, acentuar a identidade com as ouvidorias criadas no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público.⁴

Apenas com a movimentação no Senado, em meados de 2013, da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45,⁵ apresentada em 2009 com a finalidade de caracterizar o controle interno por um conjunto de quatro “funções”, a discussão tem lugar; muito embora de forma completamente inusitada: a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) e a Associação Nacional de Ouvidores Públicos (Anop) passam a defender a exclusão da “função ouvidoria” do controle interno, mas não sob o argumento histórico de que essa função deveria ser desempenhada pelo Poder Legislativo, tão somente para que o ouvidor pudesse ser escolhido externamente às carreiras específicas que, nos termos da referida PEC, estruturariam o controle interno. Em defesa dessa posição denominada “modelo externo de ouvidoria” – que afirma, com eufemismo, ser a ouvidoria órgão de controle externo apenas porque o ouvidor é estranho à carreira do órgão ao qual se vincula, Lemos e Lyra (2014, p. 23-24) assim se pronunciam: “a aprovação da

4. Como exemplo, vale transcrever o art. 1º da Portaria PGR/MPF nº 519, de 30 de agosto de 2012, que cria a Ouvidoria do Ministério Público Federal (MPF) como: “órgão de controle interno, para a promoção da qualidade das atividades desempenhadas pelos membros, órgãos, servidores e serviços auxiliares do MPF, e de fomento da participação dos cidadãos, de organismos da sociedade civil e de outras entidades públicas e privadas na instituição” (Brasil, 2012).

5. Arquivada ao final da 54ª Legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato da Mesa nº 2, de 2014, a proposta foi desarquivada em 2015 a fim de se reiniciar sua tramitação.

PEC nº 45/2009 importaria, automaticamente, na impossibilidade de adoção do modelo de ouvidoria autônoma e democrática, no Poder Executivo federal, fragilizando, ademais, as ouvidorias que adotaram o supramencionado paradigma”. Esta percepção, contudo, mostra-se equivocada por desconsiderar que a expressão “controle interno” se refere, na verdade, à posição ocupada pela ouvidoria na estrutura do órgão a que pertence, não tendo portanto nenhuma relação com os atributos da pessoa que exerce o cargo de ouvidor. Há plena compatibilidade, portanto, da ideia de uma ouvidoria como órgão de controle interno cujo cargo de ouvidor é ocupado por agente que não pertence aos quadros daquela carreira – veja-se, nesse sentido, o próprio caso da Ouvidoria-Geral da União, órgão de controle interno cujo cargo de ouvidor-geral sempre foi ocupado por agente externo à carreira de finanças e controle.

As tensões culminaram com reunião ocorrida entre a Ouvidoria-Geral da União e as principais associações representativas de ouvidorias – ABO, Associação Brasileira das Relações Empresa-Cliente (Abrarec) e Anop, em julho de 2013. Na ocasião, as associações entregaram carta de rechaço à minuta em apreço e pediram a suspensão imediata da consulta pública.

Ao mesmo tempo em que se articulavam as opiniões contrárias à definição, os servidores públicos da carreira de “finanças e controle” que a defendiam também se mobilizavam, movimento este que levou à entrega de carta ao Ouvidor-Geral, por meio da Associação Nacional dos Auditores Federais de Controle Interno (Anafic), na qual era defendida a tese de que as ouvidorias seriam órgãos de controle interno.

Nesse contexto, a OGU compreendeu a necessidade de incrementar tanto a estrutura do decreto quanto a forma de discussão.

Paralelamente, a consultoria no âmbito do Projeto Diálogos Setoriais pôde concluir seus trabalhos, fornecendo ao processo três produtos consistentes: o Diagnóstico de ouvidorias do Poder Executivo federal, o Guia de orientação para gestão em ouvidorias, e a Proposta de normatização do sistema de ouvidorias do Poder Executivo federal. Este último produto, refletindo as orientações contidas no “Manual de orientação para arranjo institucional de órgãos e entidades do Poder Executivo federal” de 2008, subsidiou a elaboração de uma segunda minuta de decreto.

Com esta ampla bagagem adquirida durante o primeiro semestre de 2013, deu-se início à realização das caravanas de ouvidorias e das câmaras técnicas.

As caravanas – reuniões semelhantes a assembleias, realizadas em capitais das cinco regiões – contribuíram para o aprofundamento da relação entre Ouvidoria-Geral da União e Secretaria-Geral da Presidência da República, e acabaram por consolidar, na teoria e na prática, a relação entre ouvidorias e participação social. Essa parceria

permitiu que o sistema de ouvidorias fosse construído de maneira conjunta com a Política Nacional de Participação Social e com o Sistema Nacional de Participação Social. Isso se mostraria essencial no futuro próximo, em face da aprovação do Decreto nº 8.243/2014, que incluiu as ouvidorias públicas como instâncias de controle e participação e conferiu à OGU papel importante na normatização de seus processos.

A etapa inaugural das caravanas, a Caravana do Centro-Oeste, realizada em Cuiabá em julho de 2013, permitiu discussões relevantes na medida em que houve contraposições entre “modelos” diferentes de ouvidorias – o modelo de uma ouvidoria ligada a um órgão de controle interno, como é o caso da Ouvidoria-Geral do Estado do Mato Grosso, e um outro modelo, representado pela Defensoria Pública estadual, que apresenta (equivocadamente) a ouvidoria como uma instituição de “controle externo”, já que o ouvidor é necessariamente um agente externo à instituição. Muito embora não se tenha logrado consensuar parâmetros para identificação de modelos e muito menos para avaliá-los e compará-los, a reunião inaugurou uma aliança entre experiências e “modelos” anunciadamente distintos em razão de um objetivo comum: definição de normas para atuação das ouvidorias brasileiras.

Em setembro, na cidade de Porto Alegre, a OGU realizou, em parceria com a Ouvidoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, a Caravana do Sul. Foi possivelmente a ocasião na qual houve maior participação popular. De forma espontânea, representações variadas de movimentos sociais estiveram presentes à reunião para reivindicar uma forma de ouvidoria que correspondesse aos anseios e às necessidades da população, sobretudo das parcelas mais vulneráveis.

No final de setembro houve caravana em Salvador, etapa do Nordeste. Em razão da presença quase exclusiva de (poucas) pessoas vinculadas à Ouvidoria-Geral da Bahia, a reunião foi capturada por seus dirigentes, que se alternaram no repisar das críticas contida no documento – assinado pelas associações e elaborado pelo ouvidor-geral do estado da Bahia – já supramencionado, reafirmando e recrudescendo posições que a própria OGU já considerava superadas pelo desenrolar dos argumentos.

Na Caravana do Sudeste, diferentemente das demais, ouvidores do estado e do município de São Paulo trataram de apresentar, uns aos outros, suas ideias e ações sobre as respectivas ouvidorias, com ênfase nos instrumentos de ampliação da participação da sociedade. Dito de outra maneira, foi ressaltado como cada um dos governos criou e reforçou mecanismos para empoderar cidadãs e cidadãos no que diz respeito à formulação de políticas públicas e sua fiscalização. Esse diálogo entre o estado e o município de São Paulo tornou secundário o debate sobre o decreto proposto pela Ouvidoria-Geral da União, embora tenha representado avanços para o debate sobre regulamentação das ouvidorias.

Por fim, realizou-se a Caravana da Região Norte, em Manaus, a última etapa do processo de consulta regional. Essa caravana ocorreu em clima de *grande final*, mesmo que, às vésperas do evento, a equipe da Ouvidoria-Geral do estado que estava à frente da organização do evento tivesse sido substituída. Essa situação foi superada pela nova equipe, que cumpriu a agenda proposta. Característica digna de nota neste encontro foi o tom emprestado por esta nova equipe ao evento, ao propor como atribuição prioritária às ouvidorias as ações relativas aos processos de acesso à informação.

Essa derradeira caravana culminou com a apresentação da nova versão do decreto, contendo sugestões trazidas no decorrer da consulta pública, das reuniões com o intuito de formular subsídios e, é claro, das próprias caravanas.

Viam-se, pois, superados os primeiros antagonismos e consolidavam-se, finalmente, os primeiros consensos: ouvidoria passava a ser conceituada como *unidade de controle e participação social*. Isto é, os dois termos se uniam para ampliar as possibilidades de atuação e de realização de uma ouvidoria.

Em referência à estrutura da organização do sistema, criticado pela hierarquização e centralização, pode-se dizer que a nova proposta resolveu essa questão: uma das diretrizes do sistema passava a ser a “atuação coordenada, integrada e horizontal entre as unidades de ouvidoria”, podendo a OGU instituir fóruns e instâncias colegiadas de consulta e deliberação.

No balanço final desse processo, a equipe da OGU que viajou pelo Brasil produziu documento (parcialmente reproduzido a seguir e também no mencionado relatório de gestão) enumerando aqueles que, em sua avaliação, foram os principais ganhos advindos desta experiência:

- a reunião inédita de profissionais que trabalham em ouvidorias – este tão recente instituto na também tão recente democracia brasileira;
- o ensejo à reflexão sobre conceitos afetos à temática de ouvidoria, desde “o que é uma ouvidoria”, “como funciona”, “para quem serve”, “para o que serve”, “que diferentes tipos existem”, “quais suas atribuições” e outras perguntas que, porque postas na mesa, puderam ser perguntadas mais do que respondidas, tão novo esse trajeto propício para pensar e falar sobre ouvidoria;
- o incentivo à criação coletiva e pública, à polêmica de embates frontais, antagonísticos, mas acima de tudo, francos; abertas como devem ser as ouvidorias, ou parafraseando um tempo ido: uma ouvidoria “geral, ampla e irrestrita”;

- e, principalmente, a colaboração para a construção da democracia instituída pela denominada Constituição Cidadã no que ela traz de participação da sociedade na elaboração e fiscalização da coisa pública, para fazer valer os direitos humanos, tão caros à população brasileira, inscritos na Constituição Federal.

Tais pontos, se não necessariamente revelam ganhos, explicitam o elevado (ou exacerbado?) otimismo com que a OGU conduziu o processo e disseminou expectativas.

2.3 O fechamento do processo

Após mais de um ano no processo de construção do sistema e dispondo de subsídios decorrentes de consultorias e da participação em geral, a OGU convidou, em 8 de novembro de 2013, um grupo de trinta ouvidores para discutir, sistematizar e consolidar uma derradeira minuta, que, entre outras definições, contemplava a seguinte:

[Ouvidoria é] 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.⁶

Esse conceito, criado no âmbito da OGU, fora também reproduzido na minuta de decreto de criação do Sistema Nacional de Participação Social, que se encontrava, àquela época, em consulta pública, promovida pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

Em reunião, os participantes foram instados a refletir sobre as concordâncias, as discordâncias e as lacunas de todo processo, com vistas a estabelecer uma minuta de decreto capaz de atender minimamente as expectativas em jogo. Essa minuta derradeira foi disponibilizada para “consulta pública de validação” no *Portal Participa BR*, o portal eletrônico de participação do Poder Executivo federal.

Em janeiro de 2014, já incorporadas as contribuições advindas do *Participa BR*, a OGU passou a trabalhar, com o apoio da Secretaria Geral da Presidência, para que a minuta de decreto fosse apreciada juntamente com as demais propostas de regulamento a serem anunciadas num evento denominado *Arena da Participação Social*, que congregaria milhares de pessoas em Brasília para discutir a temática da participação social.

