

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 segredo de sua comunicação, salvo nas hipóteses e condições constitucional 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.