

2088

TEXTO PARA DISCUSSÃO

OUVIDORIAS PÚBLICAS FEDERAIS: ANÁLISE DOS ELEMENTOS QUE CONTRIBUEM PARA A PROMOÇÃO DA GESTÃO SOCIAL

Ronald do Amaral Menezes



OUVIDORIAS PÚBLICAS FEDERAIS: ANÁLISE DOS ELEMENTOS QUE CONTRIBUEM PARA A PROMOÇÃO DA GESTÃO SOCIAL¹

Ronald do Amaral Menezes²

1. O autor agradece a Antonio Semeraro Rito Cardoso, Joana Luiza Oliveira Alencar e José Eduardo Elias Romão pela leitura cuidadosa e pelas valiosas contribuições. Eventuais erros e omissões são de responsabilidade do autor.

2. Assessor Especializado e Ouvidor do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 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

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, Substituto

Bernardo Alves Furtado

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete, Substituto

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 AS RACIONALIDADES PERMEANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	8
3 HISTÓRICO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS NO BRASIL	13
4 OUVIDORIAS PÚBLICAS: AUTONOMIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE	16
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
REFERÊNCIAS	28

SINOPSE

A gestão social se apresenta como um contraponto à gestão estratégica na medida em que sua natureza dialógica privilegia a participação e o compartilhamento das decisões. Nesse contexto, no bojo do processo de redemocratização do Estado brasileiro, emergem instâncias e mecanismos de participação social, entre os quais as ouvidorias públicas que se destacam na promoção e defesa de direitos, na valorização da cidadania e no aperfeiçoamento da gestão pública. Este estudo tem por objetivo apresentar e discutir elementos que contribuem para que as ouvidorias públicas federais cumpram o seu papel no fortalecimento da gestão social no Brasil, por meio de uma ação autônoma, que induza a participação social e favoreça os processos de *accountability* societal.

Palavras-chave: gestão social; gestão estratégica; administração pública gerencial; administração pública societal; ouvidorias públicas federais; participação e controle social.

ABSTRACT

Social management is presented as a counterpoint to the strategic management to the extent that its dialogic nature promotes participation and sharing of decisions. In this context, in the midst of the Brazilian re-democratization process, emerge instances and mechanisms of social participation, among which stand out the public ombudsman in the promotion and defense of rights, valuation of citizenship, and improving of public management. This study aims to present and discuss elements that contribute to the federal ombudsman offices to play their part in strengthening social management in Brazil, through an autonomous action, which induces social participation and promote societal accountability processes.

Keywords: social management; strategic management; managerial public administration; societal public administration; federal ombudsman offices; participation and social control.

1 INTRODUÇÃO

O movimento de reforma do Estado brasileiro pós-Constituição de 1988 (CF/1988) se organiza em torno de duas orientações políticas em desenvolvimento e disputa: a vertente gerencial e a vertente societal.

A primeira tem suas raízes nas discussões sobre a crise do Estado na América Latina, que, por sua vez, inspiraram-se nos debates sobre a reforma do aparelho do Estado, no Reino Unido e nos Estados Unidos, ao longo das décadas de 1980 e 1990. Nesse contexto, emerge a administração pública gerencial, contraposta à administração burocrática, um modelo que se apoia nos princípios da gestão estratégica e se orienta para o resultado por meio do aumento da eficiência e da qualidade dos serviços em prol do cidadão. Ainda que seu discurso enderece questões como democracia e participação social, a administração pública gerencial, na prática, privilegia as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, em detrimento da dimensão sociopolítica. Como resultado, centralizam-se as decisões e limita-se a participação social, prevalecendo, ainda, os elementos característicos da racionalidade instrumental, monológica e voltada aos fins.

A segunda, derivada dos movimentos pelo fim da ditadura e pela redemocratização do país, tem como inspiração as experiências alternativas de gestão no âmbito do poder local por meio de institutos como os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo. Surge, então, a administração pública societal, um projeto ainda em construção, que se baseia nos elementos da gestão social, de natureza dialógica e contraposta à gestão estratégica. Inspirada nos princípios da racionalidade comunicativa proposta por Jürgen Habermas, privilegia a participação e o compartilhamento das decisões.

Lastreados na CF/1988, instâncias e mecanismos de participação social emergem nas últimas décadas, fortalecendo o instituto da democracia participativa e criando condições para a valorização da cidadania e para o aperfeiçoamento da administração pública.

Nesse contexto, destaca-se a ouvidoria pública, instância de promoção e defesa de direitos, locus privilegiado de ausculta dos cidadãos quanto a eficiência, eficácia e efetividade das políticas e dos serviços públicos. Ao prover estruturas com vistas à participação e ao controle social da *res publica*, aproxima-se dos elementos dialógicos

que caracterizam a gestão social e, assim, contribui para a valorização da cidadania e para o fortalecimento da democracia participativa.

Para que a ouvidoria pública cumpra com excelência suas atribuições, é fundamental que ao ouvidor seja conferida autonomia. Assim, sua ação poderá ser livre e desprovida de pressões de qualquer natureza.