Apenas em meados de maio de 2014 tal evento pôde ser definitivamente confirmado como palco do anúncio do Sistema Nacional de Participação Social, entre outras medidas normativas de fomento à participação, reservando à OGU poucos

6. Disponível em: <<http://goo.gl/Ejaxrb>>.

dias para travar diálogo com servidores das demais instâncias formais de apreciação e aprovação da Casa Civil e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e, deste modo, tentar agregar a proposta de sistema de ouvidorias ao pacote.

Após intenso diálogo, mútuo convencimento e algum insuperável desacordo, sobretudo por parte da equipe do MP, entendeu-se que, da minuta construída no processo de participação, deveria ser removida a obrigação de criar ouvidoria onde não houvesse, sob o argumento de que o decreto não poderia gerar novos gastos, e deveria ser majorado o prazo de resposta do gestor ao ouvidor, uma vez que os prazos da Lei de Acesso (acolhidos na derradeira minuta) dificilmente permitiriam a resolução definitiva dos problemas. A OGU, então, incumbiu-se de modificar e justificar as alterações acordadas na tramitação interna a fim de garantir aprovação da minuta e, por consequência, a edição do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal.

Contudo, mesmo tendo havido aprovação formal pela Secretaria-Geral da Presidência, a falta de manifestação do MP não permitiu que a minuta alterada, em comum acordo, fosse incluída entre os atos regulamentares anunciados.

Assim, diante do silêncio do MP, pode parecer fácil e tentador, ainda hoje, identificar os responsáveis por este desfecho sem fecho ou, como diz o dito, pela frustração de “morrer na praia”. Talvez fosse mais cômodo à OGU e às ouvidorias. Porém, para caracterizar o “veto” do MP como causa da inexistência do sistema, seria necessário negar os fundamentos do funcionamento das ouvidorias públicas e, mais grave, das instituições democráticas; seria preciso negar preponderância à conexão entre política e direito estabilizada na Constituição e, por conseguinte, admitir que, de fato, os textos jurídicos são indiferentes aos contextos sociais aos quais se destinam – e que, ao fim e ao cabo, legalidade não tem nada a ver com legitimidade, como tão bem demonstrou a ditadura dos atos institucionais.

Difícil é (auto) avaliar o processo, a atuação da OGU, em especial, e perscrutar: faltou consistência política e densidade normativa ao movimento? Faltou a participação direta e significativa das pessoas que recorrem às ouvidorias e que seriam os beneficiários diretos do sistema? Será que a participação dos ouvidores pouco ou nada representa à sociedade em geral e ao governo em particular? Teria a OGU edulcorado a discussão, atribuindo demasiada qualidade aos argumentos e descolando a proposta da realidade?

São questões que exigem respostas. Não porque um “sistema de ouvidorias” seja imprescindível à consolidação do Estado Democrático de Direito, mas por que a correlação entre legalidade e legitimidade, sobre a qual se desenvolveu todo o processo de construção pincelado anteriormente, é indispensável sim à estabilidade socioeconômica, democrática e institucional do Brasil, como sugeriram os protestos de junho de 2013.

Inadvertidamente, Lemos e Lyra (2014, p. 38) levantam uma hipótese ao elaborarem uma análise crítica da minuta do decreto da OGU, à qual atribuem “viés autoritário e tecnocrático” ao defenderem que o “controle do funcionamento da ouvidoria – tal como o múnus de ouvidor – deve ter caráter persuasivo. Ser feito, espontaneamente, através da manifestação de qualquer cidadão ou entidade interessada”. Isto acaba revelando o caráter performativo que o discurso sobre ouvidoria vem conferindo ao papel do cidadão, em última análise, do povo. Isto é, a referência retórica ao cidadão (e, mais recentemente, à democracia participativa) tem servido para justificar a necessidade de ouvidorias e sistemas de ouvidorias, sem qualquer consideração sobre a efetividade, sobre os impactos produzidos na vida das pessoas que demandam atendimento. Enfim, se o problema parece ser a falta de legitimidade das ouvidorias públicas, a hipótese é a de que essa falta vem sendo ilusoriamente compensada por uma retórica perversa que mistura populismo e vitimização e se expressa mais ou menos assim: o ouvidor, que é o legítimo representante do cidadão, não consegue ser autônomo porque está subjugado pelo governo e pela tecnocracia, que não reconhecem (paradoxalmente) a imprescindibilidade de sua *magistratura da persuasão*.⁷

Da perspectiva da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia, é possível refinar essa hipótese e aplicá-la ao caso: o mencionado nível de institucionalidade e autonomia alcançado pela OGU, embora elevado se comparado ao que havia antes de 2011, decorre predominantemente da legitimidade obtida junto a dois grupos populacionais extremamente especializados no tema “ouvidoria”, quais sejam: ouvidores brasileiros e servidores da Controladoria-Geral da União; grupos coincidentes, que atuam nos mesmos espaços e formulam pretensões “técnicas” semelhantes. Pelo verso dessa hipótese seria possível concluir que o processo de institucionalização não proporcionou satisfatoriamente a inclusão dos principais afetados pela atuação das ouvidorias: gestores dos serviços públicos e cidadãos usuários desses serviços. Logo, não poderia ser configurado como uma experiência concluída de democratização da administração pública:

uma “democratização” da Administração que, ao ir além de seus deveres de fornecer informações, suplementaria internamente os controles parlamentar e judicial sobre ela própria. Mas se a participação dos afetados é na tomada de decisão, a ativação de *ombudsman*, de procedimentos quase-judiciais, de audiências, etc., são adequados à democratização, ou se outros arranjos devem ser encontrados para um domínio tão sensível à interferência e dependente de efetividade, é, como sempre em tais inovações, uma questão do intercurso entre a fantasia institucional e a experimentação cuidadosa (Habermas, 1997, p. 184).

7. Com o risco de se fazer aqui uma injusta generalização, essa retórica conspurca toda a “literatura sobre ouvidoria” no Brasil, com destaque para a obra de Rubens Pinto Lyra. Outra “marca” dessa retórica é o sentimento de inferioridade em relação ao Ministério Público, que teria tomado o lugar conferido às ouvidorias pelo processo de redemocratização do país. Diferentemente do populismo e da vitimização utilizados de forma defensiva, essa “síndrome de vira-lata” (provavelmente reflexo da relação de subordinação que a maioria dos advogados mantém com promotores) tem suscitado manifestações ofensivas, como essa registrada reiteradamente por Lyra (2011, p. 252; 2014, p. 126): “o Ministério Público consolidou-se como *ombudsman* dos Direitos Humanos, com sua atuação festejada pela opinião pública”.

Não obstante, mesmo reiterando que “o exame da efetividade exige a avaliação e a mensuração de impactos que envolvem múltiplas dimensões dos prováveis efeitos”, parece correto afirmar que a OGU *começou a fazer* diferença na realização de processos participativos que *podem* resultar em “melhorias no funcionamento dos governos, na implementação de suas políticas públicas e nos resultados destas para a qualidade de vida e acesso a bens públicos por parte dos cidadãos brasileiros”. Tal como ocorre nos processos de mediação de conflito (Romão, 2005, p. 170-171), o processo de construção participativa teve êxito porque os participantes, ao menos, puderam compreender “mais claramente” o que lhes importa, as alternativas que possuem, que têm poder de decisão sobre seus próprios interesses e necessidades”.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A melhor proposta, a melhor minuta ou o melhor “modelo de ouvidoria” só pode ser decorrência de um amplo e irrestrito processo de deliberação, no âmbito do qual seja possível avaliar a atuação das ouvidorias para além dos textos jurídicos e dos discursos políticos aos quais se vinculam na criação (mas não necessariamente, no funcionamento). Do contrário, o desprezo pelo processo e pelas imperfeições dele decorrentes pode condenar a formação de um sistema de ouvidorias à mesma escuridão que atualmente caracteriza o debate sobre ouvidorias no Brasil: um amontoado de experiências federais, estaduais e municipais sem avaliação e sem clareza do que produzem e proporcionam, e que se apresenta e se autocelebra como conjunto de “modelos substantivos” de ouvidorias.

Na verdade, a desconsideração pelo contexto e o fetiche pelo texto podem transformar a construção do sistema de ouvidorias num capítulo desse opaco debate sobre ouvidorias; o que é ainda pior, porque seus “autores” costumam não só louvar suas próprias posições como também desqualificar com adjetivos o que lhes parece contrário: no caso do sistema proposto pela OGU, os adjetivos mais frequentes foram “autoritário” e “tecnocrático”.

Os textos mais recentes de Lyra (2014), aqueles que realmente foram produzidos a partir de 2011,⁸ atribuem relevância ao processo democrático, muito embora insistam em fazer prevalecer suas próprias posições políticas contra aquelas que, por seus próprios parâmetros, são subordinadas. Talvez por isso, Lyra (2014, p. 132) revele certa perplexidade com a falta de mobilização em torno de “seu” manifesto de 2012, formalmente formulado pelo Centro Brasileiro de Estudos Sociais e Políticos (Cebep), sobre a “constituição de uma

8. Em 2011, Lyra escreveu que: “De 1992 até os dias de hoje, nunca os ouvidores públicos brasileiros se reuniram com o objetivo de discutir a instituição de um sistema nacional de ouvidorias públicas, autônomas e democráticas, que jamais mereceu apoio de nenhuma de suas entidades representativas nem motivou qualquer mobilização a respeito” (Lyra, 2011, p. 253). Cumpre observar que, no período focalizado neste capítulo, a OGU promoveu mais de uma centena de reuniões e encontros com a finalidade precípua de se discutir e constituir redes e sistemas de ouvidorias.

rede nacional de ouvidorias autônomas e democráticas”: “Tal mobilização, entretanto, até agora não ocorreu”. Como explica Azevedo (2008), o fato é que: “A mudança da lei é útil e necessária, sem dúvida. Mas em geral é mais efetiva quando é fruto de uma reflexão profunda e de reivindicações concretas da sociedade, quando atende a demandas bem sedimentadas e com uma sólida história de embates atrás de si”.

Vale acrescentar: “com uma sólida história de embates atrás de si” da qual resulte o melhor argumento.

De qualquer forma, o processo, de fato, não chegou ao fim, razão pela qual parece oportuno prosseguir com a criação do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal,⁹ tendo em vista as expectativas a serem alcançadas pelos seguintes resultados:

- atendimento ao cidadão nos termos do Decreto nº 6.932/2009, atuando na avaliação e no controle dos padrões de qualidade estabelecidos pelos órgãos e entidades, sobretudo por meio de “carta de serviço”, e, assim, integrando “canais” de atendimento (inclusive os distintos “disques” e tridígitos) e conferindo mais agilidade, mais qualidade e mais transparência à prestação dos serviços;
- monitoramento de riscos, atuando de forma proativa especialmente no levantamento de denúncias e reclamações e, assim, fornecendo informações imediatas e úteis tanto à CGU quanto aos demais órgãos e entidades da administração pública federal;
- “banco de denúncias”, recebendo e organizando dados e informações fornecidos pelos cidadãos a fim de oferecer respostas adequadas (que protejam denunciantes e denunciados) e oportunidades de participação em ações da CGU;
- governo aberto e participativo, desenvolvendo uma nova versão do Portal Ouvidorias.gov, que conte com plataforma digital e interativa capaz de promover a difusão de dados abertos e espaços colaborativos (conciliando iniciativas como o Participa.br e o Consumidor.gov.br) e a transparência dos processos decisórios; e
- impulsão (ou incubação) de boas práticas, articulando capacidade instalada (assistência técnica) das áreas típicas de controle com prioridades de gestão e necessidades da população (em especial, parcelas mais vulneráveis) para gerar “exemplos inspiradores”.

