



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CÂMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

DORIS DE MIRANDA COUTINHO

**OUVIDORIAS PÚBLICAS: CONTROLE SOCIAL E *ACCOUNTABILITY*
DIAGONAL NO TOCANTINS**

**PALMAS-TO
2025**

DORIS DE MIRANDA COUTINHO

**OUVIDORIAS PÚBLICAS: CONTROLE SOCIAL E *ACCOUNTABILITY*
DIAGONAL NO TOCANTINS**

Tese doutoral apresentada como trabalho de conclusão e requisito parcial conclusão do Doutorado em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento da Universidade Federal do Tocantins - UFT.

Linha de pesquisa: Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva.

**PALMAS-TO
2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- C871o Coutinho, Doris Terezinha Pinto Cordeiro de Miranda.
Ouvidorias públicas: controle social e accountability no Tocantins. / Doris Terezinha Pinto Cordeiro de Miranda Coutinho. – Palmas, TO, 2025.
277 f.
- Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus
Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Doutorado) em
Desenvolvimento Regional, 2025.
Orientador: Alex Pizzio da Silva
1. Accountability. 2. Cidadania inacabada. 3. Ombudsman. 4. Ouvidorias
públicas. I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

DORIS DE MIRANDA COUTINHO

**OUVIDORIAS PÚBLICAS: CONTROLE SOCIAL E *ACCOUNTABILITY*
DIAGONAL NO TOCANTINS**

Tese apresentada como trabalho de conclusão e requisito parcial conclusão do Doutorado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins – UFT, tendo sido aprovada pelo orientador e pela banca examinadora.

Data da aprovação: 07/03/2025

Banca examinadora:

Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva
Orientador e presidente da Banca - PPGDR/UFT

Prof. Dr. Luiz Edson Fachin
Membro externo titular da banca – UFPR

Prof. Dr. Maurício Conti
Membro externo titular da banca - PPGDR/UFT

Prof. Dr. Airton Cançado
Membro interno titular da banca - PPGDR/UFT

Prof. Dra. Mônica Aparecido Rocha
Membro interno titular da banca - PPGDR/UFT

Dedico este trabalho e o título de doutora
ao meu pai, amigo e incentivador Aníbal
Pinto Cordeiro Neto, *in memoriam*, com meu
amor, respeito e muita saudade.

AGRADECIMENTOS

À Deus, fonte inesgotável de sabedoria e inspiração, agradeço por ter me guiado com luz e força ao longo desta jornada acadêmica. Sua presença constante foi o alicerce nos momentos de incerteza e impulso nos dias de superação, concedendo-me serenidade para enfrentar os desafios.

Aos meus filhos Ana Laura e João Pedro, meus pilares de apoio e compreensão.

Ao meu orientador, professor doutor Alex Pizzio pela generosidade com a qual acolheu a mim e as minhas ideias acadêmicas desde o princípio, e aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Doutorado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins, pelas correções, sugestões de leitura e confiança no meu trabalho.

Ao Professor Doutor José Maurício Conti, pela confiança, apoio, sugestões e direcionamentos constantes às minhas produções acadêmicas e científicas.

Aos meus assessores de gabinete funcional pelo apoio constante aos meus projetos acadêmicos e não acadêmicos que enriquecem a minha (e nossa) qualificação para prestar serviços ao povo tocaninense no exercício do controle externo da administração pública do Estado e dos Municípios do Tocantins.

À administração do Tribunal de Contas do Estado na figura dos ex-Presidentes Napoleão Luz e André Matos, que tiveram a sensibilidade de, pelo instrumento legal competente, ter possibilitado o acesso ao mestrado e doutorado operacionalizado pela Universidade Federal do Tocantins, aos seus membros e servidores habilitados em processo seletivo.

RESUMO

Empreendeu-se pesquisa acerca do perfil de institucionalização das ouvidorias públicas municipais do Poder Executivo do Tocantins. Como problema de pesquisa, procurou-se identificar em que medida houve estruturação das ouvidorias públicas nos municípios tocaninenses tornando-as um instrumento de controle social da administração pública para o aprimoramento dos programas de ação governamental. Dentro dessa problemática, traçou-se como objetivos a realização de uma análise dos conceitos de *Ombudsman*, bem como da forma como o ordenamento jurídico nacional estruturou as ouvidorias públicas. Além disso, assumiu-se como objetivo da pesquisa a análise do perfil de institucionalização das ouvidorias no tocante à estrutura e funcionamento. No tocante à natureza da pesquisa, tratou-se de um estudo qualitativo tendo por método o estudo de caso. O objeto abrangeu a amostra censitária, abrangendo os cento e trinta e nove municípios do Estado do Tocantins. Foram aplicadas duas etapas de pesquisa: a primeira consistiu na coleta de dados observacionais a partir dos portais de transparência municipais; a segunda incluiu o envio de formulários estruturados por meio dos canais oficiais das ouvidorias. O tratamento dos dados envolveu a categorização e a análise de conteúdo. Os principais resultados indicaram a precariedade na estruturação das ouvidorias municipais, com dificuldades na disponibilização de meios de contato institucionalizados, na regulamentação do cargo de ouvidor e da própria ouvidoria, na elaboração de materiais pedagógicos de fomento ao controle social e na aferição da satisfação do público. Apenas uma minoria dos municípios possui sistemas operacionais em funcionamento, muito embora careçam de uma maior integração das suas variadas dimensões de atuação. Assim, os dados evidenciaram lacunas significativas na estrutura das ouvidorias os quais, contudo, apontam para um vasto cenário de oportunidades de aperfeiçoamento, tornando essa instituição um instrumento estratégico para o fortalecimento da governança participativa e para a transparência na administração pública.

Palavras-chave: *Accountability*; Cidadania inacabada; Ombudsman; Ouvidorias públicas; Transparência pública.

ABSTRACT

Research was carried out into the institutionalisation profile of municipal public ombudsmen in the executive branch of government in Tocantins. The research problem sought to identify the extent to which public ombudsmen have been structured in the municipalities of Tocantins, making them an instrument of social control of the public administration to improve government action programmes. Within this problem, the objectives were to analyse the concepts of Ombudsman, as well as the way in which the national legal system has structured public ombudsman offices. In addition, the aim of the research was to analyse the institutionalisation profile of ombudsmen in terms of their structure and operation. In terms of the nature of the research, this was a qualitative study using the case study method. The object covered the census sample, encompassing one hundred and thirty-nine municipalities in the state of Tocantins. Two stages of research were carried out: the first consisted of collecting observational data from the municipal transparency portals; the second included sending structured forms through the official channels of the ombudsmen's offices. Data processing involved categorisation and content analysis. The main results indicated the precariousness of the structuring of municipal ombudsmen's offices, with difficulties in providing institutionalised means of contact, regulating the position of ombudsman and the ombudsman's office itself, preparing educational materials to encourage social control and measuring public satisfaction. Only a minority of municipalities have operational systems in place, although they lack greater integration of the various dimensions of their work. Thus, the data showed significant gaps in the structure of the ombudsman's offices, which nevertheless point to a vast scenario of opportunities for improvement, making this institution a strategic instrument for strengthening participatory governance and transparency in public administration.

Keywords: Accountability; Unfinished citizenship; Ombudsman; Public Ombudsmen; Public transparency.

RESUMEN

La investigación se centró en el perfil de institucionalización de los defensores públicos municipales en el poder ejecutivo de Tocantins. El problema de investigación buscó identificar el grado de estructuración de los defensores públicos en los municipios de Tocantins, convirtiéndolos en un instrumento de control social de la administración pública para mejorar los programas de acción gubernamental. Dentro de esta problemática, los objetivos fueron analizar los conceptos de Ombudsman, así como la forma en que el ordenamiento jurídico nacional ha estructurado las defensorías públicas. Además, el objetivo de la investigación fue analizar el perfil de institucionalización de los ombudsmen en términos de estructura y funcionamiento. En cuanto a la naturaleza de la investigación, se trató de un estudio cualitativo que utilizó el método de estudio de casos. El objeto abarcó la muestra censal, abarcando ciento treinta y nueve municipios del estado de Tocantins. Se llevaron a cabo dos etapas de investigación: la primera consistió en la recogida de datos observacionales a partir de los portales municipales de transparencia; la segunda incluyó el envío de formularios estructurados a través de los canales oficiales de las defensorías del pueblo. El tratamiento de los datos consistió en la categorización y el análisis de contenido. Los principales resultados indicaron la precariedad de la estructuración de las defensorías municipales, con dificultades para proporcionar medios institucionalizados de contacto, regular el cargo de defensor del pueblo y la propia defensoría, preparar materiales educativos para fomentar el control social y medir la satisfacción de los ciudadanos. Sólo una minoría de municipios dispone de sistemas operativos, aunque les falta una mayor integración de las distintas dimensiones de su trabajo. Así, los datos mostraron importantes lagunas en la estructura de las defensorías, que, sin embargo, apuntan a un vasto escenario de oportunidades de mejora, haciendo de esta institución un instrumento estratégico para el fortalecimiento de la gobernanza participativa y la transparencia en la administración pública.

Resumen: Ciudadanía inacabada; Defensor del pueblo; Oficinas públicas del Defensor del Pueblo; Transparencia pública

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 – Etapas da pesquisa empírica | 192 |
| Figura 2 – Fluxograma das etapas da pesquisa documental | 193 |
| Figura 3 - Diagrama das categorias de pesquisa | 200 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1 – Perfil de e-mails disponibilizados pelas ouvidorias municipais do Tocantins no respectivo portal da transparência | 217 |
| Gráfico 2 – Perfil de telefones de contato disponibilizados pelas ouvidorias municipais do Tocantins no respectivo portal da transparência | 218 |
| Gráfico 3 – Perfil de redes de contato disponibilizadas pelas ouvidorias municipais do Tocantins no respectivo portal da transparência | 219 |
| Gráfico 4 – Representatividade das redes de contato disponibilizadas pelas ouvidorias municipais do Tocantins no respectivo portal da transparência | 220 |
| Gráfico 5 – Perfil do funcionamento dos sistemas disponibilizados pelas ouvidorias municipais do Tocantins no respectivo portal da transparência | 221 |
| Gráfico 6 – Perfil da regulamentação das condições funcionais do titular da ouvidoria pelos municípios tocaninenses | 222 |
| Gráfico 7 – Perfil da regulamentação das condições pessoais do titular da ouvidoria pelos municípios tocaninenses | 222 |
| Gráfico 8 – Perfil da natureza do cargo do titular da ouvidoria nos municípios tocaninenses | 224 |
| Gráfico 9 – Perfil das redes sociais e meios digitais de produção de conteúdo sobre as atividades das ouvidorias municipais tocaninenses | 226 |
| Gráfico 10 – Perfil dos instrumentos tradicionais de produção de conteúdo e divulgação das atividades das ouvidorias municipais no Tocantins | 228 |
| Gráfico 11 – Evolução do número de ouvidorias públicas com relatórios anuais nos municípios do Estado do Tocantins | 229 |
| Gráfico 12 – Perfil dos relatórios anuais no tocante às ouvidorias que levantam dados das manifestações | 230 |
| Gráfico 13 – Perfil dos relatórios anuais no tocante às ouvidorias que levantam dados das manifestações dos usuários | 230 |
| Gráfico 14 – Perfil dos relatórios anuais no tocante às ouvidorias que levantam dados da satisfação dos usuários | 231 |
| Gráfico 15 – Perfil dos relatórios anuais no tocante às ouvidorias que levantam dados relativos à evolução dos indicadores internos | 232 |

| | |
|--|-----|
| Gráfico 16 – Perfil da regulamentação das condições funcionais do titular da ouvidoria pelos municípios tocaninenses que possuem lei específica sobre o tema | 232 |
| Gráfico 17 – Perfil da regulamentação das condições pessoais do titular da ouvidoria pelos municípios tocaninenses que possuem lei específica sobre o tema | 235 |
| Gráfico 18 – Comparativo dos indicadores das ouvidorias regulamentadas com a média geral do estado no tocante às redes de contato disponibilizadas no respectivo portal da transparência | 236 |
| Gráfico 19 – Comparativo dos indicadores das ouvidorias regulamentadas com a média geral do estado no tocante aos instrumentos tradicionais de produção de conteúdo e de divulgação das suas atividades no respectivo portal da transparência | 236 |
| Gráfico 20 – Comparativo dos indicadores das ouvidorias regulamentadas com a média geral do estado no tocante aos relatórios anuais com dados das manifestações dos usuários | 237 |
| Gráfico 21 – Comparativo dos indicadores das ouvidorias regulamentadas com a média geral do estado no tocante aos relatórios anuais com dados da satisfação dos usuários | 237 |
| Gráfico 22 – Comparativo dos indicadores dos maiores e menores municípios com a média geral do estado no tocante às redes de contato disponibilizadas no respectivo portal da transparência | 239 |
| Gráfico 23 – Comparativo dos indicadores dos maiores e menores municípios com a média geral do estado no tocante aos instrumentos tradicionais de produção de conteúdo e de divulgação das suas atividades no respectivo portal da transparência | 240 |
| Gráfico 24 – Comparativo dos indicadores dos maiores e menores municípios com a média geral do estado no tocante aos relatórios anuais com dados das manifestações dos usuários | 241 |
| Gráfico 25 – Comparativo dos indicadores dos maiores e menores municípios com a média geral do estado no tocante aos relatórios anuais com dados da satisfação dos usuários | 241 |
| Gráfico 26 – Comparativo dos indicadores dos maiores e menores municípios com a média geral do estado no tocante às redes de contato disponibilizadas no respectivo portal | |

| | |
|--|-----|
| da transparência | 242 |
| Gráfico 27 – Comparativo dos indicadores dos maiores e menores municípios com a média geral do estado no tocante aos instrumentos tradicionais de produção de conteúdo e de divulgação das suas atividades no respectivo portal da transparência | 242 |
| Gráfico 28 – Comparativo dos indicadores dos maiores e menores municípios com a média geral do estado no tocante aos relatórios anuais com dados das manifestações dos usuários | 243 |
| Gráfico 29 – Comparativo dos indicadores dos maiores e menores municípios com a média geral do estado no tocante aos relatórios anuais com dados da satisfação dos usuários | 243 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 – Documentos da Controladoria-Geral da União sobre as ouvidorias públicas brasileiras | 32 |
| Quadro 2 – Levantamento bibliográfico acerca das teses e dissertações sobre as ouvidorias públicas brasileiras por uma perspectiva setorial | 39 |
| Quadro 3 – Compilação dos resumos dos trabalhos acadêmicos sobre as ouvidorias públicas brasileiras selecionados como amostra de estudo | 40 |
| Quadro 4 – Disposições da Lei nº 13.460/2017 relativas ao Poder Executivo sobre as condições de investidura e exercício da função de ouvidor | 165 |
| Quadro 5 – Ato de criação das agências reguladoras brasileiras | 167 |
| Quadro 6 – Disposições legais relativas à estrutura das ouvidorias das agências reguladoras | 168 |
| Quadro 7 – Disposições legais relativas às condições de investidura e exercício da função dos ouvidores das agências reguladoras | 168 |
| Quadro 8 – Disposições dos decretos federais relativos às agências reguladoras em relação à estrutura das ouvidorias | 169 |
| Quadro 9 – Disposições dos decretos federais relativos às ouvidorias das agências reguladoras no tocante às condições de investidura e exercício da função de ouvidor | 170 |
| Quadro 10 – Disposições da Lei nº 13.848/2019 relativos às condições da função de ouvidor | 171 |
| Quadro 11 – Disposições regulamentares do Tribunal de Contas da União sobre as condições da função de ouvidor | 173 |
| Quadro 12 – Disposições dos atos normativos relativos ao Ministério Público Federal, Militar e do Trabalho sobre as condições da função de ouvidor | 175 |
| Quadro 13 – Disposições dos atos normativos relativos ao Poder Judiciário sobre as condições da função de ouvidor | 179 |
| Quadro 14 – Elementos estruturantes das ouvidorias públicas brasileiras | 196 |
| Quadro 15 – Condições estruturais para as ouvidorias públicas brasileiras | 197 |
| Quadro 16 – Documentos da Controladoria-Geral da União sobre as ouvidorias públicas brasileiras | 197 |

| | |
|--|-----|
| Quadro 17 – Compilação do conteúdo das categorias estruturais das ouvidorias públicas brasileiras indicadas nas diversas publicações da Controladoria-Geral da União sobre o assunto | 198 |
| Quadro 18 – Elementos definidores da capacidade institucional das ouvidorias públicas brasileiras segundo a Controladoria-Geral da União | 199 |
| Quadro 19 – Categorias de análise das ouvidorias públicas municipais do Poder Executivo do Tocantins | 201 |
| Quadro 20 – Listagem dos municípios tocaninenses e os endereços eletrônicos das suas respectivas ouvidorias públicas do Poder Executivo | 203 |
| Quadro 21 – Listagem dos e-mails das ouvidorias indicados nos portais da transparência dos respectivos municípios | 207 |
| Quadro 22 – Listagem das ocorrências encontradas durante o registro do formulário nos sistemas de ouvidoria | 211 |
| Quadro 23 – Perfil dos cargos dos titulares da ouvidoria nos municípios tocaninenses | 225 |
| Quadro 24 – Municípios tocaninenses que possuem lei específica regulamentando as suas ouvidorias públicas | 234 |
| Quadro 25 – Listagem dos vinte maiores e menores municípios tocaninenses por critério populacional | 238 |

LISTA DE SIGLAS

ABA - *American Bar Association*

ABI - Associação Brasileira de Imprensa

ADRA - *Administrative Dispute Resolution Act*

AIB – Ação Integralista Brasileira

ALN - Aliança Libertadora Nacional

ANA - Agência Nacional de Águas

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil

ANCINE - Agência Nacional do Cinema

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANM - Agência Nacional de Mineração

ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CEB - Comunidades Eclesiásticas de Base

CF – Constituição Federal

CGT - Central Geral dos Trabalhadores

CGU – Controladoria-Geral da União

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CUT - Central Única dos Trabalhadores

e-OUV – Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo

e-SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

IIA – Instituto dos Auditores Internos

IF – Instituto Federal

JEC - Juventude Estudantil Católica

JOC - Juventude Operária Católica

JUC - Juventude Universitária Católica

LC – Lei complementar

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MMOuP – Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública

MP – Ministério Público

MPE – Ministério Público Estadual

MPU – Ministério Público da União

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OGE – Ouvidoria-Geral do Estado

OGU – Ouvidoria-Geral da União

PDS – Partido Democrático Social

PMDB – Partido Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PT – Partido dos Trabalhadores

SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

UDN – União Democrática Nacional

IPES - Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 21 |
| 1.1 JUSTIFICATIVA | 23 |
| 1.2 DESENHO DA PESQUISA..... | 32 |
| 1.2.1 Problematização e organização da pesquisa..... | 32 |
| 1.2.2 Problema..... | 47 |
| 1.2.3 Objetivos da pesquisa | 48 |
| 1.2.4 Estrutura dos capítulos | 48 |
| 2 CAPITAL SOCIAL, ESFERA PÚBLICA E FORMAÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL | 50 |
| 2.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONCEITO E FORMAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA | 51 |
| 2.2 CARACTERIZAÇÃO DA CIDADANIA | 56 |
| 2.3 PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL..... | 64 |
| 2.3.1 Construção da cidadania no período imperial (1822-1889) e na Primeira República (1889-1930)..... | 67 |
| 2.3.2 Construção da cidadania na Segunda República (1930-1937), na Terceira República/Estado Novo (1937-1945) e na Quarta República (1946-1964) | 81 |
| 2.3.3 Construção da cidadania na Quinta República (1964-1988)..... | 86 |
| 2.3.4 Construção da cidadania na Sexta República (1989 - hoje)..... | 89 |
| 3 OMBUDSMAN NO ORDENAMENTO INTERNACIONAL: INSTITUIÇÃO CONSTITUCIONAL DE DEFESA DA VONTADE POPULAR..... | 97 |
| 3.1 OMBUDSMAN NOS PAÍSES ESCANDINAVOS..... | 102 |
| 3.2 OMBUDSMAN NOS PAÍSES EUROPEUS | 109 |
| 3.2.1 Características gerais do <i>Defensor del Pueblo</i> ibérico | 118 |
| 3.3 OMBUDSMAN NOS ESTADOS UNIDOS | 122 |
| 3.4 DEFENSOR DEL PUEBLO NA AMÉRICA LATINA | 126 |
| 3.5 DO OMBUDSMAN CLÁSSICO AO ORGANIZACIONAL: ESTRUTURA E ARQUITETURA FUNCIONAL DA INSTITUIÇÃO..... | 137 |
| 3.5.1 <i>Ombudsman</i> clássico | 140 |
| 3.5.2 <i>Ombudsman</i> organizacional | 146 |
| 4 OUVIDORIAS NO BRASIL: PERCURSO HISTÓRICO, TIPOLOGIA E | |

| | |
|--|------------|
| CARACTERÍSTICAS DA INSTITUIÇÃO | 150 |
| 4.1 OUVIDORIAS PÚBLICAS: A JURIDICIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A CRIAÇÃO DE CANAIS DE ARTICULAÇÃO ENTRE A ESFERA PÚBLICA E A SOCIEDADE | 150 |
| 4.2 INTERFERÊNCIAS DO CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DE ATIVIDADE DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE HORIZONTAL | 151 |
| 4.3 PROPOSTA DE INCORPORAÇÃO DO INSTITUTO DO <i>OMBUDSMAN</i> OU DEFENSOR DO POVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 | 154 |
| 4.4 MARCO TEÓRICO E FORTALECIMENTO GRADATIVO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS | 160 |
| 4.5 TIPOLOGIA DAS OUVIDORIAS BRASILEIRAS | 167 |
| 4.5.1 Ouvidoria do Poder Executivo Federal | 167 |
| 4.5.2 Ouvidoria das Agências Reguladoras Federais | 169 |
| 4.5.3 Ouvidoria do Tribunal de Contas da União | 175 |
| 4.5.4 Ouvidoria do Ministério Público Federal, Ministério Público Militar e Ministério Público do Trabalho | 177 |
| 4.5.5 Ouvidoria do Poder Judiciário | 180 |
| 4.6 CARACTERÍSTICAS DAS OUVIDORIAS BRASILEIRAS | 183 |
| 4.6.1 Garantias de autonomia funcional | 184 |
| 4.6.2 Garantias de autonomia orgânica | 187 |
| 4.6.3 Requisitos de investidura: reputação ilibada | 189 |
| 4.6.4 Requisitos de investidura: notório saber | 192 |
| 5 METODOLOGIA DA PESQUISA | 195 |
| 5.1 DESENHO DO MÉTODO, UNIVERSO E AMOSTRA | 195 |
| 5.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS | 198 |
| 5.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS E LIMITES DA PESQUISA | 217 |
| 5.4 RESULTADOS DA PESQUISA | 219 |
| 6 DISCUSSÃO E RESULTADOS DA PESQUISA | 220 |
| 6.1 MEIOS DE CONTATO DAS OUVIDORIAS | 221 |
| 6.2 REGULAMENTAÇÃO LEGAL DO CARGO DE OUVIDOR | 226 |
| 6.3 PRODUÇÃO DE CONTEÚDO, FOMENTO AO CONTROLE SOCIAL E DIVULGAÇÃO DE RESULTADOS | 230 |
| 6.4 COMPARATIVO DOS INDICADORES DOS MUNICÍPIOS COM LEIS COM A MÉDIA GERAL | 237 |

| | |
|---|------------|
| 6.5 COMPARATIVO DOS INDICADORES DOS MAIORES E DOS MENORES MUNICÍPIOS COM A MÉDIA GERAL | 242 |
| 7 CONCLUSÃO..... | 250 |
| REFERÊNCIAS | 260 |

1 INTRODUÇÃO

Vive-se uma reordenação do relacionamento entre a sociedade civil e o Estado. Enquanto anteriormente a forma tradicional de participação dos indivíduos era por meio de eleições e outras formas de contestação pública eram de importância secundária, hoje há uma requalificação das ações dos cidadãos. Sob uma nova dinâmica, as instituições estão assumindo novos compromissos com as demandas da sociedade, o que acaba por ampliar a capacidade dos indivíduos e grupos de interferirem nos assuntos de interesse público. É nesse contexto que se afirma a ouvidoria: instituição estratégica do Estado de intermediação e defesa dos interesses sociais junto à administração pública. A sua devida estruturação permite, ao procedimentalizar elogios, críticas, sugestões e denúncias provenientes da sociedade, o aperfeiçoamento das atividades da máquina pública.

À frente do Tribunal de Contas, na condição de Presidente do referido órgão no biênio 2007-2008, criei o projeto “Agenda Cidadã”, sequência de eventos voltados à sociedade em que eram promovidas palestras e oficinas para conscientização do público quanto à importância do controle social. Já naquela oportunidade compreendi que o exercício da cidadania é o meio pelo qual a administração pública conseguirá desenvolver-se com maior legitimidade e eficiência. Não é sem razão, portanto, que dediquei especial atenção ao fomento da participação popular.

Posteriormente, como membro do aludido Tribunal, assumi a condição de Conselheira-Ouvidora no biênio de 2017-2018. Nesse período, estruturei o setor com a regulamentação das atividades fins da ouvidoria, definindo as condições institucionais para o seu melhor funcionamento. Até então, a ouvidoria era um setor secundário e sem relevância interna. Além disso, zelei pela consolidação do setor mediante a formação de uma equipe de trabalho composta por servidores efetivos, solucionando a rotatividade existente no setor.

Uma ouvidoria bem organizada e reconhecida pela sociedade angaria maior legitimidade para o órgão. Esse é o aspecto diferenciador da missão das ouvidorias: servir de elo entre a esfera pública e o cidadão. Sua atividade visa a incutir na administração pública e em seus servidores o compromisso em dar respostas ao cidadão. Essa internalização, embora evidente à primeira vista, é complexa e difícil de ser implementada, especialmente em função da fraca tradição de *accountability* no Brasil.

Enfrentar a ouvidoria pela perspectiva da cidadania a fortalece enquanto instituição estratégica. É fundamental entender a ouvidoria pública dentro da sua

institucionalidade, tornando-se um destacado meio de fortalecimento da capacidade organizacional da entidade em que atua e um instrumento à serviço do capital social existente na comunidade civil.

Essa instituição permite o fornecimento de informações acerca da percepção do cidadão sobre os processos, contribuindo para o planejamento da organização (alinhamento dos processos à estratégia organizacional) e atua como instrumento de medição da qualidade do serviço por meio da percepção dos usuários (medição e gerenciamento de desempenho). Além disso, na perspectiva interna, auxilia na interação entre os outros setores da organização (visão sistêmica da organização). Desse modo, torna-se uma forma de interação de todos os envolvidos em uma dada questão, favorecendo a gestão participativa (cultura participativa de gestão) e a aprendizagem organizacional, na medida em que aponta as falhas destacadas nos serviços e estimula correções.

Nessa perspectiva, as ouvidorias são órgãos *sui generis* dentro do arcabouço estatal, pois, embora façam parte da estrutura estatal, dela se afastam no exercício de suas atividades, uma vez que se orientam para a persecução dos interesses diretos da sociedade (interesses públicos primários). Esse distanciamento significa uma autonomia em relação aos interesses estritamente estatais (administrativos), de modo que, se necessário, a ouvidoria deve atuar em oposição a esses interesses.

Dentro dessa seara do controle social e tendo por objeto os municípios tocaninenses, torna-se relevante investigar o perfil de institucionalização das ouvidorias públicas do Poder Executivo municipal do Tocantins. Por isso, propôs-se identificar se as ouvidorias locais estão aptas a servirem de instrumento de fiscalização social da administração pública.

Desenvolveu-se um estudo analítico dividido em duas etapas: i) a coleta de informações para identificação externa da estrutura e modo de funcionamento das ouvidorias tocaninenses e ii) o encaminhamento de formulário com quesitos relacionados à estrutura e modo de funcionamento destas por meio dos canais de ouvidoria dos respectivos municípios. Os referidos formulários foram elaborados a partir das categorias que compõem a matriz de análise.

Essa aplicação de pesquisa e coleta de dados verificou, na prática, se as ouvidorias estão tendo o funcionamento adequado. Ambas as etapas foram realizadas de maneira remota, o que facilitou a exequibilidade da pesquisa.

Para estruturação da matriz de análise das ouvidorias públicas, adotou-se como referencial, tanto a produção bibliográfica acerca do assunto quanto os manuais e guias explicativos. Em face das informações a serem levantadas, foi dado um tratamento qualitativo às informações. A análise de dados foi o momento em que ocorreu a recapitulação das categorias desenvolvidas no referencial teórico, aplicando-as de maneira concreta e específica sobre as informações obtidas na pesquisa documental.

Já o recorte temporal é aplicável somente às categorias relativas aos documentos de transparência das atividades de ouvidoria (cartilhas, manuais, relatórios). Os dados relativos às demais ocorrências (canais de ouvidoria, estruturação normativa e modo de estruturação administrativa) não serão objeto de verificação temporal. Isto porque interessa ao presente trabalho apenas observar se determinada circunstância existe ou não, independente de quando foi efetivamente implementada.

O mesmo não se aplica aos instrumentos de transparência do setor (cartilhas, manuais e relatórios). Nesse quadrante da pesquisa, interessa observar o lapso temporal, sobretudo para identificar se há uma tradição dessa atividade, entendida como um importante instrumento de estímulo e respaldo ao controle social. Para tanto, quando existentes estes documentos, propõe-se trabalhar com os dados dos últimos cinco anos. Existindo cartilhas, manuais e demais documentos de estímulo à gestão social, serão consideradas as produzidas no período de 2019-2023.

1.1 JUSTIFICATIVA

Sob pressão da opinião pública, o Brasil passou por um longo processo de democratização de seu regime de governo, consolidando uma profunda mudança institucional com a promulgação da Constituição de 1988. Sua aprovação estabeleceu novos canais de comunicação entre as instituições e os cidadãos, facilitando a circulação de informações sobre assuntos de interesse comum. Essa intensificação da relação dialógica entre as instituições e seu público fortaleceu o sistema de controle das funções constitucionais, permitindo maior transparência e eficiência no exercício das respectivas atribuições.

Por outro lado, embora importante, não se pode perder de vista que as relações dialógicas entre a esfera privada (Mercado), social (Sociedade Civil) e política (Sociedade Política) comportam contradições e limites, conforme será exposto e problematizado no presente trabalho. Assim, ao remeter-se ao potencial positivo das ações comunicativas

gestadas no ambiente coletivo, inclusive como meio para qualificar o papel da ouvidoria, não se assume como pronto e acabado, que esta realidade não seja, por si mesma, complexa, contraditória e em construção.

Embora em uma primeira e rápida leitura, como a faz Oliveira (2005), se possa associar a conscientização da população quanto ao exercício de seus direitos em relação à administração pública como a força motriz para consolidação da ouvidoria, cabe questionar analiticamente se o processo de construção da cidadania coincide com o de desenvolvimento daquela instituição. Somente com um distanciamento crítico, bem como mediante um exame empírico circunstanciado é que haverá elementos para sustentar a aludida afirmação.

Lyra (2010) e Oliveira (2005) tratam como grande mérito da consolidação da ouvidoria a possibilidade de o cidadão, de forma autônoma, intervir em assuntos de interesse público. Seria, por assim dizer, uma ruptura com a cidadania meramente formal, na qual a sociedade civil “participa, mas não decide” (Lyra, 2010, p. 24). No entanto, esse campo abarca todo um processo histórico-sociológico de estruturação da cidadania no Brasil que, se desconsiderado, enviesaria as conclusões.

A cidadania, compreendida como o processo de qualificação político-social que vivifica os laços organizativos para delimitação e satisfação de objetivos comuns, fazendo-se representar na esfera pública com a capacidade de, autonomamente, atuar como sujeitos (Pizzio, 2009), demanda uma análise acurada do seu modo de exercício. Não é uma realidade estática, pela sua própria natureza, nem tampouco concluída, pelo percurso histórico da sociedade brasileira. Depende da qualificação dos indivíduos, da sua tomada de consciência quanto à possibilidade da sua participação, tornando-se um sujeito político, e da sua apropriação dos instrumentos participativos. Não é um processo rápido, nem simples.

Outrossim, o debate a respeito da configuração institucional das ouvidorias públicas no contexto mais amplo das democracias modernas não prescinde do delineamento de uma relação com o conceito de esfera pública no marco da política deliberativa. É fundamental chegar a uma concepção do modelo discursivo do espaço público como condição estrutural à compreensão do papel das ouvidorias na perspectiva da democracia deliberativa.

O público, mediatizado pelas organizações, deve pôr em movimento, por meio delas mesmas, um processo crítico de comunicação pública (Habermas, 2014, p. 64). As associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, enquanto estruturas de

comunicação da esfera pública que formam o núcleo institucional da sociedade civil, capturam problemáticas da esfera privada transferindo-as para a esfera pública e fazendo com que surjam temas de interesse coletivo. Tais grupos levam adiante a canalização dos fluxos comunicativos tematizados no mundo da vida para a esfera pública, exercendo influência sobre a política através de mensagens que percorrem os mecanismos institucionalizados do Estado, alcançando, pois, as instâncias decisórias (Pizzio, 2009, p. 192).

A própria autonomia da sociedade civil e a espontaneidade de suas demandas ensejam a correlata necessidade de dotar com independência as ouvidorias, para que possam tratar as reclamações e denúncias de forma independente, buscando a solução mais vantajosa para os cidadãos, e não para interesses diversos (os da própria administração ou, eventualmente, os de grupos político-partidários). Nessa perspectiva, as ouvidorias são órgãos *sui generis* dentro da estrutura estatal, pois, embora façam parte da sua estrutura, desviam-se dela no exercício de suas atividades. O seu vínculo maior deve ser com a sociedade. Não é de se estranhar que as ouvidorias possam ser definidas como uma “instituição híbrida” (Moreira Neto, 2011, p. 64), uma vez que atuam na defesa direta da sociedade, resguardando interesses públicos primários juridicizados.

O exercício de sua missão o inclina a uma atividade imparcial e apartidária, orientada para a defesa da sociedade contra o funcionamento autorreferencial da esfera pública. Nesse sentido, portanto, as ouvidorias brasileiras têm o cidadão-usuário como seu público final, servindo de interface especializada para a resolução de suas demandas e, sobretudo, para o aprimoramento da esfera pública. É correto, portanto, que o ouvidor possa ser reconhecido como um “intermediário de interesses” (Gomes, 2013, p. 137), uma vez que promove a interligação da sociedade com o Estado.

Sob a perspectiva da própria esfera pública, ao atuar como um ambiente de ressonância comunicativa, o ouvidor possibilita a incorporação de novos conhecimentos, facilitando a agudeza das decisões a serem tomadas pelas autoridades às quais está subordinado. Assim, à luz do que defende Santos (2017), essa instituição interage, e permite a interação, dos múltiplos agentes do processo decisório, aproximando-os em seus propósitos e posicionamentos. É, portanto, um importante instrumento de dissolução e contenção de potenciais conflitos, bem como uma valiosa ferramenta de estratégia organizacional, ao incentivar constantemente os servidores públicos a prestarem contas à sociedade, encontrando nela seu principal objetivo. Não se trata apenas de um registro de reclamações ou de um protocolo para a circulação de reivindicações. É bem mais do que

isso: é a instrumentalização da vontade popular, incrustando-a dentro do aparato estatal, de modo a impactar as decisões públicas.

Na perspectiva do cidadão, a ouvidoria traduz o esforço da esfera pública em estar presente junto ao público que recebe os serviços prestados. Por meio das ouvidorias (Gomes, 2013, p. 137), a administração pública busca internalizar nos usuários o conceito de “falar com a ouvidoria”. Essa abordagem é fundamental para a legitimidade da esfera pública, o que lhe confere maior apoio e prestígio.

Esse é o aspecto diferenciador da missão das ouvidorias brasileiras: servir de elo entre a esfera pública e o cidadão, sua atividade visa a inculcar na administração pública e em seus servidores o compromisso de dar respostas ao cidadão. Essa internalização, embora evidente à primeira vista, é complexa e difícil de ser implementada, especialmente em função da fraca tradição de *accountability* no Brasil.

No contexto nacional, a solução foi encontrada por meios legais. O legislador passou a prever em dispositivos normativos as condições necessárias para uma maior transparência pública, estabelecendo prazos, procedimentos, agentes responsáveis e possíveis sanções em caso de descumprimento. Entretanto, mesmo com a previsão expressa dessas condições, a legislação continuou encontrando obstáculos para sua implementação.

Portanto, há uma necessidade urgente de prever e implementar um setor específico para os serviços ao cidadão. A resistência da esfera estatal em abrir-se à esfera pública evidenciou o valor das ouvidorias para o desenvolvimento institucional, embora o problema possa persistir mesmo com a sua instituição. Isto ocorre porque prever sua existência é muito diferente de reconhecer, em nível concreto, sua devida importância. Não é porque houve a criação da ouvidoria que esta encontra-se estruturada de maneira adequada.

A avaliação do processo de implementação da ouvidoria mostra a relutância da esfera estatal brasileira em aceitar novos parâmetros de transparência. A lentidão do sistema legal e sua aplicação concreta evidenciam essa tendência de isolamento do Estado.

Mesmo em termos de avanços na transparência, é interessante notar que há um descompasso entre o aprofundamento da transparência ativa e da passiva: a primeira está muito mais restrita ao aspecto formal do dever de publicidade, que pode ocorrer por meio da mera divulgação de informações sem a consequente interação da esfera pública com a sociedade, e por isso avança com mais facilidade. Além disso, ainda que se tratando

apenas da transparência ativa, há que se questionar se a publicização dos dados ocorre de maneira adequada e suficiente ao seu propósito: conferir acesso e condições de compreensão do público quanto aos assuntos do Estado. Nesse jaez, a transparência passiva, em que o órgão é interpelado a tomar um posicionamento ou dar esclarecimentos, acaba por complementar a transparência ativa, na medida em que faculta instrumentos aos cidadãos para compeli-rem o Estado a atuar sobre determinada demanda.

Por outro lado, é interessante notar que as primeiras iniciativas de criação de ouvidorias em solo nacional foram promovidas diretamente pelo Executivo, o que aponta para a ambivalência do processo de fundação das ouvidorias brasileiras. Em primeiro lugar, sua criação “de cima para baixo”, sem a participação da sociedade civil – ou, nas palavras de Lyra (2010, p. 25), o desenho por meio de uma norma emitida pela autoridade fiscalizada sem a participação do Legislativo – contrasta com seu caráter social. Além disso, a criação de um órgão de supervisão pelo próprio auditado acaba inevitavelmente por retirar o ouvidor de seu escopo de atuação. E, por fim, a criação de ouvidorias sem a correspondente participação da sociedade acaba por burocratizar esse órgão social em seu processo de implementação, distanciando-o em grande medida dos cidadãos. Cada um desses aspectos requer algumas considerações importantes.

Deve-se proceder ao debate concernente à implementação de políticas públicas, sobretudo sob a forma “de cima para baixo”, como ocorreu o avanço da ouvidoria em território nacional. No caso brasileiro, observa-se que a implementação envolveu complexas interações intraorganizacionais com o objetivo de adquirir maior legitimidade social para as instituições públicas. Sua iniciativa, que se origina da alta burocracia, surge desse ímpeto de obter ganhos políticos por meio das respectivas transformações. Assim, nem mesmo a sequência nas etapas de concretização do direito de acesso à informação, que envolve três passos essenciais – aprovação legislativa, implementação institucional e aplicação em casos concretos, como ensinam Neuman e Calland (2007) – ocorre de maneira completa.

Por envolver tantos atores e esforços, a plenitude do direito de acesso à informação depende, como argumentam Fox e Haight (2011), da capacidade dos indivíduos e da comunidade de fazer uso, tanto dos instrumentos de transparência passiva (solicitação de dados, apresentação de reclamações, sugestão de mudanças institucionais e/ou ações do *core business* da respectiva instituição) quanto das condições de transparência ativa (o escopo e a utilidade das informações disponibilizadas). O nível de conscientização e de envolvimento da comunidade civil no processo de abertura da esfera pública é, portanto,

um aspecto determinante da transformação da relação de prestação de contas entre essa e a sociedade civil, como aponta Calland (2003).

Quanto à instituição de cima para baixo, sem o envolvimento do Legislativo, ela elimina o potencial de atividade do órgão de supervisão. No entanto, como a ouvidoria é uma instituição para salvaguardar interesses públicos primários, aqueles que surgem diretamente da sociedade, era razoável que o Poder Legislativo fosse envolvido pois é o Poder orgânico do Estado que melhor incorpora a representação política dos diferentes grupos sociais.

Outro fator que limita o projeto e a implementação de escritórios de ouvidoria é que ambos os estágios ocorrem dentro da órbita do executivo, ou seja, do órgão que será controlado. Esse fator invariavelmente impede que os contornos da instituição tenham um impacto decisivo sobre as ações do governo e da administração pública. Como uma mera expressão da conveniência política de seu criador, o escopo dos instrumentos de ouvidoria foi limitado desde o início. A ouvidoria assumiu o mesmo caráter burocrático que o restante da administração pública. Seu caráter eminentemente híbrido (ou seja, como órgão da sociedade civil dentro da estrutura estatal) serviu apenas para polir as ações estatais com aparente legitimidade social. E por essa razão, na medida em que toda a estruturação das ouvidorias se deu à revelia da sociedade, é natural que os cidadãos passem a ignorar sua existência. Ora, é no processo de fundação desse importante órgão que se encontrarão as melhores oportunidades para que a comunidade tome conhecimento de seu alcance, bem como entenda e aproveite sua utilidade. Sem a participação social no seu processo de formulação, perde-se uma relevante chance para traduzir à sociedade o seu papel.

Esses três fatores associados corroboram as características das ouvidorias brasileiras. Como reitera Lyra (2016, p. 25), são eles: criação pelo Executivo; nomeação do titular por livre escolha do auditado; atuação voltada predominantemente para o exame da legalidade (conformidade legal). Assim, sua atividade, embora possa servir aos interesses dos cidadãos, dificilmente confronta interesses públicos secundários (relacionados à vontade do próprio Estado), ou apenas os confronta dentro dos limites permitidos pelas próprias autoridades que a vocalizam. Configura-se uma clara situação de dependência, como coloca Lyra (2016, p. 25), em que a permanência de seu ocupante dependerá de seu “enredamento governamental” (Lyra, 2000, p. 174), ou seja, do atendimento, pelo defensor, das condições subjetivas da autoridade que se pretende fiscalizar.

Dentro desse contexto, sem a devida independência da ouvidoria, perde-se parte da sua funcionalidade de instância aperfeiçoadora da governança, que é realizada com a parceria dos cidadãos. É dizer, a ouvidoria deixa de ser o instrumento de aprimoramento conjunto da qualidade, cidadania e da governança. Com amplo acesso a indivíduos e grupos sociais e destinadas a questionar todos os atos administrativos suspeitos, as ouvidorias servem como importante intermediário entre o cidadão e a administração pública, tornando ainda mais complexas as funções desempenhadas pelos gestores públicos. Por isso, opta-se por refrear o impulso participativo admitindo, apenas formalmente, a existência da ouvidoria – quando esta existe –, sem dar-lhe condições adequadas de funcionamento.

No entanto, como explica Laguardia (2000, p. 19), como o ouvidor lida com situações concretas – sobre fatos reais e, na maioria das vezes, conflitantes –, o exercício de suas atribuições deve ser sempre participativo, pois, para desvendar todas as nuances de circunstâncias complexas, é preciso, antes, valer-se dos diversos entendimentos sobre o assunto – e, assim, a ampla participação apresenta-se como a única forma possível de tornar a resolução da controvérsia realmente eficiente. Esse é o real propósito da ouvidoria: servir de instrumento de canalização da participação social, e não mero ambiente de denúncias, como comumente é entendido.

Desse modo, a escolha da temática decorre da importância desse instituto para a sociedade, a qual, se bem empregada, proporciona uma significativa contribuição prática para o desenvolvimento da esfera pública. A delimitação do objeto de pesquisa deve atender à relevância da temática dentro da sua respectiva área.

Entender a inserção da ouvidoria dentro do cenário da administração pública permite compreender melhor as nuances existentes no processo de abertura do Estado à participação popular. O tema escolhido é relevante porque abrange o estudo de um instituto de interlocução direta entre os indivíduos e grupos e os seus representantes, instrumentalizando queixas, denúncias, elogios e sugestões. A sua estruturação adequada municia o processo decisório com a opinião do público, trazendo maior legitimidade e eficiência aos atos. Nesse sentido, a ouvidoria passa a ser um canalizador do direito fundamental à boa administração (Freitas, 2014; Reck e Bevilacqua, 2020) e um verdadeiro difusor dos direitos de cidadania (Paoli, 2009).

No tocante ao resultado pretendido, o presente estudo adquire relevância, não apenas porque mapeou o cenário tocantinense em nível municipal (o escopo da pesquisa envolverá o censo das ouvidorias públicas municipais), dando um amplo diagnóstico da

realidade local, quanto porque apresentou as oportunidades e desafios para a estruturação desse importante instituto. Essa dupla motivação preside a pesquisa jurídica (Fabiani e Tormin, 2023, p. 13): a compreensão em si mesma de determinados institutos jurídicos e o seu entendimento como meio de melhorar a sua prática.

Nesse campo, sobleva destacar que a Controladoria-Geral da União (CGU) produz diversos materiais de orientação sobre as ouvidorias públicas. Embora seja um órgão de controle interno federal, a sua tradição e estrutura lhe confere uma capacidade institucional e maturidade na sua área de atuação que lhe credencia como referencial aos demais órgãos dos entes subnacionais. É com essa perspectiva que a CGU elabora guias explicativos e manuais sobre, entre outros assuntos, as ouvidorias públicas brasileiras. Em pesquisa junto ao endereço eletrônico da organização, foram encontrados os documentos listados no quadro 1:

Quadro 1 – Documentos da Controladoria-Geral da União sobre as ouvidorias públicas brasileiras

| Órgão | Material | Ano de elaboração |
|------------------------------|--|-------------------|
| Controladoria-Geral da União | Orientações para a implantação de uma unidade de Ouvidoria | 2012 |
| | Guia de orientação para Gestão de Ouvidorias | 2013 |
| | Guia Prático de Tratamento de Manifestações | 2015 |
| | Manual e-Ouv Municípios | 2017 |
| | Manual de Ouvidoria Pública | 2019 |
| | Manual de Avaliação das Ouvidorias do Poder Executivo Federal | 2021 |
| | Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública: referencial teórico | 2021 |
| | Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública: guia de implementação | 2021 |

Fonte: elaboração própria.

Por outro lado, convém ressaltar que o estudo não se limitou ao material produzido pelos órgãos de controle. Na realidade, tomou-se como propósito ultrapassar o que já se tem produzido sobre o assunto, de modo, inclusive, a identificar eventuais lacunas e propor melhorias ao instituto. A farta literatura acadêmica aponta para uma lacuna de conhecimento na abordagem desta temática.

Outrossim, o ano de elaboração do mencionado material aponta para o fato de que, ao menos em nível federal, não é tão contemporânea a preocupação em estruturar as ouvidorias públicas. Esforço semelhante, contudo, pode não estar presente nos demais níveis federativos, sobretudo nos pequenos municípios. Esse fato justifica com ainda maior relevância a necessidade de pesquisar a estrutura das ouvidorias municipais, identificando se houve a incorporação, no âmbito local, dos padrões ideais traçados para o setor.

Além disso, tomando como razão os argumentos registrados anteriormente, cumpre anotar o porquê de os órgãos federais terem sido adotados como paradigma para extração das categorias de análise das características ideais do instituto da ouvidoria. Por serem dotados de maior volume de recursos (físicos, financeiros e humanos), é usual que haja nesse ente federativo uma maior capacidade institucional. Assim, em regra, a implementação de medidas estruturantes ocorre primeiro no âmbito federal e, em seguida, por servir de modelo, passa a ser replicado pelos estados e municípios. Por isso houve essa opção, embora não se desconsidere que existam disparidades locais, as quais serão mapeadas quando da realização da pesquisa empírica.

Para tanto, a abordagem da temática se enquadrou dentro de uma leitura maior, interdisciplinar, acerca da transição da administração pública, de uma estrutura burocrática e formalista, a outra, gerencial, em um estágio intermediário, e democrático-participativa, atualmente. Analisando os antecedentes e as características dessas vertentes administrativas, percebe-se que ambas não foram bem-sucedidas na dimensão sócio-política de gerenciamento administrativo dos assuntos de interesse coletivo. Ao focalizar a administração pública como modelo de gestão, o aparato administrativo não atendeu suficientemente o seu compromisso democrático (Paula, 2005). Ainda pior se deu a vertente burocrática, dada a sua tendência à procedimentalização excessiva e encastelamento da esfera pública.

A vertente democrática almeja construir bases para a implementação de um projeto de Estado que abarque melhor a participação popular, abrindo possibilidade à construção coletiva de políticas públicas (Paula, 2015). É nesse contexto que se insere com maior relevo o instituto da ouvidoria pública. Por isso, é fundamental repensá-la com um olhar crítico e propositivo, na hipótese da pesquisa se defrontar com um cenário desfavorável, ou reconhece-la com um viés de enaltecimento e reforço do seu papel institucional, na hipótese da pesquisa constatar um cenário favorável.

Sob a luz desses aspectos teóricos, o instituto da ouvidoria comporta diversos desafios quando pensada a sua implementação dentro da realidade brasileira. Isto se deve ao fato de que a Federação brasileira advinda da atual Constituição Federal é marcada por uma destacada desigualdade econômica e social dos entes federativos, em especial pela ascensão dos municípios a essa condição. Em paralelo, houve a ampliação das responsabilidades municipais sem o respectivo aumento de recursos financeiros, materiais e humanos.

No caso do Tocantins, observa-se uma prevalência de municipalidades de

pequeno porte. Ou seja, em regra, são entes sem uma estrutura ampla e consolidada, com limitações materiais e humanas. Isso potencializa a possibilidade de ouvidorias desestruturadas por falta de recursos adequados à instituição. A estruturação das ouvidorias públicas municipais tocantinentes insere-se dentro desse cenário, sendo, portanto, passível de desarranjos. Por isso, o presente estudo se justifica ainda mais, na medida em que propõe um exame das ouvidorias tomando a realidade local como o parâmetro empírico para aferição da sua implementação.

1.2 DESENHO DA PESQUISA

1.2.1 Problematização e organização da pesquisa

Promovida a juridicização das demandas coletivas e difusas, o arcabouço institucional passa a lidar com novas condições que desafiam a legitimidade do Estado como ente mediador das divergências sociais. Este novo contexto redimensionou o papel do controle, dado que este se endereça a conferir concretude a interesses juridicizados, atuando na seara da responsabilização pública. Assim, o aprofundamento dos conflitos comunitários redimensiona a necessidade de controle sobre o Estado, vez que a ele é endereçada a responsabilidade por promover, direta ou indiretamente, as condições para o desenvolvimento social, refundando a legitimidade da esfera pública, orientando-a a quatro reclames fundamentais: eticidade, transparência, participação e eficiência (Torres, 2001).

Ademais, o contexto de contraposição de interesses somado à escassez de recursos, que se aprofunda a partir do final do século XX, ocasiona um ambiente de ampla insegurança, tanto porque resta nítido a impossibilidade de atendimento completo dos interesses quanto porque a coletividade divide, não apenas o bônus das políticas públicas, como também os seus malefícios. Estará em questão a capacidade dos indivíduos e grupos de publicizarem os problemas existentes na sociedade, tornando-os públicos. A este respeito, Honneth (2003, p. 256) aponta que "uma luta só pode ser caracterizada de 'social' na medida em que seus objetivos se deixam generalizar para das intenções individuais, chegando a um ponto em que se tornam a base de um movimento coletivo".

Está em questão a própria dinâmica social da cidadania. A publicização de interesses particulares ocorrerá dentro de um quadro de referências que tem por alicerces os indivíduos e grupos organizados, que se pode qualificar como sociedade civil, em torno

de pautas comuns e em cujo enredo são tecidos os conflitos, acordos, consensos (Pizzio, 2007). A participação nessa esfera exige qualificação e consciência – não é sem motivo, portanto, que Carvalho (2024, p. 52) aponta para a educação como requisito à ascensão de um “povo político”.

Por outro lado, segundo Torres (2001, p. 137), embora esta insegurança não possa ser eliminada, ela pode ser evitada mediante mecanismos de segurança social, econômica e ambiental cuja realização depende da capacidade institucional de coordenar o diálogo e a interação dos múltiplos interesses sociais. Perceba-se, com isto, que essa temática traz em seu bojo duas questões entrelaçadas: a solidariedade social e a necessidade de articulação dos agentes para consecução de fins de interesse comum – a justificar porque, conforme sublinhado por Bresser-Pereira (2006), o progresso é uma construção social. Por isso, para Sen (2000), o processo de desenvolvimento só pode ser medido em termos de liberdades reais, da capacidade institucional de mediar os interesses da sociedade dando-lhe expressão (sensibilidade para captar as demandas) e agindo com eficácia (promovendo realizações concretas dentro do escopo decidido).

Segundo Sen (2000), a possibilidade de exercício das liberdades substantivas dos indivíduos não apenas reforça as capacidades de cada pessoa, como também, na medida em que representa a concretização das potencialidades individuais, reforça o coletivo (a melhoria das condições sociais aperfeiçoa os atributos econômicos e os interesses particulares, e vice-versa). A realização dos indivíduos “é influenciada por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições, como boa saúde, educação básica, incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas” (Sen, 2000, p. 19).

