

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

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

### **1 INTRODUÇÃO**

Nos termos do art. 2º, V do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, Ouvidoria pública federal é uma instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

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

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

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

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

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

## 2 METODOLOGIA

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

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

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

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

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

---

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

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

### 3 OUVIDORIAS PÚBLICAS NO BRASIL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4 OUVIDORIAS PÚBLICAS, AUTONOMIA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

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

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

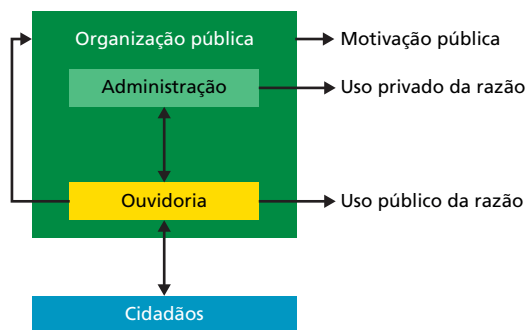
Uma questão importante para a efetividade da governança democrática é a relação entre o uso privado e o uso público da razão, um problema que já era enfrentado por Kant (1999) em seus escritos sobre a questão do esclarecimento do cidadão e da liberdade. O uso privado da razão ocorre sempre que se procura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

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

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

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

FIGURA 1  
Propósito público das ouvidorias federais



Elaboração dos autores.

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

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

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

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

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

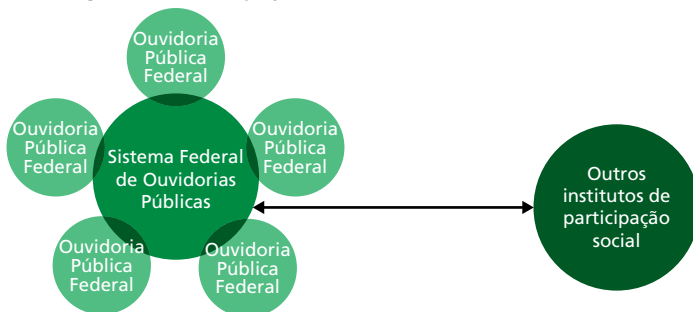


limitando a influência dos cidadãos no funcionamento das instituições do Estado e os expondo aos riscos potenciais da burocracia. Nesse contexto, um aspecto a ser considerado na avaliação do grau de autonomia das ouvidorias públicas diz respeito ao provimento de estruturas que possibilitem o *accountability*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

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

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

FIGURA 2  
Sistema Integrado de Participação Social



Elaboração dos autores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Assim, enquanto na ANTT e na Antaq,<sup>30</sup> o mandato do ouvidor é de três anos, na Anac,<sup>31</sup> Anatel,<sup>32</sup> Anvisa<sup>33</sup> e ANS,<sup>34</sup> o mandato é de dois anos. Apenas na Anac, a norma pesquisada não faz menção à possibilidade de recondução do ouvidor; nas demais agências que dispõem do instituto do mandato, esse poderá ser reconduzido por igual período. No âmbito das universidades federais, cite-se que, por exemplo, na UFMT,<sup>35</sup> na Universidade Federal de Goiás (UFG),<sup>36</sup> na Universidade Federal de Lavras (Ufla)<sup>37</sup> e na Universidade Federal do Paraná (UFPR),<sup>38</sup> o mandato do ouvidor é de dois anos, sendo permitida uma recondução para mandato consecutivo. Ainda na administração indireta, é possível citar a Fiocruz,<sup>39</sup> com mandato de quatro anos, renovável por mais um período; o Ipea, que estabelece o mandato de um ano e prevê a possibilidade de renovação por igual período;<sup>40</sup> e a EBC, em que o mandato é de dois anos, admitida uma recondução.<sup>41</sup> No âmbito da administração direta, destaques para o Ministério da Cultura (MinC),<sup>42</sup> no qual o mandato é de dois anos, renovável por igual período, e para o SFB,<sup>43</sup> que prevê um mandato de três anos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Grande parte dos normativos analisados é silente no que tange ao *recall* de mandato do ouvidor. Em algumas situações, embora exista tal previsão, o caráter monocrático da decisão, aliado à ausência de seus elementos motivadores, fragiliza o instituto do mandato. Assim o é, por exemplo, no BNDES e no BB, nos quais os respectivos ouvidores podem ser destituídos a qualquer tempo pelos presidentes dessas instituições. Tanto na Caixa<sup>49</sup> quanto nos Correios,<sup>50</sup> a decisão sobre o *recall* do mandato cabe ao Conselho de Administração. Entretanto, assim como no caso dos mencionados bancos, não são apresentados os motivos ensejadores da destituição dos ouvidores. Já no SFB, o ouvidor só poderá perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar. Neste último caso, o processo só poderá ser instaurado pelo ministro de Estado do Meio Ambiente.<sup>51</sup> No Ipea, a destituição de mandato se dará mediante decisão da diretoria, respaldada por termo de