9. Mesmo porque Lyra (2014, p. 131) parece ter razão quando sustenta que: “a instituição de um sistema nacional de ouvidorias, com as características acima indicadas, a nível federal, contribuiria, fortemente, para induzir estados e municípios a criarem sistemas de ouvidorias semelhantes”.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, D. A. Momento constituinte e revisão constitucional: considerações sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 157. **Revista CEJ**, ano XII, n. 40, p. 31-42, jan./mar. 2008.
- BRASIL. Procuradoria-Geral da República; _____. Ministério Público Federal. Portaria PGR/MPF nº 519, de 30 de agosto de 2012. Dispõe sobre a criação e implantação da Ouvidoria do Ministério Público Federal. Brasília: PGR; MPF, 2012.
- _____. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Relatório de gestão 2011-2014**. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/yjexqp>>.
- CARDOSO JR., J. C.; GARCIA, R. C. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. *In*: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. S. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.
- HABERMAS, J. **Passado como futuro**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993.
- _____. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- LEMOS, P.; LYRA, R. P. Propostas de parlamentares e do Governo Federal para um sistema nacional de ouvidorias. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa**. João Pessoa: Editora UFPB, 2014.
- LYRA, R. P. Ministério Público e ouvidorias: análises comparativa e propostas de aprimoramento. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **Do tribuno da plebe ao ouvidor público: estudos sobre os defensores da cidadania**. João Pessoa: Editora UFPB, 2011.
- _____. Ministério Público e ouvidorias: as duas faces do *ombudsman* no Brasil. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa**. João Pessoa: Editora UFPB, 2014.
- PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.
- ROMÃO, J. E. **Justiça procedimental: a prática da mediação na teoria discursiva do direito de Jürgen Habermas**. Brasília: Maggiore, 2005.
- SANTOS, B. S. **O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

OUVIDORIAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO: O CASO DA OUVIDORIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL – 1ª REGIÃO FISCAL

Marcia Christina dos Santos Rabelo
Joana Luiza Oliveira Alencar

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os mecanismos institucionais voltados para o estabelecimento de diálogo com a sociedade têm se multiplicado nos últimos trinta anos. Um desses espaços é a ouvidoria pública, hoje presente em órgãos da administração federal, estadual e municipal. O número de ouvidorias existentes nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, somado às ouvidorias gerais dos estados e do Distrito Federal, totalizam cerca de 420 estruturas de escuta e prestação de contas à sociedade (Ipea, 2014).

O objetivo deste capítulo é iniciar uma reflexão a respeito das ouvidorias públicas a partir do referencial teórico do *novo serviço público* (NSP). Em seguida, analisaremos, para contextualizar, o caso da Ouvidoria da Receita Federal do Brasil – 1ª Região Fiscal.

Como base no pressuposto de que as ouvidorias são espaços cuja finalidade e práticas dialogam diretamente com as ideias do novo serviço público, trataremos apontamentos iniciais acerca dessa abordagem, suas origens e princípios; em seguida, faremos uma análise sobre quais desses princípios estão diretamente vinculados ao que se espera da atividade de uma ouvidoria e, para exemplificar, discutiremos a sistematização das demandas obtidas por meio do trabalho da Ouvidoria da Receita Federal do Brasil – 1ª Região Fiscal e analisaremos de que forma o olhar sobre essas demandas pode sinalizar a respeito da aplicabilidade do NSP.

2 O NOVO SERVIÇO PÚBLICO

O termo *novo serviço público* é uma abordagem teórica de administração pública, denominado dessa forma por Denhardt e Denhardt (2000), a partir de diferentes escolas e práticas, que os autores assumem como muitas vezes divergentes, mas que possuem ideias em comum e apontam novos caminhos e desafios para a

administração pública, especialmente por meio de uma nova visão das relações entre governo e sociedade. Sua concepção parte também de críticas às abordagens da *nova administração pública* e da *administração burocrática*. Ainda assim, esse referencial teórico de administração pública – o NSP – aproveita alguns preceitos dessas abordagens e descarta outros.

O *novo serviço público* estrutura-se a partir das teorias da democracia e cidadania, dos modelos de comunidade e sociedade civil e do humanismo organizacional. A partir da teoria democrática, o NSP traz a concepção de que o cidadão deve estar ativamente engajado na governança. Isto envolve a capacidade de olhar além do próprio interesse e de se envolver com questões de interesse público; considerar perspectivas de longo prazo; ter possibilidades de construir um sentimento de pertencimento e um vínculo moral com a comunidade (Denhardt e Denhardt, 2000).

Um segundo pilar do NSP envolve o conceito de comunidade e de civismo, Denhardt e Denhardt (2000) indicam que no campo da administração pública norte-americana existe o consenso entre estudiosos e atores políticos de que a formação de comunidades deve ser fomentada. Para os autores, isto depende da existência de instituições mediadoras nas quais os cidadãos possam expressar suas demandas e vivenciar práticas e aprendizados que vão prepará-los para atuação no sistema político. Ainda segundo Denhardt e Denhardt (2000), a tradição democrática latino-americana depende da existência de cidadãos engajados, atuante em grupos, associações e unidades governamentais, pois isso permite que os cidadãos exercitem seus interesses pessoais no contexto das preocupações da comunidade.

Já o humanismo institucional, uma das ideias mais características do NSP, propõe uma administração pública atenta às necessidades do servidor público, assim como do cidadão. Assim, o administrador público deve enxergar o indivíduo como cidadão, em vez de eleitor ou cliente, ao mesmo tempo o próprio servidor deve ser valorizado e empoderado. Há um consenso entre os autores que dialogam com a abordagem do NSP quanto à necessidade de reforçar o diálogo público para subsidiar mudanças na burocracia pública.

3 PRINCÍPIOS DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO

Denhardt e Denhardt (2000; 2007) sistematizam sete princípios que os governos devem seguir de acordo com a concepção de novo serviço público.

Ter por finalidade servir, em vez de dirigir: considerando que as políticas constituem uma complexa rede de interações, o governo é um ator substancial, mas os outros atores políticos também têm bastante influência nesses processos. Assim, o servidor público precisa aprender a mediar, conciliar.

- 1) *O interesse público é o objetivo e não o subproduto*: assim o governo deve assegurar a predominância do interesse público nas decisões. Este interesse deve ser construído pelo estabelecimento de diálogo com a sociedade, de modo que seja mais do que e muito diferente da simples soma dos interesses individuais. Um dos grandes desafios é criar estruturas institucionais que sejam capazes de conduzir esses diálogos. Além disso, é preciso que as soluções para as questões públicas obedeçam sempre às normas democráticas de justiça e equidade.
- 2) *Pensar estrategicamente e agir democraticamente*: políticas e programas têm maior potencial de satisfazer às demandas da população se conduzidas por esforço coletivo e processos colaborativos. A estratégia envolve estabelecimento de regras, responsabilidades e ações específicas traçadas para alcançar os objetivos coletivos construídos coletivamente.
- 3) *Indivíduo visto como cidadão, não como cliente*: atender ao interesse da população quando se entende que esta é formada por clientes significa direcionar as atividades do Estado para o atendimento de interesses individuais agregados. Já atender à população quando se considera que ela é formada por cidadãos significa atender a valores compartilhados identificados a partir da promoção do diálogo. Assim, os servidores públicos devem se esforçar para construir confiança nas relações com a sociedade.
- 4) *É necessário considerar a complexidade do processo de accountability*: que envolve atenção aos valores da comunidade, a normas políticas vigentes e ao interesse do cidadão e da legislação.
- 5) *Valorizar mais as pessoas que a produtividade*: isso inclui um olhar para as necessidades do servidor público e processo de trabalho que envolva colaboração, empoderamento e liderança compartilhada. Estas práticas devem estar presentes tanto internamente quanto externamente à organização.
- 6) *A cidadania e o serviço público estão acima do empreendedorismo individual*: foco no servidor público e cidadão, empenhados em contribuir para a sociedade, em vez de uma mentalidade de gestor empresarial que atua como se o dinheiro público fosse próprio – com foco somente em lucro e eficiência. Assim, o administrador público é visto como aquele que serve ao cidadão, conserva organizações públicas, facilita a cidadania e o diálogo democrático e que também se dispõe a compartilhar as responsabilidades com a sociedade.

4 O NOVO SERVIÇO PÚBLICO E AS OUVIDORIAS

O avanço das ouvidorias públicas no Brasil está diretamente ligado ao processo de democratização decorrente das mobilizações ocorridas nos anos 1970 e 1980 que deram impulso às mudanças democráticas no país. Juntamente a outros mecanismos institucionais criados ou fortalecidos a partir da Constituição Cidadã de 1988. Tais como os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais, as audiências públicas e os orçamentos participativos, as ouvidorias fazem parte do sistema de participação social hoje constituído no Brasil (OGU, 2012).

Compreendendo que o diálogo e a possibilidade de intercâmbio entre o cidadão e o órgão público devem ter caráter permanente e constante, a ouvidoria é o mecanismo que atua mais diretamente nesse sentido. Nos conselhos, por exemplo, o cidadão é representado por entidades da sociedade civil, para as conferências são eleitos delegados, apesar de o cidadão poder participar mais diretamente das etapas municipais. Nas ouvidorias, o cidadão deve ser atendido pelo órgão de forma direta, seja pessoalmente, por telefone ou internet. A Ouvidoria-Geral da União (OGU) considera que a ouvidoria constitui um primeiro nível de participação, no qual o cidadão não inserido em espaços de participação pode se manifestar em relação aos serviços prestados pelos órgãos públicos.

O ouvidor deve conhecer bem a estrutura do órgão e os atores políticos e administrativos que teriam condições de providenciar uma resposta ao cidadão. Precisa, então, de autonomia para encaminhar as demandas recebidas aos responsáveis por atender às demandas, responder a uma reclamação, encaminhar uma sugestão. Isto é feito diretamente à ouvidoria, que é quem responde ao cidadão. Assim, a colaboração de todos os servidores do órgão público no sentido de dar respostas às demandas encaminhadas pela ouvidoria é fundamental para o estabelecimento do diálogo com o cidadão.

Dessa forma, percebemos a conexão dessa necessidade da ouvidoria com o primeiro princípio do NSP, entendendo o ouvidor público como o servidor que precisa aprender a mediar e conciliar. Ele é o ator que faz a mediação entre o cidadão e os atores políticos e administrativos do órgão público.

A ouvidoria pode contribuir para a construção do interesse público, que é citado no princípio 2 do NPS (Denhardt e Denhardt, 2000; 2007). Segundo os autores, o interesse público deve ser construído no diálogo com a sociedade e o grande desafio é a criação de estruturas que promovam esse diálogo.

De acordo com o NPS, para atender ao interesse público, os órgãos devem agir internamente de forma democrática. Além do estabelecimento de comunicação adequada com o cidadão, um dos maiores desafios para o trabalho das ouvidorias hoje é o contexto interno ao próprio órgão. O que está ligado ao princípio 3 do

NSP (Denhardt e Denhardt, 2000; 2007), que traz a ideia de pensar estrategicamente e agir democraticamente, ou seja, os procedimentos internos aos órgãos públicos devem ser conduzidos considerando a necessidade de esforço coletivo e processos colaborativos.

Atento à necessidade de organizar e sistematizar as demandas que chegam à ouvidoria, ver o indivíduo como cidadão e não como cliente leva a um olhar diferente sobre cada manifestação, à medida que ela está sempre inserida em um contexto social próprio e compõe um todo que extrapola a soma das vontades individuais. Assim, as ouvidorias são instituições que podem colaborar na criação do diálogo permanente entre cidadão e o Estado que vai permitir a visualização do que seria a vontade coletiva.