Não há, pois, desenvolvimento sem que o ser humano seja o centro desse processo. Para tanto, leciona Bresser-Pereira (2014), o progresso social passa pelo desenvolvimento das capacidades organizativas da coletividade de coordenar-se tomando por liderança o Estado, por elas constituído, para a consecução de condições civis (direitos civis ligados à segurança e liberdade), sociais (justiça social) e republicanas (defesa do patrimônio coletivo e difuso).

Com esse panorama, as liberdades políticas e sociais assumem a posição central dentro do debate do desenvolvimento, precisamente, porque esse fenômeno só pode ser avaliado em termos de alteração substantiva das condições de uma dada sociedade. Tal leitura trazida por Sen (2000) se contrapõe à compreensão do desenvolvimento baseado tão somente no crescimento econômico. Nesse quadrante do debate, Bresser-Pereira (2014), ao apontar para a similaridade dos conceitos de progresso (dado em termos

racionais e compreensivos das ideias) e desenvolvimento (alcançado por meio da concretização fática de melhores condições), acentua que ambos os processos caminham em relativa sintonia.

Por isso, a “ideia de progresso” antecede e possibilita a “realidade de progresso” (Bresser-Pereira, 2014, p. 19). Por outro lado, a mera vitória de ideias não conduz, por si só, ao avanço das condições materiais, visto que estas “dependem do aumento do bem-estar, da redução da desigualdade política e econômica” (Bresser-Pereira, 2014, p. 38). Para tanto, é elementar que exista um ambiente institucional de cooperação em que as capacidades organizacionais logrem traduzir o capital social necessário ao desenho e execução das políticas públicas.

Ocorre que todo esse processo depende dos fatores histórico-sociológicos da formação de um povo político. No caso do Brasil, o seu processo de amadurecimento social apresentou peculiaridades que limitaram o alcance da cidadania, com efeitos diretos sobre o horizonte das relações entre as esferas privada, civil e política. Em parte, porque a cidadania material depende da tomada de consciência das limitações da esfera privada (Mercado) e da esfera política (Estado). No contexto brasileiro, as esferas privadas e política se imiscuíram de maneira perniciosa, formando-se relações de dependência e cooptação mútua. Essa conjuntura obstou o surgimento da sociedade civil, instância intermediadora dos interesses privatistas e políticos.

De outra parte, porque a cidadania formal e material dependem da formação dos indivíduos. Não sendo de interesse da época a instrução de todas as camadas sociais, essa seara permaneceu secundarizada dentro da agenda política nacional. Bem assim, também a participação política esteve obstaculizada pela dinâmica oligopolista da política nacional. Essa dinâmica conduziu à inversão da ordem ideal do fluxo de amadurecimento da cidadania. Aqui, o avanço dessa agenda se deu primeiro por meio da concessão de direitos sociais, e por último como o reconhecimento de direitos civis e políticos bem como do espaço necessário ao seu exercício.

De modo adverso, a atribuição de direitos coletivos atendeu mais à pretensão da esfera política de fazer-se legítima frente aos indivíduos, que propriamente como meio de emancipação destes com relação aos agentes políticos. Correlatamente, observou-se um avanço do aparato administrativo do Estado que, em expansão contínua, fez-se ainda mais presente na vida dos indivíduos (fortalecendo o domínio também sobre a esfera privada, a qual se embrincava de maneira perniciosa), os quais, não tendo consciência cidadã,

passaram a reconhecê-lo como necessário e inquestionável. Formou-se uma “cidadania regulada” (Carvalho, 2024, p. 196), fortalecendo a dependência estatal.

A busca pela melhoria das condições sociais ocorria por meio da expansão da administração pública, a qual, ante a inexistência de uma cidadania consolidada com o exercício de controles sobre a esfera política, experimentou um insulamento burocrático (Nunes, 1997). Este fenômeno é marcado pela desassociação da administração ante seus destinatários finais, vez que permanece pautada pelos próprios interesses. Ademais, as reformas neste aparato orientaram-se tradicionalmente pelo burocratismo (Bresser-Pereira, 1996): a especialização funcional, a uniformização de procedimentos e a expansão dos órgãos e agentes públicos. Assim, alterava-se apenas a forma, em detrimento do conteúdo.

Por outro lado, defende Putnam (1996), há uma correlação entre a capacidade institucional (estabilidade do governo, prestação orçamentária, serviços de informação, legislação reformadora e inovação legislativa) e a realização de políticas sociais. É com essa perspectiva de desenvolvimento, atrelado mais à interação da sociedade com o Estado e a capacidade de diálogo institucional para formação e implementação de uma agenda política formulada em rede, que advém o conceito de *accountability* e o desafio de controle da administração pública (em cujo contexto os órgãos de fiscalização passam a ter um papel ativo, em cooperação direta com as instituições sociais e os cidadãos).

Nesse contexto, as ouvidorias adquirem um papel de destaque. As suas atividades abrangem uma função bem mais significativa e estratégica: a da gestão da informação com vistas ao fortalecimento da conscientização social e a participação dos cidadãos. Para tanto, serve tanto ao usuário direto do serviço público, como também a todos os demais indivíduos.

Conforme sublinha Vismona (2011), a ouvidoria atua com foco apenas na percepção do cidadão sem considerar a lógica da administração – sem o levantamento de dados contextuais capazes de instruir a matéria –, e isso pode representar uma ameaça para a organização. É da ouvidoria o papel de expor críticas estruturadas em informações construtivas, de modo a proporcionar uma transformação na dinâmica e no planejamento da entidade. Assim, a ouvidoria torna-se um instrumento da confiança social, fomentando a construção participativa das instâncias decisórias, e não como mero receptáculo de queixas e, eventualmente, intrigas.

Enfrentar a ouvidoria pela perspectiva da cidadania a fortalece enquanto instituição estratégica. É fundamental entender a ouvidoria pública dentro da sua

institucionalidade estratégica: é um meio de fortalecimento da capacidade organizacional da entidade em que atua e um instrumento à serviço do capital social existente na comunidade civil.

Com esse viés, Lorena (2015) aponta para os múltiplos objetivos desta instituição: i) fornecer informações acerca da percepção do cliente sobre os processos, contribuindo para o planejamento estratégico da organização (alinhamento dos processos à estratégia organizacional) e atuar como instrumento de medição da qualidade do serviço por meio da percepção dos usuários (medição e gerenciamento de desempenho); ii) auxiliar na interação entre os outros setores da organização (visão sistêmica da organização); iii) ser um meio de comunicação que representa a “voz do cidadão”, priorizando as necessidades dos clientes (pensamento “de fora para dentro”); iv) ser uma forma de interação de todos os envolvidos em uma dada questão, favorecendo a gestão participativa (cultura participativa de gestão); v) auxiliar na aprendizagem organizacional a partir do momento em que aponta as falhas destacadas nos serviços e estimula correções (aprendizado organizacional); e vi) promover a transparência (acesso à informação e prestação de contas).

Essa compreensão do instituto da ouvidoria a assume como elemento estratégico dentro da estrutura estatal, porquanto a qualifica como aparato específico de captação do discurso e inscrição dele dentro dos procedimentos internos do Estado. Para tanto, é elementar que atue em rede e com garantias institucionais (funcionais e orgânicas) que o revestam com as condições para o exercício da sua importante missão.

Não é de se estranhar, portanto, que as ouvidorias possam ser definidas como uma “instituição híbrida” (Moreira Neto, 2011, p. 64), uma vez que atuam na defesa direta da sociedade, resguardando interesses públicos primários juridicizados. O exercício de sua missão a inclina a uma atividade imparcial e apartidária, orientada para a defesa da sociedade contra o funcionamento autorreferencial da esfera pública.

Por outro lado, para que se alcance uma condição de ampla liberdade, são indispensáveis algumas garantias e requisitos funcionais para o cargo de ouvidor. Embora de difícil consolidação, tendo em vista que a regulamentação das ouvidorias é deixada a cargo de leis orgânicas e atos normativos internos, as ouvidorias brasileiras possuem atualmente características gerais já estabelecidas em muitas organizações públicas.

Progressivamente, o legislador passou a prever em dispositivos normativos as condições necessárias para uma maior transparência pública, estabelecendo prazos, procedimentos, agentes responsáveis e possíveis sanções em caso de descumprimento.

Entretanto, mesmo com a previsão expressa dessas condições, a legislação continuará encontrando obstáculos para sua implementação. A resistência à abertura do Estado para a esfera pública evidenciou o valor das ouvidorias para o desenvolvimento institucional. Trata-se de criar uma cultura organizacional orientada à dialogicidade e à cooperação.

Nesse contexto, assumem-se como objetos de estudo os desafios e oportunidades relacionados à estruturação das ouvidorias brasileiras. Pretende-se com este trabalho delimitar os marcos teóricos de avanço dessa importante instituição e, em seguida, apontar os limites empíricos desse processo de consolidação de uma instância de participação social.

Outrossim, no tocante às produções acadêmicas a respeito da ouvidoria, nota-se uma setorização desta temática. Em reduzidas oportunidades a literatura acadêmica trabalhou o instituto “Ouvidoria” dentro do seu quadro referencial geral. Na maioria dos casos, tratou-se do tema dentro da esfera de algum órgão específico (universidades, secretarias estaduais, polícia, órgãos de controle, entre outros).

Ao debruçar-se sobre a produção bibliográfica em nível de pós-graduação, percebe-se uma desatenção à ouvidoria pública enquanto instituição pública com traços estruturais que lhe qualificam como estratégica para o exercício da cidadania e aperfeiçoamento das políticas públicas. Mediante pesquisa avançada no “Banco de Teses e Dissertações” do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação, realizada no dia 21/02/2024, inserindo-se o filtro temporal (2014-2024) e a ordenação da própria plataforma “relevância”, selecionou-se os primeiros 50 trabalhos¹, cujos dados são compilados resumidamente nos quadros 2 e 3:

Quadro 2 – Levantamento bibliográfico acerca das teses e dissertações sobre as ouvidorias públicas brasileiras por uma perspectiva setorial

| Categoria temática | Categoria acadêmica | Quantidade | Total |
|---------------------------|----------------------------|-------------------|--------------|
| Agência reguladora | Tese | 1 | 2 |
| | Dissertação | 1 | |
| Executivo | Tese | 1 | 8 |
| | Dissertação | 7 | |
| Judiciário | Tese | 1 | 4 |
| | Dissertação | 3 | |
| Ministério Público | Tese | 1 | 2 |
| | Dissertação | 1 | |
| Defensoria Pública | Tese | 0 | 1 |
| | Dissertação | 1 | |

¹ No curso da pesquisa, observou-se que determinadas produções não permitiam o acesso público, ou por negativa do autor em publicizar o trabalho, ou por estar fora do ar o endereço eletrônico da instituição de origem da pesquisa (por exemplo, as produções da Universidade de Brasília - UnB estavam fora do ar).

| Categoria temática | Categoria acadêmica | Quantidade | Total |
|---------------------------|----------------------------|-------------------|--------------|
| Tribunal de Contas | Tese | 0 | 1 |
| | Dissertação | 1 | |
| Saúde pública | Tese | 3 | 11 |
| | Dissertação | 8 | |
| Segurança pública | Tese | 1 | 2 |
| | Dissertação | 1 | |
| Universidade | Tese | 1 | 19 |
| | Dissertação | 18 | |

Fonte: elaboração própria.

Quadro 3 – Compilação dos resumos dos trabalhos acadêmicos sobre as ouvidorias públicas brasileiras selecionados como amostra de estudo

| Categoria temática | Categoria acadêmica | Resumo |
|---------------------------|----------------------------|--|
| Agência reguladora | Tese | Teve como objeto de estudo de caso o Inmetro. Foi realizado um diagnóstico comparativo dos resultados apresentados por sua Ouvidoria. Também foi aplicada a metodologia da Análise de Conteúdo nos registros enviados à Ouvidoria. Como resultado, foi consolidada uma proposta de intervenção com foco na ampliação dos conceitos de transparências e participação social de forma a adequar os trabalhos realizados às necessidades da sociedade (Lombardi, 2018). |
| | Dissertação | Esta tese procurou compreender como ocorrem os processos e os mecanismos de mudança institucional na criação, manutenção ou desmembramento das ouvidorias [...] através de cinco estudos de caso – Anatel, Anvisa, ANTT, Antaq e ANAC. Foi utilizada como modelo teórico propondo a teoria da mudança institucional de Mahoney e Thelen, aliada às formas de ação institucional de Lawrence e Suddaby. [...] Fez-se necessário complementar esta teoria com a contribuição de Lawrence e Suddaby, inserindo o conceito de empreendedorismo institucional. [...] Os procedimentos seguidos para estruturação da pesquisa foram: análise exploratória inicial; seleção dos casos; construção do código de análise; seleção dos documentos, legislação e dos entrevistados; coleta dos documentos e legislação, e aplicação das entrevistas; análise dos documentos, legislação e entrevistas; elaboração dos relatórios de análise. [...] Os resultados das análises demonstram que existe um movimento para a institucionalização das Ouvidorias mediante o tipo de mudança institucional por conversão. Esta tipologia é ilustrada a partir da ação de readequação de antigas instituições a novos propósitos, ou ainda, a definição de novas finalidades para antigas estruturas de uma dada organização. [...] As conclusões apontam ainda que ação institucional comum é a criação de instituições, principalmente mediante o estabelecimento de regras (Gomes, 2014a). |
| Executivo | Tese | O objeto de estudo é a rede de Ouvidorias do Governo do Estado de São Paulo. Realizou-se a coleta de dados por meio de entrevistas com ouvidores e gestores, a análise de documentos, os registros em arquivos e a observação direta. Discute-se o conceito de cidadania [...] e desenvolve-se a compreensão do <i>ombudsman</i> escandinavo [...] que serviu de inspiração à criação do sistema paulista de ouvidorias (Gomes, 2014b). |
| | Dissertação | O objetivo geral do estudo foi conhecer a avaliação de ouvidores e demais servidores de ouvidorias públicas do Poder Executivo federal sobre a adoção do sistema e-Ouv. [...] A coleta de dados empregou levantamento eletrônico, por meio de questionário. Os dados foram tratados com uso de estatística descritiva e análise de conteúdo categorial temática. [...] Os resultados das análises indicaram: bons níveis de concordância dos pesquisados com os fatores avaliados. (Homrich, 2018). |

| Categoria temática | Categoria acadêmica | Resumo |
|--------------------|---------------------|---|
| | | <p>Consiste em um estudo sobre a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais. [...] São apresentados e interpretados os resultados obtidos por meio da análise da descrição do funcionamento da OGE, das características das demandas de informação encaminhadas pelos cidadãos ao órgão e do levantamento realizado em campo por meio de entrevistas com os Ouvidores (Cruz, 2017).</p> <p>Avaliar a contribuição da ouvidoria como instrumento de apoio à gestão do Governo do Ceará, no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2015. Foram realizadas pesquisa documental e entrevistas com representantes do órgão central de ouvidoria do Estado e amostra de 10 unidades setoriais de ouvidoria [...]. Os resultados revelam um sistema de ouvidoria não eficaz, em virtude da pouca utilização de suas informações pelos gestores, de apresentar um índice reduzido de registros de mudanças internas, da não participação da ouvidoria no planejamento do Governo do Estado e o não alcance de suas metas. Contudo, observou-se que ocorreu evolução no processo de capacitação desse serviço, [com] um modelo de gestão em rede, oferece canais de atendimento satisfatórios, possui processo automatizado de atendimento ao usuário, disponibiliza relatórios de gestão (Ludueña, 2017).</p> <p>Discute-se o aumento do número de manifestações e denúncias recebidas pelo Serviço de Inspeção Escolar da Superintendência Regional de Ensino Metropolitano. Foi utilizada como metodologia o estudo de caso, por meio da abordagem qualitativa, com a utilização de questionários e análise documental [...] aplicados aos diretores e inspetores escolares. O plano de ação propõe a definição de ações que permitam que o inspetor possa cumprir todas as suas atribuições (Martins, 2018).</p> <p>Nesse contexto, o objetivo central deste trabalho é analisar como (e se) houve institucionalização da Ouvidoria da cidade de Curitiba como um destes mecanismos de participação social. Foram utilizados materiais bibliográficos e documentais, entrevistas semiestruturadas, um tipo de observação participante e análises de discurso. [...] A atividade da Ouvidoria, por ser precursora, não foi compreendida pelos membros do Legislativo, que a caracterizaram como concorrente. Em mesma direção, o Executivo não lhe reservou o devido espaço político. Na esfera social, características como o curto espaço de tempo, a ausência de estrutura e o impedimento de autopromoção, fez com que o órgão não alcançasse um nível palpável de confiança (Baptista, 2020).</p> <p>Trata-se de uma pesquisa tanto qualitativa como quantitativa alicerçada no Estudo de Caso. [...] A pesquisa foi realizada em duas etapas: [...] uma análise documental dos Relatórios Gerais e mensais das manifestações recebidas pela Ouvidoria Geral de Palmas referentes aos anos de 2016, 2017 e 2018 [...] e uma entrevista realizada junto à Diretora responsável pela Ouvidoria Geral. [...] Os resultados demonstram que a procura pelos serviços prestados pela Instituição é crescente, sendo acionada principalmente pela internet e telefone (Ferreira, 2020)</p> <p>Realizou-se pesquisa de campo com usuários de serviços públicos do município de São Luís e com servidores públicos da municipalidade. [...] Este trabalho apresenta elementos formadores para um novo tipo de ouvidoria pública. [...] Como projeto de intervenção, apresenta-se projeto de Lei para criação de Ouvidoria Pública com competência para mediação e conciliação de conflitos entre o usuário do serviço e o município de São Luís (Silva Neto, 2018)</p> |
| Judiciário | Tese | Analisar as ouvidorias [...] no âmbito do Tribunal do Trabalho de Santa Catarina – TRT-12. [...] Desenvolveu-se o objetivo central do trabalho e a |

| Categoria temática | Categoria acadêmica | Resumo |
|---------------------------|----------------------------|---|
| | | hipótese de que a Ouvidoria ajuda a melhorar a gestão e o diálogo entre este Poder e a Sociedade (Fontana, 2016). |
| | Dissertação | <p>A pesquisa investiga de que forma as demandas formuladas pelos cidadãos perante as ouvidorias instaladas no [...] Judiciário Eleitoral podem caracterizar-se como instrumentos de participação cidadã na gestão pública. Como metodologia, foi utilizada a revisão bibliográfica [...] e são apresentados dados coletados que servem de subsídios para uma melhor compreensão acerca da participação cidadã na gestão pública dos Tribunais Regionais Eleitorais (Laporta, 2021).</p> <p>Vislumbra-se aqui um papel de mediação a ser exercido pelas Ouvidorias, ao atuarem como meio para o diálogo entre o cidadão e os órgãos da Justiça. [...] Mas a pergunta central reside em se verificar se e como esse papel vem sendo desempenhado (Pedron, 2017).</p> <p>Este estudo de caso tem como objetos a análise da reclamação por excesso de prazo na Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina. [...] Duas questões centralizam o debate: (i) qual critério a Ouvidoria deve adotar para aferir se a reclamação por excesso de prazo tem plausibilidade [...] e [...] decidir administrativamente pela resposta direta ou pelo direcionamento da demanda à autoridade judiciária [...]; (ii) se o canal de comunicação direta do usuário com a instituição [...] cumpre os fundamentos da <i>accountability</i>. [...] Testaram-se modelos de aplicação de algoritmo durante o estudo de caso, até chegar-se a uma solução que permitisse à Ouvidoria sair do exame artesanal da reclamação (Damiani, 2018).</p> |
| Ministério Público | Tese | O problema posto é se a Ouvidoria [do MPE-RO] cumpre com efetividade sua função de canal de acesso para a factibilidade das políticas públicas no Estado de Rondônia. [...] Analisados os dados, temos confirmada a hipótese básica no sentido de que a Ouvidoria serve de ferramenta de avaliação das políticas públicas estaduais, reconhecida como importante acesso ao cidadão na efetiva realização dessas políticas, possibilitando maior participação da sociedade, maior eficiência na execução e mais subsídios para a formulação, encontrando-se apta a receber demandas com efetividade, hipóteses variáveis, abrindo espaço conciliatório com resolutividade (Harger, 2019). |
| | Dissertação | A pesquisa tem como objetivo analisar as experiências das Ouvidorias do Ministério Público brasileiro, diagnosticando suas deficiências e problemáticas de atuação [...]. A metodologia adotada baseou-se em levantamento bibliográfico, elaboração de questionário e análise dos dados reportados pelos relatórios da Ouvidoria Nacional do Ministério Público. [...] A partir da análise das metodologias de trabalho e os indicadores de eficiência, apresenta-se proposta destinada a inserir a prática da mediação [...]. Propõe-se, ainda, o aperfeiçoamento na normatização para imprimir uma maior autonomia, independência e unidade na atuação dos Ouvidores, uniformizando forma de investidura nos respectivos cargos e assegurando a exclusividade de sua atuação no órgão (Carvalho, 2017). |
| Defensoria Pública | Tese | Sem resultados. |
| | Dissertação | Este trabalho tem como objetivo apresentar a Ouvidoria Externa como instrumento de ampliação do diálogo entre a população e a Defensoria Pública do Amazonas. [...] Realizou-se pesquisa de campo com Defensores Públicos e Ouvidores Externos das Defensorias Públicas do Brasil, oportunidade em que foi analisada a proposta de implementação de uma Ouvidoria Externa na Defensoria Pública do Amazonas. Conclui-se que a implementação da Ouvidoria Externa na Defensoria Pública do Amazonas trará uma aproximação maior entre a Instituição e sua razão social de existir: os mais necessitados (Norões, 2022). |
| | Tese | Sem resultados. |

| Categoria temática | Categoria acadêmica | Resumo |
|--------------------|---------------------|---|
| Tribunal de Contas | Dissertação | <p>Essa pesquisa contava com algumas questões norteadoras: a primeira é que a ouvidoria é capaz de promover <i>accountability</i>. A segunda se refere à relevância das transgressões reportadas nas contas públicas. A terceira analisa se o aumento do número de denúncias ocorreu em função da digitalização, do anonimato, de mais recursos e de um poder crescente na resolução de problemas. [...] A metodologia [envolveu]: [...] a análise dos documentos e informações disponibilizadas na área da ouvidoria, no portal <i>online</i> do Tribunal de Contas; [...] a análise do relatório elaborado pela equipe da ouvidoria para circulação interna; [...] um período de observação participante; e [...] algumas entrevistas com atores chave da criação e atual funcionamento da ouvidoria. [...] Observou-se que mecanismos de controle social ainda precisam de uma estrutura mais forte e de sua consolidação para promover níveis elevados de <i>accountability</i> (Taffael, 2017).</p> |
| Saúde pública | Tese | <p>O presente trabalho se propõe a estudar a participação dos profissionais da Estratégia de Saúde da Família em um processo de educação – a Ouvidoria Coletiva. [...] Os procedimentos metodológicos são: coleta de dados por meio de Observação Participante e nos Fóruns de Ouvidoria Coletiva, bem como análise dos resultados com base na metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo. [...] Os resultados levaram à concentração da investigação na formação dos agentes comunitários de saúde. Outras definições importantes foram a imposição da discussão de categorias como a dimensão do cuidado e humanização [...]. A Ouvidoria Coletiva tem se mostrado um instrumento importante na construção dos sujeitos, tanto do ponto de vista cognitivo, como social e até mesmo existencial para os agentes comunitários de saúde. (Lima, 2014).</p> <p>A presente tese aborda a análise contextual da saúde no Brasil e o uso da mediação no ambiente hospitalar, acentuando como um importante instrumento de gestão pacífica de conflitos [...]. Trata-se de pesquisa descritiva, documental, estruturada a partir da coleta e sistematização dos dados disponíveis nos Relatórios da ANS, revisão integrativa de trabalhos acadêmicos e entrevista com relatos de casos junto a Ouvidoria da Unimed-Fortaleza. Propõe-se que a mediação, dotada de técnicas de comunicação que fortalecem o empoderamento e autoconfiança dos indivíduos, pode ser uma ferramenta imprescindível para a solução de conflitos em sede de Ouvidoria. [...] Pondera-se também o fundamental papel exercido pelo mediador nesse processo de diálogo, trazendo a compreensão do conflito como algo positivo com poder de transformação. [...] Conclui-se que a mudança de comportamentos e tratamentos adequados dos conflitos sanitários se faz primordial para os âmbitos jurídicos e da saúde (Leite, 2020).</p> <p>Estudou-se as ouvidorias na saúde nos três níveis de gestão: federal, estadual e municipal. Encontrou-se uma diversidade de ações na área de ouvidoria. Percebeu-se uma falta de conceituação do papel da ouvidoria, não entendimento e apoio por parte do gestor a este novo ator social na saúde e desvirtuamento da ação do ouvidor. Frente às questões levantadas, elaborou-se uma proposta de estrutura de ouvidoria na saúde (Spinetti, 2017).</p> |
| | Dissertação | <p>O propósito deste projeto foi analisar o processo de construção e atuação das Ouvidorias na saúde suplementar que teve sua exigibilidade a partir da Resolução Normativa-RN 323/13 da Agência Nacional de Saúde Suplementar- ANS, e entender os desafios, potencialidades e limitações para que as Ouvidorias adquirissem maior relevância para planos privados de assistência à saúde. [...] Entretanto apesar dos avanços trazidos pela Legislação, na prática o cidadão/consumidor parece não se sentir representado pela Ouvidoria e ainda recorre com frequência a outros canais de representatividade como o Judiciário, ANS ou entidades de defesa do consumidor no momento em que precisa se manifestar. Há um ambiente propenso ao conflito na saúde suplementar no Brasil que vem sensibilizando</p> |

| Categoria temática | Categoria acadêmica | Resumo |
|--------------------|---------------------|---|
| | | <p>[os órgãos judiciais e de controle]. As pesquisas demonstraram também que as Ouvidorias são tidas como boas interlocutoras junto às entidades de defesa do consumidor, mas encontram dificuldades em evidenciar e prevenir conflitos dentro das próprias operadoras de saúde da qual fazem parte (Monteiro, 2020).</p> <p>O presente trata-se de um estudo sobre as manifestações da Ouvidoria da Saúde do Município de Maringá [...]. Os resultados deste estudo revelaram que a ouvidoria foi efetiva ao cumprir com o seu papel quanto ao recebimento e tratamento das manifestações dos cidadãos [...]. Por outro lado, não foi efetiva em relação à maior parte das demandas de forma coletiva, isso porque subutilizou os dados e as informações trazidas pelos manifestantes, como também não divulgou os relatórios gerenciais, ações e serviços, de forma satisfatória, para o Conselho Municipal de Saúde e para outras instâncias de controle social como também para a população. Os dados também denotam que a ouvidoria não foi efetiva no estabelecimento do diálogo com um dos seus principais parceiros no controle social, mostrando o quanto foi insuficiente a intercomunicação com o conselho municipal, apontando uma atuação subordinada aos interesses dos gestores em detrimento aos manifestantes, incorrendo na falta de transparência e no acionamento da <i>accountability</i> (Inque, 2016).</p> <p>Este trabalho pretende propor um modelo de avaliação do grau de institucionalização das ouvidorias - de forma específica das ouvidorias em saúde - a fim de identificar quais variáveis influenciam positiva ou negativamente a sua consolidação [...]. Para isso, este trabalho realiza uma revisão conceitual e história sobre o instituto ouvidoria pública; analisa o seu papel e conceituação, enquanto mecanismo de <i>accountability</i> e, cria um instrumento de diagnóstico capaz de mensurar o índice e nível de institucionalização das ouvidorias públicas em saúde, a partir dos instrumentos normativos que regulam a sua atuação (Nabas, 2016).</p> <p>O objetivo dessa pesquisa foi avaliar a Ouvidoria como ferramenta de escuta e planejamento na gestão municipal em saúde em Redenção, Ceará. Tratou-se de um estudo comparativo e analítico [...]. Utilizamos a pesquisa de satisfação realizada em todas as Equipes de Saúde da Família (ESF) do Município de Redenção (11 equipes), mais as demandas que entraram na ouvidoria [...]. Percebeu-se neste estudo, que a Ouvidoria do SUS ajuda na elaboração de estratégias que possam subsidiar o gestor do serviço no tocante ao planejamento, efetividade e eficiência das ações de saúde (Gonçalves, 2017).</p> <p>O estudo relata todas as manifestações dos usuários [...] da Ouvidoria Geral do Estado do Rio de Janeiro [...] nos anos de 2014 e 2015. Trata-se de um estudo descritivo, do tipo documental, de abordagem quantitativa, utilizando como fonte de dados fixos estes relatórios informatizados disponibilizados pela Ouvidoria SUS [...]. Discute-se que os dados podem servir como um instrumento facilitador aos gestores para as tomadas de decisão tendo por base as informações geradas pela Ouvidoria SUS [...]. Conclui-se que a Ouvidoria atua como um instrumento que possibilita a avaliação permanente dos serviços de saúde e fortalece o controle social (Abrantes, 2017).</p> <p>O presente estudo visa analisar a Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde de Resende - Rio de Janeiro [...] Esta pesquisa representa um estudo de caso, do tipo exploratório, baseado na abordagem qualitativa e quantitativa. [...] A coleta de dados resultou da entrevista semiestruturada com dez usuários que acessaram a Ouvidoria no período de agosto de 2010 a agosto de 2015 selecionados por meio de protocolos sorteados no sistema OuvidorSUS; de</p> |

| Categoria temática | Categoria acadêmica | Resumo |
|--------------------|---------------------|---|
| | | <p>documentos como livro de registro e relatório gerencial da Ouvidoria, atas do Conselho Municipal de Saúde e das manifestações classificadas como solicitações, reclamações, denúncias, elogios, informações e sugestões, extraídas do banco de dados do sistema informatizado OuvidorSUS do Ministério da Saúde, no mesmo período [...]. A pesquisa evidenciou que a Ouvidoria de Saúde de Resende representa um espaço de participação social que não considera a sua dimensão política, em que o cidadão tem clareza de que a sua participação deve interferir no processo decisório das políticas públicas de saúde [...]. O tema Ouvidoria ainda é muito novo, sobretudo no setor público, onde a escassez de trabalhos produzidos e a incipiência de pesquisas científicas nesta área corrobora a necessidade deste estudo, (Martins, 2016).</p> <p>Realizou-se uma pesquisa exploratória-descritiva com abordagem qualitativa, para tanto foram entrevistados 15 gestores municipais de saúde nos seus respectivos municípios [...] Os resultados demonstraram que apesar do avanço legislativo [...], ainda é incipiente a manifestação da população [...], bem como o desconhecimento por parte dos gestores municipais de saúde [...]. Neste contexto, evidencia-se um descompasso entre o discurso promotor dessa participação e as práticas implementadas (Carvalho, 2015).</p> <p>O objetivo desta pesquisa consiste em entender o papel das Ouvidorias na gestão dos conflitos em saúde suplementar [...] uso de técnicas de mediação virtual durante o processo de comunicação com o beneficiário e da criação de um ambiente de construção de consenso no âmbito das Operadoras de Planos de Saúde [...]. Com base nas pesquisas realizadas e objetivando um melhor tratamento dos conflitos em saúde suplementar, propõe-se o modelo “ouvir para cuidar” às Ouvidorias das Operadoras de Planos de Saúde no Estado do Ceará, com a utilização de técnicas de mediação virtual e a criação de um fórum de discussão interna para a construção de consensos (Souza, 2022).</p> |
| Segurança pública | Tese | O papel da política em uma sociedade democrática é auxiliar os cidadãos e fazer com que todos observem a lei. Por isso mesmo, a atividade policial não deve estar acima das leis. Como toda instituição republicana, a polícia deve prestar contas de suas atividades [...]. A expediência das ouvidorias de polícia mostra que a sua instalação faz diferença. As ouvidorias são instituições que incentivam a participação dos cidadãos (Comparato, 2015). |
| | Dissertação | O trabalho em tela tem como principal interesse analisar o funcionamento e as representações acerca do trabalho desenvolvido pela “Ouvidoria das UPPs”. [...] De modo geral, buscou-se compreender quais dificuldades os policiais envolvidos com a “Ouvidoria das UPPs” encontravam para a implementação de uma política de segurança pública que valorizasse ideias como participação e <i>accountability</i> . Argumenta-se que, a despeito da expectativa de que ouvidorias devessem atuar no campo do controle externo, a “Ouvidoria das UPPs” [...] funciona basicamente como um serviço para realização de denúncias de crime organizado (Araújo, 2018). |
| Universidade | Tese | De natureza qualitativa, a pesquisa fez uso do estudo de caso, desenvolvida no âmbito da ouvidoria da Universidade de Brasília. Para a produção de dados, foram realizadas análises documentais e entrevistas com três grupos de atores envolvidos no processo de ouvidorias: estudantes, servidores e gestores. [...] Conclui-se que as ouvidorias constituem espaços da esfera pública que possibilitam a participação da população na discussão das normas [...] e na resolução de conflitos, formando uma estrutura social fundada em uma noção de cidadania participativa que potencializa a circulação do poder [...] e qualificando a fala dos indivíduos (Marques, 2015). |
| | Dissertação | Este trabalho tem o objetivo analisar a atuação das ouvidorias públicas de instituições federais de ensino superior (IFES) na participação cidadã. [...]. |

| Categoria temática | Categoria acadêmica | Resumo |
|--------------------|---------------------|---|
| | | <p>A metodologia proposta tem natureza quali-quantitativa, parte de revisão teórica dos temas centrais da pesquisa, levantamento documental aplicação de questionário dirigido às ouvidorias públicas das instituições federais de ensino superior em nível nacional [...]. Os resultados do estudo demonstram que [...] faltam normas que padronizem as regras de atuação [...]. Ademais, os dados revelam que as TICs amplificam o acesso dos cidadãos que desejam interagir com o Estado através da ouvidoria (Rodrigues, 2018).</p> <p>Este estudo se propôs a descrever e avaliar o trabalho da ouvidoria da Escola de Administração da UFBA. [...] Traça-se um panorama da visão atual (pesquisa de satisfação) e expectativa da comunidade (discentes, técnicos, docentes e gestores). [...] Este estudo tem o corte temporal de julho de 2016 a outubro de 2019. Um fator de relevância [...] é um bom cumprimento no prazo das respostas. Outro dado relevante encontrado na pesquisa foi a falta de divulgação adequada das atividades e trabalho da ouvidoria como fator principal que explica o baixo acionamento da ouvidoria da Escola. [...] A comunidade informou que tem maior segurança em uma ouvidoria que compartilha fisicamente o mesmo local de vivência do que em uma ouvidoria geral (Assis, 2021).</p> <p>Este estudo visa [estudar] os processos institucionais do IFNMG por meio dos canais de interlocução e-SIC e Ouvidoria. [...] Por meio de pesquisa documental e de questionários respondidos pelos gestores demandados, baseado em uma abordagem qualitativa, foi possível classificar as demandas dos cidadãos e identificar as que tinham possibilidade de promover mudanças (Silva, 2018).</p> <p>Este trabalho teve como objetivo analisar o que vem sendo e o que ainda pode ser feito para que a Ouvidoria da UFCG influencie efetivamente na melhoria da gestão e no controle social na entidade. Para tanto, um diagnóstico organizacional foi produzido em três partes [pesquisa de opinião]: quadro de serviços, quadro processual e opinião dos atores sociais envolvidos com o fenômeno [...]. Destacaram-se as seguintes propostas de intervenção: a sistematização de pesquisas de satisfação contínuas; o registro mais preciso das demandas recebidas [...] e o fomento a uma participação social voltada ao controle das políticas públicas por parte da gestão universitária. Tal fomento se concretizaria através de audiências, conferências e fóruns públicos (Oliveira, 2016).</p> <p>A presente pesquisa teve o propósito de investigar a atuação da Ouvidoria Geral da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) [...]. Foi realizada uma pesquisa qualitativa a partir do procedimento técnico do estudo de caso, com utilização de análise documental, observação espontânea e aplicação de entrevistas. [...] Esse estudo traz a percepção de cidadãos que utilizaram os serviços do órgão (Alves, 2014).</p> <p>O presente estudo tem por objetivo observar o funcionamento da Ouvidoria da Universidade Federal Fluminense a fim de identificar se o órgão funciona como mecanismo de governança e <i>accountability</i>. No desenvolvimento da pesquisa, foram analisados os relatórios divulgados pela ouvidoria da UFF e os relatórios disponíveis no Painel Resolveu?, no período de 2017 a 2020, realizou-se também a aplicação de um questionário à comunidade acadêmica [...]. Foi produzido um relatório técnico no intuito de contribuir para a melhoria dos serviços prestados pela Ouvidoria da UFF (Zimmermann, 2022).</p> <p>O presente trabalho tem por objetivo compreender o papel das ouvidorias universitárias das Instituições Federal de Ensino Superior do país [...]. Utilizou-se no processo de pesquisa o estudo documental e bibliográfico,</p> |

| Categoria temática | Categoria acadêmica | Resumo |
|--------------------|---------------------|---|
| | | <p>além das legislações de criação das ouvidorias universitárias brasileiras e as cartas dos encontros do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários. Conclui-se que a questão da autonomia plena das ouvidorias é algo ainda a ser construído (Santana, 2017).</p> <p>A presente pesquisa tem como objetivo analisar se a ouvidoria da Universidade Federal da Paraíba tem atuado como instrumento que possibilite a participação e controle social da comunidade acadêmica na gestão universitária. [...] A pesquisa foi classificada como qualitativa [...] e cuja coleta de dados foi feita através da análise documental de manuais de instrução da Controladoria Geral da União (CGU) e do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), relatórios de gestão emitidos pela Comissão permanente de avaliação (CPA) e pela ouvidoria da UFPB, assim como pela aplicação de entrevistas semiestruturadas com docentes, servidores, técnico-administrativos, discentes e com o ouvidor da UFPB. [...] Os resultados apontaram que a ouvidoria possui problemas relacionados à infraestrutura, falta de avaliação de atividades e escassez de ações de divulgação quanto a sua existência e função (Santos, 2019).</p> <p>A presente pesquisa tem como objetivo geral compreender como ocorre a atuação da ouvidoria da UFCA sob a perspectiva estratégica em inter-relação com o nível estratégico da universidade. A metodologia caracteriza-se por uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva. Quanto aos meios da coleta de dados, a pesquisa classifica-se em documental e de campo, configurando-se em um estudo de caso. A análise de dados ocorreu pela análise textual e das falas por meio da análise de similitude, utilizando o software Iramuteq. [...] Os resultados são conclusivos sobre a gestão dos serviços ao apontar um distanciamento entre o que está posto nos documentos institucionais e a operacionalização dos serviços, principalmente no que se refere a publicização dos dados (Moraes, 2023).</p> <p>A pesquisa documental e a utilização de três bancos de informações: [...] (i) consulta aos sites de todas as autarquias da amostra [...] com números absolutos e média; (ii) o “Painel Resolveu?” disponibilizado pela CGU com resultados advindos do sistema “e-Ouv”, onde foram feitas pesquisas individualizadas de cada uma das instituições relativas aos anos de 2016 a 2018 e os resultados foram apresentados por unidade de análise, por região e por rankings, através de números absolutos, relativos, em percentual, por média e por análise de conteúdo e; (iii) microdados disponibilizados pela CGU. [...] Conclui-se, portanto, com base na análise dos três bancos de dados consultados, que os canais de comunicação das Ouvidorias das autarquias federais de ensino apresentam um desempenho solidificado, especialmente após a implantação do e-Ouv (Oliveira, 2019).</p> <p>O objetivo deste trabalho, portanto, é observar as práticas de medição de desempenho adotadas pelas ouvidorias públicas das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Para tanto, o método de pesquisa adotado foi um levantamento de campo (<i>survey</i>) realizado nas ouvidorias públicas das IFES. Os resultados demonstram que o uso de tais práticas de medição de desempenho ainda é incipiente [...] entretanto se observa que a adoção destas práticas contribui para o aprimoramento da gestão pública e para o controle e participação social nas IFES (Silva, 2018).</p> <p>O resultado do trabalho é uma proposta de regimento interno com foco principal na transformação institucional da Ouvidoria por meio de um desenho que a desloque de seu estágio de subordinação e submissão. [...] Espera-se que com a adoção do modelo proposto a ouvidoria exerça a crítica social ao sistema administrativo, supere a dominação patrimonialista dentro</p> |

| Categoria temática | Categoria acadêmica | Resumo |
|--------------------|---------------------|---|
| | | <p>do espectro de uma gestão pública participativa com acesso pleno do cidadão (Malta Júnior, 2016).</p> <p>O desafio atual não é mais de como se processa a gestão das ouvidorias, mas saber qual o impacto desse instituto para a melhoria da prestação dos serviços públicos. [...] Trata-se de estudo de caso e teve como objetivos analisar a atuação da ouvidoria da Universidade Federal de Sergipe (UFS). [...] Quanto à metodologia, a pesquisa é descritiva, explicativa, bibliográfica, documental e de campo. A amostra foi definida como não probabilística por acessibilidade. Quanto às técnicas de coleta de dados utilizou-se o questionário, artefatos como formulário de manifestações, relatórios de gestão da UFS e da Ouvidoria [...]. Os resultados revelaram que há uma dissonância entre a política de comunicação declarada nas normas, a percebida pela comunidade interna e a praticada pela Ouvidoria e pela Universidade. Principais problemas identificados: (a) ausência de percepção clara sobre as mudanças provocadas pela ação da Ouvidoria; (b) não há estímulo à promoção do controle social pelo atraso e/ou ausência de resposta às demandas; (c) falta gestão das ações da Ouvidoria; e (d) há carência de apoio político-institucional (Martins, 2016).</p> <p>Neste trabalho, o objetivo geral foi realizar um diagnóstico do funcionamento da Ouvidoria Geral da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). [...] Foi adotada uma metodologia [...] com abordagem mista, quali-quantitativa. [...] Aplicou-se questionário semiestruturado para investigar as percepções da comunidade interna da universidade quanto ao conhecimento e utilização da ouvidoria. Os resultados apontam que [...] há instabilidade, descontinuidade e baixa autonomia na atuação da ouvidoria. Os dados também apontaram que a ouvidoria é pouco conhecida pela comunidade universitária. Ainda assim foi considerada como um órgão importante pela maioria dos pesquisados. [...] As propostas de intervenção e melhoria dizem respeito a regulamentação; comunicação e divulgação; infraestrutura e canais de atendimento; pessoal e capacitação; e boas práticas de governança pública (Gomes, 2019).</p> <p>A pesquisa realizada se propôs a apresentar uma proposta de criação e minuta de normatização de uma Câmara de Tratamento Consensual dos Conflitos, vinculada à Ouvidoria Pública da Universidade Federal do Tocantins, gerida pelo Ouvidor Geral, que possa atender a toda comunidade acadêmica. A pesquisa foi realizada a partir da abordagem qualiquantitativa, através de análise documental dos dados das manifestações realizadas pelos cidadãos na Ouvidoria Pública da UFT, no período de 2015 a 2018, com foco nas que tinham como partes antagônicas professores e alunos [...] Pudemos ainda [...] definir a utilização em casos de divergências da mediação e conciliação, conforme recomenda o novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público (Rodrigues, 2020).</p> <p>Esse estudo propôs responder como as ouvidorias universitárias públicas podem se estruturar para a adequação ao Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública da CGU [...]. A pesquisa foi desenvolvida de maneira qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica e levantamento por meio de entrevistas semiestruturadas com seis ouvidores de instituições federais de ensino superior. [...] A maior ocorrência em relação às fragilidades e motivos da não adequação é a falta de quantitativo adequado à composição da equipe ouvidora. No segmento universitário essa adequação pode ser amenizada pela cooperação entre os diversos departamentos de pesquisa como o envolvimento de projetos de extensão. O público discente é um diferencial que além de enriquecer sua formação</p> |

| Categoria temática | Categoria acadêmica | Resumo |
|---------------------------|----------------------------|---|
| | | <p>acadêmico ainda pode propiciar a adequação ao MMOuP com custos reduzidos, servindo de modelo para outros segmentos (Amorim, 2022).</p> <p>O presente trabalho objetiva a investigação de quatro ouvidorias públicas universitárias [...]. O estudo aborda duas universidades Estaduais, UNICAMP e UEL, e duas universidades Federais, UFES e UnB. Para produção e coleta de dados foram realizadas visitas técnicas, análises documentais, avaliação dos relatórios de gestão e dos regimentos internos de cada Ouvidoria, aplicação de dois questionários semiestruturados e levantamento de projetos. [...] Concluiu-se que as Ouvidorias universitárias pesquisadas têm comprometimento com a democracia, são cientes do papel da Ouvidoria na escuta qualificada de cada cidadão (Silva, 2020).</p> <p>Este estudo propõe a aplicação da técnica de Análise Multicritério de Apoio à Decisão com o objetivo de apoiar os gestores da instituição na definição do nível alvo da maturidade de sua ouvidoria. [...] O estudo resultou na construção de um modelo multicritério para o atendimento do objetivo proposto, validado pelos decisores do instituto, e pelo qual foi possível diagnosticar a atual maturidade básica da ouvidoria da instituição e apoiar a definição de seu nível alvo sustentado, a partir das perspectivas dos seus gestores (Alves, 2023).</p> |

Fonte: elaboração própria.

Desse modo, também pelo prisma acadêmico é pertinente a escolha deste objeto de pesquisa. Da ausência de pesquisas que trabalhem de maneira ampla a ouvidoria pública surge a possibilidade de aprofundamento do conhecimento sobre essa temática, dando-lhe uma perspectiva institucional. Há, como visto, uma carência bibliográfica nesse sentido.

Além disso, não há uma produção expressiva sobre ouvidoria adotando como escopo de pesquisa o universo dos municípios do Tocantins. Na medida em que o resultado a ser alcançado identificará os limites e as oportunidades de melhoria desta instituição no contexto local, os seus achados servirão também como um importante diagnóstico da realidade tocantinense. Assim, a proposta de tese não apenas se justifica pela pertinência, como também por sua originalidade, chegando-se ao seguinte problema de pesquisa.

1.2.2 Problema

Com essa perspectiva local e tendo por norte a questão atinente à estruturação adequada ao funcionamento das ouvidorias públicas brasileiras como meio de canalização das demandas cidadãs, chega-se à seguinte pergunta: em que medida houve a institucionalização das ouvidorias públicas nos municípios tocantinenses tornando-as um

instrumento de controle social da administração pública para o aprimoramento dos programas de ação governamental?

1.2.3 Objetivos da pesquisa

O objetivo geral desta pesquisa é o de analisar o perfil de institucionalização das ouvidorias públicas nos municípios tocaninenses. Os objetivos específicos da pesquisa são os seguintes:

- a) descrever o modo de desenvolvimento da cidadania brasileira em seu processo ainda inacabado;
- b) analisar os conceitos do instituto do *Ombudsman* e as suas múltiplas formas de estruturação;
- c) examinar a forma como o ordenamento jurídico brasileiro estruturou as ouvidorias na esfera pública, identificando os limites e as oportunidades de melhoria desta instituição no contexto local;
- d) aplicar categorias de análise às ouvidorias dos municípios tocaninenses que permitam aferir o perfil de institucionalização das ouvidorias no tocante à estrutura e funcionamento, servindo de plataforma de pesquisa a outras unidades federativas, para comparação de dados, bem como para aprofundamento metodológico em cada campo pesquisado.

1.2.4 Estrutura dos capítulos

A fim de estudar a aludida questão, essa tese é organizada em cinco capítulos. O primeiro deles diz respeito à introdução e considerações sobre o problema de pesquisa e seus objetivos. É uma parte importante do trabalho porque contextualiza e esclarece a direção a ser tomada no decurso da produção da futura tese. Por meio dos aspectos introdutórios será possível identificar as razões pelas quais essa temática merecerá um estudo aprofundado.

O segundo capítulo diz respeito ao capital social. Será abordada a construção da cidadania no Brasil e as peculiaridades do ambiente democrático brasileiro. O propósito desse campo é o de trabalhar conceitos-chave da pesquisa no que diz respeito às relações criadas no ambiente coletivo, a saber, seus vínculos de cooperação e confiança, ou a ausência deles, dando-se enfoque ao contexto brasileiro. Além disso, serão abordadas as

transformações das estruturas da administração pública. De uma perspectiva burocrática, passa-se a outra, gerencial, e, em seguida, à democrática, denominada Nova Gestão Pública (Paula, 2005). Entender esses paradigmas permite compreender as possibilidades de estruturação e atividade das ouvidorias dentro de um quadro de referência mais amplo.

O terceiro capítulo é dedicado inteira e diretamente às ouvidorias públicas. Primeiro, abordar-se-á os contornos do instituto do *Ombudsman*, de modo a identificar eventuais proximidades e diferenças. Ainda no mesmo capítulo, na sequência, será analisado os contornos do instituto da ouvidoria. Para tanto, será abordada a sua origem, o seu processo de consolidação orgânica e as características gerais admitidas ao respectivo órgão.

O quarto capítulo abrangerá a pesquisa empírica. Assim, haverá a descrição da metodologia utilizada e os resultados alcançados. Assim, a estratégia metodológica envolveu a segmentação do trabalho em duas partes interdependentes: teórica e empírica. Para tanto, empreendeu-se, em um primeiro momento, uma pesquisa bibliográfica, mediante um estudo analítico. Em seguida, realizou-se um estudo empírico de tipo documental, tendo como técnica de pesquisa a análise de conteúdo e categorização. No referido capítulo metodológico, serão indicados os métodos, procedimentos e técnicas de pesquisa, sendo apresentada a caracterização da pesquisa, a estruturação e validação do instrumento de coleta de dados, os procedimentos de coleta e análise dos dados e a caracterização da amostra.

Em seguida, no quinto capítulo, serão apresentados os dados obtidos, dando-se um tratamento particularizado ao fenômeno da ouvidoria dentro do universo municipal tocantinense. Com base nas discussões empreendidas neste, e nos demais capítulos, será proposto a conclusão no capítulo seguinte.

2 CAPITAL SOCIAL, ESFERA PÚBLICA E FORMAÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

Cidadania é um conceito multifacetado que engloba não apenas os direitos e deveres formais reconhecidos por uma sociedade, mas também a participação ativa e responsável dos indivíduos na vida coletiva. Vai além da mera condição legal, sendo fundamentado na noção de pertencimento e coletividade.

Ser cidadão implica não apenas usufruir dos direitos civis, políticos e sociais garantidos pela lei, mas também contribuir para o bem-estar comum, respeitar os direitos alheios e envolver-se na construção e aprimoramento das instituições democráticas. Dentro desse panorama geral, encontram-se duas categorias complementares: a cidadania formal e material.

A cidadania formal refere-se aos direitos e responsabilidades que são reconhecidos legalmente a todos os membros de uma sociedade, independentemente de sua origem, raça, gênero ou posição social. Estes direitos são garantidos pela legislação e pelas instituições do Estado, incluindo o direito de votar, de ser votado, de liberdade de expressão e de acesso à justiça. Por outro lado, a cidadania material vai além da mera existência legal desses direitos, envolvendo sua efetivação na prática. Ela se relaciona com a garantia de condições sociais, econômicas e culturais que permitam o pleno exercício desses direitos, como acesso a serviços de saúde, educação de qualidade, emprego digno e moradia adequada. Assim, a cidadania material busca assegurar a igualdade substancial entre os cidadãos, promovendo a justiça social e a inclusão.

Portanto, a cidadania é um processo dinâmico que requer não apenas o reconhecimento formal, mas também a prática constante de valores como solidariedade, igualdade e justiça. A sua construção ocorreu de maneira particular nas diversas sociedades, bem como a sua concepção continua a evoluir, à medida que as sociedades enfrentam novos desafios e buscam formas de promover a participação democrática, a inclusão social e a justiça para todos os seus membros. De modo a apreender melhor o fenômeno, cabe discorrer de maneira aprofundada sobre a caracterização do conceito de cidadania e, em seguida, o seu modo de construção no Brasil.

Antes, contudo, a fim de dar um tratamento aprofundado à temática, convém aprofundar o exame do que se entende por esfera pública. A compreensão da cidadania é possível somente dentro de um horizonte de análise que compreenda também as várias camadas de interação dos indivíduos.

Outrossim, o debate a respeito da configuração institucional das ouvidorias públicas no contexto mais amplo das democracias modernas não prescinde do delineamento, ainda que superficial ou incompleto, de uma relação com o conceito de esfera pública no marco da política deliberativa. Neste sentido, empreende-se uma abordagem descritiva do quadro teórico subjacente à concepção do modelo discursivo do espaço público, como condição estrutural à compreensão do papel das ouvidorias na perspectiva da democracia deliberativa.

2.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONCEITO E FORMAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA

O tratamento teórico inicial acerca da formação de espaços comunicativos que dão origem a elementos deliberativos reconduz à formação de públicos burgueses no capitalismo mercantil da Inglaterra e França nos séculos XVII e XVIII (Avritzer, 2023, p. 17-18). Essa esfera pública burguesa, na acepção de Habermas (1989, p. 42) se apresenta como a esfera de pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esse espaço público regulamentado politicamente, mas direcionado contra a própria autoridade a fim de discutir com ela as leis gerais de intercâmbio em uma esfera privada, publicamente relevante. Sob o enfoque dessa matriz liberal, a ideia de espaço público [entre a esfera privada e o Estado] assume um viés de desconfiança (Rosanvallón, 2007), na medida em que incorpora a pretensão de controlar o exercício do poder estatal, submetendo, através da prestação de contas, as decisões da autoridade estatal à crítica racional (Avritzer; Costa, 2004, p. 705).²

De efeito, Arendt, ao tratar do “surgimento do social”, reporta-se à diferenciação institucional das sociedades modernas em dois âmbitos: o político, por um lado, e o mercado econômico e a família, por outro. Como resultado dessas transformações, os processos econômicos que até então estavam confinados ao “reino sombrio do lar” emancipam-se e tornam-se assuntos públicos (Benhabib, 1992, p. 90).³ A este respeito,

² Conforme assinala Avritzer (2004), a propósito dessa etapa inicial de formulação teórica, duas transformações dão os contornos à construção do espaço público burguês: primeiro, a emergência do espaço público vincula-se ao desacoplamento da capacidade reflexiva do indivíduo da esfera dos interesses materiais (associados à economia doméstica); segundo, a mudança na relação da burguesia com o poder, na medida em que a demanda por rendição de contas serve para conferir caráter público às relações entre Estado e sociedade.