Este estudo tem por objetivo apresentar e discutir elementos que contribuem para que as ouvidorias públicas cumpram o seu papel no fortalecimento da gestão social no Brasil, por meio de uma ação autônoma que induza a participação social e favoreça os processos de *accountability*. Desse modo, a próxima seção aborda a questão das racionalidades que permeiam as ciências sociais e das organizações, fazendo-se presentes no processo de redemocratização do Estado brasileiro, dando contornos aos modelos de gestão no âmbito da administração pública. A seção 3 apresenta uma abordagem histórica sobre as ouvidorias públicas no Brasil, instâncias de controle e participação social cuja ação contribui para a promoção de uma gestão de natureza dialógica. Na seção 4, são discutidos os elementos que contribuem para a autonomia das ouvidorias, aproximando-as da gestão social. Finalmente, a seção 5 apresenta as considerações finais.

2 AS RACIONALIDADES PERMEANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A vida em sociedade exige de cada indivíduo a observação de normas comuns e a união em torno de um sentimento de consciência de grupo, de integração, participação, convivência e comunicação.

Descartes (2001) pressupunha que a razão seria a faculdade responsável por habilitar o indivíduo a bem julgar e a discernir entre o verdadeiro e o falso, e entre o bem e o mal, capacitando-o, assim, a ordenar a sua vida pessoal e social. Nesse sentido, sua filosofia “inaugura uma era de intelectualismo, uma era de racionalismo. A vaga do intelectualismo, do racionalismo, lança-se sobre todos os problemas do mundo, da ciência, da vida” (García Morente, 1980, p. 177). A interação provoca mudanças na forma como até então os indivíduos socialmente organizados se agrupavam, conviviam e sobreviviam.

Surgem as organizações:¹ dispositivos mecânicos inventados e aperfeiçoados para facilitar a consecução de atividades orientadas para um fim particular. A competitividade se torna sinônimo de estabilidade e sobrevivência de indivíduos e organizações, e o homem é posto a serviço de uma organização que, simultaneamente, o transcende e o manipula (Yunes, 1999).

Vistas como organismos sociais, as organizações são unidades com vida e cultura próprias, intencionalmente construídas e reconstruídas, como as corporações, os exércitos, as escolas, os hospitais e as igrejas, nas quais se desenvolvem diferentes modelos de gestão para lidar com as pessoas. Emerge daí o comportamento organizacional, fruto dos intercâmbios e padrões de relacionamentos e expectativas das pessoas, bem como os conflitos entre objetivos organizacionais e individuais. Nessa ambiência, a razão se apresenta como elemento central de toda a ciência social e das organizações. Assim, uma organização formal representa a expressão estruturada da ação racional. O pensamento cartesiano, relacionando razão e busca da verdade, fundamentou a construção do mundo moderno, produzindo, “tanto ordem e progresso, como inúmeros episódios de insensatez na história humana” (Paes de Paula, 2001, p. 1).

Segundo Guerreiro Ramos (1989), nos trabalhos do filósofo inglês Thomas Hobbes, a razão é vista como o resultado do esforço feito por um indivíduo, que o habilita a realizar o cálculo utilitário de consequências e o mercado, “o modelo de acordo com o qual sua vida associada deveria organizar-se” (*op. cit.*, p. 22). Nesse sentido, ocorreria o fenômeno denominado “transavaliação da razão”, responsável pela relativização de valores, impossibilitando que esse indivíduo calculista pudesse distingui-los. Assim, “uma vez que a palavra razão dificilmente poderia ser posta de lado, por força de seu caráter central na vida humana, a sociedade moderna tornou-a compatível com sua estrutura normativa” (*op. cit.*, p. 3).

Derivadas da ciência social estabelecida, as teorias organizacionais foram concebidas segundo os preceitos da racionalidade instrumental, característica da moderna sociedade centrada no mercado, exercendo “um impacto desfigurador sobre a vida humana associada” (Guerreiro Ramos, 1989, p. 1). A racionalidade instrumental é descrita como derivada da razão, com relação a fins, determinada por expectativas no comportamento tanto de

1. Palavra derivada do grego *organon*, que significa ferramenta ou instrumento.

objetos do mundo exterior como de outros homens. Estas expectativas são utilizadas como condições ou meios para alcançar os fins próprios, racionalmente calculados e perseguidos.

Contrapondo-se a essa racionalidade que “se transformou num instrumento disfarçado de perpetuação da repressão social, em vez de ser sinônimo de razão verdadeira” (Guerreiro Ramos, 1989, p. 8), a Escola de Frankfurt, por meio da sua teoria crítica, buscava resgatar o verdadeiro sentido da razão, subvertido a partir do Iluminismo. O indivíduo deveria ser visto como parte de uma coletividade, tanto na sociedade na qual se manifestam as relações de classe quanto nos subsistemas de produção nos quais essas relações se manifestam hierarquicamente.

A crítica da Escola de Frankfurt à teoria tradicional interage diretamente com as consequências que esta teoria traz para a racionalização da sociedade. Racionalização esta que vai ser objeto de análise pelos frankfurtianos a partir da percepção de que a razão iluminista, em vez de emancipar o homem, transforma o conhecimento sistematizado em instrumento de coisificação ou unidimensionalização da sociedade do século XX (Tenório, 2000, p. 40).

Ao contrário dos representantes da primeira geração da Escola de Frankfurt, o filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas se afasta do pessimismo crítico que enxergava a razão como sendo sinônimo de dominação, passando a enfatizar o seu caráter emancipador. Habermas propõe o conceito de racionalidade comunicativa, de ações dialógicas voltadas para o entendimento, caracterizada por uma razão não inteiramente voltada para o êxito, ou seja, o mais importante seria garantir a legitimidade da ação social por meio da participação de todos os envolvidos no processo decisório. A ação comunicativa:

(...) se refere à interação de ao menos dois sujeitos capazes de linguagem e de ação que (seja com meios verbais ou com meios extraverbais) entabulam uma relação interpessoal. Os atores buscam entender-se sobre uma situação de ação para poderem assim coordenar de comum acordo seus planos de ação e, com eles suas ações. Aqui o conceito central é o de *interpretação*, referindo-se primordialmente à negociação de definições da situação suscetível de consenso (Habermas, 1987, p. 124 *apud* Tenório, 2000, p. 72).