Também nos processos de *accountability*, as ouvidorias podem contribuir na medida em que o gestor deve dar uma resposta às manifestações dos cidadãos, o que de certa forma é uma prestação de contas direta.

Quanto ao princípio 6 citado (Denhardt e Denhardt, 2000; 2007), valorizar o servidor antes da produtividade, sabemos que a realização de um bom trabalho por parte da ouvidoria requer um bom relacionamento entre a ouvidoria e os servidores do órgão de forma geral, para que estes contribuam com o trabalho e, conseqüentemente, com o cidadão. Nesse sentido, o servidor que tem a noção da importância de seu trabalho para a sociedade tende a se sentir mais valorizado e trabalhar com maior motivação.

E por fim, a valorização da cidadania e do serviço público em detrimento de uma mentalidade privatista – que trata o dinheiro público como se fosse de uma empresa – vai ao encontro de uma prática que valorize a relação de corresponsabilidade entre o servidor público e o cidadão.

Receber demandas, sugestões e reclamações individuais e responsabilizar-se por encaminhar essas manifestações traz para a ouvidoria um potencial para agregar e sistematizar essas informações. Em seguida e, partir disso, produzir insumos que contribuam, junto com outras formas de diálogo, para o entendimento e a construção conjunta de uma vontade coletiva.

5 O CASO DA OUVIDORIA VIRTUAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

As ouvidorias virtuais sedimentam a prática de avaliação dos serviços das organizações, pelos cidadãos, e têm-se mostrado um dos espaços que encontram na rede informatizada de comunicação sua grande ferramenta. Esta condição de canal virtual se propõe a colaborar com a atuação legítima e eficiente da administração.

Recente pesquisa¹ referente ao módulo sobre governo eletrônico (e-governo), divulgada em 2014, indicou que no *ranking* das consultas aos sítios dos serviços públicos ofertados aos cidadãos, via internet, nos últimos doze meses, os primeiros lugares são para os seguintes assuntos: Cadastro de Pessoa Física (CPF); busca por educação, emprego e concurso público e Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF). Tal fato corrobora que a Receita Federal do Brasil (RFB) estabelece, por meio de seus serviços, forte conexão com os cidadãos, via acesso virtual.

Nesse contexto, nos propomos refletir sobre a manifestação de cidadania por meio do espaço virtual da Ouvidoria da Receita Federal do Brasil e sua relação com a ideia do novo serviço público. Tomamos como referência o resultado de um estudo mais amplo, realizado em 2010 (Rabelo, 2010).

A população foi constituída de registros de cidadãos que se comunicaram com a Ouvidoria da Superintendência da Receita Federal do Brasil – 1ª Região Fiscal (SRRF01), que é sediada em Brasília e tem jurisdição nos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Tocantins. Ela gerencia os serviços prestados por todas estas unidades no que tange à sua competência.

O estudo abrangeu as mensagens recebidas de abril a setembro de 2009, cujos registros encontram-se disponíveis no banco de dados² (Sisouvidor) da Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda (MF). A tarefa envolveu a criação de indicador para a coleta de dados, a seleção e caracterização da amostra, bem como de instrumento para análise desses dados que surgiu, nesse caso, a partir do próprio levantamento dos textos selecionados (fonte da pesquisa), dos quais se retiraram temas/palavras-chave para capturar, na subjetividade do discurso dos sujeitos, manifestações de cidadania. De 3.244 mensagens recebidas, setenta compuseram material da amostra, na discussão qualitativa da pesquisa que aqui nos reportamos.

A pesquisa realizada analisou fragmentos das manifestações apresentadas pelos cidadãos. As mensagens, numeradas de um a setenta, foram agrupadas em parâmetros criados considerando as mensagens que guardaram similaridade ou proximidade com determinado tipo de manifestação. Para mais adequadamente dimensioná-las, elas foram classificadas em parâmetros de A a F, na forma como se segue.

1. Pesquisa *TIC domicílios e usuários 2013*, disponível em: <<http://goo.gl/G2FaEN>> (interação e-gov – formulários e pagamentos impostos).

2. Disponível em: <<https://goo.gl/rNZVyF>>.

QUADRO 1
Parâmetros considerados para classificar as setenta manifestações de cidadãos

	Finalidade/conteúdo da manifestação	Quantidade
A	Evocar direitos constitucionais e infraconstitucionais que se entendem assegurados.	9
B	Exigir qualidade e efetividade dos serviços prestados, na condição de portador de direitos, entre eles o de acesso aos serviços públicos.	22
C	Participar, por meio de avaliações e sugestões, arguindo sobre desempenho ético, equitativo e eficiente e transparência dos atos administrativos.	15
D	Manifestar ideia de senso de justiça, de representação, e sobre a relação entre o Estado e o cidadão.	18
E	Reconhecer a contrapartida em relação aos deveres atribuídos na relação entre RFB e o cidadão e evidenciar facilidades ou apontar dificuldades para cumpri-los.	8
F	Proceder avaliação em relação à utilização de serviços e informações disponibilizados via página internet e à questão do acesso ao meio virtual. Mesclam-se nessa classificação as mensagens envolvendo os parâmetros de cidadania (A – E), mas, que ao mesmo tempo, trazem contribuições acerca da utilização do canal virtual da RFB.	12

Fonte: Bando de dados Sisouvidor/Ouvidoria-Geral/Ministério da Fazenda.
Elaboração das autoras.

Podemos citar como exemplos para cada parâmetro de mensagem as manifestações de cidadãos à ouvidoria da Receita Federal do Brasil a seguir.

- 1) **Parâmetro A:** evocar direitos constitucionais e infraconstitucionais que se entendem assegurados.

O código de ética do servidor público federal do Poder Executivo Federal veda ao servidor usar de artifícios para procrastinar ou dificultar o exercício regular do direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material (...) não posso ser conivente com pessoas que se utilizam de suas funções para penalizar e dificultar direito dos cidadãos. Se a própria Constituição nos dá direito de solicitar certidões nos órgãos públicos, não tenho que pagar intermediários para obtê-la. Estou certa que o servidor tem obrigação de seguir padrões éticos expressos e impostos nas leis, logo peço à gentileza que os atos da servidora em questão sejam analisados para evitar que direitos de pessoas comuns continuem sendo violados.

- 2) **Parâmetro B:** exigir qualidade e efetividade dos serviços prestados, na condição de portador de direitos, entre eles o de acesso aos serviços públicos.

Quero expressar insatisfação, via atendimento de ouvidoria pelo canal de cidadania, pois as maiores necessidades e dificuldades dos contribuintes muitas das vezes é de se deslocar para uma agência da Receita para simples consulta de entrega de declaração de IRPF, o qual ligamos (...) e não conseguimos resolver nossos anseios, sem que estejamos pessoalmente com os servidores da agência. Portanto, quero dizer que devido a grande evolução que temos no mundo da informatização, teríamos que já ter tudo simplificado pela internet, (...) para solução de nossos problemas.

- 3) Parâmetro C: participar, por meio de avaliações e sugestões, arguindo sobre desempenho ético, equitativo e eficiente e transparência dos atos administrativos.

No exercício da cidadania e usuária dos serviços públicos que são pagos pelos cidadãos, gostaria de saber por que informações mais detalhadas sobre, por exemplo, como importar amostras de produtos (...) não constam do *website*. Também em busca de informações através da área aduaneira da Receita Federal, me informaram que não fornecem informações por telefone, o que eu acho um absurdo em se tratando de informação pública, que todo cidadão que quisesse deveria facilmente ter acesso. (...) Afinal para que são cobrados altos impostos se o cidadão não tem os serviços que precisa dos órgãos públicos e que as demandas mais simples se tornam tão complicadas? Sugestão/exigência: ou se mantém um *website* com todas as informações minuciosamente detalhadas e de fácil acesso, e sobretudo atualizada em tempo real, ou se cria um núcleo de atendimento ao público, com funcionários que realmente entende dos diversos assuntos ou por área e que possa prestar um verdadeiro serviço de que necessitam os cidadãos.

- 4) Parâmetro D: manifestar ideia de senso de justiça, de representação, e sobre a relação entre o Estado e o cidadão.

Venho por meio desta comunicar a falta de respeito cometida por esta instituição para comigo. Venho respeitando todas as recomendações da Receita Federal do Brasil (...) e, no entanto, não vejo empenho da referida instituição em resolver as pendências quando surgidas. As falhas no atendimento acabam por comprometer a própria visão do cidadão sobre o Ministério da Fazenda, sobre o governo e sobre o Estado. Afinal, um órgão respeitado como a Receita, com 29 mil servidores, tem que ter excelência no atendimento sim e nós cidadãos temos o direito e o dever de exigir isso.

- 5) Parâmetro E: reconhecer a contrapartida em relação aos deveres atribuídos na relação entre a RFB e o cidadão e evidenciar facilidades ou apontar dificuldades para cumpri-los.

Como é do seu conhecimento, nesta data (28/9/2009), os bancos encontram-se em greve. Entrei em contato com a Receita, por meio do fone 146, pois desejava saber como deveria agir para o pagamento. Na espera de uma orientação de como deverei agir para estar em dia com meus deveres como contribuinte.

- 6) Parâmetro F: proceder avaliação em relação à utilização de serviços e informações disponibilizados via página internet e à questão do acesso ao meio virtual. Mesclam-se nessa classificação as mensagens envolvendo os parâmetros de cidadania (A – E), mas, que ao mesmo tempo, trazem contribuições acerca da utilização do canal virtual da RFB.

Ora, não há um meio ágil de o contribuinte zeloso de suas obrigações de resolver esta pendência? E olha que estamos em um mundo repleto de tecnologia.

O que podemos observar, portanto, é que a ouvidoria comporta-se como um canal que possibilita fluxos de interlocução entre o Estado e a sociedade, via virtual, conforme concebe Egler (2008). Sua disponibilização pela Receita Federal do Brasil permite a criação de um espaço de mediação, informação e encaminhamento de demandas, bem como avaliações dos serviços prestados pelo órgão.

Para uma possibilidade de reflexão sobre esse fenômeno, apoia-se em Castells (2008) que sintetiza:

pelo fato de que nossa visão histórica de mudança social esteve sempre condicionada a batalhões bem ordenados, estandartes coloridos (...) ficamos perdidos com a penetração bastante sutil de mudanças simbólicas de dimensões cada vez maiores, processadas por redes multiformes, distantes das cúpulas de poder. São nesses recônditos (...) que tenho notado a presença dos embriões de uma nova sociedade, germinados nos campos da história pelo poder da identidade.

Em relação à identificação de práticas de cidadania na ouvidoria, a seleção realizada na pesquisa envolveu uma diversidade de público. Tomados em outra perspectiva, observa-se que, segundo pontua Machado ([s.d.]), na relação mediada pelo ciberespaço, o indivíduo é (re)construído, as diferenças de sexo, origem, raça e idade são substituídas por uma nova constituição simbólica, na qual a liberdade da consciência individual, livre das cadeias da realidade física, reconstrói a si própria de acordo os anseios e necessidades.

Pode-se pensar essa realidade a partir das colocações de cidadãos, como esta:

Que absurdo, o precário posto de atendimento da cidade (...) não tem a mínima condição operacional, faltam funcionários para atendimento, só distribuem senhas até às 11 horas, sendo que o horário de atendimento é até às 12 horas, isto é uma pouca vergonha por parte desse órgão que está de ponta cabeça. Favor tomar as devidas providências, afinal eu pago impostos!