³ O sentido arendtiano dado à conformação da esfera pública, aduz Benhabib (1992, p. 93), se associa à visão segundo a qual tal espaço emerge onde e quando “pessoas agem juntas em concerto”, tornando-se um caminho à liberdade. Em outros termos, alude-se à ação comum coordenada através de discurso e persuasão, cuja efeito central é a colocação de itens na agenda de debate público.

Taylor (2000, p. 276) se refere ao desenvolvimento de formas sociais em que a sociedade pode funcionar fora do âmbito do Estado, de modo “extrapolítico”, como conseqüência da liberdade na tradição liberal ocidental, promovendo um discurso da razão sobre o poder e a ele dirigido, e não advindo do poder [político].

Nada obstante, introduziu-se a possibilidade de uma relação argumentativa crítica com a organização política, abrindo uma nova forma de conexão entre racionalidade e participação, embora as arenas de interlocução, neste momento, carecessem de maior permeabilidade no tocante à integração de todos os atores sociais possivelmente concernidos, sobrelevando-se as assimetrias de poder que marcam os processos de constituição do espaço público burguês.

Logo se tornaram claras, todavia, as limitações sociológicas dessa abordagem original, diante das características excludentes sob as quais se erguia a estrutura social burguesa oitocentista, o que restou reconhecido por Habermas (1992, p. 427) como um fator de ignição para a revisão da proposta analítica sobre o conceito de esfera pública – e a construção da opinião pública, de sorte que o potencial de autorregulação contido numa esfera pública em expansão envolva, necessariamente, “amplos direitos de comunicação e de participação exercidos em público por indivíduos privados” (Avritzer, 2023, p. 19).

Tal pretensão ampliadora se projeta, no âmbito empírico, na evolução do papel desempenhado pelo Estado a partir do século XX, a fim de endereçar as carências materiais associadas a uma conjuntura que combina industrialização, urbanização e absentismo estatal. Sob o estado de bem-estar social, coloca-se, pois, em discussão o sentido de autorregulação econômica de uma sociedade de mercado organizada segundo o direito privado, que fundamenta a separação (ou mesmo a contraposição) entre a sociedade civil e o Estado. Segundo Habermas (2014, p. 57), o entrelaçamento entre Estado e economia (*welfare*) remove o fundamento do modelo social do direito privado burguês e da compreensão liberal dos direitos fundamentais, como direitos “de defesa” em face do poder estatal.

Assim, conforme alude Pizzio (2009, p. 188), evidencia-se a insuficiência do governo e mercado como instâncias sócio-políticas para solução dos desafios que emergem nas sociedades modernas, revelando-se indispensável o fortalecimento da sociedade civil e a sua integração ao governo e aos negócios, mediante a articulação de uma política deliberativa. Opera-se, portanto, a releitura das relações entre a sociedade civil e o Estado, a partir da reconfiguração do papel do Poder Público no impulsionamento

de valores ligados ao igualitarismo, caros a uma democracia substantiva, para além do predicado básico da premissa majoritária das democracias formais.

Na esteira da constatação acerca da insuficiência dos processos neoliberalizantes para a formação de sociedades inclusivas, diante da sobrevalorização do mecanismo de mercado como uma dissimulação do fomento à desigualdade sob a retórica eficientista, revigora-se a demanda por espaços verdadeiramente deliberativos, que logrem promover a integração produtiva da sociedade civil aos fóruns de decisão. Assoma-se a esse panorama sócio-político, máxime no caso dos países latino-americanos, o esforço de transição às novas democracias que sobrevieram ao autoritarismo da segunda metade do século XX, ao que também se associa uma demanda por aprofundamento de participação e ingerência nos assuntos públicos. A respeito da realidade brasileira, convém recorrer à citação de Pizzio (2009, p. 189):

Na medida em que se estabelece a convivência entre interlocutores portadores de interesses diferenciados, surgem espaços regulados democraticamente para administração de conflitos e para a construção de consensos, experiências essas que podem instaurar espaços de construção de uma dimensão propriamente pública na sociedade brasileira, distinta da regulação produzida pela lógica estrita do Estado ou do mercado.

Reside então, nas interseções entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, o movimento que viabiliza a construção da democracia (Avritzer; Costa, 2004, p. 704). A dinâmica que informa o entrelaçamento dessas instâncias e que reconduz à legitimidade democrática da organização política adere à prática discursiva – à consumação empírica de espaços de comunicação abrangentes e inclusivos que, ao lado do arranjo institucional formal das democracias (eleições livres, parlamento ativo, liberdade de imprensa), concorre para a articulação da vontade coletiva.

Sob a moldura dessa concepção comunicacional da formação racional da vontade coletiva é que se pode aduzir que o espaço público deixa de ser compreendido como um espaço de competição por aclamação e prestígio entre uma elite política; mas é visto democraticamente como a criação de processos através dos quais todos aqueles afetados por regras sociais gerais e por decisões políticas coletivas podem conceber ideias comuns que permitam influir na sua formulação, estipulação e adoção. De efeito, a noção de ideia comum encontra eco na definição sugerida por Taylor, o qual descreve a esfera pública como “o *locus* de uma discussão que engaja potencialmente todos (embora no século XVIII se dissesse que envolvia apenas a minoria educada ou “ilustrada), de modo que a sociedade possa chegar a uma ideia comum acerca de questões importantes” (2000, p.

281)⁴. Nela são elaboradas as concepções racionais que, sem a mediação da esfera política, devem ser normativas para o governo.

A interação legal de grupos, associações e movimentos sociais, no seio dessas esferas, tematiza novas questões e estabelece fluxos comunicativos a serem considerados nas instâncias decisórias. O espaço público, neste sentido, opera como mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o Estado e o sistema político de outro.

Com efeito, haverá tantos públicos quanto sejam os debates gerais a respeito das questões de interesse coletivo. Assim, a democratização nas sociedades contemporâneas se traduz no aumento das esferas públicas autônomas por via das quais se opera a “conversação entre iguais” (Gargarella, 2021), a qual transcende a dicotomia entre a política majoritária e as garantias constitucionais de liberdade civil (os direitos liberais de defesa contra os abusos do Estado)⁵. Fala-se, então, nas esferas policêntricas (Habermas, 2014, p. 62) ou espaços comuns metatópicos (Taylor, 2000, p. 282).

O público, mediatizado pelas organizações, deve pôr em movimento, por meio delas mesmas, um processo crítico de comunicação pública (Habermas, 2014, p. 64). As associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, enquanto estruturas de comunicação da esfera pública que formam o núcleo institucional da sociedade civil, capturam problemáticas da esfera privada transferindo-as para a esfera pública e fazendo com que surjam temas de interesse coletivo. Tais grupos levam adiante a canalização dos fluxos comunicativos tematizados no mundo da vida para a esfera pública, exercendo influência sobre a política através de mensagens que percorrem os mecanismos institucionalizados do Estado, alcançando as instâncias decisórias (Pizzio, 2009, p. 192).

O recurso ao diálogo perene como condição de legitimação extrapola noções mais clássicas atreladas à soberania popular, tais como a de “vontade geral” rousseauiana, como modelo agregativo de vontades individuais, ou mesmo a de “razão pública livre”, de Rawls, no sentido de razões compartilhadas sobre normas sociais, pois que aloca a legitimidade democrática nos procedimentos discursivos e críticos que subjazem à formação da racionalidade coletiva, e como os arranjos institucionais podem facilitar,

⁴ Importa aludir à papel da esfera pública cogitado por Taylor (2000, p. 276), no sentido da autojustificação da sociedade moderna como sociedade livre, autogovernada, na medida em que (1) as pessoas formam livremente suas opiniões, tanto individualmente como em termos de uma ideia comum, e (2) essas ideias comuns importam – elas de alguma maneira agem sobre o governo ou o controlam.

⁵ Habermas (2014, p. 50) esclarece o ponto: “O Estado põe os indivíduos e a sociedade em liberdade civil, e nela os mantém criando e assegurando uma nova ordem jurídica universal, porém os indivíduos e a sociedade não têm nenhuma liberdade política, isto é, não participam do poder de decisão concentrado no Estado e não existe nenhuma possibilidade institucionalizada de influenciá-lo ativamente”.

fomentar e dinamizar o intercâmbio comunicativo que coopera para produzir uma esfera pública politicamente ativa. A ideia comum daí proveniente é uma visão reflexiva, que emerge do debate público, e não apenas a soma de eventuais concepções que a população viesse a ter, de sorte que adquire status normativo: o governo deve escutá-la (Taylor, 2000, p. 281).

Não se pode desconsiderar, neste processo, a influência decisiva dos grandes meios de comunicação, cujo papel é destacado como uma das duas perspectivas de “transformação estrutural da esfera pública”, por Habermas (2014). Cuida-se, na acepção de Taylor (2000, p. 280), da condição infraestrutural de surgimento da esfera pública, por fornecer os meios a partir dos quais se torna possível estabelecer a interação num espaço comum – no século XVIII, os meios impressos, que circulavam a partir de uma pluralidade de fontes; na contemporaneidade, os meios eletrônicos, providos por plataformas que ampliam a cadeia de transmissão do discurso, reconfigurando a dinâmica comunicativa das esferas públicas.

Dada a centralidade desse processo dialógico [como mecanismo de legitimação] para o desenvolvimento moral e o autogoverno coletivo das sociedades democráticas, a intermediação de canais comunicativos para a formação da opinião pública pressupõe a efetividade das garantias de liberdade de expressão, de imprensa, de associação livre e de comunicação que só o constitucionalismo democrático pode oferecer.

Aludidas mutações, vale notar, não apenas apresentam novas oportunidades à mediação dos interesses que nascem (e se disseminam) no mundo da vida, senão que também geram desafios de ancoragem da política deliberativa no mundo sistêmico. Não à toa Habermas (2022), ao reanalisar a base argumentativa que sustentara a tese acerca da mudança estrutural da esfera pública, conecta o fenômeno atual de crise da democracia à perda de relevância do papel da imprensa e dos jornalistas na esfera pública. Destarte, a difusão de formas de comunicação que não se submetem a critérios de validação, além da divulgação em ampla escala, parametrizada por algoritmos cujo controle é dominado por poucas plataformas, afetam a “ancoragem da democracia” e suas formas de deliberação no campo da opinião pública. É possível cogitar que o campo das opiniões massificadas e multiplicadas por disparos eletrônicos rompe a exigência de racionalidade na interação que subjaz à racionalidade coletiva.

Na ordem democrática, as decisões devem ser permanentemente escrutinadas sob a luz das justificativas oferecidas e dependem de anuência para que possam ser efetivadas. Neste processo, a esfera pública assume uma posição essencial: ela se torna a arena onde

se dá tanto a amálgama da “vontade coletiva” quanto a justificação de decisões políticas previamente acertadas (Costa, 1995, p. 55). Tal moldura conceitual não pode negligenciar a capacidade de dispositivos institucionais de ampliar as fronteiras dessa esfera, ao prover canais que horizontalizam os processos decisórios e dão vazão às demandas cidadãs.

Se aparecem fundamentais as organizações e associações civis, bem assim a mídia impressa e eletrônica para a efetivação da racionalidade comunicativa produzida na esfera pública, cuja finalidade é ser normativa às decisões operadas na esfera pública, também o campo político-institucional, deve prover mecanismos que permitam captar o discurso, ainda que atomizado e sob a forma de descontentamento, para integrá-lo aos insumos que dão forma à opinião pública.

É esse o contexto para o exercício da cidadania, a qual passo a caracterizar no capítulo seguinte. O propósito é compreender no que consiste a cidadania, bem como identificar como se deu a sua construção no Brasil.

2.2 CARACTERIZAÇÃO DA CIDADANIA

Uma caracterização possível do conceito de cidadania é o de que consiste em uma condição de direitos que, reconhecida pelo ordenamento jurídico, habilita os seus detentores a exercerem poderes e usufruírem de garantias nos espaços públicos. Nessa concepção, a cidadania é uma espécie de *status*, um posicionamento político-jurídico frente ao Estado (Marshall, 2002). Por isso, sua configuração permanece diretamente vinculada aos direitos a ela correspondentes e a garantias do seu amplo exercício.

Nessa perspectiva, os direitos civis compreendem as múltiplas liberdades (ir e vir, imprensa, pensamento, expressão religiosa, propriedade, trabalho e acesso à justiça). A sua ampla concessão cria um ambiente de igualdade formal. Esse binômio está reconhecido como direitos de primeira dimensão (Bobbio, 2004) e a sua garantia consubstancia o Estado de Direito.

O direito político abrange o reconhecimento de meios de participação no exercício do poder político, tanto na condição de eleitor como de eleito. Trata-se da progressiva ampliação do acesso aos instrumentos participativos nos assuntos de interesse público, chegando-se ao sufrágio universal. Mesmo esses direitos, argumenta Bobbio (2004), permaneceram reconhecidos como de primeira dimensão, sendo, pois, parte da estruturação e das garantias advindas da construção desse “Estado jurídico” (Bonavides, 2007, p. 40).

Assim, a primeira dimensão dos direitos fundamentais, denominada individual-liberal, abarca os direitos civis e políticos dos indivíduos, destinados a salvaguardar a autonomia privada ante a possível ingerência do Poder Público. Trata-se das liberdades negativas, oponíveis, sobretudo, ao Estado. Demarcam, portanto, a fronteira entre Estado e sociedade, servindo de limite à atuação dos governantes, em prol da liberdade dos governados.

Presumia-se que da decomposição do exercício do poder nasceria a liberdade dos povos. Seria a mútua contenção dos eixos orgânicos do Estado e da sua sujeição formal a instrumentos de controle eletivo, para fins de elegibilidade dos seus membros, que conduziria ao domínio dos súditos sobre os soberanos.

Em que pese sejam essas as condições fundamentais à mitigação do arbítrio, essa técnica constitucional de distribuição do poder não se mostrou suficiente, contudo, à contenção dos desmandos públicos. Inclusive por ocasião de que, formado e composto por membros, o Estado tende a assumir como públicos interesses alheios à vontade da população em um processo de insulamento. Outrossim, inobstante a divisão de poderes seja uma técnica acauteladora dos direitos dos indivíduos, e, portanto, uma via garantidora da sua autonomia, a assunção desse arranjo institucional “não implica na escolha, necessariamente, de uma forma de governo específico: tanto podia comparecer-se com o Estado democrático como, também, como outras formas autocráticas” (Bonavides, 2007, p. 46).

Além disso, adverte Bonavides (2007), o legalismo positivista do período despolitizou o Estado, rebaixando o seu liame com a sociedade em torno de um sistema de legalidade que a alcançava apenas em aspectos formais. “Sua essência há de esgotar-se em uma missão de inteiro alheamento e ausência de iniciativa social” (Bonavides, 2007, p. 41). Ou seja, essa dinâmica política se mostrou deficitária aos reclames sociais insurgentes, vez que se ligavam à busca por uma melhor qualidade de vida da população em geral.

Da abstenção à interferência na esfera tida como privada – esta, em tese, sujeita ao domínio de interesses essencialmente egoísticos e individuais – decorria uma deslegitimação do Estado como ente político de equalização dos problemas realmente públicos. Estava no cerne do processo a concepção de Estado que se desdobrava tanto em uma ausência de ações resolutivas às dificuldades concretas das camadas sociais, quanto no seu modo de atuação formalista e despolitizado. Até então, vinculado a um pretenso positivismo jurídico, buscava-se uma normatividade despida de qualquer elemento da

realidade, vez que se considerava a própria dimensão jurídica como um fato ao qual a ciência jurídica compete declarar.

Muito embora a existência de uma “vontade de Constituição” (Hesse, 1991, p. 14) implica afirmar que os seus pressupostos são realizáveis juridicamente orientando todos sob a sua abrangência a darem concretude na realidade dos seus comandos (eficácia), esta consumação depende de fatores sociais fáticos (efetividade). Por derradeira consequência, existe um liame inafastável entre a dimensão jurídica da Constituição e a realidade histórico-social que a cerca e na qual se desenvolve.

A ascendência do Estado Social, que se ancorou na concomitante ascensão do direito social, recobrou o aspecto da legitimidade, pareando-a à legalidade porquanto, ambas, na esfera constitucional, foram alçadas à condição de normas fundamentais. Assim, conforme assinala Bonavides (2007, p. 38), “o Estado Social despontou para conciliar de forma duradoura e estável a Sociedade com o Estado”.

O aspecto da legitimidade foi bem ressaltado por Lassale (1998) ao indicar que, em termos sociológicos, as constituições podem se converter em meros pedaços de papéis em circunstâncias extremas em que a dimensão jurídica se desassocie dos fatores reais de poder da sociedade, a sua dimensão política. Bastaria a sua substituição ou mesmo a desconsideração do seu conteúdo. Com essa perspectiva sociológica, as problemáticas constitucionais, sobretudo as adstritas à concretização dos direitos fundamentais – vez que dependem da movimentação de todo o arcabouço dos órgãos do Estado – não são prioritariamente questões de direito, e sim de poder.

De fato, consoante sublinhou Hesse (1991, p. 25), a Constituição só se converte em força ativa quando desperta na sociedade um comportamento orientado a seguir os preceitos nela positivados. Daí a necessidade da ordem constitucional permanecer ligada à realidade social, sem uma “existência autorreferenciada” (Hesse, 1991, p. 14). Por isso, para além da vontade de poder, deve haver também uma vontade de constituição. Essa vontade nasce da ocorrência de uma cidadania plena, nos seus aspectos formal e material. É a cidadania o fenômeno que traz elementos de legitimidade ao sistema político e jurídico, reformulando-os e lhes conferindo maior eficácia.

A sociedade é marcada pela multiplicidade de interesses a gerar, inevitavelmente, entrechoques e contendias diversas. O Direito afirma-se sob esta perspectiva: é a dimensão do conflito. Não sem razão, seu compromisso será sempre a realização de consensos entre os participantes, diretos e indiretos, a sustentar a ordem

coletiva. Por isso a necessidade de participação dos agentes sociais, sendo este o conteúdo próprio da cidadania.

Enfrenta-se agora o desafio da efetivação das normas jurídicas, as quais não possuem significado em si, prévio e acabado. Existe apenas a norma jurídica interpretada, ajustada às circunstâncias concretas. Desse processo de avaliação do condicionamento concreto devem participar também os sujeitos que vivenciam a norma, sendo esse suporte social o meio complementar para a cognição judicial. A par desta circunstância, o pensamento jurídico experimentou no último século uma transmutação centrada, sobretudo, na constitucionalização do Direito e, como um dos seus fenômenos, reanalisou-se o processo interpretativo. Interpretar a norma significa inseri-la no tempo e espaço, ou seja, integrá-la à realidade social que a cerca.

A ascensão do Estado Social ocorreu dentro dessa dinâmica. O direito social seria “tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, da herança social” (Marshall, 2002, p. 7). Trata-se da segunda dimensão dos direitos fundamentais (Bobbio, 2004, p. 35), denominada social-prestacional, institui na ordem constitucional as liberdades positivas, parametrizadas na concretização de uma igualdade material entre os membros da coletividade. São direitos que exigem prestações para sua consecução, não bastando para tanto a mera abstenção estatal, vez que versam sobre educação, seguridade social, habitação, dentre outros.

No entanto, mesmo nessa compreensão, a questão do usufruto dos direitos de cidadania permanece como um desafio da contemporaneidade, embora tenha se experimentado um considerável avanço no tripé que lhe dá sustentação: direitos civis, políticos e sociais. Em termos formais, a sua concessão pelo ordenamento jurídico é suficiente para dar-lhe a devida feição. Contudo, na prática, o exercício da cidadania depende de outras condicionantes bem mais complexas e desafiadoras.

Mesmo a sua formulação comporta uma fragilidade inicial: quando Marshall (2002) idealiza essa concepção de cidadania, ele parte da estrutura e movimento da sociedade inglesa. A questão central diz respeito à coexistência de níveis de participação nos assuntos de interesse coletivo, desde os de abrangência estritamente privados e civis, aos de conotação político e social, passando também aos difusos. É uma construção lógica em que determinada dimensão dá suporte, e por isso atua como requisito prévio, ao estágio seguinte.

Esse constructo teórico guarda o risco de induzir seus adeptos a verem a construção da cidadania como um processo linear ou, pior, determinista. É como se a

conquista de determinados direitos embutissem em si a necessária obtenção dos próximos. Esse raciocínio esconde as particularidades das formações locais, bem como seus efeitos contraditórios sobre o processo de consolidação da cidadania (Carvalho, 1998).

Com isso, Carvalho (2024) descaracteriza esse processo como sendo de fundo cronológico, estando, pois, mais ligado à movimentação da sociedade civil frente ao Estado. Nesse particular, inclusive, Carvalho (2024) ressalta que a sucessão de direitos promovidos na Inglaterra decorre do exercício dos direitos civis, cuja realização aconteceu com tal plenitude que, invariavelmente, conduziu também à reivindicação dos direitos políticos, bem como que, do gozo de ambos, passou-se a requerer direitos sociais. Ou seja, foi do modo de exercício desses direitos e da consciência dos seus titulares quanto à sua fundamentação que se desdobraram as condições para o avanço das reivindicações seguintes.

Por outro lado, a formação de um ambiente propício ao avanço dos direitos de cidadania se deveu justamente pela sedimentação dos estágios anteriores. Sem uma sociedade civil bem consciente e livre (direitos civis) para a condução dos seus assuntos internos (esfera privada), dificilmente haveria a consciência quanto à necessidade de controle e participação nos assuntos de Estado (direitos políticos).

Quando se questiona o teor estritamente temporal do processo de consolidação da cidadania, na realidade está a questionar um pretenso determinismo destes acontecimentos. Não é porque houve a estruturação de direitos civis que inevitavelmente haverá, quase como derivação necessária e inafastável, os direitos políticos e os direitos sociais. Na realidade, entre essas três dimensões há um abismo de possibilidades, de modo que, em que pese estejam entrelaçados, a sua sucessão depende de fatores sociais e políticos particulares àquela regionalidade.

Embora não seja um movimento inteiramente cronológico, inexistindo um decurso necessário entre um momento e outro, não há como desconsiderar que exista uma temporalidade que, inobstante não seja o único fator, contribui para o avanço do processo, inclusive porque as dimensões dos direitos de cidadania são interligadas e complementares. Outrossim, perder de vista a temporalidade da sucessão de direitos encobre o fato de que a sua conquista está sempre relacionada a um processo longo e dificultoso, que leva tempo, portanto.

Uma grande questão inserida no debate acerca da consolidação da cidadania, atrelada à pretensa temporalidade do seu fenômeno, se refere ao modo em que ela é

alcançada (Carvalho, 1996): se de baixo para cima, com a participação direta e autônoma da sociedade civil, como ocorreu em solo inglês, ou com a insurgência extrema de indivíduos e grupos à margem da ordem política, remodelando-a em novas bases, como ocorreu na sociedade francesa; ou se de cima para baixo, à revelia da vontade do povo e o tendo como mero destinatário dessas concessões, como aconteceu em Portugal e no Brasil. Neste último caso, a cidadania perde o seu potencial inclusivo por não ter sido um produto de uma atividade dessa natureza (participativa).

Esse debate encontra reflexo dentro de uma perspectiva temporal da conquista da cidadania porque, em tese, o surgimento dos direitos civis e políticos abririam espaço ao avanço dos direitos sociais e democráticos. Seria a instituição de condições de desenvolvimento da individualidade e da esfera pública que edificariam sujeitos livres e conscientes, capazes de, em um momento seguinte, questionarem os excessos e as disfuncionalidades da esfera política, redimensionando-a a propósitos sociais.

Outrossim, para além dessa concepção de cidadania adstrita à atribuição de direitos, encontra-se outra atrelada à formação da esfera pública, instância mediadora entre as esferas privada e política. A centralidade do debate a respeito da cidadania deriva também da maior consciência dos limites do Estado e do Mercado como instâncias capazes de, isoladamente, solucionar os problemas surgidos nas sociedades contemporâneas. O fortalecimento da sociedade civil opera como uma via complementar ao governo e aos negócios, defende Pizzio (2009). Os indivíduos e, sobretudo, os grupos sociais desempenham um papel vital na reinvenção de direitos e na equalização de deveres, tanto os públicos quanto os privados.

A cidadania deriva diretamente do grau de organização política dos agentes e grupos. Dito de outro modo, está no centro do processo de consolidação da cidadania a capacidade de formação e mobilização da sociedade civil (Dagnino, 2002) e na sua influência dentro da esfera pública (Pizzio, 2009, 191): “a esfera pública é não só uma característica ubíqua da sociedade moderna, como também desempenha um papel crucial na autojustificação dessa sociedade como sociedade livre e autogovernada”.

Forma-se, pois, um liame de justificação e controle entre esfera pública e o exercício do poder, tornando esse último uma instância referenciada na vontade cidadã. A esfera pública no período moderno em diante assume esse lugar, de servir como “o *locus* em que são elaboradas as concepções racionais que devem guiar o governo” (Pizzio, 2009, p. 191). É uma espécie de espaço de discussões formadora da “razão fora do poder” (Pizzio, 2009, p. 192), mas que, por ser proveniente de uma sociedade livre e

autodeterminada (cidadã), deve ser considerada pelos ocupantes do poder, embora não seja ela, propriamente, um exercício do poder.

Pensando no âmbito da interpretação constitucional, apenas mediante esta comunicação dos agentes sociais, individuais e coletivos, que a vontade de Constituição permanecerá como vontade geral da sociedade. Até porque cada indivíduo vivencia a realidade constitucional e, por isso, deve ser englobado no processo em que se delimitam o seu sentido, acentua corretamente Haberle (1997).

Na teoria clássica, a interpretação constitucional permaneceu associada a uma sociedade fechada, composta por um ciclo reduzido de juízes e por procedimentos formalizados. A hermenêutica neoconstitucionalista rompe com o modelo lógico-dedutivo do positivismo jurídico. Esta concepção privilegia a base argumentativa da atividade jurídico-interpretativa e encontra na participação da sociedade o ponto convergente da legitimação das decisões estatais.

Ainda mais complexa se apresenta a situação relativa à alocação dos recursos, estes necessariamente finitos, diante de demandas progressivamente mais amplas e onerosas. De um lado, a ordem constitucional reconhece as searas sociais como de importância jurídica e política fundamental, alçando-as à preceitos fundantes do Estado, e, de outro, em um ambiente de escassez de recursos, passa-se a lidar com uma insegurança mais profunda que a insegurança jurídica tradicional. O ordenamento jurídico e todo o arranjo institucional dele derivado passa a lidar com a conflitividade dos interesses antagônicos existentes na coletividade em torno da repartição desses recursos.

Neste sentir, potencializa-se o conceito de pluralismo democrático, permitindo à esfera privada influir nos procedimentos decisórios de alta repercussão. O Estado pluralista é “um Estado sem uma fonte única de autoridade sendo característico a multiplicidade na essência e nas manifestações; é um Estado divisível e dividido em partes” (BOBBIO, 1998, p. 928)

Todos os indivíduos que vivenciam a norma constitucional devem ser seus intérpretes potenciais, trazendo, por meio de sua intervenção, maior eficácia da norma à realidade prática. O cerne da questão está, então, em instituir à sociedade meios de expressar no procedimento formalizado conhecimentos, interesses e expectativas de que são singularmente portadoras, de modo que “a ‘Constituição real’ e a ‘Constituição jurídica’ estabeleçam uma relação de coordenação” (Hesse, 1991, p. 15).

Nesse entender, a decisão permanece vinculada à autoridade pública, porém o processo interpretativo extrapola os agentes oficiais do Estado. Rompe-se com isso o

tradicional monopólio interpretativo de que detinham os órgãos oficiais, sem furtar-lhes, contudo, a sua importância no desenvolvimento das atividades estatais de apreciação jurídica. Por derradeira consequência, a teoria da sociedade aberta dos intérpretes da Constituição potencializa uma pretensão da modernidade, qual seja, a de conceber os indivíduos como portadores de significação própria.

Com esse viés, a sociedade civil, formada por indivíduos, associações e organizações livres, de caráter não estatal e não econômica, assume um papel comunicativo dentro da estrutura da vida coletiva. O agir comunicativo desses agentes, individuais e grupais, possibilitam a captura das demandas da vida privada e a sua transferência para a pauta pública, que serão absorvidas pelas autoridades no exercício do poder. Há um papel de mediação e comunicação (Dagnino, 2002) que, “percorrendo os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, alcançam os núcleos decisórios” (Pizzio, 2009, p. 193).

Dentro do escopo de um Estado verdadeiramente social, portanto, desdobra-se a terceira dimensão dos direitos fundamentais, que possuem um alcance difuso: meio ambiente, à autodeterminação dos povos, direito de comunicação, de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e à paz. Enquanto a liberdade e a igualdade dos direitos de primeira dimensão eram absenteístas, que renegavam a ingerência do Estado, e os reclames sociais dos direitos de segunda dimensão eram prestacionais, ou seja, demandavam uma intervenção direta ou indireta do Estado, os de terceira dimensão são satisfeitos de maneira colaborativa e solidária. Por serem direitos indisponíveis, o dever por sua persecução é do Estado, que o realiza em coordenação com o setor privado e a sociedade civil.

Nesse sentido, a efetivação dos direitos à preservação do meio ambiente natural, cultural, histórico e urbanístico, incluída aqui a autodeterminação dos povos, perpassa o fortalecimento das vias de participação direta da sociedade, bem como no aperfeiçoamento do sistema de representação, política e social. À esfera política se impõe uma maior articulação com os agentes da esfera pública, esta última formada pelos movimentos sociais, partidos políticos, mídia, organizações não-governamentais, associações, instituições religiosas, sindicatos e outros núcleos coletivos.

Essa seara é de tão complexa extensão que se discute, no seu âmbito de efetividade, o “direito ao futuro” (Freitas, 2014, p. 73), englobando tanto as atuais gerações como as posteriores. Assim, a solidariedade decorrente do existir socialmente instrui uma nova forma de responsabilidade: a “responsabilidade intergeracional”

(Freitas, 2014, p. 54). Trata-se de um dever que se prolonga no tempo e alcança as gerações vindouras. A consequência disso é a necessidade de aprofundamento da ação comunicativa existente na coletividade mediante canais de interlocução entre as esferas privada, pública e política.

Trazendo essa discussão ao cenário nacional, cabe avaliar, a fim de dar-lhe uma maior precisão contextual, como se deram as conquistas desses direitos no Brasil e se a cidadania está meramente ligada à conquista de direitos sociais, civis e políticos. Sem essas duas variáveis, o debate a respeito da cidadania se perderá em aspectos puramente teóricos e/ou se baseará apenas em particularidades das sociedades estrangeiras as quais, embora importantes como referenciais de processos exitosos de consolidação da cidadania, não espelham as condições locais. Outrossim, é fundamental dar um enquadramento nacional e local para atender ao propósito deste programa, que é orientado ao desenvolvimento regional.

Outrossim, como qualquer conceito possui uma história, inclusive jurídica, retomá-la e reconstruí-la é essencial para que se alcance a sua real dimensão. Esse processo implica em rastrear, da simples evolução da palavra, o seu sentido. Por isso, no capítulo seguinte, será discorrido a respeito da construção da cidadania no Brasil, procurando destacar os traços característicos desse fenômeno dentro de cada período histórico nacional.

2.3 PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

Em comparativo à civilização inglesa, percebe-se naquela sociedade um processo de consolidação da cidadania calcada na conquista direta dos indivíduos frente aos integrantes do Estado. Em um primeiro e desavisado olhar, pode-se associar o decurso dos fatos a uma cronologia, por ter ocorrido sucessivamente: partindo dos direitos civis aos políticos e depois aos sociais. Porém, a consolidação dos direitos de cidadania é multifacetada e particular a cada localidade, não sendo uma questão de tempo, reforça Carvalho (2024). Trata-se de uma dinâmica derivada do modo de relacionamento da sociedade civil e dos integrantes da esfera pública.

É nesse particular que se encontra o grande diferencial do desenvolvimento da cidadania no Brasil, defende Carvalho (2024): enquanto na Inglaterra a introdução dos direitos cidadãos (civis, políticos e sociais) ocorreram por meio da conquista da sociedade

civil; aqui, no Brasil, eles foram doados para manutenção dos interesses dos integrantes da esfera pública.

A história nacional não é marcada pela participação popular. Pelo contrário, dada a ausência de tradição dos movimentos e da consciência política dos seus habitantes, a insurgência de novos direitos ocorreu mais às voltas de correntes políticas das classes intelectualizadas as quais, por serem membros do Estado, inscreveram em suas instituições formais. É dizer, moveram-se mais por reclames morais de ideias em voga internacionalmente que por organização e autoafirmação da sociedade local. Essa formação particular da aristocracia brasileira, por intercâmbio e absorvendo as ideias vigentes em sociedades estrangeiras, inclinou as propostas de transformação da realidade brasileira a serem idealizadoras, antes de serem uma consecução teórica de condições que já se anunciavam na prática.

Esse perfil é evidenciado por Dagnino (2002) ao sublinhar o caráter autoritário da emergência dos direitos de cidadania e a momentânea ruptura com essa tradição – autocrática e unidirecional da relação entre sociedade e autoridades públicas – quando do ressurgimento dos movimentos sociais no processo de redemocratização no Brasil. É interessante notar, inclusive, que da ausência da participação da sociedade civil exsurge uma pretensa ideia homogeneidade. É como se a sociedade fosse uma massa indiferenciada de interesses e o atingimento deles fosse possível de maneira simples e uniforme. Porém, conforme defende Pizzio (2009), a heterogeneidade fica evidente apenas em um ambiente de inserção e interação real dos múltiplos atores sociais (Pizzio, 2009), daí porque a real estruturação da cidadania somente é possível mediante a ampla participação de atores, individuais e coletivos, para que a multiplicidade de interesses em curso na sociedade civil se manifeste e realize o seu papel.

Pesa ainda a tradição luso-hispânica de formação da cidadania calcada no Estado, a qual, inevitavelmente, serviu como percursora do perfil nacional. Por ter uma dinâmica centralista, baseada no poder central, e não ter sido construída mediante uma mobilização contrária à monarquia, ser cidadão seria quase sinônimo de ser leal ao Estado. O cidadão português foi criado à luz do Estado, sem a energia associativa do cidadão de perfil anglo-saxão (Carvalho, 1996).

Essa tendência foi replicada na realidade brasileira que, ao incorporá-la, desenvolveu traços próprios – adaptados à centralidade do Estado brasileiro e às suas particularidades cooptantes (coronelismo), centralizadoras (insulamento burocrático) e não universalistas (Nunes, 1997), que serão exploradas à frente neste trabalho. Carvalho

(2024) anota que os portugueses foram bem-sucedidos em criar no Brasil, pela via estatista, um Estado consolidado e uma nação em formação: “unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Por outro lado, deixaram uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia agrícola de monocultura e latifundiária, e um Estado absolutista” (Carvalho, 2024, p. 26).

Mesmo dentro da concepção de cidadania estruturada em torno de direitos básicos (civis, políticos e sociais), dada a sua consolidação ainda frágil no Brasil, observa-se uma “cidadania ainda inconclusa” (Carvalho, 2024, p. p. 27). Por isso, mesmo em uma perspectiva político-jurídica da cidadania, há de se reconhecer que esta é, ainda, uma realidade a ser construída no contexto nacional.

Um dos reflexos desse fenômeno diz respeito ao modo burocrático e artificial de enfrentamento dos problemas sociais. A gama de leis e decretos concebidos nos últimos anos reflete com notoriedade essa tendência. Essa produção incansável de diplomas normativos integra a tradição brasileira de atribuir à positivação e tipificação de condutas uma eficácia jurídica e social que, na maioria das vezes, não é correspondida. Fala-se, destarte, numa legislação simbólica, consoante Marcelo Neves (2007, p. 11), cujo propósito consiste em demonstrar a capacidade de ação do Estado no tocante à solução de problemas sociais, a fim de assegurar a confiança no sistema jurídico.

A legislação-álibi aparece nesse contexto como uma resposta pronta e rápida do governo e do Estado aos problemas reais da vida coletiva, no afã de afirmar-se como um ente que responde de maneira célere aos problemas reais. Ocorre que a profusão de leis termina por contribuir para o descrédito do sistema, contribuindo, pois, para a continuidade da deslegitimação das instituições estatais frente à sociedade civil, e não o oposto, como instrumento de reconquista da sua autoridade.

Ainda mais desafiadora se apresenta a tarefa de construção da cidadania considerada vinculada à estruturação da esfera pública e aos movimentos sociais. Pela ausência de uma tradição do povo comandando as demandas políticas, em termo de participação e formação política, prevalece uma democracia eleitoral sobre uma almejada democracia social.

Avançou-se bastante na agenda eletiva (voto gratuito, universal, obrigatório, direto e secreto, abrangendo a escolha de inúmeras autoridades representativas, sob um sistema político-partidário e eleitoral complexo), não resta dúvida. No entanto, esse progresso não se traduziu em uma ênfase no processo co-participativo de construção de direitos – este muito mais afeito à concepção de cidadania ligada à capacidade dos

indivíduos de, sozinhos ou em grupo, atuarem dentro da esfera pública para converter pautas privadas em públicas. Ao dissociar-se a cidadania do seu fundo social, perde-se o que lhe dá conteúdo e justificação. É dizer, forja-se, no máximo, uma cidadania formal, à despeito da sua materialidade.

O contrário também forja uma cidadania inconclusa. A existência de direitos sociais sem a correlata prescrição de liberdades civis e políticas conduz a um Estado paternalista, no mais das vezes autoritário e repressivo.

Toda essa problemática estará presente na formação da cidadania no Brasil. Aqui, defende Carvalho (2024), houve a inversão da pretensa ordem dos direitos de cidadania, vez que o avanço dessa agenda teve nos direitos sociais seu primeiro e principal instrumento de edificação a partir de 1930. Essa mesma métrica foi assumida pelo regime militar, que encontrou na expansão de prestações estatais e a previsão de benefícios assistencialistas a fórmula para, ao lado dos ganhos econômicos do período, angariar apoio das correntes políticas estabelecidas. Como consequência, percebe-se não apenas uma tendência paternalista dos direitos sociais, como também uma deturpação da sua finalidade, que é o avanço das condições de vida e emancipação humana, ao convertê-los em meros elementos de legitimação política.

Não se questiona, contudo, que a assunção de compromissos sociais represente um avanço à pauta da cidadania. No entanto, há que se examinar se ela é suficiente para a emancipação cidadã, sobretudo dentro do contexto histórico brasileiro. Para tanto, serão avaliados a seguir os períodos da Independência (1822-1889) e da Primeira República (1889-1930), conjuntamente, a Segunda República (1930-1937), a Terceira República / Estado Novo (1937-1945) e a Quarta República (1945-1964), de maneira aglutinada, a Quinta República (1964-1988) e, por fim, a Sexta República (1988-hoje). O propósito é identificar os fatos marcantes do processo de construção da cidadania no Brasil, bem como o seu perfil dentro do contexto histórico.

2.3.1 Construção da cidadania no período imperial (1822-1889) e na Primeira República (1889-1930)

Trazendo esse liame do processo de colonização à Independência, sobrevém que o caráter comercial da conquista e exploração do território nacional funcionou como fator significativo à construção (ou melhor, à obstaculização) da emancipação cidadã, em paralelo e complementarmente a outra, de base sócio-política, a homogeneização da elite

política e intersecção entre a burocracia e a esfera representativa (Carvalho, 2023). Ambos formaram a dinâmica de cima para baixo do processo emancipatório, tendo no Estado o seu ponto de referência.

A opção pela monocultura em bases latifundiárias, com o cultivo de cana-de-açúcar, sobretudo, que demandavam abundantes recursos para o seu refino, construiu uma profunda desigualdade, primeiro entre os proprietários e os outros habitantes e, depois, daqueles e os escravos (Prado Júnior, 2011). A pecuária possuía uma dinâmica distinta, utilizando menos mão-de-obra escrava, além de ser menos concentrada, formando, no entanto, agrupamentos populacionais dispersos, isolados da população em relação à administração pública e à política, ressalta Prado Júnior (2011). Nem mesmo a mineração vindoura foi suficiente à correção da estrutura desigual da sociedade. Embora tenha permitido uma maior mobilidade econômica e a formação de centros urbanos, a mobilidade social dela decorrente permaneceu restrita às populações locais (Prado Júnior, 2011). Portanto, o Brasil já parte de um arranjo socioeconômico bastante restritivo. Contudo, embora importante, as explicações econômicas são inconclusivas quanto ao processo de independência, bem como quanto à dinâmica de estabilização das forças renovadoras.

Ao compilar e analisar os fatores de independência, Carvalho (2023) fornece um panorama das explicações administrativas, políticas e socioeconômicas, as quais, em conjunto, possibilitaram a manutenção da unidade política e continuidade do sistema político: o regresso da família real e a ascensão à condição de Metrópole, com amplo efeito legitimatório do regime monárquico sobre a população (causa política), a maior centralidade administrativa engendrada pelo império português (causa administrativa), a maior integração interna proporcionada pelo ciclo mineratório (causa econômica) e a prudência ante a possibilidade de expansão do movimento de independência à causa abolicionista, com a repulsa ao risco de haitização do Brasil (causa social). Não surpreende, portanto, que da independência decorra a preservação do arranjo social e político do regime anterior, sendo precisamente este o objetivo perseguido. Conforme assinala Carvalho (2023, p. 19), “o medo não era da fragmentação em si, mas da guerra civil. [...]A aspiração de manter unida a ex-colônia para se construir no Brasil um poderoso império antecedia a preocupação com a escravidão”. Impunha-se como horizonte a manutenção da ordem em contraponto à anarquia vivenciada pelas colônias da América dita espanhola, cuja dinâmica emancipatória, sob a tônica das insurreições e ilegitimidade de governos centrais, conduziu à fragmentação caudilhista – inclusive por

influência da Inglaterra, temerosa de ver na América outro grande Império (Carvalho, 2023).

Decisivo a esse intento se apresentou a formação da elite política brasileira, realizada à luz da portuguesa (que lhe serviu de espelho e lhe concedeu os mesmos instrumentos instrutivos, sobretudo as cadeiras da Universidade de Coimbra), de cujo treinamento adveio sua formação jurídica para provimento do funcionalismo público, Exército e magistratura – estes que podem ser definidos como as criaturas e as criadoras do sistema absolutista português e, em seguida, o brasileiro (Carvalho, 2023). À independência se manifesta não somente oportuno, como também necessário à construção política do regime subsequente, o que implica dizer, a capacidade de produzir o poder necessário para implementá-lo. Essa problemática é especialmente grave aos países de economia atrasada como o Brasil, cujo processo de emancipação se converte, a um só tempo, na legitimação de uma política soberana e, em paralelo, na busca pela absorção de experiências estrangeiras visando alcançar o seu desenvolvimento socioeconômico. Tendo que lidar com um arranjo social, político e econômico bastante distinto dos países de referência, os artífices da transformação, que trataram de dilemas cruéis (livre comércio e protecionismo, liberalismo e trabalho escravo, centralismo e descentralização), acabam por recorrer a instrumentos formais, quando não mediante uma implantação açodada e frágil (Carvalho, 2023), tudo isso dentro de um quadro de possibilidades bem delimitadas (a manutenção da ordem e da unidade territorial brasileira), o que, em conjunto, confluem para a perpetuação da estrutura social vigente.

A ausência de povo não foi uma casualidade, senão um sintoma inevitável deste processo, portanto. A população livre que, não obstante não figurasse na condição de escravo, não se situavam como legítimos cidadãos – eram livres apenas em uma perspectiva legal. Nem mesmo os senhores, apesar de potentados economicamente, estavam nessa condição. “Faltava-lhes o próprio sentido de cidadania” (Carvalho, 2024, p. 29), vez que não possuíam o sentimento da busca pela igualdade de todos perante a lei. Foi nesse ambiente de limitações em que adveio a sociedade brasileira.

Outro fator determinante diz respeito à educação, tanto a primária quanto a superior. Durante a colonização, o letramento básico permaneceu sob a responsabilidade dos Jesuítas, passando-se ao Estado quando da expulsão daqueles (em 1759). No entanto, não há registros de que tenha sido convertida em uma prioridade do governo (Carvalho, 2024). No tocante à educação superior, o governo português vetou a criação de universidades em território nacional. A criação de universidades tornou-se possível

somente em 1808, com a vinda da Família Real ao Brasil. O seu acesso se restringia, contudo, à elite política, tanto com o recurso às universidades portuguesas quanto, após a criação no Brasil, às instituições nacionais, formando-se o que Carvalho (2023, p. 65) denominou como “ilha dos letrados em um mar de analfabetos”. Portanto, inexistiu na fase colonial e na Independência uma ampla população educada, condição indicada por Marshall (2002) e Carvalho (2024) como pressuposto necessário à construção popular da cidadania.

Por isso, foram raras as manifestações cívicas do período colonial, e as insurgências nascidas no período eram mais ligadas a descontentamentos econômicos com o poder central do que à tomada de consciência quanto aos novos horizontes cívico-políticos. A consequência ao saldo da Independência foi uma “herança colonial por demais negativa” (Carvalho, 2024, p. 33) a qual, muito embora tenha limitado a força da fragmentação territorial e política, obstaculizou, igualmente, a ascensão de um novo sujeito. O perfil desse processo também influenciou para um resultado estabilizante: a independência brasileira ocorreu mediante uma negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra (Carvalho, 2024). A solução monárquica refletiu essa opção, tendo neste líder político o elemento de legitimação e manutenção das províncias da antiga colônia. O seu clamor popular habilitou-o diante da elite da época, que temia insurreições sociais à semelhança do que ocorrera nas colônias espanholas. Assim, percebia-se, o povo foi antes enfrentado como um problema a ser contornado do que, propriamente, uma solução às circunstâncias (Pizzio, 2009). Outrossim, a tranquilidade da transição facilitou a manutenção do *status quo* da época, instalando-se um governo monárquico e constitucional, inclusive com a expectativa de replicar aqui os grandes impérios europeus. Formou-se uma “monarquia do rei cidadão” (Holanda, 2012), tendo na figura do imperador responsabilidades extravagantes, cujo exercício se lhe afirmavam a autoridade, lhe expunham constantemente a desagrado e questionamento. Ou seja, a ascendência do poder monárquico sobre o sistema representativo-eleitoral, por não se servir dele como anteparo à contestação, atraía a seu líder a responsabilidade pelos infortúnios coletivos, dissipando-se, no longo prazo, a crença na legitimidade das monarquias (Holanda, 2012).

Não se pode falar em inteiro capricho do governante pelo poder, vez que, conforme assinala Holanda (2012), os imperadores do Brasil, sobretudo o segundo, sempre procuraram adoçar, na prática, os poderes que a lei lhe conferia como chefe de Estado e poder moderador. Contudo, a vontade do povo ficava reduzida à vontade do

monarca, sobretudo pela dinâmica às avessas do parlamentarismo nacional: “por onde mais se distanciava a ficção parlamentar brasileira do modelo britânico era pelo fato da subida ou da queda de um ministério depender só idealmente, entre nós, de uma eventual maioria na Câmara popular” (Holanda, 2012, p. 29). A prerrogativa de, de modo livre, destituir um ministério e recompor outro, dando-se meios à conquista de uma maioria na Câmara, também ao alcance da autoridade proveniente do monarca, terminava por impulsionar um “imperador agente” (Holanda, 2012, p. 27), em desabono ao caráter mediador e neutro das incursões esperadas idealmente pelo poder moderador. Reside, já aqui, a perspectiva de antecendência do Estado à sociedade, e não o contrário, em que pese a Constituição do período proclame a soberania do povo, e mesmo o segundo imperador, tendo por norte o seu preceito, recuse ser chamado de soberano e rejeite o rito beijão-mão (Holanda, 2012).

O enfoque na centralidade do Estado é uma tônica das obras que tratam do período. Segundo Carvalho (1996), a recorrência dessa temática adverte para a busca da construção da nacionalidade brasileira pela via estatista, uma herança da tradição portuguesa. O esforço em construir o Estado nacional pós-independência limitou a cidadania à participação meramente eleitoral, restringindo-a, ainda, à pequena camada de indivíduos: a aristocracia. Distinguiam-se os cidadãos ativos e inativos (Carvalho, 1996), sendo apenas o primeiro habilitado a “participar dos processos eletivos, a participar do exercício dos três poderes, e que podia exercer a imprensa política, formar organizações políticas, dirigir reclamações e petições ao governo” (Carvalho, 1996, p. 3). A essa classe de indivíduos, a participação se estendia à possibilidade de apresentar ações contra atividades ilegais das autoridades, a ser jurado em processos, tanto cíveis quanto criminais, de atuar como juiz de paz e de participar de funções cívicas. A atuação como jurado promovia a socialização política dos seus participantes.

Outro elemento de inserção dos cidadãos ativos nos assuntos de Estado se circunscreve à atuação como juiz de paz, eleitos pelo voto direto dessa classe diferenciada de indivíduos. Em sua competência permaneciam as pequenas demandas e as conciliações. Acerca da matéria (Carvalho, 2024), é interessante notar que o Judiciário possuiu um papel importante dentro do processo de consolidação da cidadania nos países em que este se consolidou. É nesse ambiente em que há a asseguração dos direitos civis.

Por outro lado, no caso brasileiro, tendo como a sua composição os senhores locais, o exercício das funções jurisdicionais acabava sendo um elemento de reforço do seu domínio, um “instrumento do poder pessoal” (Carvalho, 2024, p. 29). Aos cidadãos

livres, sobrava recorrer à proteção dos grandes proprietários; aos indivíduos não-livres, mulheres e escravos, não restava o que fazer: permaneciam todos à mercê da vontade daqueles, sem instrumentos de autodeterminação. Todos, portanto, patenteando ainda mais os velhos e arraigados vícios da formação nacional (Holanda, 2014).

Além disso, havia uma confusão e mesmo parceria entre o poder do Estado e particular dos proprietários na época colonial, que depois se transferiu à dinâmica social do Brasil independente. Formou-se uma comunhão entre o poder central e o poder local, um vínculo de “dependência mútua” (Carvalho, 2024, p. 30). Na Colônia, os capitães-mores, de investidura real, eram nomeados entre as lideranças locais, inclusive como forma de cooptá-los e mantê-los como aliados. Assim, ao invés de conflitar, a autoridade central e os proprietários formavam uma aliança. Essa estruturação da autoridade local erigiu um ambiente que não pode ser chamado propriamente de público, porquanto não era orientado a igualar todos perante a lei. E, pior, perpetuou-se ao período da Independência, com o domínio municipal permanecendo ao alcance dos grandes proprietários (eleições diretas dos juízes de paz e dos vereadores, além do domínio da Guarda Nacional).

A participação no serviço militar foi também uma expressão da cidadania. Ao lhe compor os quadros, os participantes teciam relações diretas com as demais instituições, bem como, por estarem investidos dentro de uma esfera de autoridade, internalizavam valores relativos ao poder público (Carvalho, 1996). Por isso, o Exército e, sobretudo, a Guarda Nacional sempre figuraram como importantes elementos cívico-militares, seja no tocante aos seus membros, seja no seu papel dentro da sociedade da época.

A Guarda Nacional era uma organização militarizada local cujos oficiais eram indicados pelo governo central. Em geral, optava-se pelos grandes proprietários, sendo, desse modo, uma extensão do seu poder oligárquico. O caráter patrimonial da Guarda Nacional limitava o seu efeito socializador (Carvalho, 1996). Toda essa estrutura servia ao arbítrio dos interesses dos senhores locais sobre as eleições e sobre o sistema participativo: “não se tratava do exercício do autogoverno, do direito de influir na vida política do país. Tratava-se de uma ação estritamente relacionada com as lutas locais” (Carvalho, 2024, p. 42). O voto era servil, convertendo-se em expressão de lealdade (gratidão) ou medo (obediência), não era expressão de o votante se sentir parte de uma sociedade política (Carvalho, 2024). Assim, a socialização política permaneceu contaminada pelo privatismo do coronelato local (Carvalho, 1996). Tratava-se, portanto, de uma socialização enviesada, que entranhava o patrimonialismo das lideranças locais.

No concernente às eleições gerais, estas eram indiretas. Primeiro, participavam os votantes (homens com idade mínima de 25 anos e com renda de pelo menos cem mil réis anuais), que selecionavam os eleitores (homens com a mesma idade mínima e com renda de ao menos duzentos mil réis anuais). Em seguida, os eleitores votavam entre si para selecionar os deputados e senadores, estes últimos a compor uma listra tríplice cuja escolha do vencedor caberia ao monarca. As limitações relativas à alfabetização foram introduzidas em sequência, quando da Proclamação da República em 1889 (Carvalho, 2024) – o que denota, uma vez mais, que o processo de consolidação da cidadania não é linear, afinal houve um retrocesso na fase republicana.

Mesmo o exercício da imprensa e o seu alcance permaneceram restritos à camada social letrada. À época, a devida escolarização era um privilégio dos mais abastados, de modo que a leitura e a obtenção de informações oficiais escritas eram de acesso limitado. Muito embora existisse no período imperial uma ampla liberdade de imprensa, ainda mais liberalizante que a experimentada no regime subsequente (Holanda, 2012), o arranjo social repercutia de maneira negativa no acesso à opinião pública.