Assim, como contraposto à ação dialógica, característica da racionalidade comunicativa, Habermas deriva o conceito de ação estratégica, a partir do conceito de ação racional com relação a fins. A ação estratégica é monológica por natureza, dado

que, em uma relação de, no mínimo, duas pessoas, um dos lados assume uma postura impositiva em relação ao outro, e, dessa forma, “a legitimidade se dá pelo absolutismo, ou seja, é uma ação autoritária” (Tenório, 2000, p. 74). Segundo Habermas, as sociedades capitalistas contemporâneas apresentam disfunções, as quais denomina paradoxos ou patologias da modernidade, que são decorrência de uma instrumentalidade de natureza reificante e coercitiva. Para a superação dessas disfunções, “impõe-se uma mudança de paradigma: da ação instrumental, para a ação comunicativa, da subjetividade para a intersubjetividade, da razão monológica para a razão dialógica” (Freitag, 1993, p. 33).

As tipologias de ação estratégica e de ação dialógica oferecem importante contribuição aos conceitos de gestão estratégica e gestão social.

No dizer de Tenório (1998, p. 14):

Gestão estratégica é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas, na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s). Por extensão, neste tipo de ação gerencial o sistema-empresa determina suas condições de funcionamento e o Estado se impõe sobre a sociedade. É uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica, o que produz a substância do comportamento tecnocrático. Por comportamento tecnocrático, entendemos toda ação social implementada sob a hegemonia do poder técnico ou tecnoburocrático, que se manifesta tanto no setor público quanto no privado, fenômeno comum às sociedades contemporâneas.

Gestão Social é um campo de conhecimento ainda em construção. Muitas vezes, associado à gestão de políticas públicas sociais e até mesmo ambientais, assume novas perspectivas a partir dos estudos desenvolvidos no âmbito do Programa de Estudos em Gestão Social da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (Pegs/Ebape/FGV). Assim, o conceito passa a ser compreendido como relacionado a um processo gerencial de natureza dialógica, caracterizado pelo compartilhamento da decisão entre os participantes da ação. Na visão de Tenório (1998, p. 16),

(...) gestão social contrapõe-se à gestão estratégica na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais.

De acordo com Paes de Paula (2005b), a recente reforma do Estado brasileiro se organiza em torno de duas orientações políticas em desenvolvimento e disputa: *i)* a vertente gerencial, que, apoiada nos princípios da gestão estratégica, estabelece seu foco na eficiência administrativa e implementa a administração pública gerencial; e *ii)* a vertente societal, ainda em construção, que se baseia na gestão social e privilegia a dimensão sociopolítica do processo de tomada de decisões.

Marco do gerencialismo no Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado² propunha transformar a administração pública burocrática em gerencial, com o objetivo de tornar Estado “menor, mais eficiente e mais voltado ao atendimento das demandas dos cidadãos” (Bresser Pereira, 2001, p. 5). Não obstante um discurso que enfatizava a democracia e a participação social, a administração pública gerencial não logrou êxito na dimensão sociopolítica.

Nesse sentido, Paes de Paula (2005b, p. 148-149) afirma que

(...) a vertente gerencial pactua de uma abordagem autoritária de gestão, pois os burocratas públicos continuam centralizando as decisões, e a inserção social é limitada. Além disso, o viés gerencialista, que estimula o patrimonialismo burocrático e político dos gestores, dificultou a criação de alternativas institucionais para a participação social.

A vertente societal tem suas raízes nos movimentos contra a ditadura e pela redemocratização do país, com forte inspiração nas experiências alternativas de gestão pública ocorridas no âmbito do poder local, tendo por base os fóruns, os conselhos gestores e o orçamento participativo. Emerge daí, a noção de administração pública societal, um projeto ainda em construção, mas que “procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas” (Paes de Paula, 2005a, p. 39).

Assim, a promulgação da CF/1988 inaugura nova dimensão na relação entre Estado e sociedade, na medida em que institui um Estado Democrático de Direito, tendo como um de seus fundamentos a cidadania. Ao conferir ao povo a titularidade do poder e possibilitar que este seja exercido diretamente, contribui para a superação

2. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>.

dos limites da democracia representativa. No esteio desse processo, têm sido instituídas diversas instâncias e mecanismos de participação social, criando condições para que os cidadãos exerçam o controle social e influenciem os processos decisórios governamentais. Objetivando consolidar a participação social como método de gestão, o atual governo tem empreendido ações rumo à instituição de instâncias permanentes de diálogo e ao incentivo à participação da sociedade na concepção, execução e acompanhamento das políticas públicas.³

3 HISTÓRICO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS NO BRASIL

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 se estabelecem na efetivação da participação e do controle social. Nos termos do parágrafo único do Artigo 1º da Instrução Normativa nº 1, da Ouvidoria-Geral da União (OGU) da Controladoria-Geral da União (CGU), de 5 de novembro de 2014:

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).