Cabe ressaltar que, para as nuances de cidadania captadas nos discursos selecionados e trazidas à análise, reconhece-se os limites impostos na categorização efetivada, embora construída a partir da própria expressão dos manifestantes e do suporte teórico emprestado. Nesse sentido, já apontava Marshall (1967, p. 31), que “quando uma expressão verbal é usada como índice de uma atitude ou preferência há um complicador (...) pois as palavras comportam diferentes pesos para pessoas diferentes.” Assim, procuramos neste capítulo também avaliar e arranjar em ordem de magnitude estes dados.

Para Bobbio (1986), “a participação na administração é fruto do avanço social dos ideais democráticos, que superam hoje a esfera das relações meramente políticas (cidadão-Estado) para abranger toda uma sorte diversa de relações.” Desse modo, e retornando às ideias do novo serviço público, que traz por base a teoria democrática, podemos observar em diversos registros fatos que corroboram este

novo viés nas formas de relações que vêm sendo pautadas no setor público. Para elucidar este ponto de vista, transcreve-se o teor da mensagem nº 69 do banco de dados Sisouvidor da Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda: “Fica aqui a primeira reclamação: a ouvidoria da Receita Federal precisa de uma página em branco como esta para que o contribuinte, já exaurido, possa desabafar e no texto de desabafo serem retirados os dados necessários a melhoria do serviço”.

Nessa esteira, aduz Egler (2008, p. 41),

a ampliação do uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) por instituições governamentais, partidos políticos e movimentos sociais suscita a questão da democracia virtual, porque a tecnologia abrange possibilidades de conexão e interação que permitem formas alternativas de deliberação pública e mais equidade no exercício da democracia.

Perez (2009, p. 79) também destaca que “desburocratização, transparência e qualidade na prestação dos serviços são objetivos da *reforma administrativa*, que os institutos participativos tendem a promover”. Nos exemplos analisados, podem-se constatar apelos e sugestões nesse sentido, sobretudo nos registros incluídos no parâmetro B – exigir qualidade e efetividade dos serviços prestados, na condição de portador de direitos, entre eles o de acesso aos serviços público – e no parâmetro C – participar, por meio de avaliações e sugestões, arguindo sobre desempenho ético, equitativo e eficiente e transparência dos atos administrativos.

A título de ilustração, registra-se a comunicação relativa à mensagem nº 50 banco de dados Sisouvidor da Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda:

Quero registrar minha indignação quanto ao centro de atendimento ao contribuinte da Receita Federal, (...) principalmente da responsável pelo setor (...), que não tem competência para gerir com eficiência a área de triagem. Sugiro que sejam adotadas medidas para minimizar os problemas relativos ao atendimento, para evitar confusões (..) e até agressões moral e físicas, devido a essas falhas. Sugiro, ainda, que a sra. (...) frequente um curso de administração e atendimento, e uma melhor distribuição das funções dos funcionários.

Consideramos que a ouvidoria em estudo – que não se constitui rede social para os usuários – pode e tem contribuído para a práxis que leva ao interesse público comum, em construção, que Matos (2009, p. 36) compreende:

como aquele que pode ser capaz de amalgamar *uma nova democracia pragmática do interesse público*. [E assevera que] só pode surgir da crítica (a modelos de Estado e de sua gestão) e da inventividade (político-social) como expressões da reflexividade humana. Desta forma, no plano subjetivo são os indivíduos que, lenta e trabalhosa-mente, poderão construir esse interesse comum de forma a que ele não corresponda mais exclusivamente aos interesses dos grupos socialmente dominantes.

Novamente de acordo com a ideia defendida pela abordagem do *novo serviço público*, a contribuição da ouvidoria para a formação do que se entende como interesse público é visível nas manifestações do cidadão e no resgate da teoria democrática. O interesse público construído com base no diálogo qualificado, a partir de críticas, sugestões, elogios, trocas de percepções, a fim de se tornar algo diferente da simples soma dos interesses individuais.

6 CONSIDERAÇÕES

Como mencionado neste capítulo, os mecanismos de participação popular na administração pública guardam relação estreita com a concretização da democracia participativa expressa na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e devem ser vistos como instrumentos necessários à efetivação dos direitos fundamentais e do aperfeiçoamento da administração pública. Assunto discutido hoje fora do país também por meio do referencial do novo serviço público.

Ao se tomar o exemplo da ouvidoria, ressalta-se que, no momento em que o meio virtual é empregado no intuito de promover esse tipo de participação, e neste se registra contínuo aumento do número de consultas efetuadas pelo cidadão e avaliação dos serviços prestados, evidencia-se que as novas tecnologias podem contribuir para mais participação nas instâncias governamentais.

Nessa perspectiva, destaca-se que, no caso da ouvidoria estudada, embora a intervenção do cidadão ocorra em grande parte por seu interesse pessoal, tal ação pode ser considerada uma forma de participação no poder público, na medida em que tais registros permanentemente têm trazido significativas sugestões, críticas, protestos, em prol do interesse geral, ou podem se estender aos demais usuários dos serviços e obter as respectivas respostas e uma decisão administrativa pertinente.

As ouvidorias são, portanto, mecanismos que têm o potencial de aproximar a gestão pública do ideal de Estado democrático e na implantação do novo serviço público. Ambos pautados no diálogo com o cidadão para subsidiar todas as etapas das políticas públicas: agendamento, formulação, implementação e avaliação. Assim, percebe-se que a ação do Estado de ouvir a sociedade e estimular o diálogo deve ser vista mais do que como um direito do cidadão, assegurado pela constituição do país. Fomentar o diálogo é, antes de tudo, uma prática fundamental para o necessário aperfeiçoamento do serviço público.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **O futuro da democracia** – uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Coleção Pensamento Crítico, v. 63).

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. Tradução de Klaus Brandini Gerhardt. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008. (Coleção A Era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 2).

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

_____. **The new public service: serving, not steering**. ME Sharpe: New York; London, 2007.

EGLER, T. Democracia virtual no governo da cidade. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, mar. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/TEza18>>. Acesso em: 14 dez. 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Participação social e integração ao ciclo de políticas públicas. *In*: MONASTERIO, L.; NERI, M.; SOARES, S. (Eds.). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. v. 2.

MACHADO, J. A. S. **Ciberespaço e esfera tecno-social: uma reflexão sobre as relações humanas mediadas por computadores**. [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/sfFvKn>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATOS, M. **Cidadania: o que é, para que é, para quem é?** [s. l.: s. n.], 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/5Pm0aw>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

OGU – OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. Brasília: OGU, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/fJexJq>>.

PEREZ, M. **A administração pública democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

RABELO, M. **Cidadania e ciberespaço: implicações para o programa nacional de educação fiscal a partir de um estudo sobre ouvidoria da receita federal do Brasil**. 2010. Monografia (Especialização) – Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2010.

PROJETO COLETA OGU 2014: UM RETRATO DAS OUVIDORIAS FEDERAIS BRASILEIRAS

Ronald do Amaral Menezes

1 INTRODUÇÃO

Ao lado de outras instâncias e mecanismos de participação social, as ouvidorias públicas federais surgem no contexto do processo de redemocratização do país. O conceito de ouvidoria pública federal adotado pela Ouvidoria-Geral da União (OGU) dá a exata dimensão da importância desse instituto:

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 (OGU, 2014).

Entre as competências regimentais da OGU, destaca-se a responsabilidade pela coordenação técnica das atividades de ouvidoria do Executivo federal (Brasil, 2013). Assim, no intuito de oferecer aos cidadãos não apenas escutas qualificadas de seus problemas, mas, sobretudo, formas eficazes de realização de seus direitos, institui, em 2013, o projeto-piloto Coleta OGU. Objetivava conhecer as características da atuação das ouvidorias públicas, em especial daquelas vinculadas a órgãos e entidades do Executivo federal, e reunir subsídios para a constituição do Sistema Federal de Ouvidorias Públicas e para a formulação de políticas para o segmento. O relatório com os resultados da pesquisa, elaborado em parceria com o Ipea, foi apresentado no Fórum de Ouvidorias Públicas e Privadas, realizado no período de 18 a 20 de março em Brasília (Menezes *et al.*, 2015a).

Os resultados auferidos no âmbito do projeto-piloto que contou com a participação de 91 ouvidorias federais, e as contribuições recebidas da comunidade de ouvidores subsidiaram o planejamento de uma nova edição no ano subsequente: o Coleta OGU 2014, também realizado em parceria com o Ipea.

O universo da pesquisa abrangeu todas as ouvidorias públicas que, na época, integravam a base de dados da OGU, tendo registrado um aumento de participação da ordem de 79% em comparação à edição anterior do projeto. Os dados foram coletados por meio de formulário eletrônico, com questões sobre estrutura, gestão, atendimento e repercussão das ações das ouvidorias. Também era objetivo

da pesquisa coletar informações sobre participação social, além da inserção dessas ouvidorias nas questões relacionadas à Lei de Acesso à Informação (LAI).

Este trabalho apresenta uma síntese dos principais resultados obtidos no âmbito do projeto Coleta OGU 2014.¹ Dessa forma, espera-se contribuir para a compreensão da realidade das ouvidorias do Executivo federal e para a emergência de reflexões e ações com vistas ao aperfeiçoamento desses institutos em benefício da sociedade brasileira.

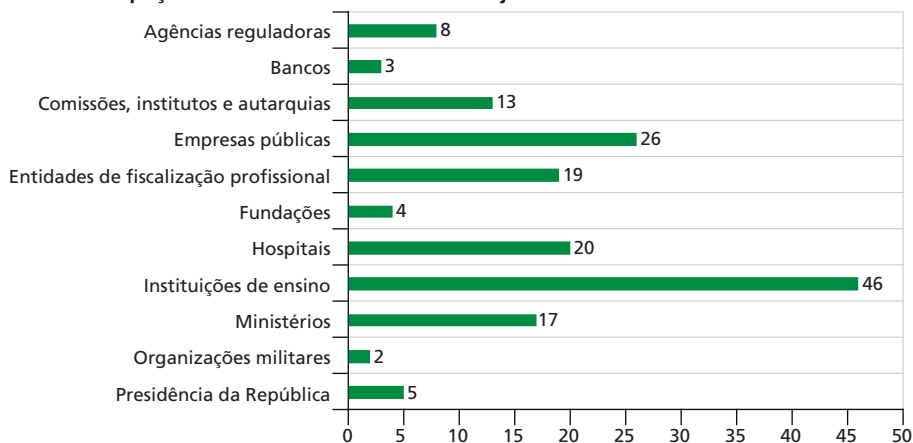
2 RESULTADOS DA PESQUISA

2.1 Sobre as ouvidorias federais participantes

O projeto Coleta OGU 2014 contou com a participação de 163 ouvidorias de órgãos e entidades do Executivo federal de todas as regiões brasileiras, sendo 85% da administração indireta e 15% da administração direta. O gráfico 1 apresenta a distribuição dos participantes de acordo com a segmentação adotada pela OGU.

GRÁFICO 1

Participação das ouvidorias federais no Projeto Coleta OGU 2014



Fonte: Projeto Coleta OGU 2014.
Elaboração do autor.