Ocorre que, em termos concretos, a manutenção da escravidão limitou sobremaneira o avanço da cidadania. Tolhendo uma parcela significativa da população dos direitos de autodeterminação – civis, políticos e sociais –, o Estado brasileiro terminou por obstaculizar o avanço dessa agenda no período do Império pós-Independência (Carvalho, 2024). Mesmo após a sua abolição, anota Carvalho (2024), o que se viu foi um progresso mais formal que material, porquanto a incorporação dessa camada social ocorreu sem grande expressão.

É interessante notar que o motivo para o avanço da causa abolicionista em território nacional decorreu de uma “razão nacional” (Carvalho, 2024, p. 58): a preocupação com a integração, formação de uma nacionalidade e fortalecimento das forças armadas. Era, antes de tudo, uma preocupação mais operacional aos reclames do novo Estado que a adesão a valores e princípios universalistas, tais como ocorreu em países como Inglaterra ou Estados Unidos. “Vê-se aí a presença de uma tradição cultural distinta, que pode chamar de ibérica, alheia ao iluminismo libertário, à ênfase nos direitos naturais, à liberdade individual” (Carvalho, 2024, p. 58). Disso se seguiu uma despreocupação com a incorporação dessa massa de ex-escravos, quando da sua libertação, à sociedade, por meio de educação e emprego.

O fenômeno da escravidão gerou reflexos à cidadania, aos escravos e aos senhores. Se àqueles não existiu meio para o desenvolvimento da consciência política e a

formação de relações participativas, menos ainda aos senhores, que viam em si, nos seus interesses particulares, a orientação da atividade pública (privilégios). Os primeiros se viam abaixo da lei, estes últimos, acima dela. Por conseguinte, a ocorrência da escravidão minou o sentimento e a formação de uma consciência de igualdade, reconhecendo no outro uma fonte legítima de interesses, vontades e ações (Carvalho, 2024).

Além disso, deve-se sublinhar que a ausência de conflitos externos, salvo a Guerra do Paraguai (1864-1870), contribuiu para a formação superficial do sentimento de nação, bem como para a consolidação do Exército como um importante ambiente de socialização política. Às voltas com guerras internas e externas, as democracias Ocidentais tinham nas Forças Armadas uma fonte de poder e prestígio político, não raro de transformações cidadãs. No Brasil, contudo, ante a ausência de guerra de independência, o Exército nacional “herdou quase intacta a estrutura de seu antecessor português que, por sua vez, se assemelhava à dos exércitos europeus pré-revolucionários, caracterizados pela grande distância entre os oficiais e os praças” (Carvalho, 1996, p. 10). Nesse contexto, o serviço militar contribuiu pouco para a educação cívica, tanto pela sua dinâmica excludente quanto pelo inexpressivo número de recrutados. Outro fator crítico decorre da restrição ao exercício de direito de cidadania ativa imposta aos praças – eram, portanto, cidadãos inativos (Carvalho, 1996). A sua integridade física também não era assegurada, vez que se sujeitavam a castigos, à más condições, a arbítrios: “o Exército e a Armada funcionavam antes como instituições correcionais do que como centros de civismo” (Carvalho, 1996, p. 10).

Por outro lado, a eclosão da Guerra do Paraguai contribuiu para a formação de uma incipiente identidade nacional. A existência de um inimigo em comum, o conflito e a necessidade de união deram significado a elementos até então admitidos apenas como figurativos e litúrgicos: o hino nacional, a bandeira, o Imperador como líder da nação. Sem falar nos heróis militares. Aos poucos, a cultura (música, literatura, poesias populares) passou a retratar esse sentimento de patriotismo, reforça Carvalho (1996). Outro desdobramento foi a formação de um oficialiato com prestígio social, que passou a se socializar politicamente e a influir nas decisões de interesse coletivo. Além disso, concedeu-se alforria aos combatentes escravos.

Desse modo, percebe-se que a atividade estatal possuiu grande ascendência sobre a formação da cultura política da época, vinculada que estava a formas particulares e restritivas da socialização política entre os cidadãos ativos, uma classe pouco numerosa. Ante a ausência de uma sociedade civil organizada e indivíduos dispersos sem uma

consciência de comunidade política, os espaços de exercício da autoridade política terminaram sendo o local de florescimento limitado da cidadania à época. Ou seja, praticamente inexistia um Estado de cidadãos. A própria independência não foi capaz de introduzir mudanças radicais nesse ambiente de articulações sociais. Na realidade, terminou por ser mais um evento de reiteração de velhas práticas, inclusive por ter como horizonte a estabilização do clamor popular e eventuais disrupções sociais – uma “solução conciliadora” (Carvalho, 2024, p.36). Por outro lado, ainda dentro dessa perspectiva de manutenção da ordem, a Independência velou pela perpetuação da escravidão, que, por si só, já trazia limitações no tocante aos múltiplos direitos de cidadania (civis, políticos e sociais) à parcela numerosa do povo.

Ainda após a instauração da forma republicana de governo (República Velha), em 1889, ressoavam as estruturas patrimonialistas do Império, contraditórias à noção mesma de *res pública* e liberalismo que se tentava instaurar, materializadas principalmente através de práticas de apropriação privada do Estado e malversação do erário público, na forma de clientelismo e corrupção. No tocante à abertura política à participação social, o cenário permaneceu inalterado. A única alteração foi o fim da limitação de renda para votar e ser votado, inobstante tenha se mantido a restrição aos analfabetos. Continuavam impedidos de participar das eleições as mulheres, mendigos, soldados e membros das ordens religiosas (Carvalho, 2024).

Mesmo o processo de instalação do regime, cujo ideário se funda justamente na autodeterminação do povo, não contou com o protagonismo da sociedade em geral. A tradicional ojeriza à participação popular fez-se presente, ante a qual o indivíduo, sem ter recebido convite algum, cidadão ou não, pôde assistir “bestializado” (Carvalho, 2019, p. 65) àquela peça. Coube-lhe o papel de figurante, quando não o de mera audiência, não fosse o fato de que todo o enredo coabitava o mesmo espaço e se realizava em seu nome. Ilustrando o referido cenário, Faoro (2022, p. 15) registra a passagem do jornalista Hipólito José da Costa, feito no jornal Correio Brasiliense, em 1811, ainda na vigência do Império, que traduz o pensamento dominante acerca da participação do povo nos assuntos de interesse geral: “ninguém deseja mais do que nós as reformas; mas ninguém aborrece mais do que nós que essas reformas sejam feitas pelo povo; [...] desejamos as reformas, mas feitas pelo governo; e urgimos [que as faça rápido] antes que sejam feitas pelo povo”. Esse posicionamento estampa a dinâmica hostil à participação social existente não só no período imperial, como também em todos os regimes subsequentes. A aversão à soberania popular transportou ao campo simbólico toda a referência ao povo,

convertendo em palavra meramente retórica qualquer compromisso assumido frente à participação do público. Assim, as discussões políticas se apartam das diversas camadas sociais, em cujo processo uma classe dirigente, numericamente reduzida, se apodera e centraliza a “glória de mandar, amarga e bela” (Faoro, 2022, p. 30).

O liberalismo republicano brasileiro, adverte Faoro (2022, p. 90), “nunca sonhou senão com uma democracia pacífica, da classe média, da gravata lavada, a democracia que com o mesmo asco repele o despotismo das multidões ou a tirania de um só”. A sua anomalia não se restringiu à convivência temporária com a escravidão. Ainda mais desfigurado com o seu propósito é a proposição de um liberalismo calcado no Estado, e não no indivíduo (Faoro, 2022). Ao centrar-se na supremacia da ordem política, faz-se da forma o conteúdo, coloca-se a forma acima do conteúdo. Ao suprimir a sua substância, a livre expressão popular nos espaços de poder, destitui qualquer ímpeto materialmente transformador da ordem social, formando-se ciclos viciosos de sobreposição de regimes de nomenclaturas distintas, cuja essência, contudo, permanece inalterada (Holanda, 2012).

Dentro do campo político, adverte Carvalho (2019, p. 25), observa-se uma dicotomia entre a “República das letras” e a “República da política”, e destas com a população em geral, amplamente adepta do regime monárquico. O republicanismo não conseguiu a adesão da população pobre, sobretudo dos negros libertos, o que justifica, em certa medida, a sua resistência em dar-lhe espaço no processo. Mesmo os indivíduos, agora sob a alcunha de cidadãos, pareciam pouco interessados com o novo título (Carvalho, 2019), o que gerou embaraço aos ideólogos do novo regime. Como justificar a constituição de uma república sem o seu principal fundamento? Eis um paradoxo insolúvel do novo sistema, a busca pela sua força motriz paradigmática, o seu agente construtor, o cidadão. “Organizado o jantar, com a importação da parafernália institucional da república, a mesa estava posta, mas onde estavam os principais convidados?” (Carvalho, 2019, p. 71).

Nisso reside outra incongruência, o perfil de cidadania almejado. Inspirado na literatura internacional e nas experiências políticas estrangeiras, os ideólogos brasileiros, ao encarar a velha dicotomia entre o plano ideal (das letras) e fático (do arranjo político nacional), orientavam-se a querer replicar no Brasil a mesma dinâmica de além-mar. Ora o enfrentando como excessivamente passivo, ora o concebendo como baderneiro, a “República das letras” buscava um “cidadão ao estilo europeu” (Carvalho, 2019, p. 68), querendo ver nele, na realidade, uma cidadania domesticada: “de uma afirmação de inicial

apatia, de inexistência do povo, passa-se então para outra, que afirma a presença de elementos de uma população politicamente ativa, mas que não se enquadram no conceito de povo que os observadores tinham em mente” (Carvalho, 2019, p. 69).

Antipopular, o novo regime também trouxe consigo a tecnocracia, de inspiração positivista, com sua mística progressista e sua dinâmica de dirigismo social. A política torna-se refém da técnica: “abria-se então, do lado do governo, o caminho para o autoritarismo ilustrado, baseado na competência, real ou presumida, de técnicos. Não por acaso, muitos dos chefes de governo [...] no período em foco são médicos ou engenheiros” (Carvalho, 2017, p. 33). A ideia da “ditadura republicana” (2017a, p. 20) era convidativa às mentes revolucionárias, afeitas à concepção de ser o movimento republicano, pela sua pretensa substância, à manifestação inarredável da vontade geral do povo. Realizá-la de cima para baixo, embora pouco ideal, era a conjuntura ao alcance dos seus artífices, sobretudo o oficialato, os operários do Estado (funcionalismo público) e os políticos de carreira – Carvalho (2017a, p. 31) alerta para essa cidadania centrada em autoridades estatais, o que denomina como “estadania”. A contradição implícita nessa posição conduziu ao desenvolvimento de uma ideologia referenciada no Exército, identificando-o como expressão do povo – ironicamente, pode-se denominar essa pretensão como uma “democracia armada” (Carvalho, 2017a, p. 42).

A ação positivista conduziu a restrições sérias à mudança de cenário. A sua concepção de cidadania não incluía os direitos políticos, enfrentando de maneira pejorativa a dinâmica político-partidária. “Como vetava a ação política, resultava que os direitos sociais não poderiam ser conquistados pela pressão dos interessados, mas deveriam ser concedidos paternalisticamente pelos governantes” (Carvalho, 2019, p. 51). Sob essa perspectiva, todos eram cidadãos inativos, à espera do movimento iluminado dos agentes do Estado (Carvalho, 2017a).

Outrossim, o republicanismo se consorcia com a elite agrária, fazendo da pauta federalista o esquema estatal que daria guarida aos interesses dos proprietários agrícolas (Faoro, 2012). Bem assim, sob o esteio da liberdade, houve uma adesão voluntarista, uma “adesão sem exames” (Faoro, 2012, p. 567) a esquemas paradigmáticos, à sorte de ver, com essa nova roupagem, o futuro suplantando, natural e inevitavelmente, as deficiências do passado, quando, na prática, as condições materiais do arranjo político terminavam por imprimir em cada possibilidade de reforma a permanência das condições sociais de outrora. No fim, o esquema federalista serviu mais para enraizar o domínio político dos grupos locais do que para a constrição real do poder central. No tocante à capital (Rio de

Janeiro), o fortalecimento dos estados serviu para neutralizar as potenciais agitações, encontrando, na cooptação das oligarquias regionais, um arranjo de poder que se perpetuasse à revelia do alcance do povo (Carvalho, 2019).

No campo econômico, a euforia industrial não caminhou suficientemente, rendendo-se, já nas primeiras passadas, à especulação dos movimentos de emissão desregulada de papel moeda gerada pela política do encilhamento. Não se levou a cabo nenhuma medida substancial para implementar, sob alicerces seguros, a pretendida “democracia do trabalho industrial” (Faoro, 2012, p.582) e, com ela, a superação da dependência brasileira das forças econômicas agrárias, ou mesmo a dependência de todas elas de aportes do Estado (Prado Junior, 2011). Permanece sendo o Estado, com seu sistema de créditos e incentivos fiscais, o pêndulo do desenvolvimento. Desse modo, pode-se notar que a virada de regime não implicou no abandono da “herança imperial” (Faoro, 2012, p. 590), a proeminência do governo sobre as forças privadas, no campo econômico, ou sociais, no campo político⁶.

Ante a ausência de indústria e de uma economia urbanizada, perpetuou-se o ambiente hostil às camadas sociais intermediárias, as quais, embora existentes, comprimiam-se entre a realidade monocultora, de um lado, e, de outro, o oficialismo público (Faoro, 2012). Debelada por contradições cambiais, ora pendendo à depreciação da moeda – abrandando a importação para proteção do mercado, encarecendo, contudo, o custo de vida, vez que a monocultura estimulava uma economia dependente da aquisição no estrangeiro de gêneros diversos –, ora à valorização cambial, com barateamento das importações e desestímulo à exportação, a indústria insurgia em um ambiente de estímulo contraditórios, sempre a lidar com um mercado interno ainda em florescimento (Prado Junior, 2011). Em paralelo se impôs a questão do crédito e do financiamento público dos empreendimentos privados. Além disso, “o mercado nacional, realidade econômica, será, por muitos anos, uma ficção social, separadas as províncias nos seus particularismos e isolados os interesses em consequência das comunicações deficientes” (Faoro, 2012, p. 593). O fenômeno da imigração, do trabalho assalariado, do

⁶ Herança imperial esta que, por sua vez, provinha de uma outra, do legado português da burocracia estatal sob a qual se erigiu e se perpetuou a Independência. Carvalho (2023) confere especial atenção à constituição da elite política brasileira apontando-a como de matriz ideológica (em que a sua constituição provém da sociabilidade, treinamento e carreira dos seus membros), em contraposição à de natureza social, predominantes na Inglaterra e suas respectivas colônias. A formação da burocracia atuou como elemento decisivo de superação de conflitos intraclasses e a fundação de regimes de compromisso recíproco do grupo dirigente, em regra, mediante uma aliança entre os militares e os tecnocratas civis, sobretudo os de formação jurídica, uma espécie de “revolução administrativa da política” (Carvalho, 2023, p. 36). Do pacto entre a monarquia e os juristas, parte-se a outra, do militarismo com os técnicos.

consumo interno, embora importantes à transfiguração da realidade social, não possuíram pulso bastante para, na virada republicana, arraigar mudanças substanciais, em que pese tais transformações tenham começado a se desanuviar no horizonte (Prado Junior, 2011).

Nesse contexto, revelou-se dificultosa a tarefa de incutir na função pública as ideias de burocracia e generalidade, que já haviam se disseminado na Europa, ante a persistência do funcionário dito patrimonial, para quem “a própria gestão apresenta-se como seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles se auferem relacionam-se aos direitos pessoais do funcionário e não aos interesses objetivos” (Holanda, 2014, p. 47), como sucede em um verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções com vistas a um maior desempenho organizacional e um esforço para que sejam asseguradas garantias jurídicas aos cidadãos. De fato, destacava-se na organização social brasileira uma lógica particularista de gerência dos assuntos públicos, uma escassez de elementos verdadeiramente liberais na formação política brasileira, cujas raízes coloniais forjaram uma personalidade nociva ao desenvolvimento da democracia e do Estado de Direito (Holanda, 2014). Com efeito, o homem cordial se estabelece como um caminho ao largo da modernização europeia, como um perfil da cultura da personalidade, opositora, pois, à racionalização, à disciplina e ao planejamento das relações sociais vivenciadas nas revoluções liberais (Avelino Filho, 1987).

Destarte, o Estado brasileiro, mesmo na sua experiência republicana, estrutura-se a partir desta cordialidade, que é incapaz de aderir aos objetivos ou às ordenações pautadas por postulados abstratos ou, ainda, de promover uma descontinuidade entre o círculo familiar (patriarcal) e o Estado (Holanda, 2014). Ações que fizessem triunfar o geral sobre o particular não encontravam ressonância nos agentes sociais, de modo que o liberalismo, já implantado no período imperial, pouco diferiu do constituído no regime subsequente (Carvalho, 2019). Em tal contexto, o recrutamento dos indivíduos para o exercício das funções públicas se faz mais de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias (Holanda, 2014). Prevalecem os “contatos primários” (Holanda, 2014, p. 54), formados pelos laços de sangue e domésticos, de coração, tornando-se decisivos mesmo em esferas orientadas a serem neutras. Assim, rompe-se com a pretensa impessoalidade, tanto do modo de seleção dos quadros do Estado, e mesmo da sua administração pública (cujo ingresso, em regra, deveria ser por um procedimento baseado no mérito e no desempenho), quanto do posterior funcionamento dos órgãos públicos, vez que

permaneciam vinculados aos laços particularistas e pessoais que, inclusive, moveram a prévia seleção do ocupante.

Além disso, as relações jurídico-administrativas oligárquicas também avançaram para o domínio da estrutura estatal, formando a figura do estamento burocrático (Faoro, 2012), um quadro administrativo governado por uma minoria, onde poucos dirigem, controlam e infundem os seus padrões de conduta a muitos. O grupo dirigente “não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança do povo, como entidade global que se irradia” (Faoro, 2012, p. 111), mas o exerce em nome próprio, alheio à noção de representatividade e à necessidade de legitimação junto às massas. Trata-se, na essência, de um estamento de caráter aristocrático, fruto de uma herança social e política que concentrou poder minoritário numa camada institucionalizada.

Isso explica, inclusive, o porquê, em termos de capitalização política, a adoção do modelo federativo da recém-inaugurada República brasileira em nada tenha significado quanto à reordenação da dinâmica política da época (Faoro, 2012). Na realidade, o reconhecimento de uma maior autonomia aos estados membros (antigas províncias) apenas permitiu um maior domínio das oligarquias locais (coronelismo), a dar ensejo, inclusive, à denominação informal do período. As eleições permaneceram sendo fraudadas, o voto, violado ou vendido, e a participação social, sempre sob intensa coação (Carvalho, 2024).

Desse modo, resta nítido que o debate acerca da cidadania não se circunscreve apenas à concessão de direitos. Esse é o aspecto mais exterior e formal do fenômeno. A sua tônica real, o seu conteúdo, está relacionado ao modo de relacionamento dos cidadãos entre si e com as instâncias decisórias, bem como a capacidade daqueles de impelir as decisões de alcance e interesse público em certa direção. Ocorre que, em termos práticos, a cidadania brasileira pouco avançou nos períodos da Independência e da Primeira República.

Revela-se evidente, pois, tratar-se de uma nação movendo-se à procura do progresso. Inobstante a intenção, a Primeira República, órfã de uma cultura política bem estabelecida, o que implica dizer autônoma, sujeita-se às tendências do momento, rendendo proposições teóricas, não raro, descoladas da realidade brasileira: “no afã de imitar os países tidos como modeladores, volta-se as costas ao passado, que se afigura vulgar e sem brilho, sem hesitar em buscar colher os frutos antes de ter plantado as árvores” (Faoro, 2022). Parece ser essa a razão pela qual, no campo político, vive-se uma

interminável sequência de “lamentáveis mal-entendidos” (Holanda, 2014, p.119), de modo que, anota Faoro (2022), a mudança de regime não ocorreu pelas virtudes do novo sistema a ser adotado, e sim pelo fastio que suscitava o regime antigo na classe dirigente, um “estilo de governo e de Estado já tido por ‘*démodé*’, ultrapassado” (Faoro, 2022, p. 11). Assim, a consciência possível ficou sempre à porta da consciência real, a sociedade dominada pelo Estado e as reformas sempre esboçando, apenas, esquemas estruturados de realidades outras que não a brasileira.

2.3.2 Construção da cidadania na Segunda República (1930-1937), na Terceira República/Estado Novo (1937-1945) e na Quarta República (1946-1964)

Por diversos aspectos, a insurgência de uma nova ordem republicana, mediante uma ruptura pacífica – com o protagonismo militar e a participação coadjuvante de setores civis – representou um avanço na agenda cidadã (Carvalho, 2024). À época, essa incursão rompeu com o predomínio da oligarquia política de estados dominantes (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), que se alternavam no poder há 41 anos, bem como trouxe novos elementos à arena política.

A própria ruptura do regime já decorreu da discordância interna dessa coalisão, porquanto a respectiva cisão teve como estopim o abandono pela elite paulista do compromisso de fazer como sucessor um líder mineiro. Ora, pela dinâmica do aludido acordo, nota-se desde logo a maneira bastante particular e restritiva com que se movia a esfera governativa nacional. As decisões nasciam da confluência de interesse de três grupos, que desprezavam todo o restante da nação e faziam valer sua vontade. Sair desse cenário seria desafiador. De fato, somente com o desentendimento desses atores que seria possível a implantação de mudanças.

Antes de tratar delas, contudo, convém trazer à lume os seguintes apontamentos. O Exército brasileiro firmou-se como uma força independente. Conforme destaca Carvalho (2024), distintamente do caudilhismo latino-americano no qual o oficialato se firmou não apenas como aparato militar, mas também como força política dominante em suas localidades, o Exército brasileiro se consolidou dentro de um ambiente político de predomínio civil. Além disso, distinto da experiência dos países latinos do entorno em que os oficiais auferiram grande poder, prestígio e recursos, os soldados brasileiros eram de origem humilde. Com exceção dos gaúchos, os demais não eram filhos de famílias abastadas.

Nesse sentido, o seu quadro era menos ligado à oligarquia rural, o que favoreceu a absorção de ideias reformistas: “a jovem oficialidade responsável pela mobilização era influenciada pelo positivismo, uma ideologia industrializante, simpática à ciência e à técnica” (Carvalho, 2024, p. 103). Pelo aspecto positivo, portanto, o Exército era uma força que rivalizava com a aristocracia rural (Carvalho, 2024).

Por outro lado, também por ocasião do seu distanciamento das forças políticas estabelecidas, os militares tinham uma propensão a aderir às rupturas, descurando-se da importância da tradição como elemento de estabilização social. A consequência é a formação de regimes sem o enraizamento da sua dinâmica dentro da estrutura da sociedade. São estabelecidos governos formais, cuja instauração, após já feita, é sucedida (e não precedida) pela busca da sua legitimação.

Primeiro na República de 1889, depois na República de 1930, viu-se o abandono de estruturas de governo e a substituição por outro, sem antes ter havido a construção de um processo lento e gradativo de interesses, grupos, ideias e, apenas ao final, instituições. Em parte, porque a sociedade brasileira cresceu sem a robustez de organizações civis, de modo que, não tendo como forte o associativismo e a confiança social, viu seus processos de transformação da arena política sempre à mercê de forças oligopolizadas. Assim, a própria tônica militar da instauração das repúblicas de 1889 e de 1930 já apontavam para a insuficiência da força da sociedade civil e a sua dependência dos militares (Carvalho, 2024).

Ainda assim, observa-se um avanço da agenda cidadã com o golpe de 1930. O tenentismo que assumiu o poder, amplamente entusiasmado com as ideias positivistas do período, adquiriu “uma visão política, ideias mais claras sobre reformas políticas e, sobretudo, econômicas e sociais” (Carvalho, 2024, p. 103). Havia outro denominador comum: a crítica ao federalismo oligárquico. À época, o federalismo era entendido como uma fragmentação nociva que alimentava o poder das oligarquias, fornecendo-lhes um amplo campo de ação e recursos. Por isso, centralizar o poder era fundamental para dar cabo às demais transformações.

Ademais, quando da realização da Semana de Arte Moderna, em 1922, houve uma interlocução importante dos oficiais militares e da elite política civil, sobretudo a dos intelectuais e artistas. Esse ambiente frutificou o pensamento reformista, bem como criou laços entre a oposição em torno de pautas comuns: modernização do país, industrialização, centralização do poder.

Além disso, como ingrediente extra, Carvalho (2024) aponta o assassinato do ex-governador da Paraíba, então candidato da oposição. Essa circunstância eclodiu o movimento pela derrubada do grupo político no poder, pela via da força, e instauração de uma nova República. A dissidência política (oligarquia rural da Paraíba e Minas Gerais) e a dissidência militar (movimento tenentista) formaram uma aliança, a qual foi aderida por outros segmentos (oposição civil) e regiões (oligarquias do Nordeste e do Sul).

Toda essa dinâmica atesta o aprofundamento das relações sociais, em que pese a questão da cidadania tenha permanecido ainda restrita a grupos específicos. Não há a ampla participação do povo. Apesar disso, não se pode desconsiderar o apelo popular que a campanha de 1930 adquiriu, inclusive por conta do cansaço social com as fraudes eleitorais do período. Inclusive, defende Carvalho (2024), o nacionalismo foi uma das tônicas da Segunda República (1930-1937) e da Terceira República/Estado Novo (1937-1945). A formação do sentimento nacional foi um instrumento para superar as regionalidades: “foi o principal instrumento de promoção de uma solidariedade nacional, acima das lealdades estaduais” (Carvalho, 2024, p. 94).

O aprofundamento da disputa política experimentado de 1930 a 1937 leva Carvalho (2024, p. 103) a intitular o período como “ensaio de participação política”. A amplitude dos atores era bem mais ampla do que nos períodos anteriores. Envolvidos, não somente as oligarquias regionais e os militares, como também o operariado (sindicatos de empregados), a classe média, os industriais (sindicatos de empregadores) e outras associações de classe.

Além disso, haviam também interesses distintos em curso. Enquanto a dissidência oligárquica pretendia imprimir apenas mudanças pontuais, o oficialato militar almejava transformações mais profundas (a sua organização se deu por meio do “Clube 23 de Outubro”, cujo nome faz referência à data de vitória do movimento). A aliança das duas correntes foi vitoriosa e harmônica em seu propósito de derrubar o regime, mas insuficiente para manutenção do novo governo, vez que possuíam visões distintas de mundo. Era inevitável que após a instauração da nova república, ambos passassem a disputar o poder. Em paralelo, o grupo alvejado do poder (elite paulista) trabalhava para limitar as reformas e para retornar ao controle político.

Disso já se nota uma tônica cidadã mais acentuada: a composição de grupos em torno do processo decisório, tornando-o múltiplo e mais participativo. No entanto, ainda faltava o principal elemento: o povo. A exceção foi a Revolução Constitucionalista de 1932, guerra civil dos paulistas contra o governo federal. Tratou-se de uma

“impressionante demonstração de entusiasmo cívico” (Carvalho, 2024, p. 106) e uma mobilização geral da população de São Paulo.

Embora tenham perdido a guerra, o resultado político foi a convocação de uma assembleia constituinte para eleger o Presidente da República em 1933. Para evitar fraudes, este sufrágio contou com o voto secreto, direto e universal, com a inclusão das mulheres, bem como com a criação da justiça eleitoral. Além disso, houve também a eleição de deputados classistas, que eram selecionados por delegados escolhidos pelos sindicatos. Era uma forma de reduzir o domínio dos representantes de terra na política.

Eleição feita, Getúlio Vargas eleito. Ainda assim os conflitos em torno do poder continuaram se aprofundando. Surgiram duas correntes políticas (Aliança Nacional Libertadora – ALN e a Ação Integralista Brasileira – AIB), ambas com capilarização social e alcance nacional. Tratava-se da absorção interna das ideias predominantes no período: o comunismo e o fascismo, respectivamente. Os dois imbuídos de ideias centralizadoras, antiliberais, populistas. Vislumbrava-se um Estado forte e intervencionista como o caminho necessário à implantação de reformas.

A formatação cada vez mais urbana da sociedade brasileira favoreceu o surgimento dos movimentos de massa. A estruturação da ANL e da AIB, com seu enraizamento na classe média urbana e Exército, reflete esse novo cenário. Agora não eram apenas os líderes rurais que arregimentavam adeptos. Progressivamente, os agentes urbanos passaram a pautar o debate público. Essa é, sem dúvida, uma novidade do período, cuja ocorrência se perpetuou desde então.

Dentro desse ambiente, o golpe de 1937 já contou com apoio popular. Em termos políticos, houve a adesão principalmente dos integralistas. O discurso varguista em torno do desenvolvimento econômico, industrialização e fortalecimento da defesa nacional encontrou eco em uma sociedade ávida por progresso. O Estado Novo (1937-1945) fez do nacionalismo econômico a sua bandeira. Com avanços em setores como exploração de petróleo, setor siderúrgico e outras indústrias, associado com a previsão de direitos sociais (previdência social e direitos trabalhistas), estímulo ao sindicalismo (muito embora o tenha fomentado dentro de um ambiente de controle governista) e ampliação da administração pública (intervencionismo econômico), o governo conseguiu adquirir grande apelo popular.

Outrossim, à época, sob o vigor do pensamento positivista, a política era preterida em face da técnica (Carvalho, 2024), entendendo-se que as decisões de interesse público deveriam ser de responsabilidade de especialistas. A administração pública experimentou

um significativo crescimento, criando-se órgãos, autarquias, empresas públicas e fundos públicos. O propósito era atender à especialidade de cada segmento e ter uma maior eficiência administrativa.

Outro traço marcante que passou a ser a tônica da política nacional desde então foi o populismo (Carvalho, 2024). Vargas era um líder aclamado pelo povo. A sua permanência no poder, inclusive, derivava mais do apelo social junto às massas que do apoio dos setores com grande influência política. A questão, contudo, não se limita ao fenômeno varguista. Conforme argumenta Carvalho (2024), o populismo é um fenômeno urbano e se constituiu como uma realidade do novo Brasil, cada vez mais afastado do Brasil rural da Primeira República oligárquica. É também um fenômeno derivado do avanço dos direitos sociais sem a anterior emancipação dos indivíduos (cidadania incompleta), que leva os seus beneficiários a encará-los por uma perspectiva de gratidão e lealdade.

Assim, em que pese tenha aprofundado o arcabouço de direitos sociais, não houve a consequente intensificação do ambiente cívico. Os cidadãos permaneciam limitados a líderes políticos, carismáticos e a governos paternalistas. Os direitos sociais não eram vistos como independentes da ação de governos, mas como um favor a ser retribuído (Carvalho, 2024). Com isso, a prescrição de novos serviços públicos servia mais à manutenção do poder do que propriamente à sua distribuição e acesso.

Após a derrubada de Vargas, em 1945, houve a elaboração e aprovação da Constituição de 1946. Entrava-se na Terceira República (1945-1964), em cujo período se deu continuidade às conquistas sociais – até por ocasião do populismo que já se fazia presente no período. Por outro lado, retomou-se os direitos civis e políticos que estavam cerceados no Estado Novo, tais como liberdade de imprensa, direito à organização política, liberdade sindical, eleições livres (a exceção dizia respeito à proibição do Partido Comunista de atuar no Brasil).

Ainda assim manteve-se a tônica da política brasileira, qual seja, o populismo de um lado, nacionalismo de outro: esses eram os eixos pelos quais se movimentava a agenda nacional. A isso se acrescia a geopolítica da Guerra Fria. Com esses ingredientes, bifurcavam-se os posicionamentos dominantes: uma ala defendia o monopólio estatal em torno de recursos naturais e serviços (petróleo, energia elétrica, água, correios, entre outros), aproximação entre governo e sindicatos, protecionismo industrial e comercial, bem como a independência na política externa; outra ala defendia a abertura do mercado ao capital estrangeiro, inclusive para exploração dos recursos naturais, o afastamento e

isenção do governo no âmbito sindical, a cooperação com os Estados Unidos, a liberalização da economia. Ambos se estigmatizavam com uma oposição pouco construtiva e dialógica. Tratava-se, pois, do ambiente e da desconfiança de uma guerra em curso (Guerra Fria).

A disputa em torno do modo de exploração do petróleo também serviu de cenário ao duelo dessas visões antagônicas. O apelo do nacionalismo, contudo, conseguiu motivar os setores da opinião pública urbana, chegando às massas. O protecionismo econômico e o intervencionismo estatal prevaleceram.

Em paralelo, o sindicalismo passou a ser mal visto pelas alas liberais e militares ligadas à União Democrática Nacional (UDN), receoso com o possível avanço do comunismo em território nacional. O apelo às massas de líderes populistas também despertava desconfianças, sobretudo pelo contexto da Guerra Fria. As ditas reformas de base em áreas diversas, como a rural, bancária e educacional, induziam a crer que um processo de transformação revolucionária estava em curso. Foi com esse sentimento e dentro desse ambiente controverso que houve a ruptura de regime e o início do governo militar.

2.3.3 Construção da cidadania na Quinta República (1964-1988)

O regime militar foi marcado pela restrição civil e política. Carvalho (2024) aponta como causa dessa inflexão o crescimento da participação da sociedade civil nos assuntos de Estado, que lançaram forte pressão sobre a pauta social. A resposta dos setores à época com ascendência política foi a subversão do regime, implementando outro, mais contingente à articulação dos cidadãos.

Outros fatores, contudo, confluíram para a mudança. A articulação de empresários, sobretudo os membros do Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES), e oficiais do Exército em conjunto com técnicos formados na Escola Superior de Guerra formularam estudos sobre segurança nacional e sobre os principais problemas nacionais (Carvalho, 2024). Com isso, houve um amplo desenvolvimento de ideias para reforma do Estado, as quais estavam invariavelmente ligadas a uma perspectiva economicista e anticomunista dos caminhos a serem seguidos.

Segundo Carvalho (2024), foram três fases gerais: i) a primeira, de 1964-1968, foi marcada pelo início da atividade repressiva, ganhos moderados na economia (combate à inflação, pequeno crescimento econômico e queda do salário mínimo), predomínio da ala

liberalizante e moderada do Exército; ii) a segunda, de 1968-1974, foi marcada pelo aprofundamento da repressão (lei de segurança nacional, censura prévia, criação de órgãos de segurança, limites aos direitos de associação, reunião e certas privacidades, entre outros), amplo crescimento econômico (milagre econômico), redução do salário mínimo, predomínio da mais radical do Exército; e iii) a terceira, de 1974-1985, foi marcada pela liberalização do regime político com o abrandamento da restrição partidária, anistia a ambos os lados, crise econômica pelo choque do petróleo e predomínio da ala liberalizante e moderada do Exército.

No entanto, por diversas razões que serão expostas a frente, a pauta cidadã teve um influxo bastante positivo no final do regime militar. Por isso, é com razão que Carvalho (2024, p. 161), ao fazer alusão ao movimento de concretização da cidadania e com vistas a dar um balanço do período, o faz com o enunciado: “um passo atrás, um passo adiante”. De fato, no regime militar se experimentou a busca pela cidadania pela via social, com restrições específicas na esfera civil e mais amplas, na política.

Não se tratava de uma fórmula inovadora – a Era Vargas também foi marcada por essa escolha. A opção do paternalismo social, defende Carvalho (2024), é uma tônica dos regimes autoritários brasileiros. No entanto, no caso dos militares, a sustentação política lidou com condições mais sensíveis, como um alto custo interno e externo à imagem pública para supressão dos direitos políticos. Internamente, a sociedade civil era melhor organizada que outrora, de modo que da assunção do poder não se seguiu um amplo clamor social. O novo regime teve de lidar com uma oposição crescente. Externamente, havia uma preocupação em dar ares de democracia, permitindo, ainda que de forma limitada, o funcionamento de partidos e do Congresso.

Outrossim, bastante dependente do resultado econômico, o regime militar foi perdendo seu prestígio à medida que o milagre econômico fora sendo superado. Mesmo a concessão de direitos sociais no campo teve um resultado positivo no início, mas sem a mesma força que o obtido por Vargas com os direitos sociais urbanos, o sindicalismo e a criação da previdência social – esta, inclusive, nacionalizada e reformada pelos militares, sendo outra fonte de resistência dos grupos que atuavam no setor.

Ocorre que essa via encontrou seu ponto de exaustão, o qual foi reconhecido pelo próprio estamento burocrático militar à época no poder – afinal, a iniciativa inicial de abertura do regime partiu dos próprios militares, conforme esclarece Carvalho (2024), depois sendo bem aproveitado pela oposição na sua luta pela reforma política. Diversos foram os atores sociais de destaque dentro do processo de abertura política: partidos

políticos, sindicatos, Igreja Católica, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), artistas e intelectuais, bem como associações sociais variadas.

No tocante aos partidos políticos, a abertura do regime à pluralidade partidária em 1979, bem como a anistia ocorrida no mesmo ano, permitiu o florescimento de correntes políticas até então comprimidas dentro da bipolaridade de então. Nesse aspecto, para além dos novos partidos (PDS, PMDB, PP, PTB, PDT e PT), destacou-se o surgimento do PT, originado da confluência do sindicalismo, da ala progressista da Igreja Católica e da intelectualidade universitária. O seu perfil engajado com os movimentos de base lhe deu destaque frente às demais forças políticas, o que lhe permitiu galgar prestígio rapidamente.

No concernente à Igreja Católica, as suas alas militantes ligadas aos movimentos populares (Comunidades Eclesiásticas de Base – CEB, Juventude Operária Católica – JOC e Juventude Estudantil e Universitária Católicas – JEC e JUC) tiveram grande ascendência dentro da hierarquia eclesiástica, engajando a instituição dentro dos direitos humanos e da luta política. O sindicalismo também floresceu no período, mesmo em meio à repressão. Surgiram os movimentos sindicais nacionais, tais como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Central Geral dos Trabalhadores (CGT).

Além disso, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) foram importantes espaços em que a oposição ao regime foi se edificando, de modo que, quando da movimentação para a abertura política, essas organizações atuaram de maneira intensiva. Em mesmo sentido, os artistas e intelectuais tiveram um papel de destaque, tanto porque angariavam maior clamor popular à causa contribuindo para a sua maior legitimidade, quanto porque contribuíram para idealizar as pautas do movimento.

Por outro lado, essa confluência de forças em torno de uma pauta comum, a abertura política e civil, ocultava uma miríade de ideologias, interesses, grupos: em conjunto, o propósito da abertura democrática; em particular, as causas específicas de cada movimento. Tratava-se da pluralidade política que estava se instalando na sociedade civil brasileira – elemento posteriormente reconhecido pela Constituição Federal vindoura – e cuja ocorrência, pela sua própria natureza multifinalitária, traz contradições, limites, dilemas à disputa política (Dagnino, 2004).

Ainda assim, pode-se reconhecer que o influxo democrático se traduziu em um importante processo de “aprendizado político” (Carvalho, 2024, p. 198), em cujo âmbito

participaram variados agentes e organizações. Houve uma “revalorização da representação, usando-a contra o governo” (Carvalho, 2024, p. 198).

Não se perca de vista que cidadania é socialização política, e, por isso, gera aos participantes necessariamente uma maior consciência das instituições formais e informais envolvidas na respectiva demanda. Toma-se conhecimento das organizações e agentes envolvidos, dos procedimentos e das possibilidades legais, dos recursos disponíveis, dos demais interesses contrapostos, entre outros. É, pois, um processo de emancipação dos envolvidos em torno dos seus interesses (Pizzio, 2009).

Além disso, representou uma retomada popular de elementos simbólicos até então vinculados sobremaneira ao antigo regime e ao seu civismo formalista, de cunho militar e propagandista (cores nacionais, hino nacional, bandeira nacional). O resgate de elementos de legitimação nacional também é parte do processo de cidadania na medida em que dá cara à nova representação insurgente por meio destes símbolos que são, *a priori*, de todos. Neste aspecto, para além dos símbolos oficiais, houve o florescimento de canções populares, literatura e artes visuais com essa temática, imbuindo-se com a luta pela abertura política.

2.3.4 Construção da cidadania na Sexta República (1989 - hoje)

À época do regime militar, por possuir um “inimigo em comum”, as diferentes forças políticas conseguiram se aglutinar e trazer ao processo constituinte o debate acerca da abertura do regime. Formou-se uma unidade provisória (Dagnino, 2004). A divergência foi no “como fazê-lo”: em definir os níveis de estruturação democrática da nova República, com a criação de espaços públicos e oportunidades de participação da sociedade civil (Dagnino, 2004). Toda essa problemática esteve presente quando da instituição da Constituição Federal de 1988, bem como nos anos seguintes, estendendo-se até hoje, porquanto o processo de conformação institucional da esfera política frente ao exercício da cidadania não está encerrado.

Embora se possa reconhecer que tenha existido um aperfeiçoamento significativo dos direitos de cidadania, bem como no ambiente de articulações sociais que lhe dá conformação prática, não se pode desconsiderar que a sua instalação, mesmo após iniciada, não é linear, nem alheia às contradições (Pizzio, 2009). Até porque a cidadania também é uma agenda política: está sujeita a diferentes compreensões, interesses e prioridades. O seu avanço ocorre em um ritmo desigual nas suas várias dimensões, é

heterogêneo e acidentado, inclusive porque é um dos objetos da disputa política (Dagnino, 2002).

Outrossim, torna-se marca desse período o fortalecimento da sociedade civil, entendida na perspectiva de Bobbio (2003) e Giddens (2005) de que é configurada como uma camada das relações sociais distintas das ocorridas na esfera política e no setor privado. Desse modo, comporiam a sua dimensão as associações, as famílias e as demais organizações com fins comunitários. Esses organismos seriam fundamentais à reivindicação de direitos e na delimitação de deveres (Pizzio, 2009). A ascensão dos movimentos da sociedade civil no Brasil dentro do processo de declínio do regime militar e ascensão da nova República adquiriu tamanha centralidade que conduziu a nascente Constituição a ser denominada informalmente como “Constituição Cidadã”.

Não é sem motivo essa intitulação. O restabelecimento da democracia formal, com eleições livres, organização partidária, ampla possibilidade para organização civil e instrumentos de participação cívica permitiu que “este projeto [da cidadania], configurado no interior da sociedade e que orientou a prática de vários dos seus setores, pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado” (Dagnino, 2004, p. 142). Ou seja, permite-se o surgimento, ao menos em termos formais, de uma sociedade civil ativa e propositiva.

Outro desdobramento diz respeito ao avanço no perfil de relacionamento da esfera política com a sociedade civil. Até então, dado o traço autoritário dos períodos anteriores, a relação do Estado com os cidadãos possuía um caráter bastante restritivo. A sociedade era encarada por uma perspectiva negativa – seja por ser vista como fonte de insurgência, legitimando uma postura repressiva, seja por ser enfrentado como ambiente inábil aos assuntos de grande envergadura social, legitimando um posicionamento paternalista. Houve uma virada nesta compreensão, “cedendo lugar a uma aposta na possibilidade de uma ação conjunta do Estado e sociedade civil para o aprofundamento democrático” (Dagnino, 2004, p. 143). Isso explica os variados instrumentos e ambientes de participação social previstos na Constituição Federal de 1988. Por isso, não é forçoso assumir, como o faz Pizzio (2009), que no atual regime exista uma ênfase na construção de uma nova cidadania, esta sim vinculada a sua dimensão concreta (participativa), embora não se negue que existam severos obstáculos a essa empreitada.

Ao constituir a República Federativa como um Estado Democrático de Direito, dentre cujos fundamentos se situa a cidadania (art. 1º, inciso II), e que coloca em prática um poder explicitamente emanado do povo (art. 1º, parágrafo único), já expressara a

CRFB/88 a aspiração de consolidar uma base jurídico-normativa que favorece a participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Não obstante isso, a Carta da redemocratização inscreveu em seu texto outros tantos dispositivos que albergam instrumentos que ora fomentam, ora viabilizam o acesso e a ingerência dos indivíduos na Administração dos interesses coletivos.

A este propósito, em um primeiro plano, garante-se no rol de direitos fundamentais (individuais e coletivos) do art. 5º a visibilidade do poder público, como condição de possibilidade à ingerência e ao escrutínio da sociedade, através da garantia de acesso às informações de interesse coletivo ou geral, prestadas na forma e no prazo disciplinados na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

As oportunidades de participação, com efeito, se espraíam pelo texto constitucional. O art. 5º, XXXIV, garante o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Se dirigidas ao Congresso Nacional, cabe às comissões temáticas receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, na forma do art. 58, §2º, inciso IV, da CRFB/88.

É garantida pelo art. 10 da CRFB/88 a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Ademais, o exercício da soberania popular, na qual, conforme anotado acima, radica o poder político levado a efeito pelo Estado, encontra noutros instrumentos, para além do voto, expressão prática, quais sejam, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, a teor do disposto no art. 14, da CRFB/88. Exige-se, em relação aos dois primeiros mecanismos de participação, a autorização prévia do Congresso Nacional (art. 49, inciso XV). A dinâmica operativa e os requisitos do último encontram disciplina no §2º do art. 61 da Lei Fundamental.

O mesmo artigo, na disposição introduzida no §9º pela Emenda Constitucional nº 111/2021, passou a contemplar a possibilidade de realização concomitante às eleições municipais de consultas populares sobre questões locais, aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias do pleito eleitoral.

A pretensão normativa de materialização do autogoverno coletivo encontra projeção explícita também na exigência de disciplinamento legal das formas de participação do usuário [de serviços públicos] na administração pública direta e indireta, na forma do art. 37, §3º, notadamente quanto ao recebimento de reclamações relativas à

prestação dos serviços públicos (inciso I); ao acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (inciso II) e; à representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Esse viés de controle se conecta com a previsão contida no art. 74, §2º, da Carta, cujo teor confere legitimidade a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, para denunciar ilegalidades ou irregularidades perante os Tribunais de Contas.

No âmbito do processo legislativo, cabe aludir à previsão do art. 58, §2º, inciso II, da CRFB/88, que trata da convocação de audiências públicas com entidades da sociedade civil nas comissões temáticas do Congresso Nacional, o que denota a intenção de aproximar a sociedade das discussões subjacentes à aprovação de normas que cuidarão do interesse coletivo, abrindo-se à participação de todos os eventuais concernidos.

No campo da ordem social, que compreende os programas de ação governamental vocacionados à concretização das condições materiais de bem-estar, o art. 193, parágrafo único estabelece, numa ordenação geral, que o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurando a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Esse dever geral repercute em outros preceitos incorporados ao tratamento normativo das políticas setoriais. No caso da seguridade social, o art. 194, parágrafo único, inciso VII, estrutura uma gestão quadripartite, no âmbito da qual se assegura a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados, guiando-se pelo caráter democrático e descentralizado de sua administração. O art. 198, inciso II, a seu turno, provê a participação da comunidade como diretriz para organização da rede regionalizada e hierarquizada que constitui as ações e serviços públicos de saúde. A participação da população, por meio de organizações representativas, é garantida ainda pelo art. 204, inciso II, como diretriz que regerá a organização das ações governamentais na formulação das políticas e controle das ações de assistência social em todos os níveis. Na política educacional, o art. 206, inciso VI versa sobre a “gestão democrática do ensino”, cuja regulamentação tem espaço na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996). Enfim, a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, pelo art. 216-A, §1º, inciso X, da CRFB/88, envolve, como princípio aplicável, a necessária democratização dos processos decisórios com participação e controle social.

Considerando que a esfera pública corresponde ao espaço de socialização política, em que ocorre a convivência e debate dos agentes e dos grupos em torno dos assuntos de

interesse comum, a plena participação, de um lado, requer dos envolvidos uma qualificação e, de outro, permite um aprendizado cívico, fica fácil perceber que o avanço da sua agenda necessita da construção de um ambiente de desenvolvimento dos indivíduos que lhes favoreça e permita a sua autodeterminação. É dizer, a pura previsão de instrumentos formais de participação não supre ou substitui as condicionantes sociais necessárias ao seu exercício, esta bem mais determinante à cidadania que aquela.

É um binômio inescapável à verdadeira cidadania: qualificação-aprendizado. “Essa constatação é relevante pois indica que a capacidade de participação de determinados grupos e setores sociais pode apresentar-se engessada, com consequências negativas para os mesmos, impedindo, assim, o exercício da cidadania plena” (Pizzio, 2009, p. 194). De um lado, a prestação pública ou privada de serviços públicos essenciais ao desenvolvimento dos indivíduos, com destaque à educação, que tem sido reconhecida como um pré-requisito à expansão dos outros direitos (Carvalho, 2024). De outro, a aquisição de experiência pelos agentes e organizações – neste caso, mesmo o auxílio externo, a depender da forma como é realizado, pode redundar em prejuízo à autonomia dos grupos, alerta Pizzio (2009). Por isso, o desenvolvimento da cidadania plena é tão complexo e multifacetado, não somente porque lida com variáveis difíceis de serem transmutadas, como também porque envolve um processo árduo, vagaroso e autônomo de apropriação pelos participantes do “o que fazer”, “como fazer” e “quando fazer”.

Porém, não é possível pensar as relações da esfera pública sem a correspondente participação da esfera civil. É por meio desta que a representação é originada, reinventada e perpetuada. Dando voz aos indivíduos, tendo eles como seus componentes (articuladores e debatedores), a representatividade social da esfera civil é insubstituível à articulação de direitos em um processo de i) absorção dos interesses até então isolados-privados, ii) qualificação destes como público e iii) impulsionamento deles como elemento político, gerando, quando bem-sucedido, o seu reconhecimento pela esfera política.

Trata-se da habilidade de mobilização e negociação dos envolvidos. Mas não somente isso. Estará em curso também a capacidade de pensar o grupo, as suas práticas, os seus interesses, as suas estratégias e limites. Ou seja, a sua capacidade de auto-organização, autoafirmação. Envolve, pois, uma maturidade reflexiva inalcançável a agentes e grupos de formação incipiente (Pizzio, 2007). Mesmo quando da intermediação de outros agentes e organizações, corre-se o risco de criar uma dependência, permanecendo sob o domínio apenas destes últimos o conhecimento a respeito dos

direitos, procedimentos, prazos, formas e demais aspectos necessários à participação. Qualquer que seja o auxílio, este deve ser acompanhado por uma instrução emancipadora (Pizzio, 2007), afinal a qualificação social é o processo de aprimoramento econômico, político e social “que serve de base para que vivifiquem os laços sociais contribuindo na satisfação de objetivos comuns, no exercício da cidadania e da capacidade de se fazer representar na esfera pública, adquirindo assim, maior autonomia como sujeitos” (Pizzio, 2007, p.60).

Outrossim, permanece evidente que a prestação de serviços públicos pelo Estado, direta ou indiretamente, favorece, mas não suplanta todas as condicionantes necessárias ao florescimento de uma cidadania plena. Até porque a centralidade do Estado brasileiro não redundou em uma atuação eminentemente pública e universalista. A dinâmica cultural brasileira inclinou as relações entre o mercado, a sociedade civil e a esfera política a terem um perfil privatista, mesmo diante de assuntos que deveriam ser de alcance público (Pizzio, 2007): “de um lado, o Estado coopta seletivamente os cidadãos e, de outro, os cidadãos buscam o Estado para o atendimento de interesses privados” (Carvalho, 1996, p. 339).

Isso engendra os vícios existentes na sociedade brasileira, perniciosos aos objetivos sociais, conforme se verá no capítulo seguinte. Esses vícios atuam como fatores impeditivos ao surgimento de um “povo político” (Carvalho, 2024, p. 52), que tem consciência da sua importância no processo decisório e que, como prática continuada, a exerce individual e coletivamente.

Na ordem democrática, as decisões devem ser permanentemente escrutinadas sob a luz das justificativas oferecidas e dependem de anuência para que possam ser efetivadas. Neste processo, a esfera pública assume uma posição essencial: ela se torna a arena onde se dá tanto a amálgama da “vontade coletiva” quanto a justificação de decisões políticas previamente acertadas (Costa, 1995, p. 55). Tal moldura conceitual não pode negligenciar a capacidade de dispositivos institucionais de ampliar as fronteiras dessa esfera, ao prover canais que horizontalizam os processos decisórios e dão vazão às demandas cidadãs.

Se aparecem fundamentais as organizações e associações civis, bem assim a mídia impressa e eletrônica para a efetivação da racionalidade comunicativa produzida na esfera pública, cuja finalidade é ser normativa às decisões operadas na esfera pública, também o campo político-institucional, deve prover mecanismos que permitam captar o discurso, ainda que atomizado e sob a forma de descontentamento, para integrá-lo aos insumos que dão forma à opinião pública. Disso deriva a importância das ouvidorias públicas. Tratam-

se de instituições de canalização do descontentamento social (Caballero, 2000), de modo a oportunizar aos atores da sociedade civil (indivíduos e grupos organizados) que disponham de um canal direto de recepção comunicativa.

Partindo da percepção de que a vida dos cidadãos é moldada em boa medida pelas interações que estes têm com as instituições que regem a sociedade, Corte-Caballero (2000) aduz que o descontentamento, nesta perspectiva de movimento coletivo desordenado, poderia conduzir a distúrbios e soluções não institucionalizadas, cujo rechaço pode explicar a origem e a natureza do ouvidor como uma estratégia institucional que visa a substituir o conflito social, fazendo-o nos marcos do consenso e da ordem social prevalecente, através de um mecanismo previsível, formalizado e centrado no vínculo da cidadania com o Estado. O ouvidor, nessa perspectiva, resultaria da necessidade de absorver as demandas populares, refreando o inconformismo social mediante a instauração da queixa individual organizada.