Embora a CF/1988 só faça menção ao instituto de ouvidoria no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁴ e do Ministério Público,⁵ uma interpretação mais cuidadosa do texto constitucional permite identificar, no Artigo 37, § 3º, inciso I, o lócus 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.

3. Nesse contexto, destacam-se a publicação do Decreto nº 8.243/2014 (Brasil, 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.

4. Artigo 103-B, § 7º, da CF/1988.

5. Artigo 130-A, § 5º, da CF/1988.

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, “um mandatário do Parlamento, controlando, em nome deste, a Administração e a Justiça” (Gomes, 2000, p. 83).

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

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, de autoria do deputado Mendonça Neto,⁶ 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 Unidade da Federação (UF) a função não remunerada de ouvidor da Previdência Social, autônoma em relação à administração federal e tendo o seu exercício sido considerado de relevante interesse público. Nos termos do Artigo 2º da norma em questão, ao ouvidor seriam levadas “as informações, queixas e denúncias

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

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”.

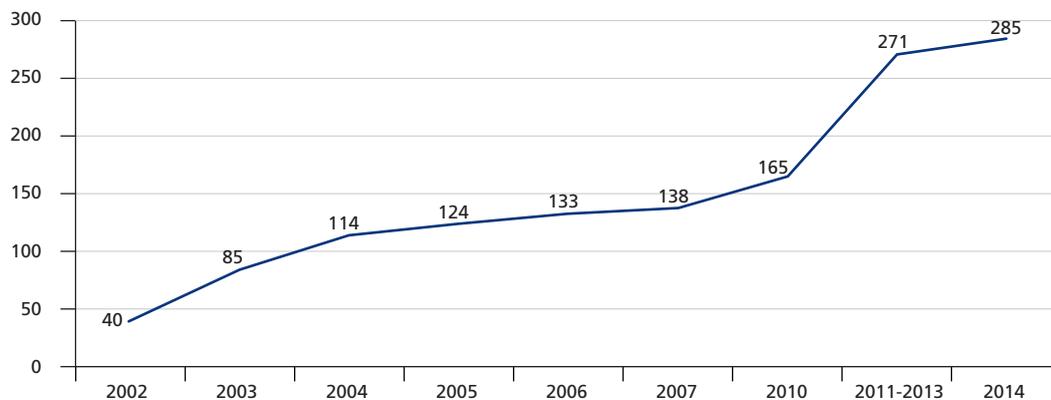
Destaca-se, ainda, a criação, pelo Decreto nº 93.714, de 15 de dezembro de 1986, da Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão (Códici) com vistas à defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Federal. Vale ressaltar, no entanto, que essa comissão foi criada na contramão 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 Artigo 56 do referido anteprojeto, a este defensor 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 Artigo 37 possibilitou a emergência das ouvidorias públicas no Brasil. Ao final de 2012, o ouvidor-geral da União, José Eduardo Elias Romão, estimava em 2 mil o número de ouvidorias públicas no país, sendo mais de 90% desse total representados pelas ouvidorias estaduais e municipais (CGU, 2012). Em 2014, dados da OGU apontam para um número de 285 ouvidorias no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. O gráfico 1 apresenta a evolução no número de ouvidorias federais no período 2002-2014.

GRÁFICO 1
Ouvidorias do Poder Executivo Federal (2002-2014)



Fonte: OGU.

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

4 OUVIDORIAS PÚBLICAS: AUTONOMIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE

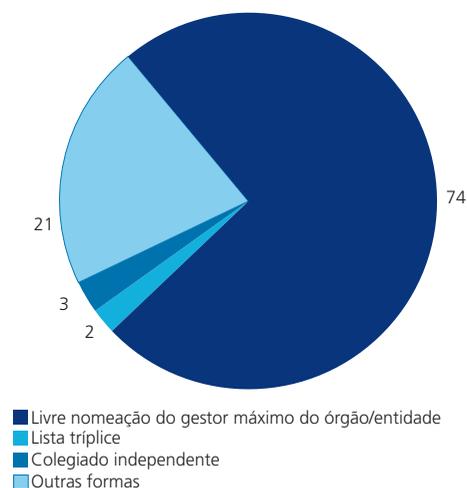
As ouvidorias públicas assumem papel de extrema relevância para a valorização da cidadania, na medida em que se estabelecem como instâncias de promoção e defesa de direitos, viabilizando a participação e o controle social, e assegurando o fim público da ação administrativa. A ação qualificada na mediação das relações entre cidadãos e administração possibilita a identificação de janelas de oportunidade para o aperfeiçoamento da gestão pública.

A efetividade da ação das ouvidorias públicas na perspectiva da gestão social, no entanto, requer que seus titulares exerçam seu *mínus* com autonomia. A análise da autonomia no âmbito das ouvidorias públicas envolve a consideração de aspectos políticos e técnicos.

Em relação à autonomia política, o primeiro e mais importante elemento diz respeito à escolha do ouvidor. 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 entidade a que se vincula, e que tais mecanismos estejam pautados em critérios técnicos.

Recente estudo promovido pela OGU⁷ mostra que, em 74% das ouvidorias públicas federais, a escolha do ouvidor se dá por meio de livre nomeação do gestor máximo do respectivo órgão ou entidade. Em algumas situações, ainda que a escolha do ouvidor se dê no âmbito da própria organização, a decisão é compartilhada, tal como ocorre nos processos baseados em lista tríplice ou nos casos em que a escolha tem a participação de órgão colegiado interno independente. Em algumas organizações, no entanto, o processo de escolha do ouvidor é externo. Esse é o caso, por exemplo, de algumas agências reguladoras nas quais o ouvidor é nomeado pelo chefe do Poder Executivo Federal (Menezes *et al.*, 2015), conforme pode ser visto no gráfico 2.