No que tange ao grau de institucionalização das ouvidorias no âmbito dos respectivos órgãos e entidades, os resultados apontam que 99% das ouvidorias federais participantes do projeto atuam sob a égide de atos normativos que dispõem sobre suas finalidades e competências. Dessas, apenas 15% têm sua ação amparada por atos normativos de natureza infraconstitucional; as demais são amparadas por normas de natureza infralegal. Importante destacar que as normas infraconstitucionais retiram

1. A íntegra dos resultados da pesquisa está disponível em Menezes *et al.* (2015b).

seu fundamento de validade diretamente das normas de hierarquia constitucional (normas originárias, emendas constitucionais e tratados sobre direitos humanos aprovados segundo o trâmite de emendas constitucionais). Portanto, conferem maior solidez ao instituto da ouvidoria, já que, por uma questão de hierarquia das normas, não se submetem àquelas de natureza infralegal, tais como portarias, resoluções administrativas, decisões de órgãos colegiados e instruções normativas, entre outras. Importante ressaltar que, em algumas situações, a norma não ampara integralmente a ação das ouvidorias federais: 9% relataram que novas atribuições foram incorporadas sem que isso se refletisse na norma que dispõe sobre competências e funcionamento da unidade. Há, ainda, relatos pontuais de ouvidorias sobre resistências ou descumprimentos, em relação ao que se estabelece na norma, por parte das unidades por elas demandadas.

Em relação à estrutura organizacional que oferece suporte às atividades de ouvidoria nos órgãos e entidades do Executivo federal, 84% dos participantes informaram que suas ouvidorias não dispunham de unidades descentralizadas, seja sob a forma de unidades formais de ouvidoria, seja sob a forma de meras estruturas de interlocução.

As ouvidorias públicas se estabelecem como *loci* privilegiados de ausculta dos cidadãos sobre a eficiência, eficácia e efetividade das políticas e serviços públicos. Assumem, portanto, 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. A ação qualificada na mediação das relações entre cidadãos e administração possibilita a identificação de janelas de oportunidade para o aperfeiçoamento da gestão pública. Segundo Lyra (2009), uma característica intrínseca e que as diferencia dos demais institutos da administração pública brasileira é a unipessoalidade, já que as ouvidorias não possuem poderes administrativos e dependem, em larga escala, de sua força institucional e das prerrogativas conferidas aos seus titulares. Para Gomes (1987, p. 1), “a unipessoalidade do órgão permite que a instituição alcance maior unidade e coerência, ao mesmo tempo em que transfere para seu titular autoridade e prestígio, conferindo-lhe singular importância e força moral que caracteriza suas intervenções junto ao poder público”.

No âmbito dos resultados da pesquisa, a análise do perfil sociodemográfico dos titulares das ouvidorias federais revelou que 69% dos ouvidores eram pós-graduados e que 97% possuíam, ao menos, graduação. Apesar de a pesquisa revelar um quadro de formações e especializações em diferentes áreas do conhecimento, constata-se a prevalência de cursos nas áreas de administração e direito. Ainda que reconhecida a importância de uma sólida formação acadêmica e complementar, Lyra (2009) destaca a necessidade do exercício, pelo ouvidor, da “magistratura de persuasão”. Esta se constrói a partir de elementos como credibilidade, reputação ilibada, competência técnica, senso de justiça e compromisso com os valores democráticos e

com o exercício da cidadania. Cardoso (2010) também destaca a necessidade de o ouvidor possuir uma visão global do ordenamento jurídico e capacidade de gestão.

Sobre a experiência dos ouvidores federais na função, a pesquisa revela que 19% possuíam ao menos cinco anos de experiência. Esse número aumenta para 57%, se considerarmos os que possuíam ao menos dois anos de experiência. Por fim, 79% dos ouvidores pesquisados possuíam ao menos um ano no exercício de suas atribuições. Importante destacar que 90% dos ouvidores pesquisados não haviam exercido o cargo de ouvidor em outras oportunidades. Tomando por base os que informaram não terem ocupado o cargo de ouvidor em outras ocasiões, 17% dos ouvidores federais possuíam pelo menos cinco anos de experiência no cargo. Esses números sugerem uma baixa alternância no cargo de titular de algumas ouvidorias federais, inclusive naquelas que dispõem de mandato, o que indica a possibilidade de reconduções sucessivas e ilimitadas de seus titulares.

A unpessoalidade, que caracteriza as ouvidorias públicas, de maneira alguma significa a desnecessidade de estruturas de pessoal que ofereçam o suporte necessário à ação do ouvidor no cumprimento de suas atribuições. Nesse contexto, os resultados da pesquisa revelam que grande parte das ouvidorias federais possui estruturas bastante enxutas: 68% das ouvidorias com até cinco colaboradores e 88% com até dez. Quanto à formação, grande parte possui, ao menos, o nível de graduação: 38% graduados e 42% pós-graduados. Importante ressaltar que, para 46% das ouvidorias federais, suas estruturas de pessoal são apropriadas, seja em termos quantitativos, seja em termos qualitativos. Ainda relacionado ao desenvolvimento das pessoas, somente 48% das ouvidorias federais participantes informaram a existência de servidores ou empregados cadastrados na Política de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco). A Profoco foi instituída pela OGU com o objetivo de desenvolver atividades de capacitação e formação em ouvidoria por intermédio de cursos, oficinas e outros eventos, nas modalidades presencial e a distância. Vale ressaltar que o mero cadastramento na Profoco não significa a participação em atividade de capacitação. Assim, a pesquisa não traz informações de servidores e empregados efetivamente capacitados no âmbito da política, tampouco dos resultados decorrentes desse processo.

Não obstante a importância das questões supramencionadas, o sucesso das ouvidorias no cumprimento de suas atribuições depende intimamente da autonomia de ação dos seus titulares. Nesse contexto, um dos requisitos identificados por Lyra (2009) tem caráter político e se relaciona com o processo de escolha desses ouvidores. Entende-se que os mecanismos mais adequados para a escolha de um ouvidor autônomo são aqueles nos quais o processo, pautado em critérios técnicos, se dá de maneira independente do dirigente máximo da organização a que o ouvidor se vincula.

No entanto, essa parece não ser a realidade retratada pelo Coleta OGU 2014: em 78% das ouvidorias federais, o processo de escolha dos ouvidores se dá a partir de nomeação pelo gestor máximo do órgão ou entidade a que se vinculam. Em outras situações, ainda que o processo de escolha se dê no âmbito da própria organização, há maior compartilhamento decisório, como ocorre nos casos em que a escolha se dá a partir de lista tríplice ou por meio da participação de colegiado interno independente. Finalmente, em algumas situações, o processo é externo, tal como ocorre, por exemplo, com algumas agências reguladoras, nas quais o titular da ouvidoria é nomeado pelo presidente da República.

2.2 Gestão e comunicação nas ouvidorias federais

O princípio constitucional da eficiência na administração pública, introduzido ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal (CF) pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (Brasil, 1998), tem suas origens no modelo de administração gerencial, cujo foco é o resultado. No entanto, espera-se que a ação administrativa pública seja, ainda, eficaz e, sobretudo, efetiva, na medida em que se oriente à realização do interesse público.

Em relação às ouvidorias federais, a boa gestão é fator crítico para que cumpram, com excelência, o papel que delas se espera enquanto instâncias de controle e participação social. Por essa razão, a pesquisa buscou coletar informações relacionadas à gestão desses institutos.

Nesse contexto, os resultados obtidos revelaram que 63% das ouvidorias federais possuíam processos internos mapeados. O mapeamento de processos é uma ferramenta gerencial analítica e de comunicação que proporciona um melhor entendimento dos fluxos de trabalho, atividades, recursos e atores envolvidos, tornando possível a identificação e eliminação de falhas e gargalos, e, por conseguinte, o desempenho organizacional. Setenta e quatro por cento das ouvidorias informaram que seus processos são periodicamente analisados, com vistas à sua melhoria e ao seu realinhamento.

A pesquisa também levantou informações sobre planos de trabalho, metas e indicadores de desempenho. O plano de trabalho é um instrumento de gestão por meio do qual se estruturam as ações a serem empreendidas em um determinado período, tendo em vista os objetivos estabelecidos. É importante que esse instrumento venha acompanhado das metas, que estabelecem e comunicam os níveis esperados de desempenho, possibilitando compreender o esforço necessário às ações estratégicas; e dos indicadores de desempenho, que se destinam a acompanhar o alcance das metas, possibilitando a correção de eventuais desvios. Entre as ouvidorias federais, os resultados obtidos apontam para a necessidade de avanços nas questões de planejamento, já que apenas 68% afirmaram possuir plano de trabalho; 61%, metas anuais; e 55%, indicadores de desempenho.

A avaliação de resultados é outro importante instrumento à disposição das ouvidorias públicas por tornar possível a aferição da consecução dos objetivos previamente traçados e por oferecer subsídios ao aperfeiçoamento de suas ações no futuro. Entretanto, a maior parte das ouvidorias federais não se utiliza desse instrumento: apenas 49% avaliam seus resultados.

Diante dos resultados, é possível depreender que algumas ouvidorias não fazem uso de planos de trabalho, metas e indicadores de desempenho, e também não avaliam seus resultados. Outras, embora elaborem planos de trabalho, não os estruturam a partir de metas e indicadores de desempenho. Há, ainda, casos em que são estabelecidas metas sem os respectivos indicadores de desempenho. Por fim, muitas ouvidorias possuem planos de trabalho, metas anuais e indicadores de desempenho, mas não avaliam seus resultados.

Ainda no contexto de avaliação, a pesquisa de satisfação representa um importante instrumento de gestão. Ao aferir o grau de satisfação dos cidadãos quanto aos serviços prestados pelas ouvidorias, a pesquisa de satisfação revela pontos fortes e fracos, trazendo subsídios ao aperfeiçoamento de suas atividades. Não obstante a relevância do instrumento supracitado, sua utilização é baixa entre as ouvidorias federais, alcançando apenas 35% das pesquisadas.

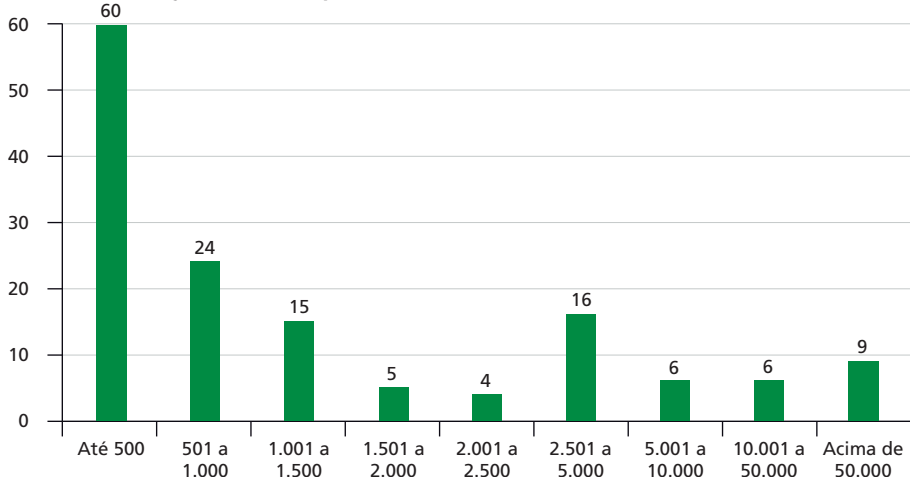
Apenas 40% das ouvidorias federais divulgam periodicamente seus relatórios de atividade em ambiente *web*. Ao prestarem contas de sua ação à sociedade, essas ouvidorias vão ao encontro dos requisitos de transparência da administração pública e, principalmente, oferecem subsídios à participação dos cidadãos na gestão das instituições públicas.