Além disso, a institucionalização de uma instância de recepção e movimentação das queixas sociais, dotando-a com autoridade estatal e uma estrutura orgânica (administrativa e financeira) condizente com a sua importante missão, representa um fortalecimento da cidadania frente ao aparato estatal, não somente porque a sociedade passa a ter um órgão próprio para as suas reivindicações, mas também porque este organismo tem melhores condições de romper com a assimetria de informação existente entre o cidadão e a esfera pública. A sociedade civil, sozinha, não possui capacidades plenas (qualificação técnica, estrutura financeira e operacional, experiência) de realizar uma fiscalização da administração pública ampla o suficiente para evitar eventuais abusos. Ora, o controle social deve ser acompanhado por um suporte institucional complementar, que lhe subsidie ou mesmo que lhe dê continuidade.

Por isso, pode-se situar a institucionalização do ouvidor como uma “humanização da Administração Pública” (Rowat, 1973, p. 09), amenizando o relacionamento desigual entre o Estado e o indivíduo. Em outros termos, a sua institucionalização visa a catalisar e conter os conflitos advindos da sociedade, de sorte que não superem o limite [esfera] da individualidade, provendo, ademais, uma instância de controle técnico e consensual sobre a administração pública, explicam Asper e Caiden (2000).

Esse é o aspecto diferenciador da missão das ouvidorias: servir de elo entre a esfera pública e o cidadão na medida em que sua atividade visa a incutir na administração pública e em seus servidores o compromisso de dar respostas ao cidadão. Essa

internalização, embora evidente à primeira vista, é complexa e difícil de ser implementada, especialmente em função da fraca tradição de *accountability* no Brasil.

Todo esse contexto aponta para a necessidade de estruturar um órgão *sui generis* que, embora faça parte da estrutura do Estado – valendo-se, pois, da sua autoridade e condições materiais –, a ele se contraponha por meio da exposição da opinião dos cidadãos (reclamações, denúncias, sugestões, elogios) acerca das atividades de interesse público. Internacionalmente, a instituição do *Ombudsman* atendeu a esse propósito, conforme será exposto no capítulo seguinte. Estudá-lo permitirá levantar características de funcionamento, as quais servirão de referência à análise a ser feita sobre as ouvidorias, subsequentemente.

3 OMBUDSMAN NO ORDENAMENTO INTERNACIONAL: INSTITUIÇÃO CONSTITUCIONAL DE DEFESA DA VONTADE POPULAR

A distinção entre o governo e o povo, como se fossem duas esferas inconfundíveis de poder, uma mais forte e superior e a outra mais fraca e inferior, negociando e entrando em consenso, é uma característica da ideologia política que não corresponde mais à realidade das relações de poder nos Estados modernos. No contexto das democracias constitucionais, o governo é apenas um órgão do povo, autorizado por ele e controlado por ele, e não um “acima” previdente que se relaciona com um “abaixo” acostumado à modéstia.

É no povo, portanto, que reside a fonte de legitimidade que não apenas autoriza o governo a administrar o interesse coletivo, por meio da administração de políticas públicas voltadas à realização dos direitos fundamentais, mas também concede aos cidadãos o direito público subjetivo de participar do processo que resulta nas decisões políticas que afetam seu bem-estar e de obter a prestação de contas pelo uso dos recursos que são obrigados a recolher aos cofres do Estado.

Nessa circunscrição teórica, o direito de um indivíduo de reclamar sobre possíveis violações de princípios pelo Estado está vinculado ao direito de participar e influenciar o sistema político. Para Rawls (1997, p. 248-249), o predicado central do princípio da participação é assegurar que o Estado responda aos interesses dos governados, e esse ideal não é assegurado apenas pela representação política, mas pela influência plena e contínua dos cidadãos nos assuntos públicos.

Em uma leitura antropológica, Caballero (2000, p. 34-35) situa o surgimento do *ombudsman* no processo de criação de meios para canalizar o descontentamento social. Nesse sentido, a expressão popular de descontentamento surge em oposição a um determinado estado de coisas, representando um passo em direção a uma mudança no status do indivíduo, de súdito a cidadão ativo. É importante perguntar, à luz dessa dinâmica, como as instituições lidam com as formas de expressão de descontentamento?

Quando expresso em formas não institucionalizadas por meio de grupos desordeiros, seja por meio de protestos, tumultos ou marchas, o descontentamento pode culminar em um sério conflito social. Isso é atestado por movimentos cívicos históricos de inconformismo, que levaram a revoltas sociais e a mudanças políticas substanciais, como o movimento pelos direitos civis na década de 1950, o movimento estudantil universitário na década de 1960, o movimento das mulheres pelo feminismo na década

de 1970 e o movimento ambiental na década seguinte. Como Caballero (2000, p. 51) argumenta, nas últimas décadas, uma ampla gama de estudos têm se baseado no surgimento de movimentos sociais, políticos e religiosos como alternativa ao funcionamento institucional e como forma de fazer com que o inconformismo, a insatisfação e o desconforto das pessoas sejam ouvidos.

Assim, com base na afirmação de Elster (1994, p. 14) de que a vida dos cidadãos é moldada em grande parte por suas interações com as instituições que governam a sociedade, Caballero (2000, p. 35) argumenta que o descontentamento dos cidadãos com as instituições que governam sua sociedade é um fator importante em suas vidas. Caballero (2000, p. 35) observa que o descontentamento, nessa perspectiva de movimento coletivo desordenado, poderia levar à agitação e a soluções não institucionalizadas, cuja rejeição pode explicar a origem e a natureza do *ombudsman* como uma estratégia institucional que busca substituir o conflito social, fazendo-o dentro da estrutura do consenso e da ordem social predominante, por meio de um mecanismo previsível e formalizado centrado no vínculo do cidadão com o Estado.

O *ombudsman*, nessa perspectiva, resultaria da necessidade de absorver as demandas populares, coibindo o descontentamento social por meio do estabelecimento de reclamações individuais organizadas. Em outras palavras, sua institucionalização visa catalisar e conter os conflitos oriundos da sociedade, de modo que não ultrapassem os limites (esfera) da individualidade, ao mesmo tempo em que proporciona uma instância de controle técnico e consensual sobre a administração pública⁷.

Trata-se, portanto, de uma resposta institucional à necessidade urgente de criar canais de participação e ressonância para as demandas dos cidadãos, de modo que o comportamento social seja ordenado e racional, e não difuso e desconcentrado. O *ombudsman*, no sentido defendido por Caballero (2000), visa a canalizar as reclamações por meio da reinterpretação da manifestação do descontentamento da sociedade, permitindo o diálogo para “pacificar os conflitos sociais” entre os cidadãos e o Estado, com a mediação de um órgão formal. Fora do esquema tradicional de poderes tripartidos, estabelece-se uma instância oficial e legítima de controle democrático consensual, erigida como instrumento de racionalização das relações de poder⁸.

⁷ Deve-se ter em mente que a própria institucionalização do controle como ação política tem suas origens na necessidade de conter expressões violentas de incivilidade por meio da criação de órgãos para garantir a ordem e a tranquilidade públicas.

⁸ Do ponto de vista sociológico, também é possível inserir o surgimento do *ombudsman* no movimento contrademocrático mencionado por Rosanvallón (2015), traduzido na reação da sociedade à desconfiança

É comum que os estudos sobre democracia e responsabilidade se concentrem na análise das instituições representativas eleitorais e dos órgãos de controle intraestatais. Embora seja verdade que essas questões precisam ser abordadas, a reflexão sobre a qualidade da democracia e a eficácia do sistema de responsabilidade pública exige que consideremos também a organização, o funcionamento e a dinâmica de outras instituições que canalizam as demandas e aspirações da sociedade, inclusive o *ombudsman*, cuja função é fundamental para o desenvolvimento da boa governança.

Ressalte-se, nesse sentido, que a presença de órgãos dedicados à proteção dos direitos fundamentais e dos valores republicanos contra violações decorrentes de abusos de poder, negligência e má gestão, é cada vez mais indispensável para o aprimoramento das funções do Estado moderno, especialmente se levarmos em conta o atual contexto das sociedades em rede, que requerem formas eficazes de catalisar demandas sociais e de resolução de conflitos, e que se ressentem de governos abertos à cidadania. Assim, a institucionalização do *ombudsman* pode ser inserida no escopo do processo que Rowat (1973, p. 09) chama de “humanização da administração pública”, atenuando a relação desigual entre o Estado e o indivíduo.

O *ombudsman* ou *defensor del pueblo* - uma instituição identificada com a pessoa que exerce a respectiva função - contribui para o aprimoramento democrático e republicano do governo, representando uma ferramenta institucional que induz a capacidade de resposta e a prestação de contas, fazendo a ponte entre o que os cidadãos querem e o que os governos fazem (ou prometem fazer), além de fornecer caminhos para o controle social efetivo e a proteção dos direitos humanos⁹.

despertada pelas instâncias eleitorais-representativas, por meio do surgimento de instâncias de contrapoder democrático, encarregadas de exercer os poderes de vigilância, denúncia e qualificação (avaliação), como forma de “converter a desconfiança em virtude democrática ativa” (ROSANVALLÓN, 2015, p. 46). Segundo Linera (2015, p. 180-181), nesse quadro de contrademocracia, são concebidas instituições que fazem a interface dos cidadãos com o Estado, dotando-os da capacidade de vigilância e supervisão característica do que Rosanvallón chama de democracia de expressão, na qual é possível criticar a atuação das autoridades públicas e expressar queixas.

⁹ Do ponto de vista normativo, que deve ser mencionado apenas marginalmente neste espaço, as resoluções 65/207 de 21 de dezembro de 2010, 67/163 de 20 de dezembro de 2012, 69/168 de 18 de dezembro de 2012, 71/200 de 19 de dezembro de 2016, 72/186 de 19 de dezembro de 2017 e 75/186 de 16 de dezembro de 2020, adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, relativas à centralidade das agências na implementação dos direitos humanos dos cidadãos, cooperam para ilustrar a relevância dessa instituição para a realização dos direitos humanos dos cidadãos, 71/200 de 19 de dezembro de 2016, 72/186 de 19 de dezembro de 2017 e 75/186 de 16 de dezembro de 2020, adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, relativas à centralidade dos órgãos de ouvidoria na promoção e proteção dos direitos humanos, tendo a última delas reconhecido: “A longa história das instituições de ouvidoria [...], e o reconhecimento do papel que tais instituições podem desempenhar, de acordo com seu mandato, na promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, fomentando a boa governança e o respeito pelo Estado de Direito, abordando o desequilíbrio de poder entre o indivíduo e os prestadores de serviços públicos (NAÇÕES UNIDAS, 2020, n.p.).

De acordo com Asper e Caiden (2000, p. 201), a presença do *ombudsman* aumentou a confiança dos cidadãos na administração pública. Ao fornecer um meio para que as reclamações dos cidadãos sejam ouvidas, respostas rápidas, claras e retificações quando há erros ou abusos da burocracia, o *ombudsman* “assegura o interesse público e estimula a confiança dos cidadãos de que os erros ou a má administração serão corrigidos”. Esses órgãos são, portanto, instrumentos para a realização da democracia e do princípio republicano, amplamente aceitos pelos países interessados em melhorar o relacionamento entre o governo e os governados:

A instituição foi implementada [...] para acrescentar ao leque de mecanismos de salvaguarda pública e de vigilância para assegurar que os erros na conduta dos servidores públicos sejam minimizados, bem como para proporcionar ao indivíduo mais um canal acessível e simples de representação quando insatisfeito com o desempenho oficial (...). (...). Além desse valor relevante, a instituição também tem grande significado prático: evidências esmagadoras indicam que ela tem tido um efeito prudencial sobre os servidores públicos sujeitos à sua jurisdição (ASPER e CAIDEN, 2000, p. 202).

Vale ressaltar o propósito acima mencionado de proporcionar ao cidadão um canal interlocutório de interação com os tomadores de decisão coletiva, possibilitando, a partir de então, o controle democrático dos atos administrativos de forma mais ampla e contínua, não sujeito às intermitências típicas do período eleitoral. O cidadão, nessa medida, confia na ouvidoria como um veículo alternativo de representação, indispensável na moderna administração estatal, para se proteger dos abusos e constrangimentos impostos pela burocracia pública, além de permitir, ao apontar erros ou irregularidades decorrentes de má gestão, colocar questões relevantes na agenda política e induzir reformas institucionais.

No aspecto político, é importante mencionar a absorção de novos papéis e funções pelos órgãos de ouvidoria durante as décadas de 1970 e 1990, como a proteção dos direitos humanos fundamentais, a proteção da liberdade de expressão, a defesa da privacidade individual e a igualdade de oportunidades para todos, o que colocou o *ombudsman* no centro dos debates sobre políticas públicas. Nessa perspectiva, é importante garantir a independência do *ombudsman* a fim de evitar incursões políticas que comprometam sua imparcialidade. Para garantir essa neutralidade, Asper e Caiden (2000, p. 204) listam as seguintes medidas: nomeação por uma maioria de partidos políticos com consenso sobre a escolha de uma pessoa apartidária com mandato garantido em uma agência autônoma com flexibilidade gerencial em termos de pessoal, com recursos de um orçamento anual e supervisão de um comitê interpartidário ao qual o *ombudsman* se reporta anualmente.

Em termos de credibilidade, o trabalho do *ombudsman* pode ser creditado a uma série de sucessos, como a retificação de erros funcionais ou o fornecimento de esclarecimentos aos reclamantes que tiveram suas reclamações atendidas; a economia de custos para o governo ao evitar litígios demorados e caros; a identificação de falhas graves em políticas e procedimentos públicos; e a realocação de burocratas arrogantes para funções que não envolvam relações diretas com o público. Essas realizações melhoram a imagem do *ombudsman* e, ao mesmo tempo, desacreditam burocratas e autoridades ineficientes, que, por sua vez, iniciam esforços para dismantelar essas instituições de supervisão.

Do ponto de vista do profissionalismo, destaca-se a excelência com que os órgãos de ouvidoria tendem a operar. Portanto, a manutenção de um escopo de atuação definido, com critérios claros para a interferência do *ombudsman*, sem uma ampliação excessiva de seu campo de atuação, contribui para o endurecimento de sua credibilidade e, portanto, para a adoção (*compliance*) de relatórios críticos e recomendações não coercitivas emitidas por esse órgão.

Com essas considerações em mente, espera-se que a apresentação a seguir destaque a configuração dessa instituição como um órgão dedicado à concretização dos direitos humanos e das liberdades, especialmente em termos de preenchimento da lacuna de comunicação e responsabilização entre governantes e governados. Nesse sentido, pretende-se eliminar qualquer dúvida sobre o papel do *ombudsman* em pressionar os governos a serem responsáveis por suas ações - a serem responsáveis (*accountables*).

Deve-se notar, entretanto, que o estudo comparativo, especialmente quando se propõe a analisar instituições inovadoras cuja difusão ocorreu progressivamente em diferentes sistemas jurídico-constitucionais, pressupõe uma abordagem histórica. De fato, a leitura histórica é essencial para compreender a natureza do *ombudsman* no contexto da definição do Estado e de suas relações com seus constituintes, uma vez que as relações sociais e o arquétipo institucional influenciam decisivamente a estrutura organizacional do instituto a ser incorporado.

Entretanto, a variação dos contornos e das competências resultantes da assimilação do *ombudsman* nas diferentes realidades políticas, jurídicas e sociais exige que a abordagem histórica aqui proposta inclua também um desenvolvimento geográfico, buscando delimitar o campo de análise ao situar historicamente sua derivação do modelo concebido em 1809, na Suécia. De fato, a generalização do *ombudsman* não foi uma mera réplica do modelo original, mas uma adaptação sucessiva do modelo sueco. Diante das

múltiplas reformulações da instituição em sua disseminação internacional, não é fácil a missão de promover a identificação de uma natureza unívoca e de um conceito abstrato que revele toda a essência do órgão e permita diferenciá-lo dos demais. Sob essa ótica, procura-se esclarecer como a difusão do instituto por diferentes contextos jurídicos, políticos e sociais proporcionou a conformação de um modelo teórico-conceitual, baseado na agregação de atribuições e finalidades, que permite delimitar suas principais fronteiras.

3.1 OMBUDSMAN NOS PAÍSES ESCANDINAVOS

Embora o uso do termo *ombudsman* tenha surgido originalmente na Suécia já no século XVIII, a ideia por trás da expressão, que corresponde à designação de um representante para supervisionar e receber relatórios sobre a atividade do Estado, remonta a períodos anteriores da história, ressoando em institutos semelhantes do Egito Antigo, da dinastia Han e do Tribuno da Plebe romano. Como descreve Volio (2003, p. 220), a história do *ombudsman* começa nas cidades gregas de Esparta e Atenas, quando o “*Eflores*” em Esparta e o “*Euthynoi*” em Atenas supervisionavam as atividades dos agentes do governo.

Em meados do século III a.C., os romanos criaram uma instituição para proteger e defender os direitos fundamentais. Com a queda da monarquia e a ascensão da forma republicana, a estratificação entre as classes sociais (patrícios e plebeus) tornou-se mais evidente, de modo que os últimos deixaram Roma em busca de melhores condições de vida. Os plebeus se retiraram para Monte Aventino e obtiveram uma importante concessão dos patrícios, que lhes permitiram eleger dois magistrados para representar seus interesses. Esses funcionários eram conhecidos como Tribuno da Plebe e tinham o direito de veto e podiam se opor às decisões dos cônsules e do Senado Romano. Durante o reinado de Ciro no Império Persa - de 560 a 529 a.C. - ele nomeou o “Olho do Rei”, um supervisor das atividades de todos os funcionários públicos.

Durante a dinastia Han, na China, o imperador nomeou um funcionário, chamado Yan, para exercer controle permanente e sistemático sobre a administração imperial e seus agentes. Yan também recebia petições do público contra o que era chamado de “injustiças administrativas”. Entretanto, de acordo com Jägerskiöld (1961, p. 1079), o reino medieval de Aragão tinha um justiciário, cuja função era proteger os cidadãos contra abusos legais cometidos por funcionários reais.

Trata-se, etimologicamente, de uma palavra de origem sueca que significa “representante”. Howard (2010, p. 03) aponta a gênese histórica do uso do termo por tribos germânicas medievais para nomear terceiros cuja tarefa era cobrar multas de famílias consideradas culpadas por danos, que eram devidos às famílias vitimadas. No campo do direito público, a palavra adquire significado a partir de 1552, derivando da raiz “*umbud*”, que significa “poder, autoridade e representação” (CABALLERO, 2000, p. 32). Uma observação relevante com raízes etimológicas é a feita por Caballero (2000, p. 39), quando aponta que a expressão não se refere à pessoa que assume o cargo, mas ao cargo em si. Ou seja, o fragmento “*man*” não faz alusão à pessoa que ocupa o cargo, mas se refere à posição e pode ser traduzido como “um” ou “humano”, perdendo assim qualquer referência de gênero. Portanto, é errôneo usar “*men*” no final da palavra para indicar o uso do termo no plural, como faz a maior parte da literatura jurídica.

A história do cargo remonta a 1709, quando, após a derrota militar da Suécia para a Rússia czarista na Batalha de Poltava durante a Grande Guerra do Norte (1700-1721), o rei Carlos XII buscou exílio na Turquia, onde permaneceu por quase uma década. Lá, o monarca soube da existência de uma instituição ligada ao sultão, dedicada especificamente a receber reclamações de súditos sobre abusos de autoridade, o Diwan Al-Mazalim, cujo chefe, chamado Muhtashib, era responsável por garantir que os funcionários públicos cumprissem a lei islâmica.

Também na Turquia, em 1713, o rei Carlos XII ordenou a criação de um escritório de representação do rei para garantir que os funcionários do reino agissem de acordo com a lei e cumprissem seus deveres com eficácia. O Decreto Real nomeou o Defensor Supremo de Sua Majestade (*Höste Ombudsmannem*), com a função de atuar como o representante supremo do monarca. Em 1719, com a promulgação do *Instrument of Government Act*, documento equivalente à Constituição, esse cargo passou a se chamar Chanceler da Justiça (*Justitiekanslern*), permanecendo, entretanto, subordinado ao governo real (FRIEDERY, 2008, p. 361). Assim, o que foi concebido como um expediente temporário, destinado a satisfazer as demandas de supervisão do rei durante o período em que ele estava longe do trono, tornou-se um elemento permanente da estrutura administrativa sueca.

No século seguinte, lembra Gellhorn (1965, p. 02), com a contenção da autoridade real após a morte de Carlos XII, em 1718, e o advento da democracia representativa, no período conhecido como “tempo da liberdade” (FRIEDERY, 2008, p. 361), surgiu a necessidade de dotar o Parlamento de seu próprio agente de fiscalização sobre a conduta

do Serviço Civil. Como o autor descreve a lógica que informava o Legislativo da época: “o rei tinha o seu homem; que o Parlamento tenha o seu, como salvaguarda contra violações legais perpetradas pelos oficiais do reino” (GELLHORN, 1965, p. 02), permitindo, assim, alguma forma de controle sobre o Executivo. A criação efetiva desse cargo, no entanto, seria objeto de intenso confronto entre o Parlamento e o poder real ao longo do século XVIII.

Em 6 de junho de 1809, ao final da Guerra da Finlândia, com a deposição do rei Gustavus Adolphus IV e a restauração dos poderes do Parlamento sueco pela Paz de Tilsitt, após um período de absolutismo monárquico entre 1772 e 1808, foi promulgado o Instrumento de Governo de 1809 e, entre outros arranjos institucionais concebidos, previa um agente de controle, ligado ao Parlamento, cujo objetivo era “supervisionar a administração pública e judicial, processando aqueles que deixassem de cumprir seus deveres oficiais” (REIF, 2004, p. 05) e denunciar qualquer violação da Constituição (REIF, 2004, p. 05) e para relatar qualquer violação da lei ao *Riksdag* (Parlamento sueco), o chamado *Ombudsman* da Justiça (*Justitieombudsman*). Esse comissário, eleito pelo *Riksdag*, deve ser uma “pessoa de notável capacidade jurídica e excepcional integridade” (HOWARD, 2010, p. 03), que pode não apenas investigar alegações de irregularidades cometidas por funcionários públicos, mas também processar (ou seja, iniciar processos judiciais contra) funcionários ou magistrados que tenham cometido atos ou omissões ilegais no exercício de suas funções. O artigo 96 do Instrumento de Governo de 1809 prevê a nova figura institucional do *Justitieombudsman*:

O Parlamento nomeará pelo menos dois cidadãos de reconhecida competência jurídica e notável integridade para supervisionar, na qualidade de Provedor de Justiça do Parlamento, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Parlamento, a observância das leis e dos regulamentos por parte de todos os funcionários e empregados; para instaurar processos perante os tribunais competentes contra aqueles que, no exercício de suas funções públicas, cometerem atos ilícitos, por parcialidade ou favoritismo ou de outra forma, ou deixarem de cumprir seus deveres. O *Ombudsman* estará sujeito, em todos os aspectos, às mesmas responsabilidades estabelecidas para os promotores públicos pelas leis civis e criminais e pelas regras de procedimento judicial relacionadas aos promotores públicos. O Parlamento nomeará o número necessário de representantes do *Ombudsman*, os quais deverão ter as mesmas qualificações do *Ombudsman*.

Orientada pela teoria da separação orgânico-funcional de Montesquieu, a Carta Sueca de 1809 promoveu a distribuição de poder entre a Coroa, o Conselho Real, o Parlamento e os Tribunais de Justiça, em um sistema real moderado com poder parlamentar. Dentro desse esquema, o *ombudsman* era um oficial do Parlamento, dedicado a supervisionar a conformidade da administração pública com as leis e os

regulamentos existentes. Embora compatível com a premissa tripartite defendida por Montesquieu, Jägerskiöld (1961, p. 1078) ressalta que o cargo de *ombudsman* é “antagônico à doutrina estrita da separação de poderes”, principalmente devido à independência com que é investido em relação aos poderes tradicionais.

Legrand (1973, p. 853) ressalta que a concepção do *justitieombudsman*, em 1809, visava a responder ao impasse enfrentado pela maioria dos países europeus ao entrarem no século XIX, em relação ao regime político que deveria substituir a monarquia absolutista, até então predominante como forma de governo. Nesse sentido, Bezerra (2010, p. 53) ressalta que a solução adotada pela Suécia foi diferente daquela delineada pela Inglaterra, baseada no modelo parlamentarista de Westminster, tendo o país escandinavo optado pelo estabelecimento de uma sociedade burocrática com ampla autonomia em relação ao poder real. No entanto, a desconfiança em relação ao aparato burocrático levou à sujeição dessa esfera administrativa a um órgão específico de prestação de contas, por meio da criação de um órgão que mantivesse independência em relação ao governo e denunciasse perante o parlamento quaisquer infrações aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Ao lado do Chanceler da Justiça, representante ligado à autoridade real, nomeado diretamente pelo monarca e sujeito às suas ordens, havia o *ombudsman* parlamentar, eleito pelos membros do Riksdag¹⁰, dotado de ampla independência funcional, para controlar, em nome do Poder Legislativo, as ações dos agentes e funcionários do Estado. Assim, apesar de nomeado pelo Riksdag e de se reportar a ele, o *ombudsman* não estaria subordinado à autoridade do Parlamento, uma vez que goza de autonomia no exercício de suas funções. Com relação aos poderes originalmente atribuídos ao *Ombudsman* sueco, deve-se observar que:

Conforme estabelecido na Suécia em 1809, a função do *ombudsman* era servir como um agente do Estado, supervisionando e processando infrações administrativas. Em anos posteriores, a função passou a ser mais a de um “*ombudsman* do cidadão”, com o objetivo de resolver reclamações do público contra a burocracia estatal. A reclamação pode se referir a atos ilegais, mas também ao comportamento antiético ou opressivo dos agentes do governo contra os cidadãos (WIEGAND, 1996, p. 97).

Tanto o Chanceler da Justiça (Justitejanslern) quanto o *Ombudsman* Parlamentar (*Justitieombudsman*) formam a estrutura atual das instituições de supervisão na Suécia.

¹⁰ Um comitê parlamentar permanente, composto por 48 congressistas, recebeu o poder constitucional de supervisionar as ações dos ministros no Conselho de Estado e de garantir a eleição do *ombudsman* parlamentar e de seu vice para um mandato de quatro anos, conforme previsto no Artigo 68 da Lei do Parlamento Sueco de 1866.

De acordo com Howard (2010, p. 04), o Chanceler da Justiça está agora próximo da figura do Procurador-Geral ou, no modelo americano, do *Attorney General*, ligado ao poder executivo, enquanto o *ombudsman* está inserido na estrutura do poder legislativo, tendo mantido suas funções básicas no Instrumento de Governo de 1974. Como aponta Gellhorn (1965, p. 11), uma agência específica de *ombudsman* foi criada em 1915 para supervisionar questões legais, administrativas e financeiras que afetam as corporações militares (*Militeombudsman*), com as mesmas qualificações e poderes semelhantes aos do *ombudsman* parlamentar, cujo escopo de ação inclui questões civis e administrativas. Em 1968, a Suécia consolidou a existência dos dois órgãos de *ombudsman*.

Assim, à luz da matriz constitucional sueca de 1809, o *ombudsman* foi posicionado no portfólio institucional como um procurador-geral, cuja tarefa central era contestar e relatar episódios de má administração à autoridade parlamentar, a fim de remediar tais ilegalidades e, em última instância, processar os atores responsáveis. Para esse fim, esse órgão tinha acesso ilimitado a documentos e dados públicos e podia convocar qualquer autoridade do Estado para esclarecer suas ações.

Além disso, como o mais alto órgão de controle externo vinculado ao parlamento, sua ação poderia ser acionada *ex officio*, por meio de reportagens na imprensa, conhecimento de fatos por jornalistas investigativos independentes, sugestões de funcionários públicos ou por meio de inspeções da própria unidade do *ombudsman*, além, é claro, de reclamações de cidadãos, que deveriam ser feitas por escrito e, se possível, acompanhadas de provas. O núcleo dos poderes do *Ombudsman* é, portanto, a proteção dos direitos dos cidadãos e a garantia da legalidade das ações das autoridades públicas:

O *ombudsman* é um funcionário público encarregado de representar os interesses do público, investigando reclamações apresentadas por indivíduos e encaminhando-as à autoridade competente. O *ombudsman* sempre confronta a burocracia estatal em casos de violação da lei (má administração), à luz das diretrizes da boa administração, e pode criticar - por motivos humanitários ou funcionais - as falhas cometidas pela administração (FRIEDERY, 2008, p. 360).

Mesmo em sua forma original, o *ombudsman* não possuía poderes coercitivos diretos, apresentando-se como um instrumento eminentemente dissuasório e persuasivo, cuja força residia na possibilidade de instauração de ações cíveis e criminais contra os servidores infratores, caso em que eventual punição caberia ao Judiciário. De fato, o controle realizado pelo órgão possuía um viés pedagógico, especialmente na emissão de relatórios críticos (“pareceres condenatórios”) e recomendações dirigidas à administração, apontando as irregularidades identificadas (diagnóstico) e as medidas

corretivas (prognóstico), sem prejuízo da possibilidade de inserir questões na agenda política e apresentar propostas de alterações legislativas.

Na modulação sueca original, observa Jägerskiöld (1961, p. 1087), prevalecia a função de acusação do *Ombudsman*, por meio do início de processos legais perante o judiciário. Nesse contexto, o *Ombudsman* tinha o poder de iniciar procedimentos para a verificação de infrações legais cometidas por funcionários ou juízes. Assim, a prática institucional do *Ombudsman* revelou, ao longo do tempo, uma predisposição crescente para o uso estratégico de pareceres condenatórios e relatórios anuais apresentados ao legislativo como mecanismo de dissuasão, a fim de evitar a instauração de processos judiciais e o consequente constrangimento. Como Jägerskiöld (1961, p. 1087) aponta, “era mais fácil informar ao funcionário que certas ações estavam erradas, mas evitar o processo, especialmente se o funcionário tivesse consentido em tomar as medidas apropriadas para corrigir o erro”. No entanto, esse curso de ação não passou incólume pelas críticas, com alguns alegando que, ao renunciar ao processo em favor da emissão de pareceres condenatórios, o *Ombudsman* estava substituindo a atividade adequada de interpretação da lei pelos juízes.

Apesar dessa falta de poder para reverter ou reformar decisões administrativas ou para impor punição institucional direta aos infratores, o prestígio de que gozava o *ombudsman* parlamentar dissipou possíveis obstáculos às suas recomendações, de modo que elas encontraram pouca resistência por parte da administração pública. No entanto, a configuração institucional única da Suécia pós-absolutista, marcada pela adesão ao Estado de Direito, mas com uma rígida separação entre a esfera de direção política, refletida na figura do Conselho Real, e a administração estatal responsável pela gestão e execução dos serviços públicos, modelo que não encontrava eco nem no absolutismo continental nem no parlamentarismo anglo-saxão do século XVIII, impediu a disseminação imediata da instituição que havia conseguido se destacar como um órgão autônomo de controle efetivo dos poderes governamentais¹¹.

A transposição do cânone institucional do *ombudsman* para além das fronteiras suecas só ocorreu no século seguinte, após o término da Primeira Guerra Mundial, com a aceitação da ideia na Constituição finlandesa de 1919, que previa a instalação de um órgão de controle, vinculado ao Poder Legislativo, que seria responsável pela apresentação de

¹¹ Ao analisar as possíveis causas explicativas da proeminência dos países escandinavos no controle da corrupção Mungiu-Pippdi (2015, p. 34), atribui o motivo da formação da boa governança ao estabelecimento precoce de uma burocracia profissionalizada e desvinculada da esfera política.

denúncias de irregularidades cometidas por funcionários públicos, denominado *oikesasiamies*, que pode ser traduzido, grosso modo, como “homem dos assuntos da justiça” (CABALLERO, 2000, p. 53).

Passaram-se mais três décadas até que um terceiro país adotasse o modelo. Em 1952, a Noruega criou o cargo de *Ombudsman*, mas seu escopo era limitado ao campo dos assuntos militares. A Dinamarca seguiu o exemplo de suas nações vizinhas e criou o *Folketingts Ombudsman* (*Ombudsman* Parlamentar) em 1955, mas seu escopo era limitado à esfera administrativa, sem jurisdição sobre os membros do judiciário, o que se refletiria na forma dos modelos posteriormente instalados no resto da Europa. O *Ombudsman* era responsável por “informar-se se os funcionários perseguem propósitos ilegais, tomam decisões arbitrárias ou irracionais, ou cometem erros ou atos de negligência no exercício de suas funções” (WIEGAND, 1996, p. 98).

Apesar das variações nos esquemas organizacionais incorporados pelas nações da península escandinava, inspirados na novidade sueca, tal como existiam na década de 1960, os diferentes formatos dos *ombudsmen* suecos, finlandeses, noruegueses e dinamarqueses tinham aspectos comuns em termos de prática e competência:

Todos eles podiam receber e investigar qualquer reclamação por escrito, que poderia ser apresentada em um envelope lacrado, sem a necessidade de recorrer a qualquer autoridade superior. Todos poderiam iniciar investigações e realizar inspeções, sem ter recebido reclamações específicas para isso. Todos podem convocar órgãos governamentais para fornecer relatórios e todos têm o poder de exigir dados departamentais. Todos são nomeados pelo Parlamento, são totalmente autônomos em relação ao executivo e se reportam anualmente a um comitê especial do legislativo. Todos podem fazer comentários críticos sobre as ações dos funcionários em seus relatórios anuais e podem fazer um relatório sobre assuntos urgentes a qualquer momento (HOWARD, 2010, p. 05).

Em geral, o escopo dos poderes do *Ombudsman* abrange todos os órgãos governamentais, empresas estatais, conselhos e comissões, embora ele tenha, às vezes, excluído de sua jurisdição as administrações locais (Noruega e Suécia, esta última até 1957), decisões ministeriais (Noruega e Suécia) ou decisões judiciais (Dinamarca e Noruega). Mesmo depois de um século e meio desde que o protótipo sueco foi institucionalizado, sua instalação permaneceu restrita aos países escandinavos, um período que Howard (2010, p. 05) chamou de “período de incubação”. Em particular, após o fim da Segunda Guerra Mundial, surgiu um novo modelo de Estado de bem-estar social, cujo cerne era a garantia de direitos civis e sociais na relação entre indivíduos e autoridades públicas. Além disso, o aumento das funções do Estado durante esse período resultou na expansão do aparato burocrático para a implementação de políticas de bem-

estar social e, como consequência, no aumento de episódios de abuso ilegal e má administração decorrentes do poder discricionário conferido à burocracia estatal. Esses fatores alimentaram a demanda da sociedade por um controle público mais rigoroso, contribuindo para a difusão mais intensa do *ombudsman* na segunda metade do século XX.

3.2 OMBUDSMAN NOS PAÍSES EUROPEUS

A razão para a expansão do *ombudsman* no período mencionado acima, portanto, está na necessidade de limitar a crescente burocratização dos estados democráticos modernos. Comentando as razões para o rápido crescimento dessa instituição, especialmente no período entre 1960 e 1980, John Robertson, ex-*ombudsman* da Nova Zelândia, observa que, nos anos após a Segunda Guerra Mundial, os governos passaram a reconhecer que, por mais dedicados que fossem à proteção dos direitos dos cidadãos, os instrumentos de administração cujo estabelecimento era necessário para a implementação de políticas e programas tendiam a desenvolver uma vida própria e não podiam ser controlados de forma satisfatória pela classe política.

O governo democrático viu as vantagens de encontrar maneiras de tornar a burocracia mais responsável perante o povo e de eliminar as consequências políticas da má administração na periferia da atividade governamental. A suavização das relações entre governantes e governados e a criação de um governo justo e equitativo eram vistas como elementos importantes na busca de um estado democrático moderno. A burocracia é um ingrediente essencial em um Estado democrático, mas deve ser feita para responder às pessoas (GIDDINGS e GREGORY, 2000, p. 01).

Nesse sentido, Bezerra (2010, p. 51) afirma que o ambiente era favorável à adoção de critérios de boa governança e ao estabelecimento de mecanismos de responsabilização e acesso aos cidadãos vítimas de abusos da administração, dois campos de especialização do *ombudsman*. Durante esse interregno, as nações do centro e do sul da Europa inseriram essa função associada ao parlamento em seus esquemas regulatórios sob diferentes nomenclaturas, com maior ou menor grau de afinidade com o modelo escandinavo, dependendo das necessidades e circunstâncias subjacentes à época e ao local em que foi implementado, ora ampliando seu campo de atuação, como se vê na legitimidade reservada às instituições congêneres em Portugal e na Espanha para provocar o controle abstrato de normas em relação à Constituição, ora suprimindo áreas funcionais típicas do modelo sueco, como a possibilidade de processar, na esfera cível e criminal, os agentes

públicos transgressores. O que se segue é, portanto, uma abordagem descritiva da progressiva inserção jurídico-normativa do instituto de referência nos países europeus.

No Reino Unido, onde o *ombudsman* nacional começou a se desenvolver na Europa Ocidental¹², a instituição do *Parliamentary Commissioner for Administration* (PCA) entrou em vigor em 22 de março de 1967, com a publicação do *Parliamentary Commissioner Act*¹³. De acordo com as disposições dessa lei, o Comissário atuará para auxiliar as Casas do Parlamento a lidar com reclamações feitas por membros do Parlamento após reclamações dirigidas a eles por cidadãos (MARSHALL, 1968, p. 87).

Embora nomeado pela Coroa (seção 1, subseção 2 da Lei), o Comissário atua em nome do Parlamento do Reino Unido para investigar qualquer ação tomada por departamentos governamentais ou outras autoridades no exercício de suas funções administrativas. A investigação pode ser acionada por reclamações de cidadãos, individual ou coletivamente, sobre irregularidades decorrentes de má administração, que são dirigidas aos membros da Câmara dos Comuns, os quais, tendo em vista os fatos expostos pelo reclamante, fazem uma solicitação de investigação ao Comissário (Seção 5, Subseção 1(a) da Lei). Além disso, o conteúdo da reclamação não pode incluir fatos que ocorreram até 12 meses antes de o reclamante tomar conhecimento deles, embora a lei permita que o Comissário investigue o conteúdo da reclamação apresentada fora desse período se considerar que há circunstâncias relevantes que o justifiquem (Seção 6, Subseção 3 da Lei).

Portanto, o cidadão deve primeiro entrar em contato com o membro do Parlamento para que sua reclamação seja levada ao conhecimento do Comissário. Dessa forma, o parlamentar tem a oportunidade de promover a resolução do problema levantado por meio

¹² A existência de modalidades de ouvidorias regionais (autônomas) e municipais em diferentes países europeus não é ignorada; países com uma forma de estado federal permitem tais configurações. No entanto, explorá-las em detalhes extrapolaria o escopo deste capítulo, que tem como objetivo traçar a expansão histórica e geográfica do instituto no continente europeu. Tampouco se ignora a existência de ouvidorias setoriais, cujo escopo de atuação se limita a aspectos materiais específicos, como as ouvidorias que tratam de assuntos militares ou de saúde pública; da mesma forma, tais modalidades estão excluídas da abordagem aqui realizada. A esse respeito, a experiência pioneira na Europa continental foi o estabelecimento do *ombudsman* militar alemão em 1956.

¹³ De acordo com Wiegand (1996, p. 102), no Reino Unido, vários incidentes precipitaram a criação da instituição do *Ombudsman*, mas os estudiosos mencionam um em particular: o caso Crichton Down, no qual o Estado tomou posse de terras privadas para fins militares, com a promessa de que, após seu uso pelos militares, a propriedade plena seria devolvida ao proprietário privado. Quando a propriedade foi liberada de seu ônus público, a promessa de restituição não foi cumprida. Houve alegações de má conduta por parte de funcionários públicos. Embora nenhuma disposição legal tenha sido violada, uma vez que o governo tem a prerrogativa de expropriar a propriedade privada no interesse público, o resultado do caso pareceu injusto e provocou uma revolta generalizada. Por fim, o incidente expôs as deficiências dos procedimentos empregados pelo Estado e contribuiu significativamente para o surgimento do Comissário Parlamentar.

de contato direto com o departamento governamental em questão. Além disso, a Lei exige que o reclamante seja residente no Reino Unido, no momento dos fatos expostos na reclamação, ou que a ação contestada tenha sido cometida enquanto o reclamante estava presente no Reino Unido (Seção 6, Subseção 4 da Lei).

O *Ombudsman* do Reino Unido tem poderes investigatórios semelhantes às autoridades judiciais, mas age de maneira mais informal, pois não está sujeito aos rituais formalistas do judiciário. O Comissário tem o poder de inspecionar documentos e arquivos públicos e também pode convocar qualquer autoridade estatal, inclusive ministros do governo, para prestar esclarecimentos como parte da investigação.

O relatório contendo os resultados da investigação do Comissário deve ser enviado ao membro da Câmara que emitiu a solicitação de investigação e também deve ser enviado à autoridade ou ao funcionário público em questão ou a qualquer outra pessoa envolvida na reclamação que tenha autorizado ou realizado o ato reclamado (seção 10, subseção 1(a)(b) da Lei). O poder do *Ombudsman* é de fato persuasivo e, na maioria das vezes, a agência ou o departamento implicado promoverá prontamente as correções sugeridas pelo Comissário, mas esse não tem poder para obrigar o cumprimento de suas recomendações. Se a agência ou o departamento estatal sob investigação decidir não tomar as medidas necessárias para corrigir as deficiências encontradas, o Comissário poderá informar o Parlamento, para que as câmaras legislativas decidam que medidas devem ser tomadas. O apoio do Parlamento é um forte argumento para que o Estado adote as recomendações do *ombudsman*. Além disso, um relatório geral anual será apresentado a cada Câmara do Parlamento sobre o desempenho do Comissário no exercício de suas funções (Seção 10, Subseção 4 da Lei).

No sistema jurídico francês pela Lei nº 73-6, de 3 de janeiro de 1973, criou-se o *Médiateur de la République*, uma autoridade independente, nomeada por decreto do Conselho de Ministros e disponibilizada aos cidadãos para resolver disputas decorrentes de tratamento inadequado pela administração do Estado, autoridades públicas locais, estabelecimentos públicos ou qualquer outro órgão encarregado de uma missão de serviço público, identificando falhas e restaurando os direitos do reclamante ofendido, ouvindo reclamações apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas. A independência conferida ao *Ombudsman* se manifesta na liberdade de ação que lhe é reservada, uma vez que ele não recebe instruções de nenhum outro poder (art. 1 da Lei 73-6), bem como na garantia de imunidade contra processos, investigações, prisões ou detenções, em virtude das opiniões que expressa ou dos atos que pratica no exercício de seu mandato (art. 3 da Lei 73-6).

O caráter unipessoal do órgão, cujo dirigente era nomeado por decreto do Conselho de Ministros, para exercer um mandato por um período de 6 (seis) anos, sendo vedada a reeleição, não prejudicava a sua configuração institucional descentralizada, na medida em que, além do órgão central, foram criadas estruturas regionais de representação, que seriam ocupadas por agentes delegados, nomeados pelo Defensor da República. Dessa forma, o objetivo era reduzir o alcance dos cidadãos às funções da instituição nacional, tornando-a presente “em todo o território nacional” (art. 6º da Lei 73-6).

No que diz respeito ao procedimento de recebimento de reclamações, a lei que rege o organismo francês adotou uma regra semelhante à praticada no sistema inglês, em que as reclamações individuais são mediadas por parlamentares, que são responsáveis por avaliar o conteúdo da reclamação e, se considerarem relevante, apresentar uma solicitação de investigação ao *Ombudsman*. No entanto, foi explicitamente aberta a possibilidade de indivíduos e empresas, inclusive estrangeiros em situação irregular no país, apresentarem reclamações gratuitamente. Além disso, os próprios parlamentares podem levar ao conhecimento do *Ombudsman* assuntos que considerem ser de sua competência e merecer sua intervenção, sem prejuízo da possibilidade de ação *ex officio* por parte do órgão fiscalizador.

Uma vez que o *Ombudsman* tenha empreendido uma investigação - com base em uma reclamação feita a ele por um parlamentar ou por sua própria iniciativa - ele tem amplos poderes de investigação para identificar o mau funcionamento administrativo no local, e há um dever legal expresso de todas as autoridades públicas de cooperar com as suas tarefas investigativas. Nesse sentido, o *Ombudsman* pode tomar medidas para obter documentos e arquivos, sem que o sigilo ou a confidencialidade de tais documentos e arquivos possam ser invocados contra ele, exceto em assuntos relacionados à segurança do Estado e à política externa.

Diante dos problemas diagnosticados, caso sejam reveladas falhas administrativas ou mau funcionamento do serviço público, o *Ombudsman* emitirá recomendações que considere passíveis de solucionar as deficiências detectadas, sugerindo que o órgão ou entidade administrativa envolvida adote medidas para remediar a situação denunciada pelo reclamante. Trata-se, a priori, de um procedimento informal, de modo que as sugestões do mediador são dirigidas apenas ao órgão público competente.

Entretanto, na ausência de uma resposta satisfatória, o *Ombudsman* deve tornar públicas as falhas detectadas e as recomendações correspondentes, com o objetivo de

convencer por meio da exposição negativa. Além disso, a instituição de controle pode propor reformas legislativas ao Parlamento e ao Governo, com o objetivo de melhorar a atividade da administração, ajudando assim a evitar a recorrência de situações de injustiça, conforme previsto no Artigo 9º da Lei 73-6.

A esse respeito, vale acrescentar a adoção, em 2008, do projeto de emenda à lei constitucional para a modernização das instituições da Quinta República, que se tornou a lei de 23 de julho de 2008, cujo art. 41 previa a inclusão do Título XI bis na Constituição Nacional, inserindo o art. 71-1 para substituir a figura do *Médiateur de la République* pelo agora denominado *Défenseur des Droits* (Defensor dos Direitos). Entretanto, somente em 2011 foi promulgada a lei orgânica do novo *Ombudsman* (Lei nº 2011-333, de 29 de março de 2011), que trouxe algumas reformulações relevantes em relação ao regulamento anterior (expressamente revogado), principalmente no que diz respeito à incorporação ao novo órgão das funções do *Défenseur des enfants* (Defesa de Crianças e Adolescentes), da *Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité* (Autoridade de Luta contra a Discriminação e pela Igualdade) e da *Commission nationale de déontologie de sécurité* (Comissão Nacional de Segurança).

Em Portugal, o cargo de Ombudsman foi efetivamente instituído em 21 de abril de 1975, por meio do Decreto-Lei nº 212/75, concomitante ao processo de redemocratização após a Revolução dos Cravos e o fim do regime salazarista; anterior, portanto, à promulgação da própria Lei Constitucional, em 1976, em cujo texto recebeu uma seção específica (artigo 23, localizado no Título I, “Princípios Gerais”, da Parte I da Carta). O modelo de ombudsman adotado no ordenamento jurídico português foi configurado como um órgão funcionalmente autônomo, cuja função se baseia na apreciação, sem poder decisório, das reclamações dos cidadãos relacionadas às ações ou omissões das autoridades públicas, com a possibilidade de fazer as recomendações necessárias aos órgãos competentes para prevenir e reparar injustiças, de acordo com a prescrição do artigo 23 da Carta Portuguesa de 1976, além de apontar as deficiências da legislação, emitindo recomendações para sua interpretação, alteração ou revogação (NOVAIS, 2008, p. 227-228).

Segundo Baptista (2002, p. 19), o Provedor de Justiça é um órgão do Estado, de nível constitucional, com lugar próprio na organização estatal, sem prejuízo da sua independência e dos interesses que deve defender e prosseguir, assumindo um especial significado na concretização da dimensão participativa do princípio democrático. Com efeito, o Provedor de Justiça português, na forma em que se encontra instituído, é marcado

por duas características centrais: a unicidade, na medida em que a Constituição prevê um único Provedor de Justiça para todo o território nacional; e a multifuncionalidade, na medida em que lhe é atribuída uma função integrante de proteção não jurisdicional dos direitos e liberdades fundamentais.

O Provedor de Justiça é nomeado pela Assembleia da República, por maioria qualificada de dois terços dos deputados presentes, desde que em número superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, nos termos do disposto no artigo 166, h, da referida lei, para um mandato de 4 (quatro) anos, com possibilidade de reeleição por igual período, nos termos do artigo 6º, parágrafo 1º, da Lei 9/91 (Estatuto do Provedor de Justiça), que regula as atividades e a organização do Provedor de Justiça em nível infraconstitucional.

Diferentemente dos sistemas britânico e francês, o sistema jurídico português permite que os cidadãos dirijam suas reclamações diretamente ao *Ombudsman*, ou por meio da Assembleia da República, sem prejuízo da atuação *ex-officio*, quando o órgão tiver conhecimento de fatos que justifiquem uma investigação específica. Além disso, não há prazo de prescrição para a transmissão de reclamações. Por outro lado, em consonância com a natureza não coercitiva do *ombudsman* escandinavo, sua atividade investigativa não culmina na emissão de resoluções - anulação ou revogação de atos administrativos, ou mandato de conduta às autoridades públicas -, mas na emissão de recomendações aos departamentos estatais competentes, com o objetivo de reparar ou prevenir injustiças. No caso do Provedor de Justiça, ele também pode apontar deficiências na legislação, emitindo sugestões para sua interpretação, alteração ou revogação à Assembleia da República (Artigo 20, nº 1, alínea b da Lei 9/91).

De forma inovadora, aliás, se considerarmos o quadro funcional do *ombudsman* até então vigente, a Constituição de 1976 conferiu ao Provedor de Justiça legitimidade *ad causam* para pleitear o controle abstrato de constitucionalidade ou legalidade¹⁴ de leis ou

¹⁴ Artigo 281: Controle abstrato de constitucionalidade e legalidade 1. O Tribunal Constitucional apreciará e declarará, de forma geral e obrigatória: a) a inconstitucionalidade de qualquer norma; b) a ilegalidade de qualquer norma contida em ato legislativo por violação de lei com força reforçada; c) a ilegalidade de qualquer norma contida em estatuto autónomo, por violação do estatuto de uma comunidade autónoma; d) a ilegalidade de qualquer norma contida em estatuto emanado de órgãos de soberania por violação dos direitos de uma região consagrados em seu estatuto. 2. Podem requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, com caráter geral e vinculativo: a) O Presidente da República; b) O Presidente da Assembleia da República; c) O Primeiro-Ministro; d) O Provedor de Justiça; e) O Procurador-Geral da República; f) Um décimo dos membros da Assembleia da República; g) Os Representantes da República, que serão eleitos pelo Presidente da Assembleia da República; h) O Presidente da Assembleia da República; i) O Presidente da Assembleia da República; j) O Presidente da Assembleia da República; g) Os Representantes da República, as Assembleias Legislativas das Regiões

atos normativos perante o Tribunal Constitucional, seja por ação ou omissão, como se vê nos artigos 281, nº 2, alínea “d” e 283, nº 1 da Carta. Outro aspecto animador em termos instrumentais refere-se à possibilidade, acrescentada pela modificação introduzida na Lei 9/91 pela Lei 30/96, de 14 de agosto, de o Provedor de Justiça atuar no campo das relações privadas em que haja uma “especial relação de domínio”, principalmente para garantir a proteção das liberdades e direitos (art. 2º, nº 2, da Lei 9/91). Como exemplo de aplicação do preceito introduzido, a atuação do *Ombudsman* no campo das relações de trabalho, em que normalmente há uma assimetria de poder socioeconômico entre as partes.

Em razão da semelhança de realidades políticas, uma vez que a Espanha também passava por um processo semelhante de democratização, após a queda do regime ditatorial de Francisco Franco, a Constituição de 1978 buscou inspiração no recém-implantado instituto português para introduzir no sistema jurídico-político espanhol a figura do *Defensor del Pueblo*, cuja nomenclatura e configuração orgânico-funcional influenciariam sobremaneira os órgãos congêneres que se espalharam pela América Latina na década seguinte, quando esses países enfrentaram suas próprias transições para a democracia constitucional.

Caracterizado pelo artigo 54 da Constituição de 1978, no Título I (“Direitos e Deveres Fundamentais”), Capítulo IV (“Garantias dos Direitos e Liberdades Fundamentais”), como um “alto comissário das Cortes Gerais”, a fisionomia institucional do *Ombudsman* manteve-se próxima ao modelo clássico escandinavo de controle parlamentar, sem prejuízo de acrescentar peculiaridades que refletiam o momento político do país. A mesma disposição constitucional reserva à instituição a proteção dos direitos fundamentais, para a qual pode supervisionar a atividade da administração e se reportar às Cortes Gerais. Embora esteja vinculada ao Parlamento, ela não mantém uma relação de submissão a ele, mas tem autonomia funcional para realizar sua missão institucional. Portanto, suas ações são circunscritas pela própria Constituição, que estabelece que, para atingir suas metas e objetivos - a defesa dos direitos fundamentais -, ele tem o poder de apresentar um recurso de inconstitucionalidade contra leis e disposições regulamentares

Autônomas, os Presidentes das Assembleias Legislativas das Regiões Autônomas, os Presidentes dos Governos Regionais, ou um décimo dos membros da respectiva Assembleia Legislativa, quando o pedido de declaração de inconstitucionalidade se fundar em violação dos direitos das Regiões Autônomas ou o pedido de declaração de ilegalidade se fundar em violação do respectivo estatuto.

Artigo 283: Inconstitucionalidade por omissão: 1. A pedido do Presidente da República, do Provedor de Justiça ou, com base na violação de direitos autônomos, dos Presidentes das Assembléias Legislativas das Comunidades Autônomas, o Tribunal Constitucional avaliará e verificará o cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar as normas constitucionais aplicáveis.

com status de lei, bem como um amparo contra a violação de direitos e liberdades fundamentais, nos termos dos artigos 161 e 162 da Constituição.