GRÁFICO 2
Forma de escolha do ouvidor nas ouvidorias federais
(Em %)



Fonte: Menezes *et al.* (2015).

7. O projeto-piloto “Coleta OGU 2013” objetivou conhecer as características da atuação das ouvidorias públicas, em especial daquelas vinculadas a órgãos e entidades do Executivo federal. O universo da pesquisa abrangeu aproximadamente 250 ouvidorias públicas que, na época, integravam a base de dados da OGU. A participação efetiva no projeto definiu a amostra da pesquisa: 97 ouvidorias de órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, abrangidas todas as regiões do país.

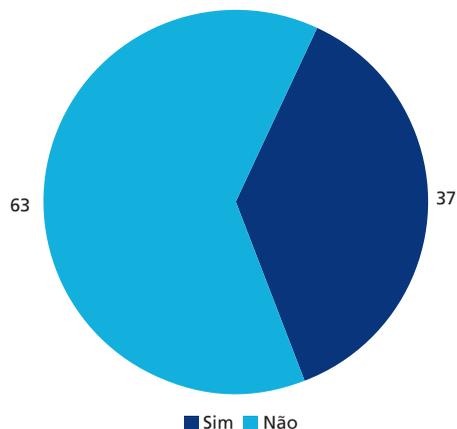
Outro importante elemento que se relaciona com a autonomia política do ouvidor é o instituto do mandato – um poderoso instrumento que, de acordo com Lyra (2009), permite que o ouvidor exerça suas atribuições com um mínimo de independência e credibilidade. Assim, defende-se que os titulares das ouvidorias detenham mandato certo, afastada, portanto a possibilidade de exoneração *ad nutum*.

Se, por um lado, é importante reconhecer e criar as condições para a continuidade do trabalho quando bem realizado, por outro, 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 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 que assegure o contraditório e a ampla defesa, com o objetivo precípuo de resguardar a organização nos casos de desvirtuação do exercício do mandato, pelo ouvidor.

A despeito de sua importância, observa-se que o instituto do mandato não é uma realidade em grande parte das ouvidorias públicas, embora, em alguns segmentos, se faça mais presente, como no caso das agências reguladoras e universidades. Assim, no âmbito dos órgãos e entidades do Executivo Federal que participaram da pesquisa referida em Menezes *et al.* (2015), apenas 37% dos ouvidores possuíam mandato (gráfico 3).

A subordinação hierárquica é um importante elemento relacionado à autonomia política das ouvidorias públicas. Nesse contexto, os modelos baseados em não subordinação ou em subordinação ao dirigente máximo dos respectivos órgãos e entidades contribuem para uma maior autonomia. De acordo com os resultados presentes em Menezes *et al.* (2015), enquanto em 3% das ouvidorias federais não há subordinação hierárquica, em 77% a subordinação é em relação ao gestor máximo. Apenas 18% se subordinam hierarquicamente a outras unidades nas respectivas organizações (gráfico 4).

GRÁFICO 3
O ouvidor possui mandato?
(Em %)



Fonte: Menezes *et al.* (2015).

GRÁFICO 4
Subordinação hierárquica nas ouvidorias federais
(Em %)



Fonte: Menezes *et al.* (2015).

Outros elementos, de ordem técnica, também são indispensáveis para a autonomia do ouvidor. É importante que sua ação seja revestida da legitimidade e do poder necessários à influência dos processos decisórios organizacionais em prol do aperfeiçoamento da administração pública. Ressalte-se que esse poder não tem natureza coercitiva; baseia-se

no que Lyra (2012) denomina “magistratura de persuasão do ouvidor”, cujas raízes são a credibilidade, a reputação ilibada, a competência técnica, o senso de justiça e o compromisso com os valores democráticos e o exercício da cidadania.

Não obstante a importância das características pessoais dos ouvidores, outros elementos também contribuem para a autonomia técnica das ouvidorias públicas. Inicialmente, no âmbito dos respectivos órgãos e entidades públicos, deve haver absoluta clareza quanto ao dever que servidores, empregados e demais colaboradores têm em relação ao atendimento às demandas da ouvidoria. É fundamental que as ouvidorias públicas tenham acesso prioritário e irrestrito a pessoas e a informações na organização.

A garantia de sigilo (reserva de identidade) 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. Esta decisão se ampara no disposto no Artigo 31, § 1º, incisos I e II, da Lei nº 12.527,⁸ que estabelece, *in verbis*:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

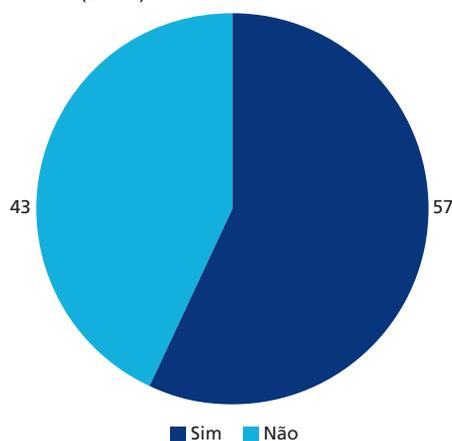
8. A Lei nº 12.527, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), foi sancionada em 18 de novembro de 2011 e tem por objetivo regulamentar o direito de acesso às informações pelos cidadãos, conforme previsto no inciso XXXIII do Artigo 5º da CF/1988.