Entre as ouvidorias federais participantes, apenas 40% informaram sobre a existência de Carta de Serviços ao Cidadão no âmbito dessas próprias unidades e/ou dos respectivos órgãos e entidades, e, nesse grupo, apenas 28% monitoram a efetividade do instrumento. A Carta de Serviços ao Cidadão, instituída pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, tem por objetivo informar os cidadãos sobre os serviços prestados, as formas de acesso a esses serviços, além dos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

2.3 A atuação das ouvidorias

No que tange aos resultados concernentes às manifestações recebidas pelas ouvidorias federais em 2013, os quartis da distribuição apontam que 25% das ouvidorias receberam até 259 manifestações; 50%, até 723; e 75%, até 2.516 manifestações (gráfico 2). Nesse período, apenas 36% das ouvidorias federais sinalizaram a ocorrência de picos de manifestações. Entre os fatores que motivaram alterações no padrão de recebimento de manifestações, destacam-se: *i*) realização de concursos públicos; *ii*) problemas na prestação de serviços; *iii*) cobranças indevidas e aumentos em tributos; e *iv*) questões referentes à gestão de pessoas nos órgãos e entidades.

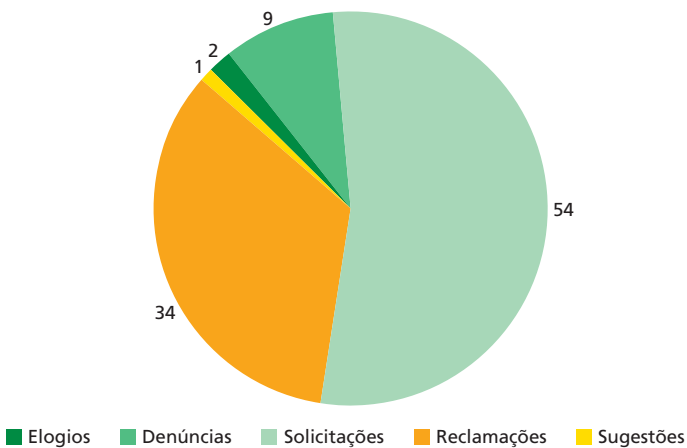
GRÁFICO 2
Manifestações recebidas pelas ouvidorias federais (2013)



Fonte: Projeto Coleta OGU 2014.
Elaboração do autor.

Sobre os tipos de manifestações recebidas, verifica-se a prevalência das solicitações (54%) e das reclamações (34%), conforme apresentado no gráfico 3.

GRÁFICO 3
Manifestações recebidas pelas ouvidorias federais (2013)
(Em %)



Fonte: Projeto Coleta OGU 2014.
Elaboração do autor.

A tabela 1 apresenta informações sobre o recebimento, pelas ouvidorias federais, das demandas segundo o tipo de manifestação.

TABELA 1
Recebimento de demandas por tipo de manifestação
 (Em %)

Tipo de manifestação	Sim	Não	Não responderam
Elogios	82	7	11
Denúncias	77	12	11
Solicitações diversas	80	9	11
Reclamações	85	4	11
Sugestões	91	9	-

Fonte: Projeto Coleta OGU 2014.
 Elaboração do autor.

Em relação à resolubilidade das demandas, a tabela 2 sintetiza os resultados obtidos. Importante ressaltar que a pesquisa buscou identificar a existência de estques de manifestações pendentes em 31 de dezembro de 2013, não importando se originadas naquele ano ou em anos anteriores.

TABELA 2
Resolubilidade das demandas
 (Em %)

Tipo de manifestação	Com pendências em 31/12/2013	Sem pendências em 31/12/2013	Não responderam
Denúncias	45	44	11
Solicitações diversas	44	39	17
Reclamações	47	35	18

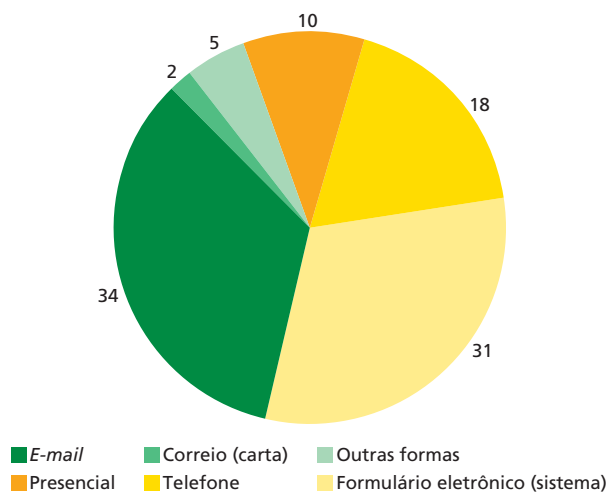
Fonte: Projeto Coleta OGU 2014.
 Elaboração do autor.

Setenta e três por cento das ouvidorias federais afirmaram receber e tramitar manifestações anônimas. Nesse contexto, é importante mencionar que a Instrução Normativa Conjunta nº 01 CRG/OGU, de 24 de junho de 2014, estabelece em seu art. 2º que, “apresentada a denúncia anônima frente à ouvidoria do Poder Executivo federal, esta a receberá e a tratará, devendo encaminhá-la aos órgãos responsáveis pela apuração, desde que haja elementos suficientes à verificação dos fatos descritos”.

A pesquisa revela que o *e-mail* e o formulário eletrônico (sistema) são os principais canais de entrada das manifestações dirigidas às ouvidorias federais, respondendo, juntos, por 65% das demandas recebidas em 2013, embora também mereça destaque o encaminhamento de demandas por telefone (18%). Dez por cento das manifestações foram recebidas por meio de atendimento presencial, modalidade oferecida por 92% das ouvidorias federais participantes da pesquisa. Vale destacar que o contato face a face que se estabelece entre ouvidor e demandantes tem im-

portância singular no contexto da humanização do acolhimento às manifestações. Consta-se, por fim, que a opção pelos Correios para o envio de manifestações está em desuso, compreendendo apenas 2% dos casos (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Principais canais de entrada das manifestações nas ouvidorias federais (Em %)

Fonte: Projeto Coleta OGU 2014.
Elaboração do autor.

A despeito dos expressivos avanços nas tecnologias da informação e comunicação (TICs), 28% das ouvidorias federais ainda não possuíam sistemas informatizados com vistas ao recebimento e tratamento de manifestações. As demais ouvidorias consideraram seus sistemas adequados, embora tenham manifestado a preocupação quanto ao seu aperfeiçoamento contínuo. Sobretudo para o primeiro grupo, o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal (e-Ouv),² desenvolvido e disponibilizado em 2015 pela OGU.

Sobre as questões relacionadas à participação social, no que tange ao público atendido pelas ouvidorias federais, 93% recebem demandas oriundas dos cidadãos e 83% de colaboradores dos respectivos órgãos e entidades. Grande parte também se volta para demandas oriundas de pessoas jurídicas: 72% recebem manifestações de organização não governamental (ONG) e entidades sem fins lucrativos; 72%, de empresas em geral; e 48%, da mídia em geral.

Embora seja desejável que ouvidorias públicas busquem conhecer os seus demandantes, os resultados da pesquisa mostram que iniciativas nesse sentido ainda

2. Disponível em: <<https://sistema.ouvidorias.gov.br/>>.

são bastante tímidas no âmbito das ouvidorias federais: apenas 10% afirmaram realizar pesquisas para identificação e classificação de seus públicos-alvo, de suas necessidades e expectativas, e 25% realizam pesquisas, entre outros mecanismos sistematizados, para identificar e avaliar o nível de conhecimento, aprovação e confiabilidade da sociedade, em especial dos seus grupos-alvo. Em verdade, somente 34% informaram sobre a existência de estratégia de comunicação para envolver os cidadãos em suas ações.

Vinte e um por cento das ouvidorias federais pesquisadas se declararam responsáveis pelo gerenciamento do serviço de atendimento ao cidadão (SAC) nos respectivos órgãos e entidades. Importante ressaltar que SAC e ouvidoria não se confundem: enquanto a ação desenvolvida no âmbito do SAC tem caráter operacional, nas ouvidorias, tem cunho estratégico. Muitas vezes, origina-se a partir de situações de conflito, compreendendo análises e interações qualificadas de naturezas intra e, até mesmo, interinstitucionais. Segundo Romão (2012, p. 132), as ouvidorias “surgem como novas expressões institucionais do Estado Democrático de Direito, com a finalidade precípua de realizar a mediação indispensável entre expectativas e direitos, legitimidade e legalidade”.

Perguntadas sobre as principais dificuldades encontradas para que possam promover, efetivamente, a participação social, 21% das ouvidorias federais indicaram a falta de interesse da alta administração para questões de ouvidoria. Trinta e seis por cento das ouvidorias indicaram como dificuldades recursos financeiros e estrutura física insuficientes. A maior parte das ouvidorias federais (53%) destaca questões relacionadas à insuficiência no quadro de pessoal. Problemas relacionados à capacitação de servidores foram apontados por 40% das ouvidorias. Outra dificuldade assinalada por 30% das ouvidorias tem relação com a falta ou imprecisão dos dados por elas coletados. Por fim, 32% sinalizaram dificuldades decorrentes da não participação em fóruns institucionais, tais como conferências, conselhos e comissões de políticas públicas.

No que tange às formas para a superação dessas dificuldades, além das questões relacionadas a recursos, entendidos em sentido amplo, destacam-se, também, questões como o aperfeiçoamento dos processos de comunicação interno e externo, o acesso aos centros de tomada de decisão organizacionais, a articulação em rede com outros institutos de participação social e, finalmente, o apoio da OGU no fortalecimento das ouvidorias.

Ao regulamentar o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CF, a LAI contribui, de maneira singular, para a consolidação do processo de democratização do Brasil. A norma em questão garante a qualquer cidadão, como regra geral, o acesso a informações pro-

duzidas ou custodiadas por órgãos e entidades públicos. Subverte-se, pois, a lógica até então vigente: o acesso passa a ser regra e o sigilo, exceção.

Nesse contexto, o protagonismo que, no geral, tem caracterizado a participação das ouvidorias federais nas questões relacionadas à referida lei tem sido responsável por fortalecê-las e legitimá-las sobremaneira. Assim, os dados da pesquisa revelam que, em 37% dessas ouvidorias, o seu titular é a autoridade definida nos termos do art. 40 da LAI, a quem compete: *i*) assegurar o cumprimento da lei; *ii*) monitorar sua implementação e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento; e *iii*) emitir recomendações com vistas à sua implementação, cumprimento e aperfeiçoamento, e orientar as demais unidades com vistas ao cumprimento do disposto na lei e regulamentos (Brasil, 2011).

Quarenta e nove por cento das ouvidorias federais são responsáveis pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). Os incisos I a III do parágrafo único do art. 9º do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, dispõem que compete ao referido serviço: *i*) o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação; *ii*) o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterà a data de apresentação do pedido; e *iii*) o encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber (Brasil, 2012).

Ainda, 55% das ouvidorias federais atuam no monitoramento da LAI, recebendo sugestões ou reclamações. Muitas se envolvem em atividades de análise da qualidade das respostas produzidas pelos respectivos órgãos e entidades, seja no âmbito dos pedidos de acesso à informação (52%), seja no âmbito dos recursos de 1ª e 2ª instâncias (47%). Outras (58%) atuam na mediação entre solicitantes e os respectivos órgãos e entidades no que tange a pedidos de acesso a informações e recursos. Finalmente, 27% participam das atividades no âmbito da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS), estabelecida nos termos do art. 34 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (Brasil, 2012).