Percebe-se, portanto, que houve uma ampliação do escopo funcional em termos de direito comparado, na medida em que a Carta lhe conferiu, além da possibilidade de iniciar o controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal Constitucional, como ocorreu em Portugal, também a legitimidade para recorrer a um tribunal superior por meio de um remédio constitucional específico para garantir a proteção de direitos e liberdades. Como Alto Comissário das Cortes Gerais, o *Ombudsman* é nomeado pelas Cortes Gerais por um período de 5 (cinco) anos, sendo proibida a recondução. Uma comissão mista de deputados e senadores deverá elaborar uma lista de candidatos adequados para o cargo, que deverá ser aprovada por maioria simples e, em seguida, submetida à votação das câmaras legislativas. O candidato será eleito se obtiver três quintos dos votos em ambas as câmaras. Uma vez no cargo, o defensor goza de imunidade, de modo que não pode ser preso, processado ou condenado por opiniões expressadas ou atos praticados no exercício de suas funções.

No que se refere à atividade investigativa, o artigo 9º da Lei Orgânica 3/1981, que regulamenta o disposto no artigo 54 da Carta Constitucional, estabelece que a instituição pode iniciar e prosseguir, de ofício ou a pedido de qualquer pessoa física ou jurídica, qualquer investigação que leve ao esclarecimento dos atos e resoluções da Administração Pública e de seus agentes, em suas relações com os cidadãos, à luz do disposto no artigo 103.1 da Constituição e com respeito aos direitos proclamados em seu primeiro título (direitos e deveres fundamentais). Quanto ao escopo material da supervisão do *Ombudsman*, o regulamento estabelece que os seus poderes se estendem à atividade dos ministros, autoridades administrativas, funcionários públicos e qualquer pessoa que atue a serviço das Administrações Públicas.

Além disso, não há restrições para entrar em contato com o *Ombudsman* em termos de nacionalidade, residência, sexo, idade, incapacidade legal, estar privado de liberdade em um centro de detenção público ou estar sujeito a uma relação especial com a Administração Pública. A Lei Orgânica não contempla nenhuma outra condição que não seja a manifestação de interesse legítimo. Em todo caso, todas as ações do defensor serão gratuitas para o reclamante e serão realizadas de forma confidencial. No entanto, de acordo com o Artigo 15 da Lei Orgânica 3/1981, as reclamações devem ser feitas por escrito e se referir a fatos ocorridos há não mais de um ano. As reclamações anônimas

são rejeitadas, bem como aquelas cujo conteúdo incluía uma questão pendente de resolução pelo judiciário.

A fim de tornar a função investigativa mais concreta, o regulamento reserva ao *Ombudsman* o poder de solicitar às autoridades públicas qualquer documento que possa ajudar a conhecer os fatos expostos na reclamação, mesmo aqueles classificados como secretos. Estabelece também um dever de cooperação por parte dos órgãos solicitados e proíbe a negativa de acesso a qualquer arquivo administrativo ou documento relacionado ao assunto sob investigação (Artigo 19 da Lei Orgânica 3/1981). Como resultado de suas ações, o *Ombudsman*, embora não tenha poderes para modificar ou anular atos administrativos, pode, no entanto, sugerir que os critérios usados para os produzir sejam modificados. Se, como resultado de suas investigações, ele estiver convencido de que o cumprimento estrito das regras legais pode levar a situações injustas ou prejudiciais aos administrados, poderá sugerir ao órgão legislativo competente ou mesmo à administração que tais regras sejam modificadas. Além disso, o *Ombudsman* emitirá recomendações, avisos e relatórios sobre a adoção de medidas apropriadas para corrigir violações por parte das autoridades públicas e dos funcionários públicos. Estes, por sua vez, são obrigados a responder por escrito às comunicações do *Ombudsman* em um prazo máximo de 30 dias.

Apesar da variedade de configurações organizacionais implementadas nos diversos países europeus aqui mencionados, que criaram uma instituição de *Ombudsman* no período pós-guerra, em tais países prevalece a nomeação do *Ombudsman* pelo Parlamento, por ser um órgão geralmente associado à estrutura desse poder - sem prejuízo da independência de que goza no exercício de sua função -, com exceção, como visto, dos modelos do Reino Unido, onde o *ombudsman* é nomeado pela Coroa, e da França, onde o cargo é preenchido por decreto do Conselho de Ministros. Em geral, os *ombudsmen* na Europa são nomeados para um mandato de quatro a seis anos, sem a possibilidade de reeleição sucessiva.

Além disso, do ponto de vista funcional, as reclamações podem ser apresentadas ao *Ombudsman* de forma ampla, embora nos casos da Inglaterra e da França seja necessária a intermediação de parlamentares. De qualquer forma, o escopo de atuação do órgão é amplo, abrangendo em seus limites atos ou omissões imputáveis à administração pública e seus agentes, bem como àqueles que exercem funções administrativas, embora exclua os atos decorrentes do exercício de funções jurisdicionais pelo Poder Judiciário. Por outro lado, as resoluções emitidas pelo *Ombudsman* não têm caráter decisório, uma vez que o produto de suas investigações se traduz na emissão de atos sem poder

coercitivo, cuja finalidade é recomendar ações, sugerir correções (administrativas ou legislativas), informar sobre falhas ou injustiças e, nos casos espanhol e português, propor ações de controle de constitucionalidade perante o Tribunal Constitucional.

3.2.1 Características gerais do *Defensor del Pueblo* ibérico

O exame das múltiplas derivações assumidas pelo *ombudsman*, que seguiu a experiência escandinava e dela tomou pontos de referência, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, embora, como vimos, reflita a dificuldade de formular um modelo conceitual direto, permite fazer cortes que facilitam a identificação das correntes de desenvolvimento institucional, ou seja, a influência que determinados modelos institucionais exercem (ou exerceram) sobre o surgimento de outros. O objetivo deste tema é verificar como as características assimiladas pelo *ombudsman* ibérico, tendo como parâmetro o modelo escandinavo, bem como outras novas que lhe foram agregadas, atuaram na migração dessa instituição para a América Latina, cujos detalhes serão objeto do tema seguinte. É importante esclarecer, de início, que o tratamento agrupado dado à experiência ibérica nesse campo se deve principalmente à - já mencionada - identidade do contexto sociopolítico (redemocratização no final da década de 1970), que culminou na proximidade das características jurídico-institucionais dadas ao *ombudsman* nesses países.

É possível inferir, a partir dos contornos apresentados acima sobre o Provedor de Justiça, no caso de Portugal, e o *Defensor del Pueblo*, na Espanha, a presença de características típicas do *ombudsman* clássico, tal como se desenvolveu na Suécia e se disseminou pela Europa do século XX. Assim, tanto o Provedor de Justiça como o *Defensor del Pueblo* são, em geral, responsáveis por salvaguardar os direitos dos cidadãos contra possíveis violações cometidas pelas autoridades públicas ou delegados de funções públicas, investigando o conteúdo das reclamações apresentadas por qualquer pessoa ou grupo de pessoas sobre ações ou omissões injustas do Estado e episódios de má administração, sem prejuízo de atuar *ex officio*. Para realizar as investigações, o *Ombudsman* dispõe de amplos poderes de investigação, o que lhe permite solicitar documentos, fazer diligências e requisitar a presença de agentes e autoridades administrativas, aos quais se aplica o dever de subordinação às funções investigativas da instituição.

Por sua vez, esses órgãos não têm o poder de substituir a administração pública e não são dotados da capacidade de anular ou reformar diretamente os atos administrativos, pois essa opção permanece nas mãos do órgão ou entidade controlada, razão pela qual a ouvidoria tem o caráter de “magistratura de persuasão” (GOMES, 2000, p. 50) ou “magistratura de opinião” (GRADO, 1986, p. 18). Para isso, por ser um nexo de sugestão com outros órgãos, é essencial que haja uma postura saudável e impessoal, desvinculada de interesses públicos secundários (estatais) ou terciários (partidários) que a distanciem dos interesses primários, correspondentes aos da sociedade. Sem o cumprimento desses requisitos, não haverá ambiente favorável para a realização das operações de fiscalização da administração pública. Como ensina Gomes (2000, p. 50), a força moral do *ombudsman* é um imperativo inescapável para o sucesso das atividades da instituição. A atividade de supervisão é de natureza opinativa, atuando antes como subsídio ao processo deliberativo sob a responsabilidade do próprio órgão supervisionado. As informações coletadas, portanto, têm finalidade pedagógica, não são de caráter vinculante e estão inseridas na agenda da administração pública. Por outro lado, é importante ressaltar que a ausência de poder coercitivo não diminui a importância do papel que deve desempenhar, uma vez que está investido de relevante função provocativa, seja expondo possíveis divergências no funcionamento de determinado órgão administrativo, pressionando-o, seja provocando os órgãos competentes a desfazerem eventuais irregularidades.

O esquema geral compartilhado por essas instituições - dentre as quais se destacam a portuguesa e a espanhola, aqui discutidas - permite concluir que elas exercem suas competências sem receber instruções subordinativas de nenhum dos poderes constituídos, atuando com independência funcional, embora estejam posicionadas, em geral, dentro do conjunto de mecanismos que compõem o controle parlamentar externo, uma vez que são, via de regra, nomeados pelas Câmaras Legislativas e a elas devem apresentar relatórios anuais e especiais, contando com os “dentes” do Poder Legislativo para executar coercitivamente as recomendações emitidas.

No entanto, o controle operado pelo Parlamento obedece a uma dualidade de regimes: político e técnico-jurídico, e, em relação a ambos, o Parlamento tem experimentado uma distribuição funcional. Gradualmente, foram criadas instituições autônomas de controle para superar os limites da dinâmica partidária que existe na atuação do legislativo e sobre a qual só existe um controle periódico por parte dos cidadãos. O aprofundamento do quadro orgânico do Estado, fundando o fenômeno que Canotilho (1993, p. 711) chamou de policentrismo institucional, conferiu maior

capilaridade ao sistema de freios e contrapesos. Nesse arranjo, como destaca Coutinho (2020, p. 74), é essencial que os novos órgãos sejam capazes de se contrapor a interesses secundários (o próprio Estado) ou terciários (partidários). Por essa razão, é necessário garantir-lhes condições de independência em relação à administração pública e autonomia em relação ao Legislativo. Mesmo quando fazem parte do poder legislativo, sua autonomia é necessária em relação aos órgãos de auditoria e às comissões de inquérito. Entende-se que somente por meio da independência funcional e da autonomia administrativa e financeira é que a instituição *Ombudsman* poderá atuar sem entraves.

Com relação à composição, pode-se dizer que o *ombudsman* é, em regra, unipessoal. É chefiada por um único membro, o que proporciona maior centralização e coerência para o desempenho de suas missões. Os demais agentes que compõem esse órgão público são, portanto, de natureza administrativa, mantendo uma relação de subordinação com o dirigente. Outra vantagem decorrente da composição unitária está relacionada à exposição do respectivo ocupante. Ao não compartilhar a competência para o exercício das atividades institucionais com outro membro, o *ombudsman* acaba ganhando maior visibilidade e prestígio, o que facilita sua projeção na comunidade. Por se tratar de um órgão que se movimenta na opinião pública, a estima da sociedade é de imensurável importância¹⁵.

Qualificada pela participação social, a figura do *ombudsman* é um importante instrumento interorganizacional de controle que atua sobre a má administração. Como não tem atuação contenciosa e suas indicações não se traduzem em sanções diretas, não há dúvida de que seu papel é proativo, cooperativo, atuando como instrumento de provocação às instituições, controlando-as por meio da apresentação de denúncias. Em regra, toda a administração direta e indireta está sujeita à atuação do *Ombudsman*, podendo fazer parte da própria instituição (controle interno) ou ser externa a ela (controle externo).

No que diz respeito ao reclamante, em regra, não há requisitos especiais para a apresentação de relatos. A ausência de formalidades extensas, associadas à queixa que pode ser feita por meio de várias mídias e em formato livre, tem o objetivo de proporcionar maior acessibilidade ao público. Além disso, a modalidade oral é favorecida

¹⁵ Tanto em relação à comunidade quanto aos órgãos públicos, o prestígio é um fator determinante no desempenho dessa instituição. Portanto, os requisitos morais não são apenas uma condição para legitimar o órgão socialmente. De fato, seus efeitos também se estendem ao seu relacionamento com outras entidades estatais. Se houver maior força moral e simbólica no *ombudsman*, os resultados das recomendações emitidas por ele serão maiores.

como forma de tornar a apresentação de reclamações e denúncias mais dinâmica e fácil. Não é necessário nenhum pedido específico ou outro ato solene. A informalidade na apresentação de reclamações e denúncias e a simplificação dos procedimentos, se comparados a reclamações contenciosas, contribuem para a existência de economia processual.

Também é essencial enfatizar que a provocação ao *ombudsman* pelos cidadãos é gratuita. O acesso gratuito é uma característica importante do instituto, o que lhe confere maior proximidade e representatividade entre todas as camadas sociais.

O fato é que existe uma relação recíproca entre o *ombudsman* e a opinião pública. A opinião pública não serve apenas como fonte de informação para o órgão fiscalizador, fornecendo-lhe notícias sobre possíveis irregularidades. Ela também atua como divulgadora de suas constatações, aumentando a pressão sobre a administração pública e facilitando a implementação dos resultados da fiscalização, que são convertidos em sugestões e recomendações. É por isso que Gomes (2000, p. 78) tem razão quando aponta que os efeitos da atividade de controle dependem da engenharia institucional envolvida no binômio publicidade-opinião pública.

Sem prejuízo dos aspectos funcionais e fisionômicos acima delineados, que guardam relação com o esquema ibérico de *ombudsman*, mas que se encontram, em maior ou menor grau, em instituições congêneres derivadas do estilo escandinavo, o tratamento legal dado ao *Ombudsman* português e ao *Ombudsman* espanhol continha particularidades cujo destaque é relevante para explorar as modalidades que surgiram em sequência, especialmente na América Latina, onde tiveram maior ressonância.

Vale destacar a incorporação de disposições relativas ao *ombudsman* no texto constitucional, que, embora remonte à experiência da Suécia, que incluiu o *justitieombudsman* na Constituição de 1809, não havia sido praticada em relação às instituições estabelecidas na Europa. Nesse sentido, cita-se o artigo 23 da Constituição portuguesa de 1976 e o artigo 54 da Constituição espanhola de 1978, que tratam da criação, das competências básicas e da estruturação do órgão do *Ombudsman* dentro da arquitetura institucional desenhada pelo pacto fundamental, deixando os detalhes de sua disciplina normativa para as leis infraconstitucionais.

Ademais, importa destacar a legitimação para questionar a constitucionalidade de leis ou atos com força de lei no âmbito de um recurso de amparo, ocasião em que o Tribunal procederá ao exame da validade da norma impugnada à luz de um caso concreto

que lhe é submetido, conforme se depreende do art. 162 da Constituição da Espanha de 1978.

Nesse sentido, levando em conta que a existência de vínculos político-históricos, aspectos culturais compartilhados e herança jurídica são fatores persuasivos para os Estados que estão reformando ou construindo suas instituições de governo, a maioria dos países latino-americanos tomou como modelo a forma de *ombudsman* implementada na Península Ibérica, especialmente a criada na Espanha.

3.3 OMBUDSMAN NOS ESTADOS UNIDOS

Do outro lado do Atlântico, as primeiras contribuições concretas à ideia do *ombudsman* nos Estados Unidos datam da década de 1960, influenciadas por estudos realizados por teóricos do direito administrativo, que relataram as boas experiências obtidas por essa “nova” instituição nos países da península escandinava, a saber, Walter Gellhorn, Donald Howat e Kenneth Culp Davis.

Gellhorn, em particular, escreveu dois livros exaltando as virtudes do *ombudsman* escandinavo. Em *Ombudsman and Others: Citizen's Protector in Nine Countries* (1966), o jurista apresentou os resultados de uma investigação sobre a atividade das agências de *ombudsman* em nove nações diferentes, e em *When Americans Complain: Government Grievance Procedures* (1966), ele propôs veementemente a importação do formato para os Estados Unidos como forma de oferecer à sociedade um canal de reclamações que permitiria o controle externo e não político sobre as ações da administração, sem os custos, atrasos e impedimentos inerentes à revisão judicial. Dessa forma, os órgãos de ouvidoria atuariam como instituições imparciais e politicamente neutras à disposição da sociedade, bem como críticos legítimos dos serviços públicos, cujas recomendações seriam influentes dentro e fora do governo.

Em dezembro de 1966, a revista *Time* publicou um artigo destacando as características eminentes dos *ombudsman* atuantes na Europa, como “juristas que investigam as queixas dos cidadãos contra agentes do governo a pouco ou nenhum custo”, sendo responsáveis por “romper” formalidades e resgatar o “garotinho” da insolência da “grande burocracia”, constituindo, assim, “*The People's Watchdog*”, termo que serviu de título à publicação.

Nos três anos seguintes, os debates em torno da instalação de uma agência de *ombudsman* no governo dos EUA tomaram proporções maiores. Em 1969, a resolução da

American Bar Association (ABA), o órgão da associação nacional para o status profissional dos advogados, solicitou ao governo federal que implementasse um sistema de *ombudsman* unipessoal - do modelo clássico - semelhante ao dos países europeus¹⁶. Em 1971, o Comitê de *Ombudsman*, parte da Seção de Direito Administrativo da ABA, publicou um relatório de acompanhamento, que mostrou o crescimento contínuo das agências de *ombudsman* em todo o mundo, reforçando a sugestão de que tal modelo deveria ser incorporado em nível federal (HOWARD, 2010, p. 7-8). Entretanto, apesar das recomendações efusivas, o projeto de lei para a criação de uma ouvidoria vinculada ao Congresso Nacional não prosperou.

O fracasso inicial do *ombudsman* em nível nacional não impediu que estados e municípios importassem programas específicos, atendendo às necessidades particulares dessas unidades. De fato, em 1967, o Havaí tornou-se o primeiro estado a criar um escritório de ouvidoria dedicado a receber reclamações de cidadãos, seguido por instalações nos estados de Iowa, Nebraska e Alasca, bem como em cidades como Anchorage, Dayton-Montgomery County, Ohio, Detroit e Michigan. Em 1980, os elementos característicos do *ombudsman* haviam sido implementados, em graus variados, por 25 estados dos Estados Unidos (WIEGAND, 1996, p. 105).

Essas agências que se espalharam pelos Estados Unidos tinham aspectos identificados com o modelo escandinavo clássico, especialmente no que se refere à função central de fortalecer a interação entre o governo e seus constituintes, salvaguardando os interesses legítimos dos cidadãos contra ataques arbitrários da burocracia administrativa, com independência, acessibilidade e imparcialidade, embora sem capacidade

¹⁶ Essa resolução, conforme coletada por Howard (2010, 7-8), delineou as características essenciais do *ombudsman*, de acordo com o modelo escandinavo clássico: (1) autoridade do *ombudsman* para criticar todos os órgãos públicos, funcionários e servidores, exceto os tribunais e seus funcionários, os órgãos legislativos e seus funcionários, e o chefe do poder executivo; (2) independência do *ombudsman* do controle de qualquer outro agente, exceto em relação à sua prestação de contas ao legislativo; (3) nomeação pelo poder executivo, com confirmação por uma proporção predefinida do legislativo, de preferência mais de uma maioria, como dois terços. (4) independência do *ombudsman* em mandatos longos, não inferiores a cinco anos, com remoção permitida apenas por um pronunciamento do legislativo por uma maioria de mais de dois terços; (5) salário alto, equivalente ao de funcionários de alto escalão; (6) liberdade do *ombudsman* para contratar seus próprios assistentes e substitutos; (7) liberdade do *ombudsman* para investigar qualquer ato ou omissão de qualquer órgão, funcionário ou servidor público; (8) acesso do *ombudsman* a todos os documentos públicos que considerar relevantes para a investigação; (9) autoridade para investigar a legalidade das ações do *ombudsman*; e (11) autoridade para investigar a legalidade das ações do *ombudsman*; (9) autoridade para investigar a legalidade, a justiça, a correção dos motivos, a motivação, a adequação, a eficiência e a conformidade processual de qualquer ação ou omissão de qualquer órgão, funcionário ou servidor público; (10) poder discricionário para determinar quais reclamações devem ser investigadas e para determinar quais críticas devem ser feitas ou publicadas; (11) oportunidade para que qualquer órgão, funcionário ou servidor público criticado pelo *ombudsman* receba notificação da crítica e publique uma declaração de resposta; (12) imunidade do *ombudsman* e de sua equipe contra responsabilidade civil relacionada a atos no exercício de suas funções.

postulatória. Entretanto, o processo de deslocamento de um modelo histórico de dimensão nacional finalista para os níveis local e regional proporcionou transformações substanciais nas características orgânico-funcionais do *ombudsman*. Esse *locus*, argumenta Wiegand (1996, p. 109), embora divergente do esquema clássico, ensejou o desenvolvimento do modelo do tipo organizacional, que poderia oferecer vantagens em relação à ênfase adversarial extraída do modelo clássico, ao centrar-se no auxílio à resolução de disputas.

A esse respeito, Thacker (2009, p. 67) argumenta que a introdução do modelo de *ombudsman* organizacional nos Estados Unidos na década de 1960 ocorreu durante um período social e politicamente turbulento, quando as universidades enfrentaram protestos de estudantes contra a Guerra do Vietnã e os cidadãos exigiram camadas mais eficientes de proteção para lidar com práticas arbitrárias realizadas pela burocracia governamental e empresarial. Nas empresas e universidades, também havia uma preocupação crescente com as reclamações dos funcionários sobre abusos de poder, a complexidade do gerenciamento de forças de trabalho multifacetadas e o reconhecimento das limitações inerentes à estrutura hierárquica de gerenciamento. Consequentemente, as empresas e universidades encontraram no *ombudsman* (organizacional) uma maneira de lidar internamente com reclamações e conflitos de forma imparcial, por um agente independente, visto como neutro em relação aos interesses de grupos específicos. Em vez de reproduzir o esquema clássico do *ombudsman* sueco, a maioria das empresas e universidades que estabeleceram o *ombudsman* fizeram modificações nas funções atribuídas ao órgão para atender às necessidades específicas dessas instituições¹⁷:

Ao contrário do modelo clássico, que surgiu da necessidade de investigar e apurar reclamações públicas de forma independente, o *ombudsman* organizacional teve origem na urgência de uma forma alternativa de resolução de conflitos para reclamações de funcionários e consumidores (THACKER, 2009, p. 67).

Apesar das características substanciais compartilhadas pelo *ombudsman* clássico, enraizado nos países escandinavos e posteriormente incorporado à estrutura institucional de vários outros países, o modelo organizacional – emergente do experimentalismo local

¹⁷ Em vista das mudanças nas funções do *ombudsman*, Thacker (2009, p. 67) destaca que os ativistas do modelo clássico acusam o estilo organizacional de ter distorcido o modelo sueco, apropriando-se do termo “*ombudsman*” de forma inadequada. Não é de se estranhar que Larry B. Hill, referenciado por Wagner (2000, p. 100), ao diferenciar esses modelos, use o termo “*real ombudsman*” para descrever o estilo clássico, do modelo sueco, referindo-se, assim, ao tipo organizacional como “simplesmente mediadores”, abrigado no gênero “quase *ombudsman*”, pois compartilha apenas algumas características básicas com o modelo clássico.

americano – surge como uma alternativa descentralizada - instalada dentro dos órgãos da estrutura estatal ou de corporações privadas - cuja tarefa central é fornecer um recurso confidencial, informal e neutro para receber, mediar e oferecer opções para resolver queixas dentro da organização. Assim, reconhece-se que há uma dualidade de regimes de *ombudsman*: o clássico e o organizacional (ROWE, 1995, p. 103).

Uma transfiguração importante foi a incorporação de programas de ouvidoria por empresas privadas na década de 1970, a fim de promover a responsabilidade social e a governança corporativa, preenchendo as lacunas de comunicação produzidas por conflitos organizacionais. De acordo com Howard (2010, p. 16), embora o conceito de *ombudsman* não tenha se difundido tão rapidamente entre as empresas durante as décadas de 1960 e 1970, um número significativo de organizações adotou espontaneamente estruturas relacionadas.

Além disso, a integração de escritórios específicos para receber reclamações e resolver disputas relacionadas a violações das normas do código de conduta respondeu às crescentes demandas para a implementação de controles internos e mecanismos de conformidade, que estavam em alta na década de 1980, especialmente nos Estados Unidos, quando os escândalos corporativos estavam surgindo. Assim, grandes empresas privadas, como Ford Motor Co., Ohio Bel., American Airlines e Sandia Corp., abrigaram escritórios de ouvidoria, que hoje funcionam principalmente como órgãos de mediação¹⁸.

O governo federal também demonstrou interesse em incorporar à sua organização escritórios de ouvidoria. Wiegand (1996, p. 110) relata a esse respeito que, em junho de 1990, a Conferência Administrativa dos Estados Unidos recomendou “que todas as agências governamentais que interagem frequentemente com o público considerem a possibilidade de estabelecer serviços de ouvidoria para tratar de reclamações”. Nesse sentido, diversas ouvidorias foram criadas por determinação legal ou infralegal e instaladas em órgãos e entidades da administração federal para servirem de vigilantes e mediadores entre o público e a administração pública.

¹⁸ Wiegand (1996, p. 109) deixa claro que as organizações privadas experimentaram vários mecanismos de resolução de conflitos e, em vários casos, acabaram adotando modelos que incorporavam aspectos do *ombudsman*, sem saber que esse modelo já existia em outros contextos. Hoje, centenas de empresas têm escritórios dedicados à resolução de conflitos internos e externos, como McDonald's, Federal Express, AT&T. Nesses casos, os agentes do *ombudsman* não têm a independência típica do modelo clássico, pois são contratados pela alta administração e se reportam diretamente a ela. Eles tendem a atuar principalmente como mediadores e gerentes de problemas organizacionais. Eles conduzem investigações internas informais e analisam documentos e dados para determinar a necessidade de ações corretivas ou mudanças organizacionais.

O movimento de implantação da ouvidoria nos órgãos federais ganhou novos contornos com a promulgação, em 1996, da *Administrative Dispute Resolution Act* (ADRA), que buscou promover a utilização de mecanismos alternativos de resolução de conflitos no âmbito das relações jurídico-administrativas, de modo a facilitar a resolução de controvérsias e reduzir os custos do litígio, evitando, assim, o ajuizamento de ações judiciais. Nessa linha, o ADRA incluiu os *ombuds* entre os “meios alternativos de resolução de disputas”, conforme extraído do Título 5, Capítulo V, §571(3) do Código dos Estados Unidos. Howard (2010, p. 23) aponta que a disposição em questão estimulou uma revisão do espectro funcional clássico do *ombudsman*, que é eminentemente investigativo:

A ADRA marcou uma espécie de inflexão no modelo organizacional do ombuds ao reconhecer implicitamente que a forma de *ombudsman* que estava sendo reintroduzida no serviço governamental não era o canal formal de investigação e acusação de origem escandinava, mas um canal distinto, informal, mediador e confidencial (Howard, 2010, p. 23).

Essa coalescência de funções verificada na experiência dos EUA foi relevante para o desenvolvimento do modelo organizacional atual, ajustado às necessidades das organizações no século XXI. O seu modelo foi absorvido não apenas pelo setor privado, como também por diversas nações como forma de aproximar o cidadão do Estado, dando-lhe um órgão específico dentro de cada estrutura administrativa para prover as queixas, sugestões, elogios e denúncias.

3.4 DEFENSOR DEL PUEBLO NA AMÉRICA LATINA

A “ombudsmania” (GOTTEHRER, 2000, p. 47), que se difundiu ao longo da segunda metade do século XX na Europa, finalmente chegou à América Latina, que nas décadas de 1980 e 1990 passava por um processo histórico de superação de regimes autocráticos de viés militar em favor do estabelecimento de regimes liberal-democráticos. A introdução da figura do *ombudsman* nos países do Cone Sul, no entanto, seguiu as circunstâncias jurídicas e políticas locais, embora em seus pressupostos remetesse à gênese escandinava, cujas bases serviram de referência para a derivação ibérica, configuração que influenciou diretamente o modelo geral reproduzido na América Latina - especialmente no marco institucional espanhol de 1978 (OLIVEIRA, 2014, p. 115; VOLIO, 2003, p. 222-223), que foi utilizado por diversos países latino-americanos, inclusive quanto à nomenclatura. Em sentido semelhante, Volio (2003, p. 223) afirma que

o *ombudsman* latino-americano “se baseia nos modelos sueco e espanhol e se desenvolve de acordo com as necessidades de cada país, a fim de responder às demandas do povo, que temia um mecanismo de controle dos abusos das autoridades e dos particulares”.

Na América Latina, a incorporação da instituição do *ombudsman* representa um elemento essencial para o fortalecimento e a consolidação do regime democrático, preenchendo lacunas históricas na defesa dos direitos humanos. Volio (2003, p. 223) afirma que a expansão do *ombudsman* na América Latina responde à fragilidade institucional de alguns países e às graves violações de direitos humanos perpetradas durante as ditaduras militares e os conflitos internos que afetaram a região nas décadas de 1970 e 1980, o que levou a uma ênfase na proteção desses direitos.

O Instituto Latino-Americano de *Ombudsman*, em documento representativo da IX Conferência Bianual, realizada em junho de 2017, afirma que a introdução do *Ombudsman* é uma das contribuições mais significativas ao constitucionalismo latino-americano das últimas três décadas, qualificando essa instituição como defensora dos direitos humanos, que deve ser independente, criada por norma constitucional ou legal, e cuja nomeação será estabelecida por meio de um procedimento que assegure a representação pluralista de todas as forças sociais.

Conforme apontado no documento em questão, os atributos do *ombudsman* clássico europeu, embora parcialmente preservados, foram incorporados a outras atribuições, que acabaram por dotar os órgãos abrigados na América Latina de facetas únicas, tais como (i) a possibilidade de interposição de recursos de inconstitucionalidade e amparo¹⁹, com uma clara derivação do modelo espanhol; (ii) o protagonismo como

¹⁹ Como exemplos da legitimidade legal conferida aos Ombudsmen na América Latina, podem ser citados: a Constituição Boliviana de 2009, em seu artigo 222, 1. O artigo 222, parágrafo 1, da Constituição estabelece que os poderes da “Defensoria do Povo” são, entre outros conferidos pela lei e pela Constituição, propor ações de inconstitucionalidade, liberdade, proteção constitucional, proteção da privacidade, direitos populares, cumprimento e recurso direto de anulação, sem necessidade de mandato; O artigo 282 da Constituição da Colômbia de 1991 concede ao *Ombudsman* legitimidade para invocar o direito de habeas corpus e para apresentar processos de amparo (semelhantes aos recursos de amparo e mandamus brasileiros) (ponto 3). 241 da Constituição, que estabelece que a ação pública de inconstitucionalidade perante a Corte Constitucional pode ser apresentada por qualquer cidadão, o que certamente inclui o *Ombudsman*, e pode ser usada tanto em casos concretos quanto para o controle abstrato de normas. Tal interpretação é confirmada pelo Decreto 25 de 2014, que dispõe sobre a organização e o funcionamento da Defensoria Pública e cujo art. 5º, inciso 9, enumera como funções do Defensor do Povo, além daquelas estabelecidas no art. 215, a possibilidade de “apresentar perante o Tribunal Constitucional uma demanda de inconstitucionalidade”. 2 da Lei Orgânica do *Ombudsman* de 1998; Uma dinâmica interpretativa semelhante é encontrada no sistema jurídico paraguaio, onde, apesar da omissão da Constituição de 1992 com relação à legitimidade para apresentar uma jurisdição constitucional abstrata perante a Suprema Corte de Justiça, o artigo 550 do Código de Processo Civil prevê a possibilidade de a Defensoria Pública apresentar uma ação de inconstitucionalidade, Essa disposição concede a “qualquer pessoa física ou jurídica cujos direitos legítimos sejam violados por leis, decretos, regulamentos, portarias municipais, resoluções ou atos administrativos que violem os princípios ou normas da Constituição em sua aplicação” o direito de

defensor, promotor e divulgador dos direitos humanos dos cidadãos, além da tradicional função de controle e fiscalização da Administração Pública²⁰ (ARANTES, 2002, p. 87; VOLIO, 2003, p. 220-223).

Por outro lado, a moldura empregada na América Latina seria semelhante ao perfil clássico em vários aspectos, principalmente: (i) como um órgão de controle independente, que não recebe instruções de ninguém²¹; (ii) cuja nomeação provém de indicação parlamentar por maioria qualificada, para um mandato pré-estabelecido²²; (iii) para

usar esse instrumento de controle de constitucionalidade. No sistema jurídico peruano, o *Ombudsman* está explicitamente previsto na Lei Orgânica 26. No ordenamento jurídico peruano, a figura do *Ombudsman* está expressamente prevista na Lei Orgânica 26.520 de 1995, que prevê a possibilidade de interpor ações de inconstitucionalidade de normas com força de lei perante o Tribunal Constitucional, conforme referido no parágrafo 4) do artigo 200 da Constituição Política de 1993, e de interpor Ações de Habeas Corpus, Ações de Assistência, Ações de Habeas Data, Ações Populares e Ações de Cumprimento para proteger os direitos constitucionais e fundamentais dos indivíduos e da comunidade. Além da legitimidade ativa para tais ações, consagrada no artigo 9 da Lei Orgânica, a instituição também tem o poder de intervir como *amicus curiae* em casos constitucionais para apoiar a convicção da Corte sobre o assunto que está sendo processado. No caso da Argentina, o artigo 83 da Constituição Nacional contém uma disposição genérica que concede legitimidade ao Defensor do Povo, que, se interpretada em conjunto com o artigo 43 da Carta Constitucional, que trata das ações de amparo, incluindo a possibilidade de declarar a inconstitucionalidade da norma na qual se baseia a ação ou omissão objeto da ação de amparo, o Defensor do Povo tem legitimidade para o caso. Por outro lado, Honduras e México não fazem referência explícita à possibilidade de o *Ombudsman* iniciar ações.

²⁰ Como aponta Farena (2014, p. 83), a evolução do *ombudsman* de um papel de fiscalizador administrativo para um papel de defensor e promotor dos direitos humanos está bem caracterizada na América Latina e em países que passaram por regimes de exceção, como Portugal e Espanha. Nesses países, o *ombudsman* foi institucionalizado em nível constitucional como o mais alto defensor dos direitos humanos, sem prejuízo de suas atribuições tradicionais, o que levou à transformação do *ombudsman* em uma instituição híbrida com um lugar específico no contexto organizacional administrativo e político desses países. Uma ilustração dessa teleologia institucional é a previsão, em vários sistemas jurídicos latino-americanos, da competência do *ombudsman* para promover e educar sobre direitos humanos, como a Lei 24 de 1992, que regulamenta a organização e as funções do *Ombudsman* da Colômbia, cuja competência inclui “projetar e adotar, juntamente com o Procurador Geral da Nação, políticas para a promoção e disseminação dos direitos humanos no país, com vistas à sua proteção e defesa”, e a Lei 631 de 1995, cujo artigo 10, numeral 10, estabelece a competência do *Ombudsman* do Paraguai para realizar projetos e programas para a disseminação e promoção do conhecimento e da prática dos direitos humanos e seus mecanismos de proteção. Disposições semelhantes são encontradas na legislação do México, Panamá, Nicarágua e Equador.

²¹ Um dos bens mais relevantes para o efetivo e adequado cumprimento das funções atribuídas ao *Ombudsman*, a independência é normalmente garantida legal ou constitucionalmente por meio da previsão de mandatos expressos de não interferência nas atividades do *Ombudsman* por parte de outros poderes ou órgãos, conforme estabelecido no art. 281 da Constituição da Colômbia (“O *Ombudsman* exercerá suas funções de forma autônoma”), 281 da Constituição da Colômbia (“O *Ombudsman* exercerá suas funções de forma autônoma”), 277 da Constituição do Paraguai (“O *Ombudsman* gozará de autonomia e inamovibilidade”) e 86 da Constituição da Argentina (“O *Ombudsman* é um órgão independente estabelecido dentro do Congresso da Nação, que atuará com plena autonomia funcional, sem receber instruções de nenhuma autoridade”). Também é essencial que a independência das instituições de ouvidoria seja garantida por meio da alocação de recursos humanos e financeiros suficientes para o desempenho satisfatório das tarefas que lhes são confiadas, bem como a provisão de imunidade de responsabilidade pelo desempenho das funções de ouvidoria. Com relação a esse último aspecto, algumas legislações nacionais conferem ao *ombudsman* imunidades semelhantes às concedidas aos membros do Congresso Nacional, como a Argentina, enquanto outras equiparam essas imunidades às dos magistrados judiciais, como o Paraguai.

²² Volio (2003, p. 231-232) sistematiza o processo de seleção da autoridade responsável pela administração da agência de ouvidoria. Ele afirma que, embora a grande maioria preveja a nomeação pelo legislativo, não

realizar investigações sobre qualquer assunto de sua competência, por provocação ou por ação própria, relacionado à atividades desenvolvidas pela Administração Pública que afetem direitos fundamentais reconhecidos na Constituição, em tratados internacionais e na lei, tendo amplo acesso à repartições e documentos públicos²³ (VOLIO, 2003, p. 237). 237); (iv) carecendo de poder coercitivo (disciplinar e sancionador) para a aplicação de correções ou anulações identificadas em decorrência de suas investigações, permanecendo sua autoridade no “poder de crítica”, derivado da possibilidade de tornar públicas as recomendações, pronunciamentos e relatórios produzidos²⁴ (Triviño, 1992, p. 367); (v) por proporcionar amplo acesso aos cidadãos para a apresentação de denúncias e reclamações, favorecendo a informalidade, a agilidade e a gratuidade para a instauração de atividades de fiscalização. De fato, apontar essas bases comuns e traços distintivos nos permite afirmar que o *ombudsman* latino-americano e o europeu têm uma aparência semelhante, mas não possuem a mesma linhagem.

Gordillo (2015, p. 184), por sua vez, alude à deficiência de controles sobre a administração pública como o principal motivador da incorporação do *ombudsman* nos sistemas latino-americanos. O jurista argentino afirma que o elevado tempo e o custo associados ao controle judicial dos atos administrativos, bem como a restrição desse controle aos aspectos de legalidade, dificultando a revisão de atos inoportunos ou perdulários, além do viés formalista que ainda prevalece no escrutínio exercido por outros

há consenso sobre o quorum necessário para a nomeação. Em alguns casos, o *ombudsman* é eleito por dois terços dos votos da Câmara dos Deputados (Paraguai), do Senado (México) ou da Assembleia Nacional (Venezuela); em outros, a nomeação está sujeita a dois terços dos votos dos presentes (Argentina, Bolívia, Equador, Guatemala e Peru) ou a uma maioria absoluta (Costa Rica e Panamá). Em alguns Estados, é o poder executivo que nomeia o *Ombudsman*: esse é o caso da Colômbia, onde o Presidente é responsável por selecionar o *Ombudsman* a partir de uma lista apresentada a ele, e do Panamá, onde o Presidente pode substituir o candidato sugerido pelo Parlamento. Em casos especiais, a eleição do *ombudsman* envolve processos participativos ou consultas a organizações da sociedade civil, como na Bolívia e na Nicarágua. Além disso, a duração da nomeação é um aspecto essencial da independência do *ombudsman*. A esse respeito, Volio (2003, p. 233) observa que o mandato é, na maioria dos casos, de cinco anos.

²³ Quanto à delimitação normativa do âmbito de atuação das instituições de *ombudsman*, Volio (2003, p. 237-239) destaca que, em geral, as normas que tratam da instituição na América Latina lhe atribuem a função de defender direitos em relação à Administração Pública, de modo que a atividade estatal observe a proteção dos direitos humanos dos cidadãos. Por outro lado, há leis que limitam a atividade fiscalizadora do *Ombudsman*, proibindo o recebimento de reclamações relativas ao Poder Judiciário (Argentina, Costa Rica, México, Panamá e Paraguai) ou relativas a casos pendentes (Argentina, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras e Nicarágua).

²⁴ De acordo com Volio (2003, p. 244), a legislação de quase todos os países latino-americanos concede ao *ombudsman* o poder de fazer recomendações, observações e sugestões. As normas da Colômbia e da Venezuela estipulam que tais recomendações só podem se referir a questões de direitos humanos. Outros países, como Costa Rica, Honduras, México, Panamá e Peru, declaram explicitamente que as recomendações do *ombudsman* podem não ser vinculantes.

órgãos, como Tribunais de Contas e Controladorias, revelam a necessidade de implementação de uma instituição com as características do *ombudsman*.

Estendendo a visão para os países latino-americanos vizinhos, a criação do modelo de *ombudsman*, de acordo com a visão histórica de Volio (2003, p.225-227), seguiu diferentes fatores sociopolíticos: em países que viviam regimes ditatoriais ou conflitos civis, a figura do *ombudsman* surgiu principalmente na Constituição da Guatemala, em 1985, quando lhe foi confiada a tarefa de supervisionar o cumprimento dos direitos humanos. Em El Salvador, a instituição do *ombudsman* foi estabelecida como parte das reformas constitucionais realizadas em 1991, como resultado dos acordos de paz entre o governo e a Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN), e o *ombudsman* recebeu a função principal de promover e proteger os direitos e as liberdades fundamentais dos cidadãos, com o objetivo de consolidar o fim do conflito civil e alcançar a harmonia no tecido social. O Paraguai, cuja ditadura militar durou 35 anos (1954-1985), incorporou a figura do *ombudsman* na Constituição de 1992, embora o primeiro funcionário a chefiar a instituição só tenha sido nomeado em 1999.

Na Nicarágua e em Honduras, a instituição do *ombudsman* surgiu no final dos regimes ditatoriais militares, quando a transição para a democracia constitucional já estava em andamento. Na Nicarágua, o *ombudsman* foi estabelecido na Constituição de 1995; Honduras, por outro lado, estabeleceu o *ombudsman* por decreto executivo em 1992 e o consagrou no texto constitucional em 1994, após a reforma constitucional realizada naquele ano.

No caso da Bolívia, a criação do *Defensor del Pueblo* ocorreu após um período convulsivo de sucessivos golpes militares entre 1979 e 1983, alcançando status constitucional na Carta de 1997, sendo digna de nota a ênfase dada ao caráter multiétnico e pluricultural daquele país, o que orientou a arquitetura das funções atribuídas à instituição. O *Defensor del Pueblo* de Bolívia transformou-se em *Defensor del Pueblo* em 2009 para retirar o aspecto unipessoal desse órgão, dando-lhe um caráter mais institucional e despersonalizado (ALMEIDA, 2019, p. 14). Volio (2003, p. 227) ressalta que Peru e Colômbia são casos especiais, pois, embora tenham tido governos civis - e não militares -, ambos os países sofreram graves conflitos armados que envolveram violações massivas de direitos fundamentais, muitas das quais ficaram impunes. Nesse contexto, o defensor público foi incluído na Constituição Política da Colômbia em 1991, como parte da estrutura do Ministério Público, juntamente com o *Procurador General de la Nación*

e os demais procuradores, como pode ser visto nos artigos 118 e 178, numeral I da Constituição, e na Constituição do Peru em 1993.

Em outras nações, a criação do *ombudsman* tem sua origem na fragilidade das estruturas institucionais existentes na época. Nesse sentido, Volio (2003, p. 227) menciona o caso do México, que, apesar de ter eleições periódicas e presidentes civis, foi governado durante 70 anos pelo mesmo partido político. Em 1990, a instituição do *Ombudsman* foi concebida nos mesmos moldes de sua contraparte hondurenha, por decreto presidencial, com o chefe do poder executivo encarregado de nomear o dirigente.

O Equador, por sua vez, aprovou a Lei Orgânica do *Defensor del Pueblo* em 1997, em resposta à situação de fraqueza institucional, dando-lhe autonomia funcional, administrativa e financeira. Na Venezuela, após a eleição de Hugo Chávez como Presidente da República em 1998, foi convocada uma convenção constitucional que culminou com a promulgação da Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999, que previu a existência de cinco poderes autônomos, incluindo o Poder Cidadão, previsto no Capítulo IV do Título V, sobre a organização dos poderes, e composto organicamente pelo *Ombudsman*, pelo Ministério Público e pela Controladoria Geral da União, nos termos do artigo 273 da Carta.

Como exceção aos casos acima, Volio (2003, p. 279) cita a Costa Rica, que não sofreu conflitos armados ou alterações na ordem democrática e estabeleceu a Ouvidoria por meio da Lei 7.319 de 1992. A esse órgão se atribuiu a responsabilidade pela proteção dos direitos e interesses dos habitantes e também a garantia de que o funcionamento do setor público esteja em conformidade com a moralidade, a justiça, a Constituição Política, as leis, os acordos, os tratados, os pactos assinados pelo governo e os princípios gerais do direito.

De fato, dos quatorze países latino-americanos que incluem a função de *ombudsman* em sua estrutura institucional, onze deles a têm incluída em suas constituições, e somente Costa Rica, Panamá e Equador preveem essa instituição apenas em normas infraconstitucionais. Nesse sentido, Volio (2003, p. 230) afirma que a constitucionalização do *ombudsman* proporciona maior segurança para o desempenho das funções que lhe são atribuídas, pois implica que mudanças tendentes a eliminar o órgão ou alterar suas competências pressupõem a aprovação de emendas constitucionais, cujo rito de aprovação é mais difícil, em vista da superioridade hierárquica de que goza o Direito Constitucional.

A chegada do *ombudsman* na América Latina, e na Argentina em particular, responde a um processo de difusão acelerada dessa instituição na segunda metade do século XX, favorecida pela rearticulação democrática após a Segunda Guerra Mundial, pela complexidade do aparato burocrático-administrativo no contexto do Estado Social de Direito (FIX-ZAMUDIO, 1986, p. 35), o surgimento dos direitos de terceira geração e, conseqüentemente, a necessidade de construir mecanismos capazes de resguardá-los, bem como a pressão exercida pela comunidade internacional para endossar e aplicar, no âmbito interno, os deveres consagrados nos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, especialmente no que se refere à instalação e ao fortalecimento de instituições nacionais de defesa dos direitos humanos, conforme recomendam os Princípios de Paris, contidos na Resolução 1992/54 da Comissão de Direitos Humanos da ONU e na Resolução A/RES/48/134, de 20 de dezembro de 1993, da Assembleia Geral da ONU²⁵. De fato, Amaral Filho (1993, p. 77) observa que a maleabilidade do instituto a diferentes formatos político-organizacionais foi decisiva para promover sua disseminação em vários países democráticos do mundo.

Nesse sentido, os primeiros projetos legislativos que tinham a intenção de instalar um *ombudsman* na Argentina, já na década de 1980, buscavam apoio na deficiência dos controles democráticos existentes (administrativo, judicial e parlamentar). De fato, o processo de democratização e o fortalecimento das divisões regionais contribuíram muito para a incorporação do *ombudsman* no contexto normativo argentino, aparecendo inicialmente na legislação constitucional provincial e, posteriormente, estendendo-se ao nível nacional. O transplante legal intra-regional reflete uma característica normativo-institucional da Argentina. Como apontam Gago e Zavaglia (2019, p. 531) em relação à nacionalização dos institutos provinciais, essa tendência se desenvolveu primeiro com a promulgação das constituições das novas províncias (antigos territórios nacionais) na década de 1950 e, depois, com as reformas desses textos provinciais - produzidas a partir de 1986 -, foram incorporados os chamados direitos de terceira geração, bem como diferentes órgãos destinados a controlar a atividade estatal, incluindo o *Ombudsman*.

²⁵ Os Princípios de Paris, emitidos pela Assembleia Geral da ONU, influenciaram inequivocamente a criação de instituições de ouvidoria na América Latina na década de 1990. Nesse sentido, destacam-se a definição explícita da competência para promover e proteger os direitos humanos, o alcance nacional dessas instituições e o caráter predominantemente consultivo e persuasivo de seus poderes. Nesse sentido, vale a pena destacar o papel decisivo desempenhado pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos na criação e no desenvolvimento dessa figura pública que promove e defende os direitos fundamentais.

Assim, a Constituição da Província de San Juan foi a primeira a incorporar a figura do *Ombudsman*, em abril de 1986, em seu art. 150, inc. XXI (Capítulo III), seguida pelos textos de Salta (15 de julho de 1986, art. 124), La Rioja (14 de agosto de 1986, art. 144), Córdoba (26 de abril de 1987, art. 124), San Luis (14 de março de 1987, art. 235) e Santa Fé (23 de novembro de 1989) (MARANIELLO, 2006, p. 99). 99), a tal ponto que a instituição passou a fazer parte do corpo normativo de quase todas as constituições provinciais, surgindo, então, a necessidade de implementá-la em nível nacional. Nesse sentido, vale a pena observar que a incorporação progressiva do *ombudsman* em marcos regulatórios também foi verificada na esfera municipal, como, por exemplo, a implementação na cidade de La Plata, na província de Buenos Aires, na cidade de Posadas, em Misiones, nas Defensorias de La Banda e Chilecito, nas províncias de Estero e La Rioja, respectivamente, bem como na figura do Controlador Geral da Cidade de Buenos Aires.

Essa pretensão se materializou com a promulgação do Decreto Presidencial nº 1786, de 30 de agosto de 1993, assinado pelo então Presidente da República Carlos Menem, antes mesmo da Reforma Constitucional de 1994, que criou, no âmbito do Poder Executivo, a instituição do *Ombudsman*, embora esse ato normativo tenha sido revogado pelo Decreto 2579, de 20 de dezembro de 1993, em razão da superação da Lei 24.284, de 6 de dezembro de 1993, que instituiu o *Ombudsman* da Nação Argentina, posicionado na estrutura orgânica do Poder Legislativo, perante o qual responde por seus atos²⁶.

A Lei 24.284/1993, que levou cerca de dez anos para ser aprovada, passou por importantes mudanças no primeiro ano de sua vigência, com a promulgação da Lei 24.379 de 12 de outubro de 1994, que buscou aprimorar a estrutura regulatória das competências e dos aspectos organizacionais do *Ombudsman*²⁷. Em agosto de 1994, o *Ombudsman* foi

²⁶ Deve-se observar que a Lei nº 24.284/1993 teve origem no projeto legislativo apresentado pelos senadores federais Eduardo Menem e Libardo Sánchez, ambos do Partido Judicialista, em 1984. O longo processo legislativo, apesar de a primeira aprovação pelo Senado Federal ter ocorrido em 1985, deveu-se à paralisação do projeto de lei na câmara legislativa revisora, e ele caiu duas vezes devido à inércia da Câmara dos Deputados. Conrad (2004, p. 115) relata que a proposta foi rejeitada na câmara dos deputados sob o argumento de que a instituição corresponderia a sistemas parlamentaristas, sendo incompatível com regimes presidencialistas, em que os poderes de supervisão são conferidos aos parlamentos. Reiterada em 1993, a proposta foi novamente aprovada pelo Senado e, dessa vez, foi levada à Câmara dos Deputados para apreciação em sessão plenária, onde foi aprovada em 17 de novembro de 1993, com modificações específicas ratificadas pelo Senado, dando origem ao envio do projeto de lei para sanção do Poder Executivo, que promulgou a Lei nº 24.284 por meio do Decreto nº 2.469/1994.

²⁷ Como o Poder Executivo considerou que o texto legal continha regras que poderiam ser corrigidas ou melhoradas, em 7 de março de 1994 enviou ao Senado Federal um projeto de lei propondo a substituição dos artigos 7, 11, 12, 23, 24, 25, 28, 31, 33 e 38 da Lei 24.284/1993 e a modificação de alguns aspectos formais, entre outras disposições. Aprovada por ambas as câmaras do Parlamento, a proposta tornou-se a Lei 24.379, promulgada em 12 de outubro de 1994 pelo Decreto 1.756/1994.

elevado ao status de órgão constitucional por meio de sua inclusão explícita no texto da Lei Fundamental, como o produto culminante de uma convergência de forças que delineou o projeto político que emergiu da Convenção Constituinte. A reforma constitucional de 1994 buscou moldar um novo modelo de democracia participativa e fortalecer o controle público, criando instituições autônomas com o objetivo de fortalecer o sistema de freios e contrapesos e garantir a eficácia das ações administrativas.

Nessa linha, foram concebidos na Constituição Nacional órgãos fora da arquitetura institucional tradicional, desenhados a partir da teoria clássica da tripartição de poderes, aos quais Gordillo (2017, p. II-29) se refere como “autoridades administrativas independentes”, iluminadas pelo modelo das agências reguladoras norte-americanas, destacando o surgimento do Conselho da Magistratura (art. 114 da Constituição Nacional) e a figura do *Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados* (art. 115), no âmbito do Poder Judiciário, a instituição do *Ombudsman* (arts. 86 e 43) e do Auditor Geral da Nação (art. 85), ambos vinculados ao Poder Legislativo, além do restabelecimento da autonomia do Ministério Público (art. 120). Além disso, Gordillo (2017, p. II-29) destaca a previsão de meios semidiretos de participação, como a iniciativa popular e a consulta, nos artigos 39 e 40 da Constituição, a ampliação do âmbito da ação de amparo para incluir a proteção de direitos coletivos, conforme previsto no artigo 43 da Carta, bem como a participação dos usuários na gestão dos órgãos de controle dos serviços monopolistas, conforme previsto no artigo 42 da Constituição²⁸.

Nesse sentido, Gordillo (2017, p. III-3) alude à superação do formato primitivo da teoria tripartite dos poderes do Estado, concebida como garantia de liberdade por meio do controle do poder pelo poder, a partir da criação de três órgãos orgânico-funcionais (Legislativo, Executivo e Judiciário), mas que, atualmente, orienta-se para o “fracionamento do poder”, por meio do qual se agregam à estrutura institucional mais órgãos constitucionais independentes, encarregados de garantir a continuidade democrática.