De modo a reforçar ainda mais sua autonomia e potencializar seu papel no aperfeiçoamento da administração pública e na valorização da cidadania, é desejável 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 aos resultados apresentados em Menezes *et al.* (2015), constata-se que 57% das ouvidorias federais pesquisadas empreendem ações conjuntas com outros institutos de participação social, prevalecendo o caráter geográfico e/ou setorial nessas relações (gráfico 5).

GRÁFICO 5

A ouvidoria participa de ações compartilhadas com outros institutos de participação social?

(Em %)



Fonte: Menezes *et al.* (2015).

Segundo Campos (1990), a necessidade do desenvolvimento de estruturas burocráticas para que o Estado cumpra suas funções vem acompanhada da necessidade de proteção aos direitos do cidadão contra usos e abusos do poder público. Ainda segundo a autora, a ausência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público enfraquece o ideal democrático, expondo os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia. Portanto, um aspecto a ser considerado na avaliação do grau de autonomia das ouvidorias públicas diz respeito ao provimento de estruturas de *accountability*. 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”.

Em relação à *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998), relacionada ao controle exercido por outras organizações do aparato do Estado, as ouvidorias oferecem sua contribuição ao controle de legitimidade das políticas e serviços públicos, previsto no *caput* do Artigo 70 da CF/1988, que estabelece, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Tendo em vista que o parágrafo único do Artigo 1º de nossa Carta Magna, ao reforçar o princípio democrático, confere ao povo a titularidade do poder constituinte, depreende-se que a noção de legitimidade das ações empreendidas pelo Estado emerge e se sustenta, respaldada pelos cidadãos. Assim, o relacionamento entre ouvidorias públicas e sociedade traz insumos para que aquelas possam contribuir com o controle interno e externo.

Baseados na *accountability* vertical de O'Donnell (1998), Smulovitz e Peruzzotti (2000) propõem o conceito de *accountability* societal, relacionado ao controle permanente realizado pela sociedade civil sobre a formulação e, sobretudo, a execução de políticas públicas. Nesse contexto, destaque para a Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de julho de 1998, que, ao alterar o § 3º do Artigo 37 da CF/1988, cria as condições para que a participação e o controle social se efetivem, e, particularmente em decorrência do inciso I, para o surgimento das ouvidorias públicas. Estabelece o aludido dispositivo constitucional, *in verbis*, que:

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

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

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

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

A CF/1988, também conhecida como Constituição Cidadã, traz diversos dispositivos que asseguram o acesso à informação. Como exemplo, o inciso XXXIII do Artigo 5º dispõe que:

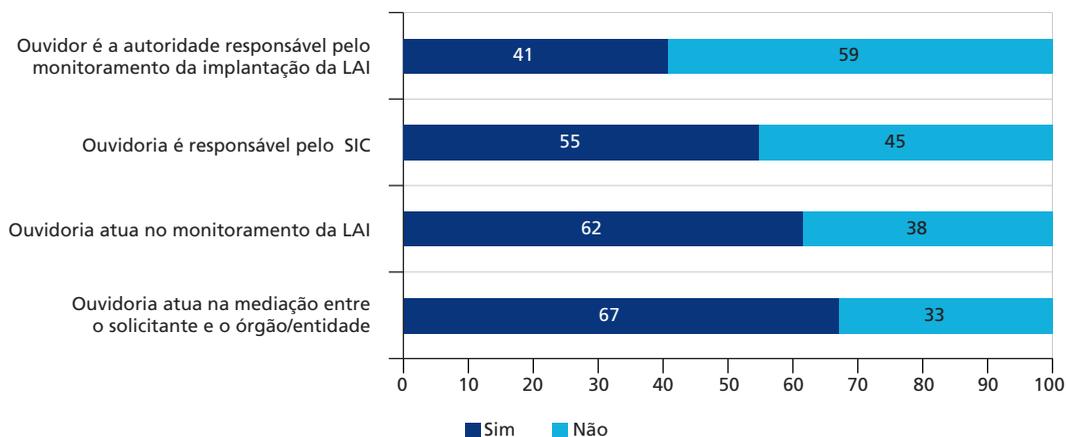
todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Ao regulamentar o acesso a informações previsto no inciso II do § 3º do Artigo 37 da CF/1988, a LAI se traduz em instrumento de importância 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 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.

Nesse contexto, o protagonismo que, no geral, tem caracterizado a participação das ouvidorias públicas nas questões relacionadas à referida lei tem sido responsável por fortalecê-las e legitimá-las sobremaneira. A título de ilustração, no âmbito dos resultados apresentados em Menezes *et al.* (2015), tem-se que, em 41% das ouvidorias do Executivo Federal, o ouvidor é a autoridade definida nos termos do Artigo 40 da LAI. Nesses casos, ao ouvidor cumprirá: *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, além de orientar as demais unidades com vistas ao cumprimento do disposto na lei e nos regulamentos.

Além disso, 55% das ouvidorias federais são responsáveis pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), ao qual compete: *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. Por fim, 62% das ouvidorias federais atuam no monitoramento da LAI, recebendo sugestões ou reclamações, e 67% atuam na mediação entre solicitantes e os órgãos ou entidades a que se vinculam, no que tange aos pedidos de acesso à informação e/ou aos recursos (gráfico 6).