É igualmente importante que as ouvidorias públicas estejam integradas não apenas entre si, mas, também, aos demais institutos de participação social, constituindo, assim, um verdadeiro sistema. No que tange à participação das ouvidorias em ações compartilhadas com outras ouvidorias, conselhos ou institutos de participação social, a pesquisa revela a necessidade de avanços – apenas 40% das ouvidorias federais pesquisadas realizam ações conjuntas e, mesmo assim, prevalece o caráter geográfico e/ou setorial nessas relações de cooperação. Acredita-se que a constituição de um sistema federal de ouvidorias públicas possa alavancar essas questões.

Por fim, é fundamental que a ação das ouvidorias federais seja revestida da legitimidade e do poder necessários à influência dos processos decisórios organizacionais em prol do aperfeiçoamento da administração pública. Nesse contexto, podem estar inseridas as recomendações feitas por 46% das ouvidorias federais a seus respectivos órgãos e entidades. De acordo com 56% das ouvidorias federais, em 2013, foram implementadas ações decorrentes das manifestações encaminhadas por elas em seus respectivos órgãos e entidades. No entanto, a pesquisa não traz elementos que permitam identificar o grau de adoção das recomendações feitas pelas ouvidorias, bem como os resultados auferidos pelas respectivas organizações.

3 CONCLUSÃO

O crescimento significativo no número de ouvidorias de órgãos e entidades do Poder Executivo federal verificado, sobretudo, nos últimos anos tornou imperativo para a OGU empreender esforços rumo a uma melhor compreensão desses institutos. Nesse sentido, o Projeto Coleta OGU, em sua edição de 2014, logra êxito, ampliando e aperfeiçoando os resultados alcançados em sua edição do ano anterior. Como consequência, permite que se tenha um quadro mais preciso sobre a realidade das ouvidorias federais no Brasil, e, dessa forma, oferece subsídios à OGU com vistas ao cumprimento de suas atribuições.

Inicialmente, é importante destacar o grau de institucionalização das ouvidorias federais no âmbito dos respectivos órgãos e entidades, que se materializa, sobretudo, no amparo de normas de naturezas infraconstitucional ou infralegal que dispõem sobre competências e atribuições desses institutos. No que tange à ação das ouvidorias federais, cumpre observar um movimento rumo à ampliação do escopo de atuação dessas unidades, mediante a incorporação de novas atribuições. Nesse contexto, o protagonismo, que, no geral, tem caracterizado a participação das ouvidorias federais nas questões concernentes à LAI, tem contribuído para fortalecê-las e legitimá-las ainda mais enquanto instâncias de promoção e defesa de direitos, e de viabilização do controle e da participação social. Igualmente importante tem sido o papel desempenhado pelas ouvidorias federais no aperfeiçoamento da gestão pública por meio de recomendações feitas aos órgãos e entidades a que se vinculam.

Decerto, há espaço para que essas unidades empreendam ações rumo a uma maior eficiência, eficácia e efetividade. Assim, questões relacionadas ao fortalecimento da autonomia, à melhoria da estrutura, ao aperfeiçoamento da gestão, à influência dos processos decisórios organizacionais, à comunicação com seus públicos-alvo e a uma ação mais proativa rumo ao incremento da participação social devem estar na ordem do dia desses institutos. Nesse contexto, a pesquisa traz elementos importantes, não apenas relacionados ao diagnóstico dos principais entraves à atuação das ouvidorias, mas, também, a propostas para sua superação.

Conquanto a pesquisa tenha revelado semelhanças em vários aspectos, também sinalizou importantes diferenças entre as ouvidorias federais brasileiras, fruto, sobretudo, das especificidades dos segmentos que ocupam e dos seus distintos estágios de desenvolvimento. Assim, é fundamental que a OGU, ao formular políticas para o setor, considere tal realidade. Nessa linha, propõe-se a edição de normativos que disponham sobre aspectos de natureza mais geral da organização e do funcionamento das ouvidorias federais. Espera-se, ainda, que a OGU contribua para a organização sistêmica e integração de ação do conjunto das ouvidorias federais, potencializando, assim, o papel desses institutos no aperfeiçoamento da administração pública e na valorização da cidadania.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 106-E, 5 jun. 1998. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 221-A, 18 nov. 2011. Seção 1, p. 1, Edição Extra.

_____. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 94-A, 16 mai. 2012. Seção 1, p. 1, Edição Extra.

_____. Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 181, 18 set. 2013. Seção 1, p. 2.

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Brasília: Ipea, mar. 2010. (Texto para Discussão, n. 1480). Disponível em: <<http://goo.gl/S0ApcB>>.

GOMES, M. E. A. C. A institucionalização do *ombudsman* no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 167, p. 1-22, 1987.

LYRA, R. P. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. *In*: PINTO, E.; LYRA, R. P. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora da UFP, 2009.

MENEZES, R. (Red.). *et al.* Projeto Coleta OGU 2013. **Relatório de Pesquisa IPEA-CGU**. Brasília: Ipea, 2015a.

_____. (Red.). *et al.* Projeto Coleta OGU 2014. **Relatório de Pesquisa Ipea-CGU**. Brasília: Ipea, 2015b.

OGU – OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. Instrução Normativa n. 1, de 5 de novembro de 2014. Brasília: OGU, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/xKNRLV>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

ROMÃO, J. E. A Ouvidora-Geral da União e o papel das ouvidorias públicas na efetivação do controle social. *In*: CARDOSO, A. S. R.; LYRA, R. P. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**: terceira coletânea. João Pessoa: Editora Universitária da Paraíba, 2012.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Antonio Semeraro Rito Cardoso

É economista e técnico de planejamento e pesquisa do Ipea (aposentado), e mestre em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV-RJ). Criador da Ouvidoria do Ipea, foi seu Ouvidor de 2004 a 2006, de 2008 a 2011 e de 2013 a 2014. Foi coautor de *Modelos de gestão* (Rio de Janeiro, FGV, 2005) e autor de diversos trabalhos sobre o tema ouvidoria, além de organizador de dois livros sobre modelos de ouvidoria pública. Atualmente, é o presidente da Fipeccq Vida, tendo, em sua gestão, criado sua ouvidoria de forma autônoma e democrática.

Bruno Konder Comparato

Bruno Konder Comparato é formado em engenharia naval pela Escola Politécnica e em ciências sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, da Universidade de São Paulo (USP), onde também defendeu o mestrado e o doutorado em ciência política. A sua tese, intitulada *Ouvidorias de polícia: controle e participação*, foi defendida em 2006. Atualmente, é professor do Departamento de Ciências Sociais da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo (EFLCH-Unifesp), onde também faz parte do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS-Unifesp).

Fernanda da Silveira Campos

Advogada, é analista ambiental do Ministério do Meio Ambiente (MMA) desde 2006. Atualmente, trabalha na assessoria jurídica do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) do MMA e é membro de comitês instituídos no âmbito do ministério. Foi ouvidora do SFB de 2011-2014, coordenou o Serviço de Informação ao Cidadão, bem como foi designada como autoridade responsável pela implementação e monitoramento da Lei de Acesso à Informação (LAI). Autora de artigos sobre a LAI.

Fernando Cardoso Lima Neto

É doutor em sociologia em regime de cotutela internacional de tese pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). É professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Francisco Assis Santos Mano Barreto

Bacharel em educação física e em direito, especialista em metodologia do ensino, gerente executivo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (2003-2009), superintendente regional do INSS (2010-2011), ouvidor-geral da Previdência Social desde 2011, servidor público federal há trinta anos, todos dedicados à Previdência Social.

Joana Luiza Oliveira Alencar

Bacharel em ciência política e mestranda em administração pública pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do Ipea desde 2010. Coordenou a pesquisa “Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” e a linha “Efetividade da participação social no Brasil”. É também coordenadora do Boletim de Análise Político-Institucional da Diretoria de Estudos e Pesquisas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest).

José Eduardo Elias Romão

Formado em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), possui especialização em direitos humanos, e mestrado e doutorado em direito público pela Universidade de Brasília. É gestor de carreira do Ipea. Foi diretor do Departamento de Justiça e Classificação do Ministério da Justiça e do Departamento de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Foi ouvidor-geral da União (OGU) de 2011 a 2014. Publicou trabalhos acadêmicos, entre os quais se destacam os livros produzidos em coautoria *Estudos de direito público e Educando para os direitos humanos*, ambos pela Editora Síntese; e *Justiça procedimental: a prática da mediação na teoria de Jürgen Habermas*, Editora Maggiore. Também publicou manuais de serviço para administração pública, como o “Manual de entidades sociais” e o “Manual da classificação indicativa”.

Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes

Advogado e consultor jurídico, professor do curso de graduação e pós-graduação em direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), coordenador do Núcleo de Pesquisa Direito do Terceiro Setor, Risco e Políticas Públicas (Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD)/UFPR) e do Grupo de Pesquisa sobre Controle do Estado (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq/UFPR). Possui mestrado em instituições jurídico-políticas (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC), doutorado em direito do Estado (UFSC) e pós-doutorado em direito administrativo (Universidade de Burgos – UBU/ES).

Marcia Christina dos Santos Rabelo

Bacharel em serviço social e administração pública pela Universidade de Brasília (UnB). Pós-graduada em educação fiscal e cidadania pela Escola de Administração Fazendária (Esaf) e em pedagogia da cooperação e metodologias colaborativas pela Faculdade São Vicente (UniBr). Certificada em mediação, facilitação de diálogo e construção de consenso pela Associação Palas Athena-SP, em 2012. Ocupa o cargo de analista tributário na Receita Federal do Brasil. Exerce a função de ouvidora regional e de representante de educação fiscal na 1ª Região Fiscal desde 2003.

Paulo Renato Flores Durán

Doutor em ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz). Possui graduação e mestrado em ciências sociais pelo Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), onde atualmente é professor agregado. Foi professor da Universidade Iguazu (Unig). Dedicou-se à prática docente e ao aprimoramento metodológico da modalidade de ensino a distância (EAD). Tem experiência em diversas áreas das ciências sociais, atuando principalmente nas seguintes áreas temáticas de investigação: cidadania, espaços públicos e participação social; sociedade civil e associativismos; instituições, participação e controle social; análise de processo decisório; políticas de saúde; saúde e sociedade; metodologia da pesquisa qualitativa; sociologia da crítica cultural; formação econômica, política, social e cultural brasileira.

Ronald do Amaral Menezes

Mestre em gestão empresarial pela Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) e bacharel em administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Servidor público federal desde 2005, é assessor especializado do Ipea, instituição na qual ocupou diversos cargos de direção e assessoramento superior, entre os quais o de diretor-adjunto de Cooperação e Desenvolvimento. Ouvidor do Ipea desde 2014, tem se dedicado a pesquisas sobre as questões concernentes às ouvidorias públicas brasileiras. Possui certificação em ouvidoria pública pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Rubens Pinto Lyra

Bacharel em direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), mestre em ciência política e doutor em direito (área de política e Estado) pela Universidade de Nancy e pós-doutor pela Universidade de Picardie, ambas na França. Foi professor dos cursos de pós-graduação em sociologia e em direito da UFPB. É, atualmente, professor do Curso de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Políticas Públicas e Cidadania desta universidade. Publicou 28 livros sobre partidos políticos, democracia e socialismo e, especialmente, sobre a ouvidoria pública.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Jéssica de Almeida Corsini (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Thércio Lima Menezes (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Antonio Semeraro Rito Cardoso
Bruno Konder Comparato
Fernanda da Silveira Campos
Fernando Cardoso Lima Neto
Francisco Assis Santos Mano Barreto
Joana Luiza Oliveira Alencar

José Eduardo Elias Romão
Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes
Marcia Christina dos Santos Rabelo
Paulo Renato Flores Durán
Ronald do Amaral Menezes
Rubens Pinto Lyra

ISBN 978-85-7811-272-1