No mundo de hoje, é o sistema de freios e contrapesos, que nossa nova Constituição agora aprofunda ao criar vários novos órgãos de controle, redistribuindo o poder entre os órgãos existentes e criando mecanismos que também importam uma forma de controle sobre um ou outro tipo de órgão. Por

²⁸ Gordillo (2017, p. II-30) argumenta que, no entanto, muitas das mudanças erigidas pela reforma constitucional de 1994 foram minadas nos últimos anos pelo Congresso Nacional, impulsionado por um governo hipercentralista, que contou durante anos com um número mais do que suficiente de votos leais dentro do Parlamento. No entanto, o autor reconhece que, de todas as modificações institucionais introduzidas pela Constituição reformada, o *Ombudsman* provou ser o mais resistente a choques políticos e, em última análise, o que melhor conseguiu cumprir seu papel, apesar de todas as dificuldades que enfrentou ao longo dos anos e sob o comando de diferentes autoridades.

sua vez, a chave da democracia americana - a mais antiga democracia em funcionamento contínuo no mundo - é (...) a fragmentação do poder: que ninguém pode controlar tudo. Daí a necessidade de transferir o poder regulatório em sede administrativa para entidades ou autoridades reguladoras independentes, com procedimentos de seleção pública de suas diretorias que garantam idoneidade e estabilidade, imparcialidade, participação dos usuários e das províncias, procedimentos de audiência pública etc. (GORDILLO, 2017, p. XII-35).

Os órgãos constitucionais de soberania, na expressão cunhada por Canotilho (1999, p. 522), constitutivos do moderno sistema democrático de distribuição de poderes, assumem poderes de fiscalização que são inconfundíveis com as funções políticas e jurisdicionais clássicas associadas aos “poderes clássicos” dos poderes executivo, legislativo e judiciário, sendo por isso chamados de “extrapoderes” por Bidart Campos (1997, p. 25). O constitucionalista português (Canotilho, 1999) se refere aos órgãos constitucionais de soberania como instituições dotadas de proteção constitucional, como expressões do poder do Estado, dotadas das seguintes características: (i) estatuto e poderes derivados imediata e fundamentalmente da Constituição; (ii) poder de auto-organização interna; (iii) ausência de subordinação a qualquer outro órgão ou poder do Estado; (iv) estabelecimento de relações de interdependência e controle em relação a outros órgãos igualmente ordenados na e pela Constituição. Do ponto de vista material, Canotilho acrescenta que os órgãos constitucionais de soberania são essenciais para a caracterização da forma de governo constitucionalmente instituída, de tal modo que, ao contrário de outros órgãos previstos na Lei Fundamental, a sua supressão implica a transformação da própria forma de governo (CANOTILHO, 1999, p. 522).

Trata-se, portanto, de uma nova concepção democrática de poder, baseada na construção de agências independentes ou, na aceção de Vibert, já mencionada neste trabalho, dos “não eleitos”, responsáveis pelo aumento das instâncias de controle autônomo dentro da estrutura institucional que compõe o sistema de integridade nacional (DYE, STAPENHURST, 1998, p. 03-04). Por isso, Dye e Stanpenhurst (1998, p. 03-04) incluem o *ombudsman* entre as instituições que compõem um sistema nacional de integridade, ao qual se referem como “pilares da integridade”, visando à contenção institucional da corrupção. De fato, os autores apontam a existência de oito “pilares”, a saber: (i) vontade política; (ii) reformas administrativas; (iii) órgãos de supervisão, tais como comissões anticorrupção, *ombudsman*, instituições de supervisão; (iv) parlamentos; (v) participação pública; (vi) judiciário; (vii) imprensa; (viii) setor privado.

Embora os regimes políticos não possam ser definidos em termos da instituição do *Ombudsman*, é inegável que sua instituição incorpora uma das características das

democracias constitucionais modernas, com base na necessidade de garantir os direitos humanos dos cidadãos e de proporcionar uma boa governança pública²⁹. Assim, a consolidação da democracia nas décadas de 1980 e 1990, especialmente na América Latina, contribuiu muito para a disseminação do *ombudsman* nos sistemas constitucionais correspondentes.

Nesse sentido, o *Ombudsman* Nacional surgiu como um ingrediente importante na reforma da Constituição Nacional da Argentina em 1994, como um marco jurídico-político da transição democrática ocorrida uma década antes, levando à inclusão do Artigo 86 no Capítulo VII da parte orgânica da Carta Magna, que descreve o *Ombudsman* como um órgão independente estabelecido no Congresso Nacional, que atuará com plena autonomia funcional, sem receber instruções de qualquer autoridade, com a missão de defender e proteger os direitos humanos e demais direitos, garantias e interesses protegidos na Constituição e nas leis, contra fatos, atos ou omissões da Administração Pública, bem como fiscalizar o exercício da função administrativa.

Por meio desse órgão, o Estado reforça as garantias de proteção dos direitos humanos e promove o equilíbrio entre os poderes. Como uma projeção orgânica do parlamento, embora sua autonomia funcional e administrativa seja garantida, o *Ombudsman* atua principalmente para corrigir sistemas, normas, regulamentos e práticas que violam os direitos dos cidadãos. Dessa forma, pretende-se contribuir para a correção das causas das falhas detectadas e, em seguida, recomendar medidas para superar o cenário vicioso. Portanto, está muito claramente próximo do escopo básico que informou a criação do *ombudsman* escandinavo no século XIX.

Embora a disposição constitucional não permita um esclarecimento mais preciso dos vetores e princípios que regem a atuação do *Ombudsman* argentino, o Primeiro Informe Anual dirigido ao Congresso Nacional em maio de 1995 (ARGENTINA, 1995, p. 18) ajuda a esclarecer as diretrizes que orientam o funcionamento desse órgão, como se pode observar na lista transcrita a seguir, reproduzida no site oficial da *Defensoría de la Nación*:

Não é um órgão do governo do dia, um apêndice de um partido político, nem um amenizador de disputas políticas; é, sem dúvida, uma instituição

²⁹ Vale a pena destacar, em relação ao vínculo entre a função do *ombudsman* e a obtenção de uma boa governança pública, a declaração contida em um estudo preparado pela OCDE sobre a importância dessa instituição na promoção de um governo aberto: “[o] papel do *ombudsman* como defensor do interesse público e sua capacidade de interceder nos problemas que os cidadãos encontram ao interagir com a administração pública o coloca em uma posição favorável para promover estratégias e iniciativas de governo aberto, dado seu conhecimento das dificuldades que permeiam a relação entre a burocracia e o cidadão, bem como seu papel de intermediário” (tradução nossa) (OCDE, 2018, p. 05).

republicana; 2. Não é uma figura cosmética ou estética, mas, ao contrário, séria e objetiva; 3. Não busca substituir os órgãos e procedimentos de controle existentes, mas complementá-los; 4. Seu perfil é o de um colaborador crítico da administração; não um contraditor; 5. É um instrumento de diálogo, comunicação e profunda solidariedade entre os indivíduos; 8. Caracteriza-se pela prudência, que não deve ser entendida como complacência com o poder.

Nesse sentido, Bidart Campos (1997, p. 26) argumenta que o *Ombudsman* não tem o poder, mas a obrigação de proteger os direitos humanos e controlar as funções administrativas públicas. Como o autor ressalta, a onipresença dos regulamentos do Congresso não implica na inserção dessa entidade como parte estrutural do parlamento. De acordo com as disposições do Artigo 86 da Constituição Nacional, a organização e o funcionamento da instituição em questão devem ser regulamentados por lei especial, função cumprida pela Lei 24.284/1993 mencionada acima, modificada pela Lei 24.379/1994.

3.5 DO *OMBUDSMAN* CLÁSSICO AO ORGANIZACIONAL: ESTRUTURA E ARQUITETURA FUNCIONAL DA INSTITUIÇÃO

As definições gerais e simplificadas que são frequentemente atribuídas ao *ombudsman* dificilmente conseguem captar a ampla variação organizacional e funcional que ele adquiriu nas últimas décadas. Sobre o assunto, Bezerra (2010, p. 47) argumenta que, nos últimos quarenta anos, o *ombudsman* foi tão amplamente distribuído em diferentes países que a missão de tentar dar uma definição inequívoca de *ombudsman* tornou-se praticamente impossível.

Com base nas linhas gerais delineadas na abordagem histórica anterior, seria possível construir uma definição estreita e superficial do *ombudsman* como um órgão independente e politicamente neutro, cujo objetivo central é monitorar a administração, receber reclamações de comportamento inadequado ou transgressões legais e atuar como um órgão de controle para investigar, criticar e esclarecer a má prática administrativa, apesar da impossibilidade de alterá-la ou revogá-la. Mesmo assim, as constantes transformações decorrentes da implementação desse órgão em diferentes contextos institucionais e sistemas jurídicos - direito comum ou direito continental de base romana -, com o consequente aumento de novas funções, fizeram com que esse significado

restritivo fosse, no mínimo, insuficiente para captar todos os contornos do atual *ombudsman*³⁰.

No entanto, um ponto fundamental para deflagrar um entendimento holístico é perceber que a evolução institucional do *ombudsman* desde o século XVIII permitiu o surgimento de diferentes tipos de *ombudsman*, com nomenclaturas variadas. A esse respeito, Wiegand (1996, p.122) considera que “grande parte da confusão sobre o cargo de *ombudsman* reside na variedade de maneiras pelas quais ele pode ser definido, conforme aplicado nas instituições”. Essa circunstância não só dificulta o estudo sistemático do tema, mas também exige uma delimitação do escopo da análise, para não se perder na multiplicidade de variantes conceituais e realidades de aplicação.

É extremamente incômodo - e pernicioso - reunir sob o mesmo “guarda-chuva” conceitual instituições afins que são criadas em países com diferentes estruturas governamentais e formatos administrativos, e que adotam diferentes designações para identificar organicamente a função de ouvidoria em seu território³¹. Em outras palavras, as singularidades inerentes a cada sistema jurídico-institucional impossibilitam que se chegue a uma base descritiva única sobre o assunto. Essa percepção é compartilhada por

³⁰ De fato, a possibilidade de deturpação do conceito original de *ombudsman*, em razão do crescimento exponencial de informações, em diferentes contextos, sobre o tema, era motivo de preocupação para Legrand: “as características da instituição foram amplamente descritas e, no entanto, observando a repetição de erros importantes em certos artigos recentes dedicados à instituição, pode-se perguntar se o abuso de informações não prejudicou o conhecimento exato das instituições apresentadas” (LEGRAND, 1973, p. 852).

³¹ Deve-se observar, com base nas ideias defendidas por Giddings e Gregory (2000, p. 02), que nem todas as instituições com as características de uma ouvidoria tradicional são oficialmente denominadas “*ombudsman*”. Embora o termo seja de fato utilizado para designar a maioria dos órgãos adotados em todo o mundo, outros títulos também são utilizados para identificar órgãos afins, inspirados na gênese escandinava. Na Espanha e em países de língua espanhola, como Argentina, Colômbia e Peru, o *ombudsman* é chamado de “Defensor del Pueblo”, quando é identificado com o agente que exerce a função de *ombudsman*, ou de “Defensoría del Pueblo”, quando o aspecto institucional é supervalorizado, enfatizando a missão de proteger os direitos dos cidadãos, como na Bolívia. Na Itália, o instituto é chamado de “Defensor Cívico”, enquanto na Costa Rica o termo usado é “Defensor dos Habitantes”, que é semelhante ao usado pelo Canadá e seu “Protetor dos Cidadãos”, e o da África do Sul, chamado de “Protetor Público”. Embora essas variações organizacionais tenham suas próprias particularidades, é fato que sua construção foi baseada no modelo clássico. Em democracias mais recentes, as expressões “Direitos Humanos” ou “Direitos Cívicos” às vezes são explicitamente incorporadas ao título oficial do *ombudsman*. Na Hungria, por exemplo, o título dado à função é “Comissário Parlamentar para Direitos Humanos”. Na Guatemala, é a “Procuraduría de los Derechos Humanos” e, em El Salvador, a “Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos”. Na Federação Russa, o termo usado é “Alto Comissariado para os Direitos Humanos”. Em outros países, refletindo outra faceta do *ombudsman*, a noção de inspeção é enfatizada no nome, como na Zâmbia, onde o escritório é chamado de “Inspetor Geral” e na Tanzânia, com a “Comissão Permanente de Inspeção”. Outros nomes específicos também podem ser identificados: no Reino Unido, o órgão é oficialmente chamado de “Parliamentary Commissioner for Administration” (Comissário Parlamentar para Administração); em Hong Kong, o escritório se reporta ao “Commissioner for Administrative Complaints” (Comissário para Reclamações Administrativas).

Legrand (1973, p. 853), ao discutir a adoção do *ombudsman* no Reino Unido e na França, países com diferentes arcabouços constitucionais:

A avaliação do significado exato de uma “conversão” em *ombudsman* não pode ser feita independentemente do contexto político e social em que ela ocorre. Entretanto, um rápido estudo das diferentes instituições demonstrará facilmente a existência, entre a maioria de seus adeptos, de concepções políticas e administrativas muito precisas, que não são encontradas no mesmo grau entre os países “convertidos” à instituição (LEGRAND, 1973, p. 853).

Sobre o tema, cabe registrar que, a despeito da existência de mais de uma tipologia do *ombudsman*, parece metodologicamente adequado focar naquela que aparentemente predomina nos estudos sobre o tema, segundo a qual o *ombudsman* poderia ser dividido em duas modalidades distintas, uma clássica e outra organizacional, conforme se depreende dos trabalhos de Wiegand (1996), Howard (2010), Rowe (1995) e Saunders (2014). Optamos, neste caso, por não fugir à missão de apresentar um conceito unitário e objetivamente avaliável que sirva de paradigma para todos os casos e contextos, mas sim oferecer alguns contornos conceituais básicos, a partir da exposição da tipologia consolidada em estudos sobre o tema, à luz dos quais será possível explorar os diferentes contextos e sistemas jurídicos “convertidos” ao *ombudsman*, para usar a expressão de Legrand (1973, p. 854).

Não só o número de países em que as ouvidorias operam cresceu enormemente nas últimas quatro décadas, como também aumentaram as categorias funcionais que sustentam o trabalho desses órgãos³². Assim, partindo do paradigma inicial de uma matriz de supervisão, acusação e disciplina associada ao *ombudsman* sueco, essas instituições desenvolveram uma lista adicional de funções relevantes.

Como vimos, a configuração estrutural e a arquitetura funcional das agências de ouvidoria não permaneceram estáticas ao longo dos anos, adaptando-se às diferentes realidades sociais e políticas às quais foram incorporadas, bem como à crescente necessidade de relações mais próximas entre o Estado e os cidadãos. Entretanto, antes de passarmos ao exame específico dos modelos (clássico e organizacional), é importante ressaltar que a variedade tipológica não corresponde à existência de instituições claramente segmentadas. Isso significa que o surgimento de vários tipos de *ombudsman*,

³² Sobre a variedade de realidades políticas e sociais em que surgiu a figura do *ombudsman*, pode-se destacar, como ensina Caiden (1983, p. 13), que o *ombudsman* é encontrado em países antigos e novos, em países ricos e pobres, em países pequenos e grandes, com economias capitalistas e socialistas, em estados unitários e federais, em regimes civis e militares, em estados com sistemas de direito administrativo fortes e em estados com sistemas de direito administrativo fracos, em sistemas presidenciais e parlamentares.

com atribuições distintas, não significa a inexistência de instituições cujo desenho combine elementos de ambos os tipos (clássico e organizacional).

3.5.1 *Ombudsman* clássico

O modelo clássico ou tradicional de *ombudsman*, herdado das origens escandinavas, refere-se a um instituto de direito público (FUGA, 2003, p. 12), de natureza funcionalmente independente, previsto na Constituição ou por determinação legal, com característica unipessoal, delegado pelo Poder Legislativo - representante do povo por meio do parlamento -, cujo principal objetivo é salvaguardar os direitos liberdades dos cidadãos afetados por ilegalidades ou desvios de conduta do Poder Público, atendendo a reclamações públicas específicas contra injustiças ou erros administrativos, tendo o poder de investigar, criticar e dar publicidade aos atos administrativos, mas não de revogá-los.

Com efeito, Hill (1974, p. 1077) aponta como características definidoras do arquétipo clássico as seguintes: (a) constitucionalmente ou legalmente estabelecido; (b) funcionalmente autônomo; (c) operacionalmente independente em relação ao legislativo e ao executivo; (d) especialista; (e) perito; (f) apartidário; (g) normativamente universalista; (h) ênfase no cliente, ainda não antiadministrativista; e (i) popularmente acessível e visível.

Dentro do modelo de política de supervisão do Congresso, elaborado por McCubbins e Schwartz (1984, p. 166), pode-se situar o modelo “cliente” de supervisão como poderíamos situar o *Ombudsman*, nesse sentido clássico, entre as formas de alarme de incêndio da supervisão, caracterizadas pelo aspecto intervencionista e direto menos extenso da supervisão, realizado por meio do estabelecimento de regras, procedimentos e práticas informais que permitem que os cidadãos, individual ou associativamente, examinem as decisões administrativas, acusem agências executivas de violações e busquem soluções junto a agências governamentais, em oposição ao formato de patrulha policial, que é comparativamente mais ativo e direto, recorrendo ao exame de uma série de atividades de agências executivas, com o objetivo de detectar violações da intenção legislativa³³.

³³ McCubbins e Schwartz (1984, p. 171) argumentam a favor da eficiência comparativamente maior das políticas de controle voltadas predominantemente para o formato de alarme de incêndio, uma vez que, ao permitir que os cidadãos dêem o alarme sobre violações e abusos da burocracia, o trabalho de identificação é facilitado e os custos de verificação de irregularidades são reduzidos. Além disso, o modelo descrito pelos autores atende a uma reivindicação de legitimidade, pois dá voz aos cidadãos contra os abusos da burocracia

Em seus esforços para salvaguardar os direitos dos cidadãos, o *Ombudsman* tem vários poderes ativos, como a realização de investigações com base no conteúdo das reclamações dos cidadãos sobre a administração do Estado e a emissão de recomendações destinadas a eliminar a má conduta, embora não tenha o poder de tomar decisões vinculativas. O *Ombudsman* às vezes recomenda mudanças na legislação ou nos procedimentos administrativos à luz dos resultados de suas descobertas, e pode fazer isso devido à sua independência das autoridades públicas³⁴. A instituição, juntamente com essas atribuições ativas, visa legitimar a consolidação do mecanismo de reclamação como uma possibilidade aberta para o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos, em vez de uma “crítica puramente negativa”, típica da irresignação individual (CABALLERO, 2000, p. 38).

Para que a função investigativa reservada ao *Ombudsman* seja desempenhada de forma eficiente, é essencial que o ordenamento jurídico forneça os meios necessários e suficientes para o cumprimento dessa missão, como o poder de investigar qualquer fato relacionado a atos e omissões da Administração Pública e de seus agentes, como, por exemplo, o artigo 23.1 da Constituição Portuguesa, o artigo 14 da Lei 24. 284 de 1993 na Argentina ou a seção 5, subseção 1, da Lei do Comissário Parlamentar de 1967 no Reino Unido; a autorização para solicitar às autoridades públicas todos os documentos que considerar necessários para o desenvolvimento do trabalho de supervisão, conforme previsto no artigo 22.1 da Lei Orgânica 3/1981, que rege o *Ombudsman* espanhol e no art. 222 da Constituição Boliviana de 2009 e; a instituição legal da obrigação de colaboração dos órgãos aos quais o *Ombudsman* encaminha solicitações de documentos, vale mencionar, a esse respeito, o art. 24 da referida Lei 24.284 de 1993, o art. 21 da Lei 631 de 1995 no Paraguai e o art. 161 da Constituição do Peru.

O *Ombudsman*, nesse sentido, faz parte de um sistema jurídico-administrativo dedicado a supervisionar as ações da Administração em suas diferentes esferas de atuação (nacional, regional e local), gozando de ampla autonomia funcional:

O *ombudsman* clássico é o modelo originário dos países escandinavos (...). A agência é estabelecida e mantida de acordo com diretrizes constitucionais e legais. O *ombudsman* é nomeado pelo legislativo para atuar como um cão de guarda das ações administrativas e judiciais da administração. Ele mantém a

administrativa.

³⁴ Como Giddings e Gregory (2000, p. 12) destacam, o aconselhamento do *Ombudsman* sobre o aprimoramento da legislação ou dos procedimentos administrativos costumava assumir a forma de recomendações incluídas nos relatórios regulares associados a reclamações individuais e, em alguns países, evoluiu para algo mais explícito, com a publicação de documentos que fornecem guias de boas práticas para órgãos governamentais, como foi o caso da Irlanda com a publicação, em 1996, do Guia do *Ombudsman* para Padrões de Boas Práticas para Funcionários Públicos.

independência dos ramos do governo, investiga reclamações, emite relatórios e faz recomendações. A investigação e a mediação são funções desse escritório, como uma responsabilidade pública (WIEGAND, 1996, p. 112).

Fica claro, portanto, que se trata de uma das variantes da clássica divisão de poderes delineada por Montesquieu, e que, por isso, entra no rol das instituições autônomas à tríade histórica a que Moreira Neto atribui o título de “poderes neutros”.

Em suma, a independência e a neutralidade partidária, a ascendência constitucional ou legal, a tarefa de receber reclamações que revelem atos contrários à lei e injustiças por parte da administração pública e o poder de investigar, criticar e dar publicidade aos atos administrativos, sem poder, contudo, modificá-los ou revogá-los, constituem, para Rowat (1973, p. 39), as características básicas sobre as quais se constrói o conceito de *ombudsman*, em sua acepção clássica.

Giddings e Gregory (2000, p. 05) acrescentam ao plexo funcional básico do *ombudsman* clássico a tarefa de recomendar melhorias nos sistemas administrativos, nas operações e nos procedimentos em geral; ou, se não houver sistemas e procedimentos preexistentes, recomendar que sejam criados, a fim de minimizar os riscos derivados da repetição da falha detectada.

Nos termos descritos pela OCDE, ao explorar o regime jurídico do *ombudsman* nos países membros da OCDE, o tipo clássico não é investido de poderes coercitivos, mas apenas de uma capacidade de lobby “suave” para garantir o cumprimento de suas recomendações:

Sua autoridade está acima de qualquer moral. Quando ele chega à conclusão de que há uma injustiça real a ser reparada ou um erro a ser corrigido, ele simplesmente transmite essa conclusão ao departamento em questão, criticando implícita ou explicitamente o ato que deu origem à reclamação, ou até mesmo censurando o departamento. No máximo, ele sugere ou recomenda alguma ação, sempre em caráter consultivo e recomendatório, podendo até propor uma revisão do ato ou a reparação do dano causado ao reclamante. Na Nova Zelândia, por exemplo, seus poderes são tão limitados que é considerado um “navio de guerra sem armas” (LEITE, 1975, p. 55).

Nesse ponto, vale destacar a qualidade negativa que caracteriza o *ombudsman* aqui discutido - a clássica, embora compartilhe essa característica com o modelo organizacional: a ausência de poderes legislativos, executivos e jurisdicionais, ou seja, a falta de força vinculante de suas “resoluções”, razão pela qual Fairen Guillén (1982, p. 46) considera que os *ombudsmen* “não vencem, mas convencem, porque são uma magistratura de persuasão e não de imposição coercitiva”. Embora sem poder, não perdem o status de autoridade legítima, pois são investidas pelo poder legislativo no âmbito do regime democrático.

A articulação de melhorias administrativas pelo *Ombudsman* é buscada por meio de soluções não coercitivas que evitam uma situação adversa - como é comum em casos judiciais - para alcançar um cenário mutuamente positivo no qual o indivíduo prejudicado encontra reparação para o dano causado pela má administração e a entidade governamental envolvida toma medidas corretivas e negocia melhorias sistêmicas como resultado da intervenção do *Ombudsman*.

Assim, o órgão busca obter a aquiescência das autoridades públicas em relação às recomendações e propostas de mudanças processuais ou de políticas que lhe são dirigidas, apresentando razões e articulando argumentos confiáveis, cuja validade não costuma ser questionada pelas entidades investigadas. Se a administração sob investigação ignorar as considerações do *ombudsman*, este poderá agir contra os níveis hierárquicos superiores ou instituições de controle “com dentes” para impor sanções aos responsáveis, bem como tornar pública a atitude refratária do Estado, agravando as críticas e a desconfiança da população nesse setor. Isso estava previsto, a título de exemplo, no artigo 9º da Lei 76-3 de 1973, ao tratar das tarefas atribuídas ao *Ombudsman* da República, antes da revogação pela Lei 2011-334 de 2011.

De fato, é importante que o *ombudsman* seja eficaz nessa tarefa, sob pena de se tornar um instrumento ornamental e não útil à sociedade. A esse respeito, Giddings e Gregory (2000, p. 06) destacam que “pouco se pode dizer de um mecanismo de reclamações que não assegure o cumprimento de suas recomendações de ação corretiva por parte das autoridades públicas faltosas”. Seu poder de monitoramento se baseia, acima de tudo, na independência, na experiência e na neutralidade político-partidária com que exerce suas competências:

Em uma democracia, o público tem o direito de acesso legítimo às informações, tem o “direito de saber”. Assim, mais do que um “poder” de crítica e publicidade, o *ombudsman* “depende” de sua crítica e publicidade, mais do que da reversão de decisões, para gozar do respeito e da alta consideração que precisa merecer do público para realizar seu trabalho (BEZERRA, 2010, p. 61).

Em síntese, portanto, Wiegand (1996, p. 114) destaca que, apesar da evolução das funções exercidas pelo *ombudsman* clássico no decorrer das décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, a instituição manteve um alicerce de características primordiais: (i) independência; (ii) expertise; (iii) imparcialidade; (iv) acessibilidade e; (v) poder de persuasão e não de controle. Ao resumir os objetivos perseguidos pelos *ombudsmen*, o mesmo autor (WIEGAND, 1996, p. 100) argumenta que, no nível fundamental, esses órgãos esperam resolver as reclamações dos cidadãos e melhorar a

administração pública, mas outros propósitos podem ser identificados: (i) cumprir a função latente de reforçar a identidade grupal na burocracia e promover a solidariedade ao expor as mazelas da administração; (ii) economizar o tempo e os custos do litígio, bem como tutelar e proporcionar segurança psicológica aos cidadãos; (iii) proporcionar novas formas de proteção contra os erros da burocracia e os abusos de poder; (iv) servir como uma ferramenta essencial nas administrações modernas.

De fato, apesar da variedade de atribuições e competências que foram acrescentadas à figura do *ombudsman* “tradicional” desde sua oficialização no século XIX, o denominador comum dessa agência de prestação de contas continua sendo a pretensão de proteger os direitos dos cidadãos em relação à administração do governo. Nesse sentido, ela destaca o aspecto de re-cidadania mencionado por Caballero (2000, p. 145), bem como a capacidade de funcionar como uma externalidade privilegiada em relação aos poderes políticos, com a capacidade de captar as demandas sociais e convertê-las em insumos para a melhoria das políticas públicas.

Outra função que se somou àquelas atribuídas ao *ombudsman* parlamentar - nos moldes aqui descritos - como resultado da reconfiguração verificada em alguns países, como Portugal³⁵, Espanha³⁶ e Argentina³⁷, é a legitimação processual ativa para atuar perante as instâncias judiciais ordinárias na defesa de direitos difusos e coletivos, e provocar a jurisdição constitucional com vistas à instauração do controle abstrato de atos normativos, característica distintiva do *ombudsman* ibérico, que foi incorporada pelas derivações da instituição na América Latina, refletida, em grande medida, nos esquemas implementados em Portugal e na Espanha³⁸.

³⁵ O artigo 281 da Constituição Portuguesa de 1976 estabelece: o controle abstrato de constitucionalidade e legalidade [...]. Podem requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, que tem força obrigatória geral [...] d) O Provedor de Justiça.

³⁶ O artigo 162.1 da Constituição Espanhola de 1978 estabelece que: [...] a) o Presidente do Governo, o Defensor do Povo, 50 deputados, 50 senadores, os órgãos colegiados executivos das Comunidades Autônomas e, neste caso, sua Assembleia têm legitimidade para interpor um recurso por inconstitucionalidade; b) qualquer pessoa física ou jurídica que invoque um interesse legítimo, bem como o Defensor do Povo e o Ministério Público têm legitimidade para interpor um recurso por inconstitucionalidade.

³⁷ O artigo 86 da Constituição Argentina de 1994 define que [...] o *Ombudsman* tem legitimidade processual. Ele é nomeado e destituído pelo Congresso com o voto de dois terços dos membros presentes em cada uma das Câmaras. Ele gozará das imunidades e privilégios dos legisladores. Seu mandato é de cinco anos e ele pode ser reeleito apenas uma vez.

³⁸ Nesse sentido, vale a pena mencionar o caso paradigmático do *ombudsman* argentino, relatado por Caballero (2000, p. 119-124), referente à contestação pública, articulada pelo então recém-criado *Ombudsman*, do acordo de reajuste tarifário dos serviços telefônicos realizado em novembro de 1994 entre as concessionárias de telecomunicações e o governo federal, apesar da realização das audiências públicas exigidas pela Lei Nacional de Procedimentos Administrativos. Naquela ocasião, a Defensoria Nacional, juntamente com uma associação de defesa dos direitos do consumidor (Acción del Consumidor), transformou o reajuste tarifário em litígio, por meio de controle judicial e discussões com a Comissão

As tarefas vinculadas às ouvidorias clássicas ou tradicionais, considerando as múltiplas complexidades em que se apresentam, podem ser resumidas da seguinte forma, à luz da sistematização exposta por Agustín Gordillo (2015, p. 185): (i) discutir, dissentir, provocar a criatividade dentro da administração pública por meio da controvérsia e da discussão pública; (ii) investigar, publicar aquelas condutas administrativas que constituam um exercício defeituoso da função administrativa; (iii) investigar as reclamações que cheguem ao seu conhecimento; (iv) recomendar, privada ou publicamente, aos funcionários envolvidos, seja em relatórios privados ou por meio de seu relatório público anual, seja por meio de coletivas de imprensa convocadas, as ações que julgar necessárias para que a administração pública tome, ou que conduta deve ser modificada, que novas regras processuais devem ser incorporadas, etc. (v) exortar, argumentar, influenciar os funcionários públicos que, em sua opinião, agem de forma inadequada, incorreta ou inoportuna, para que adotem as medidas necessárias para corrigir a conduta administrativa objetada; (vi) criticar, censurar, admoestar no sentido de repressão de natureza moral ou política, mas sem que isso implique o exercício do poder disciplinar *stricto sensu* sobre os funcionários públicos; (vii) elaborar um relatório público anual sobre suas próprias funções.

Além do amálgama de atribuições derivado das diferentes configurações adotadas pelas ouvidorias, os esquemas organizacionais de cada país apresentaram variações apreciáveis no que diz respeito, por exemplo, às competências e ao escopo da investigação (mais amplo ou mais restrito); Competências e escopo de investigação do *ombudsman* (mais amplas ou mais restritas; todas as entidades federais ou regionais-autônomas), iniciativa de adoção de medidas investigativas (possibilidade de iniciá-las de ofício ou apenas com base em reclamações dos cidadãos), confidencialidade das reclamações (autorização ou não de reclamações anônimas), nomeação do *ombudsman* e duração de seu mandato (número de *ombudsmen* e duração do mandato), legitimidade para propor ações abstratas ou concretas de controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, além de ações tutelares.

Nacional de Telecomunicações (CNT), órgão regulador ligado ao setor, que também contestou o aumento devido à ausência de deliberação democrática. Após liminar proferida pelo Poder Judiciário de primeira instância, que bloqueou o reajuste de preços, o então Presidente da República, Carlos Meném, em repúdio à discordância manifestada pela CNT, editou decreto exonerando os diretores do órgão regulador, sem prejuízo da estabilidade legalmente conferida a esses agentes, cuja exoneração exige decisão judicial ou procedimento administrativo instaurado pela Procuradoria da Fazenda. Em reação à atitude arbitrária do Presidente, o *Ombudsman* argentino recorreu à Justiça, solicitando que o decreto de intervenção fosse declarado inconstitucional e que a ordem jurídica violada fosse restabelecida.

3.5.2 *Ombudsman* organizacional

No início da década de 1970, as ouvidorias começaram a desenvolver competências ainda mais distintas do espectro funcional da congênere europeia-escandinava, especialmente quando da instalação e difusão desse órgão nos Estados Unidos, onde alcançou não apenas órgãos governamentais regionais, mas também corporações privadas e universidades. Isso culminou em uma mutação mais significativa no escopo de atuação das ouvidorias, que se voltaram mais para a mediação e a solução informal e rápida de conflitos entre os indivíduos e as organizações envolvidas, dando origem ao surgimento do chamado modelo organizacional. Nas palavras do ex-ouvidor-chefe do escritório sueco, Claes Eklundh (1994, n.p.), as decisões dos *ombudsmen* (ou seja, do *ombudsman* sueco) são baseadas na lei, e o *ombudsman* dificilmente desempenha um papel de mediação da forma como foi encontrado em outros países.

Posteriormente, as atividades do *Ombudsman*, cuja ênfase estava na investigação e verificação de abusos administrativos, foram gradualmente reorientadas para a mediação, conciliação e assistência na obtenção de resultados satisfatórios para o reclamante e para a organização envolvida, o mais rápido possível e com o mínimo de formalidade. Com relação a essa nova abordagem que caracteriza o modelo organizacional, Stephen Owen faz as seguintes considerações:

Ao mesmo tempo em que mantém o princípio geral de que a função adequada das agências de *ombudsman* é buscar uma resolução mutuamente aceitável do problema, em vez de necessariamente encontrar falhas ou omissões, a agência deve se esforçar para oferecer serviços de mediação informal quando essa abordagem for produtiva. Essa abordagem não só tende a resultar em maior satisfação para as partes envolvidas, como também, muitas vezes, proporciona uma resolução mais rápida em comparação com uma investigação destinada a encontrar falhas ou direitos (OWEN, 1993, p. 47).

Esse tipo de *ombudsman* organizacional prosperou no contexto norte-americano da década de 1970, mantendo características substanciais que permitem a assimilação de uma base teórico-conceitual comum, que define ambos os formatos (clássico e organizacional) como apartidários, acessíveis e visíveis para a comunidade, com a responsabilidade subjacente de identificar pontos de ineficácia, injustiça, inadequação ou má gestão, assume tarefas que se afastam do arquétipo clássico, configurando uma ação menos adversarial e persecutória, e mais dialógica, informal e confidencial, orientada para a composição de conflitos, em um cenário de valorização dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos (ADR). Esse enfoque na resolução alternativa de disputas está de

acordo com Howard (2010, p. 28), que argumenta que, embora ambos os formatos de *ombudsman* enfatizem a abordagem de casos específicos de má administração e a mudança sistêmica em geral, grande parte do trabalho realizado pelo *ombudsman* organizacional se concentra no uso de técnicas de mediação:

O *ombudsman* clássico é criado por lei e geralmente é nomeado pelo Parlamento. O *ombudsman* organizacional às vezes é criado por lei, mas na maioria dos casos decorre das ações da alta administração da organização. O *ombudsman* clássico, de fato, recebe reclamações dos cidadãos, enquanto o *ombudsman* organizacional, em geral, está a serviço da alta gerência, da qual a decisão de criá-lo foi tomada, ou de partes externas, como os clientes. O *ombudsman* clássico ainda existe na Noruega e na Suécia. Eles têm o poder de dissuasão, enquanto o tipo de organização recebe, investiga e recomenda soluções de maneira mais informal (SAUNDERS, 2014, p.20).

Nessa linha, sintetizando os pontos de tensão entre o tipo clássico e o modelo organizacional, o conceito de *ombudsman*, como agência específica de *accountability* pública, passa a ter uma característica estrutural atomizada (descentralizada), pois está instalado dentro de várias organizações públicas e privadas, além do escritório centralizado de monitoramento e verificação de reclamações vinculado ao Parlamento, embora, como observado no início, este último não tenha entrado em extinção, permanecendo intocado em muitos países.

Como explica Wiegand (1996, p. 113), embora o tipo de organização esteja localizado no corpo de instituições públicas ou privadas, seu estabelecimento não advém de uma disposição constitucional - como no modelo clássico -, mas geralmente decorre de uma “ação administrativa voluntária”, ou mesmo da lei. Portanto, um dos elementos fundamentais do *ombudsman* clássico, a saber, a independência do órgão em relação à organização na qual está localizado, tende a faltar. Assim, em vez de ter em seu campo de atuação assuntos relativos a todas as esferas de governo, o *ombudsman* organizacional tem jurisdição sobre o universo “micro” da organização pública ou privada em cuja estrutura está instalado. Daí a denominação “organizacional” derivada desse modelo, uma vez que atua como mecanismo de resolução de conflitos internos que possam afetar a organização, buscando proteger os direitos individuais violados pelos excessos da burocracia pública ou privada.

De fato, a missão confiada a esses órgãos reside mais na mediação voltada para a resolução informal de conflitos do que na investigação dedicada à apuração de episódios de má administração, sendo imediatamente acessível aos denunciante e facilmente passível de recurso:

Um *ombudsman* organizacional é uma fonte informal e confidencial de informações, um canal de comunicação, um responsável pelo tratamento de

reclamações e pela resolução de conflitos, e uma pessoa que auxilia uma organização em seu trabalho de mudança. (...). O *ombudsman* organizacional é empregado por agências, corporações e instituições públicas e privadas (ROWE, 1995, p. 103).

Não é que essa função de mediação de conflitos não estivesse, de alguma forma, incluída no conjunto de funções confiadas ao *ombudsman* clássico, mas ela tinha contornos diferentes. Walter Gellhorn (1965, p. 20), na década de 1960, já afirmava que a função de resolução de conflitos do *ombudsman* era equivalente ao ajuizamento de ações declaratórias perante o poder judiciário para eliminar incertezas sobre determinadas relações jurídicas.

Essa percepção de Gellhorn (1965, p. 20-23), no entanto, baseia-se em um contexto histórico que antecede o florescimento dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos como instrumentos de realização da justiça por meio da obtenção de acordos e resoluções em foros não judiciais, marcados pela informalidade, oralidade e confidencialidade, mediante o uso de técnicas como a mediação. As visões mais contemporâneas situam o *Ombudsman*, em sua configuração organizacional, como um mecanismo voltado principalmente para a mediação de conflitos, ao lado de outras competências remanescentes do modelo clássico.

Portanto, também de uma perspectiva funcional, a missão do *ombudsman* organizacional é fornecer um processo confidencial, neutro e informal que facilite a resolução justa e equitativa dos problemas que surgem dentro da organização. Ao desempenhar essa função, o *ombudsman* serve como um canal de informação e comunicação, bem como um provedor de feedback e um agente de mudança (THACKER, 2009, p. 67). De fato, a maioria dos *ombudsmen* organizacionais atua com um mandato duplo: “ao mesmo tempo em que auxiliam na resolução de questões que lhes são encaminhadas - e se houver evidência de má gestão - [eles] emitem recomendações de mudança, garantindo que a falha não se repita”³⁹ (WAGNER, 2000, p. 100).

³⁹ Na esfera institucional norte-americana, Howard (2010, p. 25-27) faz referência às resoluções de 2001 e 2004 da American Bar Association (ABA), que forneceram aspectos metodológicos e conceituais confiáveis para diferenciar os chamados “*ombudsman* clássicos” dos “*ombudsman* organizacionais”. Nesse sentido, a resolução de 2001 esclarece que os *ombudsman* organizacionais, seja no setor público ou privado, são responsáveis por facilitar a resolução justa e equitativa dos problemas que surgem dentro da entidade. Para tanto, os *ombuds* organizacionais estão autorizados a conduzir investigações independentes e imparciais sobre assuntos de sua jurisdição e a agir por meio de processos informais, bem como a emitir relatórios e defender mudanças dentro da organização. Em uma oportunidade posterior, a ABA emitiu uma Resolução em agosto de 2017, incentivando o uso e o desenvolvimento de programas de *ombudsman*, na qual descreve o modelo organizacional como uma agência que trabalha dentro da organização para servir como uma linha informal de comunicação, um recurso para conflitos interpessoais e sistêmicos e um embaixador de boas práticas organizacionais para governança corporativa.

Assim, enquanto o formato clássico se preocupa, nos termos ensinados por Hill (1974, p. 1077), em lidar com reclamações contra a administração do governo, fazendo uso de seus amplos poderes de investigação para conduzir uma auditoria *ex post facto*, formando julgamentos críticos sobre os administradores, relatando publicamente suas descobertas e emitindo recomendações, sem possuir o poder de revisar decisões e atos estatais, o tipo de organização fornece um recurso confidencial e neutro para receber reclamações e oferecer opções para resolver conflitos dentro da entidade (pública ou privada). Faz uso de seu amplo acesso a todas as partes da organização e de sua autoridade moral para fornecer informações e avaliar situações ou intervir como terceiro para resolver questões que lhe são apresentadas, passando a coletar dados agregados que indicam áreas problemáticas e áreas de melhoria, relatando tais tendências regularmente com recomendações de mudanças sistemáticas, sem, com isso, promover alterações *ex post* nos atos e decisões da entidade em que está instalada.

Por outro lado, como aponta Wiegand (1996, p. 136), assim como no esquema clássico, o *ombudsman* organizacional não pode tomar decisões diretas ou ordenar que os membros da entidade adotem comportamentos ou revertam ações oficiais, cabendo-lhe buscar soluções por meio do processo de investigação, negociação, conciliação e persuasão. Nesse sentido, o *ombudsman* (organizacional) explorará opções e ajudará o reclamante a exercer seus direitos, podendo representá-lo em determinadas ocasiões.

Se o mesmo problema ocorrer novamente na organização, o *ombudsman* recomendará mudanças nas políticas, práticas e padrões de governança. A função do *ombudsman*, portanto, não se limita à resolução de conflitos individuais, mas tem como objetivo buscar a resolução do conflito individual apresentado a ele e, ao mesmo tempo, melhorar a eficácia da organização. Ao cumprir esses objetivos, o modelo organizacional produziria efeitos semelhantes aos decorrentes do tipo clássico de atividade, a saber: (i) fornecer mecanismos de proteção contra embaraços burocráticos e abusos de poder na esfera pública ou privada; (ii) servir como instrumento de controle democrático sobre a burocracia; (iii) reduzir o tempo e o custo financeiro dos procedimentos formais de adjudicação; (iv) servir como ferramenta essencial nas administrações modernas.

4 OUVIDORIAS NO BRASIL: PERCURSO HISTÓRICO, TIPOLOGIA E CARACTERÍSTICAS DA INSTITUIÇÃO

A burocracia é a estrutura administrativa que permite que um governo funcione, implemente políticas e preste serviços à população, anota Bresser Pereira (2014). Para o seu devido funcionamento, é elementar que exista uma interlocução da burocracia pública com a sociedade, de um lado mediando os interesses sociais e, de outro, ao fazê-lo, qualificando a sua própria atividade com maior legitimidade. É nesse cenário que se afirma a figura do ouvidor público: instrumento estratégico de controle social sobre a administração estatal. Embora haja grandes variações em suas características formais, há aspectos comuns às ouvidorias, conforme será exposto nos capítulos seguintes.

4.1 OUVIDORIAS PÚBLICAS: A JURIDICIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A CRIAÇÃO DE CANAIS DE ARTICULAÇÃO ENTRE A ESFERA PÚBLICA E A SOCIEDADE

O controle passa a ser necessariamente ativo. Em que pese dele participe todo o arcabouço institucional, houve a proeminência de determinados órgãos - associados ao conceito de *accountability* horizontal. Para O'Donnell (1998), nesta categoria se inserem os organismos estatais que possuem o poder-dever de realizar ações contra as ações e omissões irregulares dos agentes que lidam com o interesse público. Ocorre que, ao lado das instituições de *accountability* horizontal, ascendem também aquelas que promovem ou que representam a sua dimensão diagonal (Bovens, 2006; Willeman, 2017), as baseadas na participação cidadã nos assuntos de interesse público de atuação dos órgãos públicos de fiscalização.

Esta modalidade de controle é marcada pela divulgação à sociedade de informações que, normalmente, seriam de acesso somente dos órgãos de controle, bem como das deliberações adotadas pelas agências de controle intraestatal. Com isso, busca-se um engajamento dos cidadãos nos assuntos sob fiscalização destas agências, servindo a participação social como forte instrumento de informação acerca de possíveis ilícitos. Em outros termos, no *accountability* diagonal as reivindicações da sociedade são conscientemente orientadas (e não apenas genéricas), demandando respostas específicas dos órgãos sancionadores.

Na perspectiva de Melo (2007, p. 62), a capacidade dos cidadãos de castigar ou recompensar ampliou-se significativamente a partir de contribuições informadas por modelos principal-agente, aprofundando-se o grau de responsabilidade dos governos. Segundo Pzeworski, Stokes e Manin, (1999), são *accountable* se os cidadãos conseguem discernir se os governantes estão ou não atuando na defesa dos interesses coletivos e podem lhes aplicar sanções apropriadas. Sen (2000) aponta para o caráter instrumental, e constitutivo, das liberdades políticas em face do desenvolvimento.

É por meio da abertura do processo decisório que ocorre a expansão da dialeticidade das deliberações seguido da vigília e do monitoramento por parte dos envolvidos quanto ao cumprimento dos preceitos anteriormente erigidos. Por isso, esta interatividade participativa do controle social com os controles intraestatais infunde nas instituições de *accountability* horizontal um maior compromisso com a persecução de ilícitos porquanto lhe vincula às demandas (queixas e denúncias) dos cidadãos. Essa interação e atuação em rede fortalece o alcance do sistema de *accountability*, esclarece Coutinho (2018).

É nesse âmbito que se afirma o instituto da ouvidoria, como instituição híbrida entronizada no arcabouço estatal para defesa direta dos interesses sociais em face dos demais organismos públicos. Moreira Neto (2001, p. 67) identifica essa modalidade de órgãos como híbridos por serem uma extensão direta da sociedade dentro do Estado para realização de funções constitucionais independentes ligadas diretamente aos interesses públicos primários.

Ademais, deve-se ressaltar que a inserção das ouvidorias dentro da estrutura estatal dar-lhes as condições orgânicas (recursos humanos, financeiros e administrativos) que somente o Estado é capaz. Ao torná-la parte do Estado, por um lado, amplia-se o alcance das suas ações e, por outro, transporta a este instituto todos os vícios e empecilhos decorrentes da estrutura estatal, o que termina por comprometer-lhe o seu desempenho.

4.2 INTERFERÊNCIAS DO CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DE ATIVIDADE DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE HORIZONTAL

Sob o prisma da juridicidade dos direitos fundamentais, o sistema de controle recíproco entre os Poderes experimentou uma nova especialização de suas atividades e

órgãos competentes, os quais assumirão uma postura bem mais interventiva⁴⁰. Por conseguinte, não foi somente o controle social que vivenciou uma retomada do seu papel legitimador mediante uma maior participação nos processos decisórios.

Outras funções igualmente ascenderam neste cenário de aprofundamento da juridicidade do Estado (Bobbio, 2004): “as que, muito embora sejam realizáveis em resguardo de interesses diretos da sociedade, não podem prescindir da condição de serem, também elas, expressão diferenciada de uma autoridade que apenas no seio do Estado é alcançável” (Coutinho, 2020, p. 74-75). Trata-se de um aperfeiçoamento da esfera pública visando a realização dos interesses não-estatais, vinculados direta e legitimamente com a efetividade dos direitos fundamentais.

Como se nota, os organismos de *accountability* diagonal são importantes canais em que se exerce o controle social da administração pública. É o cidadão o sujeito ativo desse processo, o qual, uma vez desencadeado, moverá o respectivo órgão a fornecer uma resposta institucional à situação. Essa interatividade promove uma ampliação do horizonte de informações das instituições públicas – uma correlação de forças de organizações voluntárias, gestadas na sociedade – e o desenvolvimento do Estado como instrumento de proteção e aplicação impessoal da sua jurisdição, condição elementar para a promoção do desenvolvimento.

Considerando que a ordem constitucional traduz uma unidade política cuja integração permanecerá ativa enquanto as expectativas sociais que a instituíram forem reiteradamente alcançadas, as alterações vivenciadas pela sociedade no final do século passado e intensificadas no início deste não tardaram a lançar efeito não somente sobre a dimensão axiológica das Constituições, que compreendem os valores e objetivos propostos para manutenção da respectiva unidade, como também sobre as instituições que mediam e fornecem as condições normativas para a resolução dos conflitos sociais. Tal fenômeno, denominado por Canotilho (1993, p. 711) como “policentrismo institucional”, ocasiona um redimensionamento das funções de soberania que deixaram de orbitar em torno dos três ramos orgânicos do Estado, Executivo, Legislativo e

⁴⁰ Mesmo nos arranjos institucionais em que há uma maior independência entre os Poderes, como ocorre nos regimes presidenciais (STEPAN, 1990), nos quais as interferências funcionais possuem um papel de menor expressão (apenas como complemento à partilha de funções entre os órgãos), estes passarão a experimentar uma maior intervenção recíproca entre os Poderes, que passarão a conviver em um cenário de maior instabilidade política, explica Bonavides (1996).

Judiciário⁴¹, os quais convivem, atualmente, com outros órgãos de soberania, com destaque para os ministérios públicos, as defensorias públicas e as instituições superiores de controle (ISC), dentre outros.

Soma-se a isso a patente fragilidade dos instrumentos de controle pautados pela dinâmica político-partidária, facilmente cooptada pelo grupo político no poder. As eleições mostraram-se suficientes para a seleção de “quem deve governar”, e não de “como deve governar”, embora não se possa negar o papel essencial dos partidos políticos e dos seus vínculos político-ideológicos no exercício de governo. Ocorre que tais controles, de coloração primordialmente política, não são suficientes para impor limites às transgressões dos agentes públicos. Isso porque “a atividade governativa para a adequada efetivação de interesses públicos primários (da coletividade) envolve contrariar interesses secundários (do próprio Estado) ou terciários (partidários)” (Coutinho, 2020, p. 74) e, sendo ela refém dos sufrágios, termina por agir pragmaticamente colocando em primeiro plano os interesses eleitorais em desfavor do interesse público primário, do cidadão.

Em termos ideais, tais escolhas ocasionariam aos próprios políticos a sanção dos eleitores, qual seja, a não eleição. No entanto o sistema político, por ser ele mesmo o responsável pela prestação das informações ao público, o faz sem o devido empenho, valendo-se propositalmente do déficit informacional gerado entre a esfera pública e a sociedade civil, que prejudica as futuras escolhas do cidadão. Ressurge daí o papel decisivo dos órgãos de controle, os quais, inobstante existam há séculos, recuperam sua função mediadora dos interesses públicos primários.

Os “órgãos neutrais” (Moreira Neto, 2001, p. 67) se apresentam, portanto, como instituições cuja atuação deve ir além dos projetos político-partidários do grupo no poder, comprometida tão somente na salvaguarda dos interesses do povo. Para tanto, tais entidades devem estar descomprometidas com o governo sempre que as escolhas governamentais desse último se mostrarem lesivas à sociedade, ou mesmo às políticas de Estado, que possuem um caráter mais perene.

Pela perspectiva dialógica, situando-se a tomada de decisões dentro do prisma da processualística, o ato final é a manifestação conclusiva de um procedimento em cujo âmbito diversos agentes participaram e que, por isso, o resultado alcançado é

⁴¹ Conforme indicado por Bonavides (2007, p. 76), “a vida, com seu dinamismo e suas contradições, impôs dialeticamente a entrosagem essencial dos poderes, afastando-se, pois, do antigo esquema mecanicista da ordem política”.

compartilhado por cada partícipe. Nesse sentido, é de todo o arcabouço institucional a responsabilidade pelas más escolhas, e não somente uma atribuição particular da autoridade final. Caberá a todo o arranjo institucional se mover visando dar o melhor tratamento às demandas de interesse público, aperfeiçoando seus instrumentos de atividade e participação coletiva dos variados agentes que possam influir positivamente no resultado. Será mediante o aumento da carga informativa mediante uma maior dialeticidade dos procedimentos que se chegará às melhores escolhas públicas⁴². Para tanto, o paradigma administrativo baseado no binômio transparência-participação é reapresentado com uma nova juridicidade, a de atuar como elemento indispensável à própria eficiência da atividade pública.

O enfoque será, sempre que possível, não mais a restituição de danos e a responsabilização pecuniária e/ou criminal dos envolvidos, e sim a prevenção de possíveis danos e a responsabilização pedagógica e/ou política. O cerne se torna a capacidade de diálogo das instituições e a sua interação para a construção das respostas às demandas públicas (Arretche, 1995; Baleeiro, 2012). Nessa visão, projeta-se em segundo plano a responsabilização individual que, embora permaneça presente, cede terreno a uma “responsabilidade cooperativa” (Peters, 2007).

4.3 PROPOSTA DE INCORPORAÇÃO DO INSTITUTO DO *OMBUDSMAN* OU DEFENSOR DO POVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Paralelamente à proliferação mundial da instituição do *Ombudsman*, surgiram, na década de 1980, novas propostas para a implementação desse órgão no Brasil. As intenções de institucionalizar essa figura foram se tornando progressivamente mais comuns, sendo as primeiras propostas: i) o Projeto de Emenda Constitucional nº 78, de 1981, de autoria do Deputado Mendonça Neto, que visava à criação de um Ministério Público com a função de defender os direitos fundamentais contra atos ilegais da Administração; ii) o Projeto de Lei nº 266, de 1984, de autoria do Senador Marco Maciel, que propunha a regulamentação do cargo de Ouvidor da República. Não que se trata,

⁴² Moreira Neto (2018) destaca a consensualidade como vetor de transformação da Administração Pública no século XXI, com a superação do viés exclusivamente imperativo da expressão institucionalizada do poder público. Nesse sentido, a queixa, enquanto manifestação social, deixa de ser percebida como forma combativa de insurgência, e passa a ser apreendida como oportunidade de interface consensual entre o cidadão e a Administração pública, visando ao diálogo, à articulação e à composição extrajudicial de conflitos.

contudo, de um conceito estranho à literatura jurídica brasileira, pois a sua criação já era objeto de obras acadêmicas:

O Ombudsman é essencialmente um comissário independente, com plenos poderes de investigação, que recebe reclamações dos cidadãos sobre falhas da administração pública, fornece informações sobre elas e, quando possível, obtém algum recurso administrativo para os reclamantes (Leite, 1975, p. 55).