GRÁFICO 6
LAI: ouvidorias federais
 (Em %)



Fonte: Menezes *et al.* (2015).

Tão importante quanto a garantia do direito de acesso à informação é a cultura da transparência na administração pública, materializada com a edição do Portal da Transparência do governo federal, em 2004, trazendo, aos cidadãos, informações precisas sobre a aplicação dos recursos públicos. Para se ter uma ideia da importância do portal, em 2014 foram realizados 14,6 milhões de acessos. Graças à Lei Complementar (LC) nº 131, de 27 de maio de 2009, todos os demais entes federativos também estão obrigados a disponibilizar informações pormenorizadas na internet sobre execução orçamentária e financeira.

Hoje, portanto, há diversos instrumentos disponíveis para que o cidadão realize o acompanhamento dos atos de administração. No entanto, ainda há questões a serem encaminhadas com vistas a potencializar a participação e o controle social no Brasil. Entre elas, destacam-se: *i*) a simplificação das informações apresentadas, de modo que uma pessoa comum possa entendê-las; e *ii*) a instituição de ações de educação para a cidadania ativa, alcançando os indivíduos e desenvolvendo neles a consciência em relação a seus direitos e seu papel na condição de agentes de mudança.

A prestação de contas relativa à ação das ouvidorias públicas pode ter como destinatários a alta direção das respectivas organizações, os indivíduos que a elas recorrem ou a sociedade de um modo geral. Embora não se trate de mecanismos excludentes, a prestação de contas dirigida à sociedade é o modelo mais adequado para estimular a

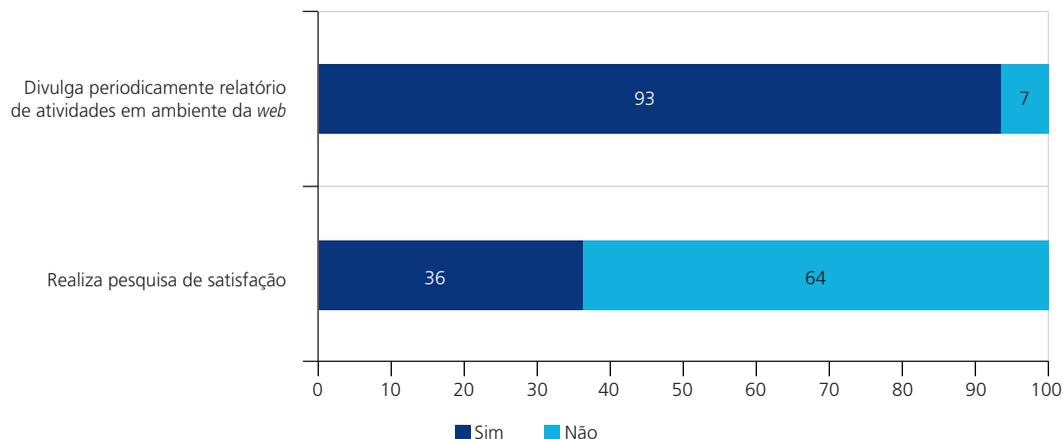
participação dos cidadãos na gestão das instituições públicas, pois não restringe o canal de participação a um indivíduo isoladamente. Nesse sentido, a publicação do relatório de atividades vai ao encontro dos requisitos de transparência para a administração pública. O relatório de atividades tem por objetivo apresentar o resultado das ações empreendidas ao longo do período, permitindo que seus destinatários possam determinar o grau de realização em relação ao previsto.

A pesquisa de satisfação se traduz em um importante instrumento de gestão, na medida em que busca aferir o grau de satisfação dos cidadãos quanto à atuação das ouvidorias, permitindo-lhes identificar seus pontos fortes e fracos, e, assim, aperfeiçoar sua ação. No estudo apresentado em Menezes *et al.* (2015), 93% das ouvidorias públicas federais informaram a divulgação periódica de seus relatórios de atividades, e 36%, a realização de pesquisa de satisfação (gráfico 7).

GRÁFICO 7

Pesquisa de satisfação e divulgação do relatório de atividades

(Em %)



Fonte: Menezes *et al.* (2015).

Finalmente, o grau de institucionalização das ouvidorias, no âmbito dos respectivos órgãos e entidades, contribui, sobremaneira, para a autonomia desses institutos. Nesse sentido, é fundamental que atuem sob a égide de normativos que disponham sobre suas finalidades e competências.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma gerencial por que passou o Estado brasileiro no final do século passado não foi capaz de romper com instrumentalidade característica das sociedades centradas no mercado. Se, por um lado, é fato que a administração pública gerencial, focando em resultados, traz importante contribuição para o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços públicos, por outro, falha na dimensão sociopolítica, pela centralização dos processos decisórios e por não induzir os processos de participação social.

O conceito de gestão social, embora em construção, apresenta-se como potencial resposta à busca por modelos de gestão mais flexíveis, capazes de conciliar instrumentalidade e novas e crescentes demandas de emancipação humana, que privilegiam aspectos como a dialogicidade e a multidimensionalidade. Assim, amparada pelos elementos dialógicos que a caracterizam, observa-se a emergência, nas últimas décadas, de instâncias e mecanismos de participação social que contribuem para a valorização da cidadania e para a consolidação da democracia participativa no Brasil.