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

45. Anexo II do Voto BCB nº 198/2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

normas, o acesso do ouvidor às mais altas instâncias de tomada de decisão. Nesse contexto, é possível destacar o papel do ouvidor do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) em recomendar ao secretário-executivo a implementação de medidas administrativas para sanar deficiências e prevenir, reprimir ou suprimir práticas inadequadas.<sup>56</sup> No BNDES, uma das atribuições do ouvidor é propor à alta administração medidas corretivas ou de aprimoramento dos procedimentos e rotinas, em decorrência da análise de reclamações recebidas.<sup>57</sup> De forma similar, no BB<sup>58</sup> e na Caixa,<sup>59</sup> cabe a esse a proposição, ao Conselho de Administração, de medidas corretivas ou de aprimoramento dos procedimentos e rotinas das instituições. Entre as instituições de ensino, na Universidade de Brasília (UnB), ele tem direito à voz nos colegiados superiores da universidade,<sup>60</sup> e na Fiocruz, nas reuniões do Conselho Deliberativo.<sup>61</sup> Já na Anvisa, uma de suas atribuições é participar das reuniões da Diretoria Colegiada, no sentido de assisti-la nas deliberações dos assuntos tratados, com direito à voz, mas não ao voto. O ouvidor também tem a incumbência de produzir semestralmente ou, quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da agência, encaminhando-as à Diretoria Colegiada, ao Conselho Consultivo e ao Ministério da Saúde.<sup>62</sup> Ainda no segmento das agências reguladoras, destacam-se a Anatel<sup>63</sup> e a ANS,<sup>64</sup> nas quais aos ouvidores compete encaminhar apreciações críticas sobre a atuação dessas autarquias aos respectivos conselhos diretores, bem como aos ministérios a que se vinculam. Por fim, no âmbito das empresas públicas, é possível destacar o caso da Eletronuclear, em que, sempre que necessário, a Ouvidoria prepara para o diretor presidente relatório com proposta de melhoria de processos.<sup>65</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Já em relação às entidades públicas, na Caixa<sup>68</sup> e no BB,<sup>69</sup> a Ouvidoria terá assegurado o acesso às informações necessárias para a sua atuação, podendo, para tanto, requisitar informações e documentos para o exercício de suas atividades, observada a legislação relativa ao sigilo bancário. Na Fiocruz, além do livre acesso às informações, a norma estabelece que o ouvidor-geral deverá contar com todo o apoio da comunidade.<sup>70</sup> No Ipea, o ouvidor, no exercício de sua função, terá acesso livre a qualquer dependência ou servidor da instituição, bem como a informações, registros, processos e documentos de qualquer natureza, sendo um dever dos dirigentes e servidores da instituição atender, com presteza, a pedidos de informação ou requisições formuladas pela Ouvidoria.<sup>71</sup>