Nesse contexto, as ouvidorias públicas se estabelecem como instâncias privilegiadas no âmbito da relação entre administração pública e cidadãos. O crescimento significativo verificado ao longo dos últimos anos em relação ao número de ouvidorias públicas no Brasil reflete a importância desses institutos para a construção de uma gestão pública mais democrática e inclusiva.

A ação qualificada na promoção e defesa de direitos, viabilizando a participação e o controle social da *res publica*, permite que as ouvidorias públicas reúnam subsídios ao aperfeiçoamento da administração pública em benefício da coletividade. No entanto, para que cumpram com excelência suas atribuições, é necessário que tenham autonomia. Ou seja, a autonomia do ouvidor é fator crítico de sucesso.

Assim, este estudo buscou identificar elementos que contribuem para a autonomia das ouvidorias públicas, tendo como foco o Executivo Federal.

Em relação à autonomia política, o primeiro e mais importante elemento diz respeito à escolha do ouvidor. Os mecanismos mais adequados para a escolha de um ouvidor autônomo são, sem dúvida, aqueles nos quais o processo se dá independentemente

do dirigente máximo do órgão ou entidade a que se vincula e que estejam pautados em critérios técnicos. Outros elementos igualmente importantes são o mandato fixo para o ouvidor e a não subordinação ou subordinação hierárquica das unidades de ouvidoria aos dirigentes máximos dos respectivos órgãos e entidades.

Quanto aos aspectos técnicos, é fundamental que o ouvidor tenha a capacidade de influenciar os processos decisórios em sua organização. Para tal, não bastam apenas suas características pessoais mas, também, o espaço para que exerça estrategicamente a sua influência. Também é importante que o ouvidor tenha acesso prioritário a pessoas e informações, e que todos na organização estejam cientes do dever de colaborar com qualidade e presteza nas demandas da ouvidoria. Defende-se, ainda, que as ouvidorias tenham condições de assegurar o sigilo em relação à identidade do requerente, quando expressamente solicitado pelo manifestante, ou de ofício, a juízo do ouvidor.

No que tange à *accountability*, as ouvidorias se destacam por sua contribuição ao controle horizontal, exercido por outros organismos do aparato do Estado e, sobretudo, pelo controle societal, exercido pelos cidadãos. Nesse aspecto em particular, a contribuição das ouvidorias públicas tem sido potencializada em face do protagonismo por elas exercido nas questões concernentes à LAI.

Também é fundamental que prestem contas de suas ações por meio de relatórios de atividade e que façam uso de instrumentos tais como a pesquisa de satisfação, importante insumo para o aperfeiçoamento de suas atividades. Por fim, ressaltem-se os benefícios potenciais de constituição de redes de cooperação com outras ouvidorias e demais institutos de participação social.

Não obstante os diferentes estágios de desenvolvimento e as especificidades inerentes aos seus segmentos de atuação, há espaço para que as ouvidorias públicas, em especial as do Executivo Federal, avancem nas questões supramencionadas, rumo a uma maior eficiência, eficácia e efetividade de suas ações. Também é desejável a edição de norma de natureza infraconstitucional que disponha sobre a organização e atribuições das unidades de ouvidoria, trazendo uniformidade a alguns aspectos de natureza mais geral. Essa norma deverá, ainda, 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 da participação social.

Decerto, a consideração de todos esses aspectos contribuirá para a promoção da gestão social, efetivando o potencial democrático das ouvidorias públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: Enap, 2001. (Texto para Discussão, n. 9).

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: quando podemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CGU comemora criação de número único de telefone para ouvidorias públicas. **Controladoria-Geral da União**, Brasília, 3 out. 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2012/10/cgu-comemora-criacao-de-numero-unico-de-telefone-para-ouvidorias-publicas>>. Acesso em: 17 out. 2014.

DESCARTES, René. **Discurso do método**. Tradução de Maria Ermantina Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

FREITAG, Bárbara. Habermas e a filosofia da modernidade. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, 1993.

GARCÍA MORENTE, Manuel. **Fundamentos de filosofia**. 8. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1980.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camago. **O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras**: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa**: racionalidad de la acción y racionalización social. Madrid, Taurus, 1987. v. 1.

LOPEZ, Felix Garcia. *Accountability* e controle social na administração pública federal. *In*: SÁ E SILVA, Fabio de; LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. Livro 9. v. 2.

LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Autônomas x obedientes**: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Editora UFPB, 2004.

_____. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. *In*: PINTO, Eliana; LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa, PB: Editora UFPB, 2009.

_____. *Ombudsman*, Ministério Público e ouvidorias: análise comparativa. *In*: CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**: terceira coletânea. João Pessoa, PB: Editora UFPB, 2012.

MENEZES, Ronald *et al.* **Projeto “Coleta OGU 2013”**. Rio de Janeiro: Ipea; CGU, 2015. (Relatório de Pesquisa).

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

OGU – OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO/CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Instrução normativa nº 1, de 05 de novembro de 2014**. Brasília: OGU, 2014.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Bases para um novo pensamento democrático: política, razão e sensibilidade. **Revista Acadêmica Multidisciplinar Urutágua**, Maringá, v. 1, n. 3, p. 1, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.uem.br/~urutagua/03paula.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005a.

_____. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005b.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Washington, D.C., v. 11, n. 4, Oct. 2000.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

YUNES, Yamilde. **Qualidade de vida e relações de trabalho**: integração pessoal pelo desenvolvimento das percepções gestálticas. 1999. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 1999.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Thais da Conceição Santos (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Luiz Gustavo de Almeida Silva (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*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

Fone: (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.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