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Outras instituições, tais como o MI,<sup>81</sup> a UFG,<sup>82</sup> a UnB<sup>83</sup> e a UFU,<sup>84</sup> também estabelecem medidas para os casos de problemas no atendimento às demandas da Ouvidoria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entre os órgãos da administração direta, é possível citar que, na Advocacia-Geral da União (AGU), a norma estabelece que reclamações e denúncias recebidas deverão conter a identidade do interessado, que, no entanto, será protegida por sigilo sempre que assim solicitado.<sup>85</sup> No MCTI<sup>86</sup> e no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa),<sup>87</sup> uma das atribuições do ouvidor é manter sigilo e proteção dos envolvidos em manifestações de denúncias ou irregularidades, na forma da lei, e salvaguardar os documentos recebidos. Finalmente, no MinC, nos casos de reclamação, a identidade do interessado é resguardada por sigilo sempre que solicitado.<sup>88</sup>

No que tange à administração indireta, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN),<sup>89</sup> na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)<sup>90</sup> e na Universidade Federal de Sergipe (UFS),<sup>91</sup> compete ao ouvidor guardar sigilo em relação à identidade dos denunciante, caso solicitado ou quando entender que a identificação possa lhes causar transtornos. Em outras instituições de ensino, tais como a UnB,<sup>92</sup> a UFU<sup>93</sup> e a Ufes,<sup>94</sup> a garantia de sigilo não está atrelada a um determinado tipo de manifestação, podendo ser conferida por solicitação do demandante ou a critério do ouvidor. Assim também o é em outras instituições, tais como na Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)<sup>95</sup> e no Ipea.<sup>96</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nesse contexto, é possível citar a EBC,<sup>97</sup> onde ao ouvidor-geral compete a produção de, no mínimo, quinze minutos de programação semanal, a ser veiculada pelos canais públicos de comunicação da empresa, destinada a prestar contas aos cidadãos das providências tomadas em relação às suas queixas, críticas, reclamações, sugestões ou aos seus aplausos. No SFB,<sup>98</sup> à Ouvidoria compete produzir semestralmente, e quando julgar oportuno, apreciações sobre a atuação do órgão, encaminhando-as ao Conselho Diretor, à Comissão de Gestão de Florestas Públicas, aos ministros de Estado do Meio Ambiente, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao chefe da Casa Civil da Presidência da República, bem como às comissões de fiscalização e controle da Câmara e do Senado, publicando-as para conhecimento geral. Já na Fiocruz, uma das atribuições da Ouvidoria é divulgar, através dos diversos canais da fundação, o trabalho realizado, assim como as informações e as orientações consideradas necessárias ao desenvolvimento de suas ações.<sup>99</sup> No âmbito das instituições de ensino, destaques para: a Ufla<sup>100</sup> e a Ufes,<sup>101</sup> que estabelecem, entre as atribuições de seus ouvidores, a necessidade de elaboração e divulgação de relatórios trimestrais sobre o andamento dos trabalhos para o conhecimento das comunidades interna e externa.

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

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

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

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

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

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

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

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

No plano externo, embora se tenha conhecimento sobre o desenvolvimento de ações compartilhadas, tal como, por exemplo, no âmbito do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU) e do Fórum de Ouvidorias Públicas com Pautas Sociais (Fops), grande parte dos normativos é silente no que tange a essas relações. Na UFU, compete ao ouvidor-geral manter contato com outras Ouvidorias e entidades representativas da sociedade rumo ao aprimoramento dos serviços e do exercício da cidadania. Também lhe cabe interagir com profissionais de sua área, com o objetivo de aperfeiçoar o desempenho de suas atividades.<sup>105</sup> Na Ufla, a norma estabelece que o ouvidor deverá cooperar com os demais ouvidores de instituições públicas e privadas, visando salvaguardar os direitos do cidadão e garantir a qualidade das ações e serviços prestados. Também faz menção à manutenção de vínculo constante com a Ouvidoria-Geral da União (OGU) para solicitação de informações e orientações, coleta de dados, realização de cursos, seminários e congressos.<sup>106</sup> A questão do relacionamento com a OGU também aparece de maneira expressa nas normas atinentes às Ouvidorias da EBC<sup>107</sup> e da Caixa.<sup>108</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

## REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

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

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

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

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

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

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

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

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