Ainda assim, o modelo de *Ombudsman* escandinavo – associado a um órgão autônomo que atua como *longa manus* do Parlamento na investigação e tratamento das reclamações dos cidadãos sobre condutas ilegais ou impróprias da administração pública – ainda era estranho à realidade brasileira. De modo que as tentativas anteriores à Constituição Federal de 1988 de incorporação dessa instituição foram todas malsucedidas.

Por outro lado, em 1986, o então prefeito lançou um projeto-piloto de seis meses que organizou a ouvidoria municipal. Seu caráter provisório deveu-se ao fato de que sua proposta visava verificar as possibilidades técnicas de adaptação da ouvidoria sueca à realidade de Curitiba (Gomes, 2013). O fortalecimento das ideias democráticas e o aumento do número de governadores e prefeitos eleitos em oposição ao governo central estimularam a institucionalização da ouvidoria em nível regional (Gomes, 2013). Não foi por acaso, portanto, que a primeira experiência bem-sucedida de criação desse agente ocorreu em um município, e não na esfera federal.

A ampla aceitação da opinião pública local serviu de estímulo para que os estudos jurídicos que estavam sendo realizados à época no município de Curitiba-PR formassem o projeto final. Este, por sua vez, foi proposto no mesmo ano, em 1986, por meio do Decreto Municipal nº 215, cuja aprovação imediata permitiu o surgimento da primeira ouvidoria na esfera pública brasileira.

Em seguida, ocupando o cargo de Governador do Estado, o ex-prefeito de Curitiba - PR, Roberto Requião, criou a Ouvidoria Geral do Paraná em 1991. Embora essa nova experiência tenha optado por tornar a ouvidoria estadual um órgão governamental e, portanto, seu ocupante tenha recebido o status de Secretário Especial com as prerrogativas de Secretário de Estado, mais uma vez se observa que o modo de implementação foi de iniciativa do Executivo, que também foi responsável pela nomeação de seu dirigente e pela definição de sua estrutura.

Esse não é um movimento isolado. No mesmo período, em nível nacional, pode-se vislumbrar a existência de um intenso desejo de maior abertura política e transparência administrativa.

No Brasil, durante o período constituinte, houve um profundo descontentamento da sociedade com o desempenho do Estado. Um retrato fidedigno desse cenário foi a proposição de mais de 7.000 emendas durante o processo de formulação da Constituição Federal de 1988. Analisando esses números, fica claro que na década de 1980 as condições eram propícias para o avanço das agendas dos cidadãos. Como resultado, as demandas relativas à expansão das formas de intervenção privada no Estado avançaram consideravelmente durante esse período.

A pressão popular refletia a intensa insatisfação não só com a administração pública, mas também com os meios tradicionais de controle. Assim, formou-se um consenso em torno da necessidade de contemplar novas formas de controle sobre a atividade pública, especialmente por meio da expansão da participação direta do cidadão.

O caso brasileiro, entretanto, difere de seus congêneres latino-americanos. O eco gerado pela proliferação de agências de *Ombudsman* no final do século XX não ressoou com força suficiente na pavimentação da estrutura institucional desenhada pela Constituição Federal de 1988.

Voltando-se aos debates subjacentes à Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, é possível notar que, no processo de escolha das estruturas fundamentais que informariam a engenharia institucional sobre a qual se assentaria o Estado democrático brasileiro, cogitou-se a instituição de um Defensor do Povo, nos moldes consagrados na Espanha e em outras nações européias e sul-americanas. No entanto, apesar dos esforços de alguns constituintes, prevaleceu a ideia de que determinados órgãos de controle assumiriam as competências eventualmente atribuídas ao *Ombudsman* - em especial, o Ministério Público e o Tribunal de Contas -, sem o risco de sobreposição de tarefas e da complexidade orgânico-funcional decorrente da criação de um novo órgão de controle.

Com o objetivo de chegar a uma proposta preliminar que servisse de modelo para os trabalhos da Assembleia Constituinte, o então Presidente José Sarney criou, pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, uma comissão de estudos jurídicos e constitucionais que seria responsável pela apresentação de um anteprojeto. Presidida pelo professor Afonso Arinos de Melo Franco, a comissão - que chegou a ser chamada de "Comissão Arinos" - aderiu à tese do Defensor do Povo, um instituto ibérico com estrutura análoga à do *Ombudsman* sueco, conferindo-lhe poderes de investigação e até mesmo de responsabilização em caso de não adoção, pela autoridade requerida, das medidas exigidas pelo *Ombudsman*, e cujas competências e âmbito de atuação corresponderiam à lei complementar.

O artigo 56 da minuta propôs a aplicação do instituto sueco da seguinte forma:

Art. 56 – É criado o Defensor do Povo, incumbido, na forma da lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição.

§1º – O Defensor do Povo poderá promover a responsabilidade da autoridade requisitada no caso de omissão abusiva na adoção das providências requeridas.

§2º – Lei complementar disporá sobre a competência, a organização e o funcionamento da Defensoria do Povo, observados os seguintes princípios:

I – o Defensor do Povo é escolhido, em eleição secreta, pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade civil e de notório respeito público e reputação ilibada, com mandato não renovável de cinco anos;

II – são atribuídos ao Defensor do Povo a inviolabilidade, os impedimentos, as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional e os vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Desde a instalação oficial da Assembleia Nacional Constituinte, em 1º de fevereiro de 1987, durante os debates realizados nas Comissões Temáticas, já se vislumbrava o deslocamento da função concebida para o *Ombudsman* para o Ministério Público, como se depreende do teor do discurso do constituinte Paes Landim, em pronunciamento proferido na primeira reunião extraordinária da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, pertencente à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo:

Minha preocupação, aqui expressa, é determinar, dentre as atribuições do Ministério Público, a de proteger os interesses da sociedade, o *ombudsman*, digamos, a figura do ouvidor, como Vossa Excelência mencionou. Essa atribuição também deve ser inerente ao Ministério Público, como fiscal da lei - custos legis - dos interesses da sociedade (Brasil, 1987, p. 24).

Contradizendo os argumentos aqui expostos, o constituinte Cândido Mendes fez uma defesa exaustiva da figura do *Ombudsman*, criticando a intenção de delegar ao Ministério Público as tarefas que seriam conferidas ao novo formato de ouvidoria e ressaltando a necessidade de se inspirar nos modelos adotados pela Espanha e por Portugal, conforme apontado no discurso proferido na 8ª reunião da Subcomissão de Direitos e Garantias Individuais, realizada em 24 de abril de 1987:

É possível, senhores constituintes, deixar o problema da aplicação dos direitos humanos somente nas mãos do Estado? O que marca - vejam as Constituições espanhola e portuguesa - hoje, no final do século XX, a nova vigência da sociedade contra o Estado, o Estado da sociedade, dos aparatos escleróticos e das burocracias, é a autodefesa dos direitos humanos por meio de instituições como, por exemplo - e vou me limitar a isso -, o *Ombudsman*, tão oportunamente criado, hoje um dos pilares de sustentação do governo extraordinário de Felipe González. O *Ombudsman* compreende o beijo da morte que representa a defesa dos direitos humanos através dos Ministérios Públicos e dos órgãos do próprio Estado, impotente, viciado e desorientado em querer corrigir suas próprias entorses (Brasil, 1987, p. 49).

O anteprojeto de Constituição originado pela Comissão de Sistematização previa a figura do *Ombudsman* na Seção X do Título V, relativo à Organização dos Poderes e Sistema de Governo, dentro do Capítulo relativo ao Poder Legislativo, prescrevendo, no artigo 151, que caberia à lei complementar dispor sobre a competência, organização, recrutamento, composição e funcionamento da referida instituição. No primeiro substitutivo proposto ao projeto, o Defensor do Povo recebeu um tratamento mais amplo em um capítulo específico (Capítulo II), no Título III, sobre as garantias constitucionais, com uma redação semelhante à do projeto de Arinos, estabelecendo no art. 27 que o *Ombudsman* zelará pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços sociais de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, apurando os abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando as providências necessárias à sua correção e sancionando os responsáveis.

Entretanto, uma emenda de autoria do constituinte Nilson Gibson ao primeiro substitutivo do relator, propondo a supressão do Capítulo II do Título III (Art. 27 e parágrafos), bem como de outras expressões relacionadas ao *Ombudsman* contidas no substitutivo, foi aprovada na Comissão de Sistematização, por considerar que se tratava de uma figura estranha à tradição constitucional brasileira e que em nada contribui para a nossa vida jurídica ou política. Nas palavras do constituinte Adolfo de Oliveira, o anteprojeto contemplava outros instrumentos destinados a dar efetividade aos direitos constitucionais, com destaque para a instituição do Ministério Público e o fortalecimento dos Tribunais de Contas no controle financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do poder público. Ao final, concluiu-se que a criação do *Ombudsman* constituiria muito mais a instituição de um novo órgão burocrático, com todos os seus custos, do que a criação de um mecanismo inovador, como inicialmente proposto, nas relações entre o poder público e os administrados.

Quando a Comissão de Sistematização examinava o segundo substitutivo do anteprojeto, o constituinte José Paulo Bisol propôs uma emenda que visava reinserir a figura do *Ombudsman* no Título III, Capítulo II do projeto constitucional, argumentando que esse dispositivo responderia à necessidade de uma "instituição colocada fora da máquina estatal (...) para fiscalizar e controlar o poder em todos os seus níveis hierárquicos, inclusive o mais elevado" (BRASIL, 1987, p. 638).

Corroborando os argumentos apresentados por Bisol, o constituinte Nelton Friedrich afirmou que "a defesa do povo tem uma ação que justamente quebra a desconfiança entre a administração e o cidadão, combate as injustiças e tem uma grande

função preventiva, pois a sua simples existência atenua a tendência ao abuso do poder" (Brasil, 1987, p. 639), o que foi contrariado pelo Constituinte Gastoni Righi, afirmando a dispensabilidade da importação de modelos, pois seria viável "dar ao Ministério Público uma soma de poderes, e dar-lhe um cunho de independência, por meio do qual exercera a função de defensor do povo ou defensor do interesse público" (Brasil, 1987, p. 639-640). Esse argumento que acabou sendo endossado pelo relator Bernardo Cabral, que afirmou que, apesar de enxergar a "rentabilidade muito grande" do *ombudsman*, considerava preferível ampliar as garantias constitucionais do Ministério Público:

O instituto do *ombudsman* seria diminuto se comparado ao Ministério Público, se este, devidamente estruturado com a dimensão continental do nosso país, puder exercer sua função sem a ligação umbilical e subordinada ao Chefe do Poder Executivo (Brasil, 1987, p. 641).

Ao final dos debates, a emenda proposta pelo Constituinte Bisol foi rejeitada por 53 votos negativos e 31 votos positivos, mantendo-se a eliminação do texto constitucional dos dispositivos relativos ao *Ombudsman*. Outra emenda de plenário, de autoria da Constituinte Raquel Capibaribe, tentou reinserir o Defensor do Povo no projeto constitucional, no artigo 6º, mas não obteve êxito.

Encerrado o processo constituinte nacional, o documento resultante foi promulgado sem que o *Ombudsman* fosse incluído em seu texto. As funções que corresponderiam ao Defensor do Povo foram atribuídas ao Ministério Público. Entendeu-se que o artigo 129, inciso II, continha disposição com conteúdo semelhante à redação incluída no projeto da Comissão Afonso Arinos para o cogitado *Ombudsman*, vez que ao Ministério Público incumbiu de zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública respeitem efetivamente os direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

Examinando o debate na "Comissão Arinos", embora tenha sido rechaçado pela Constituinte à época, influenciou os trabalhos das comissões temáticas. Por outro lado, percebe-se que os membros da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais eram favoráveis à implementação de uma instituição autônoma em relação aos demais Poderes, que atuaria como uma das múltiplas instituições híbridas dentro do Estado.

Sua condição de órgão neutro decorre da perspectiva apartidária com que o ordenamento jurídico qualifica sua atuação, colocando-o de forma independente no quadro institucional do Estado. É, por essa mesma razão, um órgão estatal de estatura político-constitucional, cujo controle é distanciado, ou pelo menos sua estrutura o permite, de atividades de natureza ideológico-partidária.

A perspectiva dos órgãos híbridos é atuar como um complemento ao controle político exercido pelo legislativo, muitas vezes servindo até mesmo como aparato e fonte de informações técnico-jurídicas. Sob esse prisma, são evidentes os ganhos de legitimação que o aprofundamento e a maior separação das diferentes funções de controle exercem sobre o arranjo institucional do Estado.

Note-se que a proposta foi clara ao definir que a missão do *Ombudsman* é assegurar o efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos garantidos na Constituição, funcionando como um verdadeiro baluarte dos cidadãos dentro da estrutura estatal. Esse objetivo seria alcançado por meio da investigação dos abusos e omissões de qualquer autoridade, cuja atividade levaria a apontar os órgãos competentes e as medidas necessárias para sua correção ou sanção.

Vê-se, portanto, que a instituição do *ombudsman* aprofunda a dimensão dialógica das atividades estatais, na medida em que insere um novo agente de controle que, valendo-se da autoridade proporcionada pela investidura do pessoal do Estado, pode provocar a atuação de outros órgãos em face de determinadas demandas. São órgãos de provocação. Trata-se, portanto, de uma entidade política intermediária entre a sociedade e os demais órgãos constitucionais.

De outro ponto de vista, é essencial ter em mente que a relação direta do respectivo órgão auditado com os cidadãos continua ativa. De fato, a existência do *Ombudsman* apenas oferece a oportunidade de se ter um novo ator a quem a sociedade pode recorrer em caso de omissão deliberada por parte dos demais órgãos administrativos. Assim, não se pretende que o *Ombudsman* substitua a estreita relação dos demais órgãos públicos com a sociedade, mas apenas que a complemente, tampouco que seja o único a aplicar sanções aos agentes que forem considerados responsáveis.

4.4 MARCO TEÓRICO E FORTALECIMENTO GRADATIVO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS

Em relação ao controle social e sua interlocução institucional com a esfera pública - exigindo ações concretas para solucionar eventuais irregularidades e ineficiências -, embora houvesse vários artigos que pressupunham tacitamente a necessidade de um órgão de ouvidoria, como os arts. 5º, XIV, XXXIII, XXXIV e LXXII, 31, §3º, 37, caput e §1º, 74, §2º, e 165, §3º, da CF, a esfera pública permaneceu inerte, sem dedicar grandes esforços para estruturar um órgão específico para ouvir a sociedade. Nem mesmo os

artigos inaugurais do ordenamento jurídico brasileiro foram suficientes. Foi necessário um longo processo de amadurecimento da ideia de se buscar maior participação social, especialmente no que tange à transparência ativa e, sobretudo, à esfera pública passiva, para se ter, então, no Brasil, um ambiente mais favorável ao monitoramento cidadão das questões de interesse coletivo.

Em nível federal, a Ouvidoria-Geral da União só foi criada em 1992, como órgão unipessoal vinculado ao Ministério da Justiça, para desenvolver diretrizes para a melhoria dos serviços públicos prestados pela administração pública federal. De acordo com o artigo 16, I, "h", da Lei 8.490/1992, posteriormente regulamentado pelos Decretos 1.796/1996 e 2.802/1998, o Gabinete do Ministro era responsável pelo planejamento, coordenação e desenvolvimento das atividades da Ouvidoria-Geral da União.

Outro importante desenvolvimento no campo da acessibilidade da sociedade em assuntos de interesse coletivo diz respeito aos mandatos contidos na Lei nº 8.666/93, que dispõe sobre os procedimentos de compras na administração pública. Essa lei prevê expressamente que qualquer cidadão pode solicitar os quantitativos e os preços unitários das obras realizadas (art. 7º, §8º), ou impugnar o preço indicado na tabela geral (art. 15, §6º), ou impugnar a licitação (art. 41, §1º), ou denunciar ao Tribunal de Contas⁴³ ou aos órgãos de controle interno (art. 113, §1º). Em todos esses casos, as ouvidorias são um possível ponto de entrada para os cidadãos apresentarem reclamações.

Além dessas poucas experiências, a implementação de um setor específico especializado no atendimento ao público e na resolução de reclamações apresentadas ao respectivo órgão ganhou contornos mais detalhados com a Reforma Administrativa de 1998. Isso porque, dentro desse movimento de reestruturação do Estado brasileiro, foram criadas as agências reguladoras, responsáveis pela regulação dos setores econômicos, a fim de disciplinar os serviços públicos concessionados e a relação entre concessionários e usuários. Nesse sentido, o legislador, prevendo a intensa interação entre essas novas entidades e os administradores, inseriu, nas leis que criaram esses organismos, normas infralegais que pontuavam de forma mais conceitual a atuação das ouvidorias.

Entretanto, nenhuma dessas leis deu uma estrutura completa às respectivas ouvidorias. Apenas mencionam suas competências, sem definir os contornos orgânicos, assegurando condições específicas para seu exercício (regras de nomeação, garantias,

⁴³ O art. 74, §2º, da CF já trazia disposição semelhante, franqueando a todos os cidadãos, partidos políticos, associação ou sindicato a possibilidade de denunciar qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenha notícia.

posição hierárquica, duração do mandato, entre outros). Assim, o legislador ordinário considerou suficiente o mandamento de inclusão dos usuários de serviços públicos contido no art. 37, §3º, da CF, inserido pela EC nº 19/1998, que delegou a lei específica a disciplina sobre as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando, especialmente, as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, bem como o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.

Por outro lado, a lei a que se refere o art. 37, §3º, da CF somente foi criada em 2017 (trata-se da Lei nº 13.460/2017), de modo que a especificação da estrutura das ouvidorias ficou em aberto, dependendo da iniciativa dos respectivos órgãos, o que favoreceu a ausência de sincronia institucional e a submissão dessa importante agenda à vontade política dos dirigentes desses órgãos.

Em outras palavras, foram necessários dez anos, desde a promulgação da atual Constituição Federal, para que se percebesse que era necessário ampliar as formas de controle e participação social, como explica Gomes (2000, p. 76). A crise de legitimidade da esfera pública é percebida como resultado do fato de ela não ser suficientemente democrática, dinâmica e eficiente (Giddens, 2005). Por isso, para superar essa situação, é essencial forjar um Estado baseado na "descentralização do poder" (Giddens, 2005, p. 82), democratizando os canais de acesso ao poder por meio da participação direta e ativa dos cidadãos.

Tendo essa perspectiva em mente, o legislador constitucionalizou, por meio do art. 37, §3º, o direito do cidadão de intervir na esfera pública por meio de reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, assegurando a manutenção do atendimento ao público e a avaliação periódica externa e interna da qualidade dos serviços, pedidos de acesso a registros administrativos e informações sobre atos de governo e para representar contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. Assim, o que antes era tácito tornou-se claro e peremptório. Após a inserção do parágrafo 3º no art. 37 da Constituição Federal, observa-se a proliferação apenas gradual das ouvidorias no âmbito das administrações públicas em todos os níveis federativos.

Ainda em nível federal, é criada, em 2000, a ouvidoria da Secretaria Especial de Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça, cuja atuação se restringe às manifestações relacionadas à cidadania, à criança e ao adolescente, ao idoso e às minorias. Em 2001, foi institucionalizada a ouvidoria do Ministério da Fazenda.

Outro marco importante na implantação da ouvidoria pública no Brasil, agora em nível estadual, ocorreu quando da promulgação da Lei Estadual-SP nº 10.294/99, que regulamentou a proteção do usuário do serviço público no território paulista, servindo de parâmetro para os demais entes federativos. Até então, portanto, apenas o estado do Paraná contava com uma instituição semelhante, cujas prescrições, embora locais, serviam de referência para os demais entes federativos.

Por outro lado, o movimento em direção a uma maior transparência pública recebeu um impulso significativo com a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Concebida para regularizar o cenário fiscal do país, essa lei, ao mesmo tempo em que incentivou um maior equilíbrio nos gastos públicos e um maior respeito às restrições orçamentárias, também fortaleceu o controle social sobre as ações públicas com vistas à criação de uma política de transparência na gestão pública. A LC 101/2000 serviu como um importante paradigma legal para a profissionalização e modernização do fornecimento de dados fiscais (Moreira Neto, 2000).

Em 2001, o assunto deu um novo passo em nível federal. Com a aprovação da Lei nº 10.683/2003, a Controladoria-Geral da República foi transformada em Controladoria-Geral da União, mantendo entre suas competências as funções do Ouvidor-Geral da União, com exceção de algumas áreas específicas: em relação a questões indígenas, do consumidor e da polícia federal, as atividades do ouvidor permaneceram sob a autoridade do Ministério da Justiça, enquanto as questões relacionadas à cidadania, crianças, adolescentes, idosos e minorias foram colocadas sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Direitos Humanos. De acordo com o artigo 17 da Lei nº 10.683/2003, a Controladoria-Geral da União é responsável por assistir direta e imediatamente o Presidente da República em assuntos e medidas relacionados à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades da ouvidoria e ao aumento da transparência na gestão da Administração Pública Federal.

Em 2004, ocorreu outro marco importante no processo de criação das ouvidorias brasileiras. Nesse ano, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 45, conhecida como Emenda da Reforma do Judiciário. Entre seus dispositivos, ela determinou a criação da ouvidoria no Poder Judiciário (art. 103-B, §7º, da CF) e no Ministério Público (art. 130-A, §5º, da CF) em todos os entes federativos, além de criar o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgãos correccionais elementares para a uniformização das práticas em ambas as instituições.

No âmbito do Judiciário, a matéria somente recebeu um esforço uniforme do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2010, quando o órgão editou a Resolução nº 103/2010, que dispôs sobre as competências dos gabinetes do próprio CNJ e do Poder Judiciário. Ao lado dessa norma, e complementando-a, foi editada a Resolução nº 215/2015, que dispôs sobre o acesso à informação no âmbito dos Tribunais.

Em relação ao Ministério Público (MP), embora a Resolução nº 89/2012 tenha abordado os mandatos da Lei de Acesso à Informação, reinserindo na agenda dessa instituição as disposições relacionados à transparência passiva e ativa - o que já traduz um primeiro esforço de implementação uniforme das ouvidorias ministeriais -, sua regulamentação ocorreu apenas no ano seguinte, por meio da Resolução nº 95/2013, que a enquadrrou como um setor estratégico na busca pela eficiência, manutenção e melhoria do padrão de excelência dos serviços públicos prestados pelo *Parquet*.

Além disso, o ano de 2011 foi marcado por mais um salto qualitativo nas condições para o exercício da atividade de ouvidoria, especialmente porque o legislador reafirmou, por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), os conceitos de transparência ativa e passiva. Em ambos os casos, o dever de informação se concentra na satisfação do interesse público, e não apenas na divulgação de dados para fins de autopromoção.

A diferença é que as obrigações relacionadas à transparência ativa ocorrem com uma periodicidade definida, pois seu exercício deve ser uma iniciativa do próprio governo. Afinal, trata-se de uma obrigação derivada de um dever legal ou das boas práticas da administração pública. "É uma informação que desperta um interesse geral da população e é publicada com certa frequência, legal ou não, como parte da rotina de transparência do Estado" (Ramalho e Bliacheriene, 2012, p. 69). A modalidade passiva, por outro lado, decorre de uma interação comunicativa entre o Estado e a sociedade e, portanto, requer um setor estratégico, com apoio operacional e recursos humanos adequados, para uma pronta resposta às formulações apresentadas pelos cidadãos.

Assim, com a aprovação da Lei nº 12.527/2011, foi introduzida a ideia de que o Estado deixa de ser o monopolizador dos documentos oficiais e passa a ser apenas o seu guardião, o que induz o dever de promover o acesso público e amplo a eles, por serem de interesse comum da coletividade. Esse novo dever implica não apenas a obrigação de alimentar os portais oficiais com dados públicos, mas também de estruturar setores que respondam à sociedade quando necessário. Embora essa seja uma transformação cara, ela é necessária para melhorar o funcionamento do Estado, tornando-o mais responsivo à

sociedade. Não é de surpreender que as leis de transparência sejam consideradas subversivas, pois desafiam a tendência do Estado de ser autorreferencial.

A existência de um setor específico para o tratamento de dúvidas, reclamações, denúncias e sugestões da sociedade é fundamental, pois a transparência depende do grau de confiabilidade das informações, de sua precisão e clareza. Sem a abertura das informações na esfera pública, não é possível estabelecer uma relação de controle inerente à *accountability*. Como enfatizam Angélico (2012, p. 25), Michener e Bersch (2011, p. 3-5), não basta a visibilidade das informações de interesse público: tão importante quanto sua divulgação, sua utilidade está relacionada ao grau de disponibilidade desses dados para que se tornem adequados às corretas inferências dos agentes interessados em seu conhecimento. Assim, a transparência não é um fim em si mesmo, mas um meio. Sua utilidade será tanto mais profunda quanto maior for "sua contribuição para um sistema eficaz de prestação de contas, levando a inferências corretas" (Angélico, 2012, p. 26).

Além disso, a lei de acesso à informação representou um profundo avanço na esfera subjetiva, não apenas por vincular todos os entes federativos e, dentro deles, todos os poderes orgânicos do Estado, e não apenas o Executivo, mas também por seus preceitos. Essa lei trouxe de volta o conceito-chave de transparência pública, como "um insumo fundamental [para os cidadãos]" (Pacheco, 1998, p. 10).

Por outro lado, nessa época, com todo esse processo de abertura do Estado e que culminou com a aprovação da Lei de Acesso à Informação, as ouvidorias já eram uma prática bastante difundida na administração pública. No entanto, a análise do processo de consolidação dos órgãos encarregados de ouvir os cidadãos mostra que sua criação progressiva se deu, não apenas de forma lenta, mas também por meio de esforços escassos, com leis isoladas.

Esse cenário veio a sofrer uma mudança com a promulgação da Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Nessa lei, já ciente da importância da ouvidoria, o legislador reservou três capítulos específicos para tratar do setor, associando-o, direta e claramente, à própria qualidade dos serviços públicos. Mas não só isso: a referida lei previu a participação dos usuários dos serviços públicos de forma integrada, e não apenas setorial, conferindo-lhe maior especificidade em relação à outras leis. Portanto, foi com a edição da Lei nº 13.460/2017 que a Ouvidoria alcançou estatura jurídica de caráter amplo e geral, de modo que se pode dizer que esse foi o passo mais

significativo do legislador para a consolidação definitiva dessa instituição como órgão essencial para o funcionamento da administração pública.

Outro avanço importante, embora não tão significativo, veio com a aprovação da Lei Geral das Agências Reguladoras. Nesse período, as ouvidorias já eram uma prática generalizada nas agências reguladoras, constando inclusive em seus regulamentos específicos. No entanto, a Lei nº 13.848/2019 teve o mérito de concentrar em uma única lei e uniformizar as regras relativas às ouvidorias, delimitando com maior acuidade seu campo de atuação e a forma de estruturação desse importante setor.

Por outro lado, outro avanço foi dado com a aprovação da Lei nº 14.129/2021, conhecida como Lei da Governança Digital. Essa lei prevê a importância da desburocratização da esfera pública, a digitalização e a intercomunicabilidade dos sistemas operacionais, bem como a geração constante de índices, relatórios e avaliações que promovam um espaço de informação e transparência para a sociedade. Dessa forma, a ouvidoria obtém um reforço de seu objetivo de trabalho, tornando-se ainda mais estratégica para o aprimoramento institucional das organizações das quais participa.

Em resumo, o art. 3º da Lei nº 14.129/2021 traz como princípios gerais de eficiência pública, entre outros, a transparência na execução dos serviços públicos e o monitoramento de sua qualidade, o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública e o dever dos gestores públicos de prestar contas diretamente à população sobre a gestão dos recursos públicos, utilizando linguagem clara e compreensível a qualquer cidadão.

Os artigos 20, 21 e 22 da Lei de Governança Digital prescrevem que é obrigação dos entes federativos desenvolverem ferramentas digitais para a solicitação de serviços e o acompanhamento da prestação de serviços, bem como um quadro de demandas digitais para o monitoramento dos serviços públicos, no qual serão divulgados à sociedade o número de solicitações em andamento e concluídas por ano, o tempo médio de atendimento e o grau de satisfação dos usuários. Além disso, as plataformas digitais criadas pela esfera pública também devem fornecer os subsídios necessários para o correto esclarecimento do cidadão em relação à atividade pública, tais como: i) a identificação do serviço público e suas principais etapas; ii) a possibilidade de solicitar digitalmente o serviço; iii) a oportunidade de agendar digitalmente, iv) o acompanhamento das solicitações por etapas; v) a avaliação contínua da satisfação do usuário em relação aos serviços públicos prestados.

4.5 TIPOLOGIA DAS OUVIDORIAS BRASILEIRAS

O ritmo das demandas geradas pela sociedade tem aumentado gradualmente e o aprofundamento da cidadania permitiu consolidar instrumentos de controle social sobre a administração pública, que visaram resolver uma inadequação na institucionalização da democracia representativa. Contudo, no Brasil, houve a pulverização do instituto das ouvidorias, muito embora tenha se conferido uma dimensão institucional limitada, na qual o seu funcionamento passa a ocorrer sem a devida autonomia, estrutura e como mero canal de denúncias e reclamações, enfraquecendo a sua natureza instrumental de controle social da administração pública na execução dos programas governamentais.

Para elucidar melhor esse cenário, procedeu-se com uma pesquisa bibliográfica acerca das ouvidorias dos diversos órgãos de controle em nível federal. A escolha dessas entidades se deve ao fato dos órgãos federais serem melhor estruturados, servindo de parâmetro aos demais entes subnacionais (estados e municípios). Em regra, tratam-se de organizações com ampla estrutura e tradição, que lhe conferem maior maturidade e capacidade institucional. Desse modo, tomando-as como referencial, serão delimitadas as categorias de análise das ouvidorias locais em momento subsequente, quando da realização da pesquisa empírica nos sites dos municípios tocantinenses.

Por outro lado, importa consignar que essa opção não desconsidera que existam disparidades locais. Na realidade, ao adotar o ente federal como paradigma, tão somente o assume como um ideal regulativo à luz do qual se poderá fazer uma avaliação crítica sobre o perfil de institucionalização das ouvidorias locais.

4.5.1 Ouvidoria do Poder Executivo Federal

Em nível federal, a padronização dos mandatos regulatórios relativos às ouvidorias foi alcançada por meio da Instrução Normativa OGU nº 1, de 5 de novembro de 2014. Emitido pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), setor da Controladoria-Geral da União (CGU), esse ato normativo buscou organizar, fortalecer e reforçar a atuação das ouvidorias federais brasileiras em torno de um regulamento padrão, servindo também de parâmetro para as ouvidorias dos demais entes federativos. No plano legal, o tema relacionado às ouvidorias recebeu uma normatização com a promulgação da Lei nº 13.460/2017, que dispôs sobre a participação, a proteção e a defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração pública. De acordo com o disposto no

artigo 1º, §1º, dessa lei, esse instrumento tem abrangência nacional e, portanto, aplica-se à administração pública direta e indireta de todos os entes federativos. As ouvidorias do Poder Executivo são regidas pelas disposições indicadas no Quadro 4:

Quadro 4: Disposições da Lei nº 13.460/2017 relativas ao Poder Executivo sobre as condições de investidura e exercício da função de ouvidor

| Categoria | Disposição legal | Texto legal |
|------------------------------|-------------------------|---|
| Competência e deveres | Art. 9º Art. 10 | A fim de garantir seus direitos, os usuários podem apresentar reclamações à administração pública em relação à prestação de serviços públicos. A reclamação deve ser dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e deve conter a identificação do solicitante. |
| | Art. 13 | Os principais poderes da ouvidoria, sem prejuízo de outros poderes estabelecidos em regulamentos específicos, são os seguintes - promover a participação do usuário na administração pública, em colaboração com outros órgãos de proteção ao usuário - supervisionar a prestação de serviços a fim de garantir sua eficácia - propor melhorias na prestação de serviços; - Contribuir para a prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei; - Propor a adoção de medidas de defesa dos direitos do usuário em conformidade com as disposições desta Lei; - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as representações do usuário, acompanhando o processamento e a efetiva conclusão das representações do usuário ao órgão ou entidade a que estiver vinculado; e - promover a adoção de medidas de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes. |
| | Art. 14 Art. 15 | Para atingir seus objetivos, os escritórios de ouvidoria devem - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, às reclamações feitas pelos usuários de serviços públicos; e - elaborar, anualmente, um relatório de gestão, que deve consolidar informações sobre as falhas do órgão e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos. O relatório gerencial deve indicar, no mínimo: i) o número de reclamações recebidas no ano anterior; ii) os motivos das reclamações; iii) a análise dos pontos recorrentes; iv) as ações tomadas pela administração pública. |
| | Art. 16 | A ouvidoria enviará a decisão administrativa final ao usuário, observando o prazo de trinta dias, que poderá ser prorrogado uma vez por igual período por motivos justificados. |
| Estrutura compatível | Art. 17 | Os atos regulatórios específicos de cada ramo e esfera de governo devem prever a organização e o funcionamento de suas ouvidorias. |
| Posicionamento institucional | Art. 17 | Os atos regulatórios específicos de cada ramo e esfera de governo devem prever a organização e o funcionamento de suas ouvidorias. |

| Categoria | Disposição legal | Texto legal |
|--|--------------------------|---|
| Condições de nomeação e desempenho da função | Art. 17 | Os atos regulatórios específicos de cada ramo e esfera de governo devem prever a organização e o funcionamento de suas ouvidorias. |
| | Art. 19 | A composição dos conselhos deve respeitar os critérios de representatividade e pluralidade de atores, de modo a obter um equilíbrio em sua representação. |
| | Art. 20 | O conselho de usuários pode ser consultado sobre a nomeação do ouvidor. |
| Mandato | Art. 17 | Os atos regulatórios específicos de cada ramo e esfera de governo devem prever a organização e o funcionamento de suas ouvidorias. |
| Garantias | Art. 11 | Em nenhum caso o recebimento de declarações [...] poderá ser recusado, sob pena de responsabilidade por parte do funcionário público. |
| | Art. 16, parágrafo único | A ouvidoria poderá solicitar informações e esclarecimentos diretamente aos agentes públicos do órgão ou entidade ao qual está vinculada, e as solicitações deverão ser respondidas no prazo de vinte dias, prorrogável uma vez por igual período. |
| | Art. 23 | Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos: i) satisfação do usuário com o serviço prestado; ii) qualidade do serviço prestado ao usuário; iii) cumprimento dos compromissos e prazos estabelecidos para a prestação dos serviços; iv) número de reclamações dos usuários; v) medidas adotadas pela administração pública para melhorar e aprimorar a prestação dos serviços. |
| | Art. 18 | A participação dos usuários no monitoramento da prestação e avaliação dos serviços públicos será realizada por meio de conselhos de usuários. Os conselhos de usuários são órgãos consultivos com as seguintes atribuições: i) fiscalizar a prestação dos serviços; ii) participar da avaliação dos serviços; iii) propor melhorias na prestação dos serviços; iv) contribuir para a definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; iv) fiscalizar e avaliar o desempenho da ouvidoria. |
| Permanência no cargo | Art. 17 | Os atos regulatórios específicos de cada ramo e esfera de governo devem prever a organização e o funcionamento de suas ouvidorias. |

Fonte: elaboração própria.

A aprovação de um marco regulatório setorial específico foi fundamental para promover a atuação integrada e sistêmica das ouvidorias do Poder Executivo, em todos os níveis federativos, cuja implementação possibilitou a participação do cidadão na esfera administrativa. Sem essa acessibilidade pública, seria impossível uma avaliação assertiva dos serviços públicos, o que só é possível quando a administração se abre à perspectiva dos usuários.

4.5.2 Ouvidoria das Agências Reguladoras Federais

As agências reguladoras foram criadas no Brasil na década de 1990. Trata-se de um profundo processo de transformação do Estado brasileiro, que buscou privilegiar a

função regulatória em detrimento da intenção anterior de intervir diretamente na ordem econômica. O impulso para a atuação indireta nos setores econômicos já estava presente nos artigos 173 e 174 da Constituição Federal ao reconhecer o Estado como agente normativo e regulador, um "Estado subsidiário" (Torres, 2005, p. 547). Entretanto, não se trata de um quarto ramo do Estado, embora haja uma corrente minoritária que defenda sua independência (Souza Junior, 2002).

Criado em leis específicas, como as listadas no quadro 5, seguiu-se um amplo debate sobre a necessidade de aprimorar o marco regulatório desses órgãos, especialmente no que diz respeito à uniformização de preceitos relativos à gestão, à organização e ao controle político e social dessas entidades:

Quadro 5: Leis de criação das agências reguladoras brasileiras

| Ano | Ato Legislativo | Agência Reguladora |
|------|--------------------|---|
| 1996 | Lei nº 9.427 | Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) |
| 1997 | Lei nº 9.472 | Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) |
| | Lei nº 9.478 | Agência Nacional do Petróleo (ANP) |
| 1999 | Lei nº 9.782 | Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) |
| 2000 | Lei nº 9.961 | Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) |
| | Lei nº 9.984 | Agência Nacional das Águas (ANA) |
| 2001 | Lei nº 10.233 | Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) |
| | | Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) |
| | MP nº 2.228-1/2001 | Agência Nacional de Cinema (ANCINE) |
| 2005 | Lei nº 11.182 | Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) |
| 2017 | Lei nº 13.575 | Agência Nacional de Mineração (ANM) |

Fonte: elaboração própria.

Como apontam Meirelles e Oliva (2006, p. 546-547), haviam três razões principais para a necessidade de aprovação de uma lei geral: i) a uniformização do desenho institucional, em que se procurou estabelecer referências comuns para as diferentes agências; ii) a delimitação precisa da esfera de competência das agências, distinguindo mais claramente a formulação de políticas públicas, que corresponde aos Poderes Executivo e Legislativo, da regulação, que corresponde à agência reguladora; e iii) a implementação e o aperfeiçoamento de instrumentos de *accountability*, tanto por parte dos poderes eleitoralmente constituídos quanto da sociedade, o que incluiu a estruturação dos modelos de ouvidoria vinculadas às entidades reguladoras.

O panorama geral desse contexto de institucionalização das ouvidorias das agências reguladoras está contido nos quadros 6 e 7:

Quadro 6 – Disposições legais relativas à estrutura das ouvidorias das agências reguladoras

| Agência reguladora | Previsão da ouvidoria | Previsão de competências | Previsão de estrutura compatível | Previsão de posicionamento institucional |
|--------------------|-----------------------|--------------------------|----------------------------------|--|
| ANEEL | sim | sim | não | não |
| ANATEL | sim | parcial | sim | não |
| ANP | não | não | não | não |
| ANVISA | sim | não | não | não |
| ANA | não | não | não | não |
| ANS | sim | não | não | não |
| ANCINE | sim | não | não | não |
| ANTT | sim | sim | não | não |
| ANTAQ | sim | sim | não | não |
| ANAC | sim | sim | sim | não |
| ANM | sim | não | não | não |

Fonte: elaboração própria.

Quadro 7 – Disposições legais relativas às condições de investidura e exercício da função dos ouvidores das agências reguladoras

| Agência reguladora | Previsão das condições de investidura e exercício | Previsão de mandatos | Previsão de garantias | Disposição de reeleição |
|--------------------|---|----------------------|-----------------------|-------------------------|
| ANEEL | não | não | não | não |
| ANATEL | não | não | não | não |
| ANP | não | não | não | não |
| ANVISA | não | não | não | não |
| ANA | não | não | não | não |
| ANS | não | não | não | não |
| ANCINE | não | não | não | não |
| ANTT | não | não | não | não |
| ANTAQ | não | não | não | não |
| ANAC | não | não | não | não |
| ANM | não | não | não | não |

Fonte: elaboração própria.

É interessante notar que, embora a ouvidoria seja mencionada na maioria das leis orgânicas das agências reguladoras, em nenhuma delas o legislador desceu às minúcias necessárias ao funcionamento da agência, deixando uma ampla margem de discricionariedade para atos normativos infralegais. De fato, ao examinar os decretos federais que estabelecem as normas internas desses órgãos, observa-se um foco maior na ouvidoria se comparado ao regramento legal existente até então.

Essa circunstância aponta para a reduzida estabilidade normativa dos comandos relativos a esse importante setor. Na medida em que sua eficácia decorre de atos normativos unilaterais do Executivo, por meio de decretos federais, e não de leis, sua alteração ocorre mais livremente.

As leis não são apenas mais difíceis de serem aprovadas (devido à composição parlamentar multipartidária), mas também ocorrem no âmbito de outro ramo do governo,

o Legislativo, resultando em um maior equilíbrio das funções públicas. Ciente dessa fragilidade institucional, foi aprovada a Lei Federal nº 9.986/2000, que dispõe sobre a gestão dos recursos humanos das agências reguladoras. Por meio dela, o legislador assegura a existência da ouvidoria em todas essas entidades administrativas, embora reserve às leis de criação a tarefa de indicar os poderes e deveres do ouvidor. Com isso, perdeu-se uma importante oportunidade de aprofundar o tema em nível legislativo, pois alterou muito pouco o cenário vivido pelas múltiplas agências reguladoras em termos de controle social e do necessário contato com a sociedade. O cerne da ouvidoria ficou de fora da lei, ou seja, a definição clara da competência, a atribuição de garantias para o exercício da função e a definição de uma posição estratégica para o setor dentro da instituição, dando-lhe poderes e autonomia para suas atividades a fim de promover o aperfeiçoamento do órgão.

Em nível infralegal, as ouvidorias estão mais bem delimitadas. Seguindo os mesmos critérios das tabelas anteriores, resume-se nos quadros 8 e 9 os aspectos tratados nos decretos legislativos que aprovam a regulamentação das agências reguladoras. As categorias para exame das respectivas estruturas são os seguintes: i) existência de ouvidoria; ii) competência; iii) condições de investidura; iv) mandato; v) garantias para o exercício da função de ouvidor; vi) reeleição; vii) posicionamento institucional; viii) estrutura compatível.

Quadro 8 – Disposições dos decretos federais relativos às agências reguladoras em relação à estrutura das ouvidorias

| Agência reguladora e decreto federal | Previsão da ouvidoria | Previsão de competências | Previsão de estrutura compatível | Previsão de posicionamento institucional |
|---|------------------------------|---------------------------------|---|---|
| ANEEL Decreto Federal nº 2.335/1997 | sim | parcial | não | não |
| ANATEL Decreto Federal nº 2.338/1997 | sim | não | sim | sim |
| ANP Decreto nº 2.455/1998 | não | não | não | não |
| ANVISA Decreto Federal nº 3029/1999 | sim | sim | sim | sim |
| ANA Decreto Federal nº 3692/2000 | não | não | não | não |
| ANS Decreto Federal nº 3327/2000 | sim | sim | sim | sim |
| ANTT Decreto Federal nº 4130/2002 | sim | parcial | sim | não |
| ANTAQ Decreto Federal nº 4122/2002 | sim | parcial | sim | não |
| ANAC Decreto Federal nº 5731/2006 | sim | sim | sim | não |

| Agência reguladora e decreto federal | Previsão da ouvidoria | Previsão de competências | Previsão de estrutura compatível | Previsão de posicionamento institucional |
|--------------------------------------|-----------------------|--------------------------|----------------------------------|--|
| ANM Decreto Federal nº 9587/2018 | sim | sim | não | não |

Fonte: elaboração própria.

Quadro 9 – Disposições dos decretos federais relativos às ouvidorias das agências reguladoras no tocante às condições de investidura e exercício da função de ouvidor

| Agência reguladora e decreto federal | Previsão das condições de investidura e exercício | Previsão de mandatos | Previsão de garantias | Previsão de reeleição |
|---|---|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| ANEEL Decreto Federal nº 2.335/1997 | não | sim | não | não |
| ANATEL Decreto Federal nº 2.338/1997 | parcial | sim | sim | sim |
| ANP Decreto Federal nº 2.455/1998 | não | não | não | não |
| ANVISA Decreto Federal nº 3029/1999 | parcial | sim | não | sim |
| ANA Decreto Federal nº 3692/2000 | não | no | não | não |
| ANS Decreto Federal nº 3327/2000 | parcial | sim | não | sim |
| ANTT Decreto Federal nº 4130/2002 | não | sim | não | sim |
| ANTAQ Decreto Federal nº 4122/2002 | não | sim | não | sim |
| ANAC Decreto Federal nº 5731/2006 | não | sim | não | sim |
| ANM Decreto Federal nº 9587/2018 | não | sim | não | sim |

Fonte: elaboração própria.

No entanto, continuou o debate sobre a urgência de se aprimorar o arcabouço legal das agências reguladoras, especialmente porque havia apenas uma relativa uniformidade na gestão de seu pessoal e, mesmo nessa área, a transformação ficou aquém do esperado. Foi nesse contexto que foi aprovada a Lei nº 13.848/2019, que dispôs sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social dessas entidades administrativas, dando tratamento uniforme às aludidas questões, conforme indicado no quadro 10:

Quadro 10 – Disposições da Lei nº 13.848/2019 relativos às condições da função de ouvidor

| Categoria | Disposição legal | Texto legal |
|-----------------------|-----------------------|---|
| Competência e deveres | Art. 22, §1º, I a III | - Garantir a qualidade e a pontualidade dos serviços prestados pela agência; - Supervisionar o processo interno de investigação de reclamações das partes interessadas com relação às atividades da agência; |

| Categoria | Disposição legal | Texto legal |
|--|-------------------------|---|
| | | - Preparar um relatório anual de ouvidoria sobre as atividades da agência; Preparar um relatório anual de ouvidoria sobre as atividades da agência |
| | Art. 22, §2º | - acesso a todos os processos das agências reguladoras |
| | Art. 22, §4º | - Os relatórios do ouvidor devem ser encaminhados à diretoria administrativa ou à diretoria administrativa colegiada da agência reguladora. |
| | Art. 22, §5º | - Os relatórios do ouvidor não terão caráter impositivo, cabendo ao conselho diretor ou à direção colegiada deliberar, em última instância, sobre questões relativas ao setor de atuação da agência reguladora. |
| | Art. 22, §6º | - Após a expiração do prazo, ela deverá enviar o relatório e, quando apropriado, a respectiva declaração ao chefe do ministério ao qual a agência está vinculada, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União, bem como publicá-los no site da agência. |
| Estrutura compatível | Art. 24 | - A ouvidoria terá uma estrutura administrativa compatível com suas funções e um espaço no canal de comunicação e publicidade institucional da agência. |
| Posicionamento institucional | Art. 22 | - Agir sem subordinação hierárquica. |
| Condições de nomeação e desempenho da função | Art. 21 | - Agir sem subordinação hierárquica. - Desempenhar suas funções sem se sobrepor a outras funções. |
| Mandato | Art. 23, §1º | - O ouvidor terá um mandato de 3 (três) anos. |
| Garantias | Art. 23, §1º | - Só perderá seu cargo em caso de renúncia, condenação judicial definitiva ou condenação em processo administrativo disciplinar. |
| | Art. 23, §3º | - Os processos administrativos contra o ouvidor só podem ser iniciados pelo chefe do ministério ao qual o órgão está vinculado, por iniciativa de seu ministro ou do Secretário de Estado da Controladoria Geral da União, após representação da diretoria administrativa ou colegiada do respectivo órgão. |
| Permanência no cargo | Art. 23, §1º | - É proibida a reeleição. |

Fonte: elaboração própria.

Com essa alteração, o legislador reafirmou a ouvidoria como um instrumento estratégico de controle social das agências reguladoras. De forma concentrada, em um único diploma legal, normatizou e estendeu a todas as agências reguladoras esse instituto que, seguindo a classificação apresentada no capítulo anterior, pode ser assemelhado ao *Ombudsman* organizacional, uma vez que possui as seguintes características: setor de uma única instituição, nela localizado e atuando contra as ações e omissões desse órgão; ampla autonomia funcional e garantias ao seu titular, de modo que possui vínculo hierárquico apenas com a direção da instituição e sua investidura ocorre por períodos determinados (mandatos); atuação para receber reclamações, identificar problemas e propor melhorias na gestão.

4.5.3 Ouvidoria do Tribunal de Contas da União

O controle externo do Tribunal de Contas assumirá a forma de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (art. 70, caput, da CF) da administração pública, em uma enumeração quase "pleonástica", como descreve Torres (2008, p. 461). Essa descrição analítica pretende não deixar dúvidas quanto ao amplo escopo da fiscalização e do controle da atividade financeira do Estado pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas.

Do ponto de vista contábil, serão analisadas as demonstrações de receitas e despesas em um determinado período e os livros e documentos contábeis. Em questões financeiras, abrangerá o controle da arrecadação de receitas e a execução de despesas. Em matéria orçamentária, avaliará o cumprimento das previsões contidas na lei anual. Com relação à operacionalidade da administração pública, o Tribunal de Contas examinará se ela cumpriu os meios legais para a liberação de fundos ou arrecadação. Por fim, no que se refere ao aspecto patrimonial, a análise abrangerá os bens que compõem o patrimônio público, avaliando o impacto da gestão sobre os bens móveis e imóveis que o compõem.

O legislador elencou as competências do Tribunal de Contas no artigo 71 da Carta Política. Embora esse artigo se refira à esfera federal, sua incidência abrange também as esferas estadual e municipal, por simetria (art. 75 da CF), com os devidos ajustes. Nos três níveis federativos, é possível agrupar as competências dos Tribunais de Contas em: consultiva (art. 71, I e III, da CF), jurisdicional (art. 71, II, da CF), fiscalizadora (art. 71, IV, V e VI, da CF), informativa (art. 71, VII, da CF), coercitiva (art. 71, VIII, da CF), reformadora (art. 71, IX, da CF), suspensiva (art. 71, X, da CF) e declaratória (art. 71, XI, da CF), entre outras previstas na Constituição.

Dentro das suas múltiplas funções, cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) receber as denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades comunicadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato em relação aos órgãos e entidades fiscalizados (art. 74, §2º, CF). No mesmo sentido, os artigos 1º, XVI, 53 e 54 da Lei Federal nº 8.443/1992 reafirmam a competência do Tribunal de Contas da União para apurar denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades na administração pública. No entanto, em nível legal, não há menção à ouvidoria.

Situação semelhante ocorre em nível regimental. O artigo 234 do Regimento Interno do TCU repete os mandatos referentes à investigação de denúncias de cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos. No entanto, no que tange à Ouvidoria,

nenhuma menção é feita a esse importante setor, exceto a contida no art. 28, XLV, que, dentre as múltiplas competências do Presidente do Tribunal, confere-lhe o poder de indicar um ministro para exercer a função de Ministro Ouvidor no Tribunal de Contas da União, pelo período de um ano civil, com possibilidade de reeleição.

Esse artigo foi incluído no Regimento Interno quando da aprovação da Resolução-TCU nº 258, de 13 de novembro de 2013. Até então, a ouvidoria continuava a ser chefiada por um Assessor-Chefe (cargo comissionado de livre nomeação e exoneração), conforme estabelecido no artigo 32(1) da Resolução-TCU nº 284, de 30/12/2016. Em outras palavras, com a edição da Resolução-TCU nº 258, foi criado não apenas o cargo de Ministro Ouvidor do TCU, mas também a aproximação do TCU ao cenário presente no Senado Federal, na Câmara dos Deputados e no Superior Tribunal de Justiça, que têm seus membros como titulares do cargo de ouvidor (senador, deputado federal e ministro, respectivamente). Os demais mandatos estão presentes nos atos normativos infralegais, cujo conteúdo está discriminado no quadro 11:

Quadro 11 – Disposições regulamentares do Tribunal de Contas da União sobre as condições da função de ouvidor

| Categoria | Disposição legal | Texto legal |
|------------------------------|--|---|
| Competência e deveres | Resolução-TCU nº 249/2012 Art. 11, §1º Art. 22 | Qualquer parte interessada pode enviar uma solicitação de acesso a informações ao TCU. É responsabilidade da Ouvidoria garantir que os prazos para o tratamento das solicitações de acesso à informação sejam cumpridos. |
| | Resolução-TCU nº 324/2020 Art. 24 Art. 25 | O objetivo da Ouvidoria é propor, implementar e monitorar políticas e diretrizes relativas ao acesso, à proteção e à segurança das informações produzidas ou mantidas pelo TCU; Em suma, a Ouvidoria é responsável por <ul style="list-style-type: none"> - Receber sugestões de aprimoramento, críticas, reclamações ou informações sobre os serviços prestados pelo TCU ou sobre atos de gestão ou administrativos praticados por agentes públicos sob a jurisdição do TCU - Receber e catalogar informações da sociedade sobre indícios de irregularidades na utilização de recursos públicos; - Disponibilizar instalações físicas e diferentes meios de comunicação para o recebimento de manifestações da sociedade; - Controlar, acompanhar e solicitar informações ao setor competente do TCU sobre as investigações e providências adotadas em relação às denúncias da sociedade; - estimular ações institucionais voltadas ao controle social e divulgar seus serviços ao público; - propor a formulação de estratégias, normas e procedimentos de segurança e proteção da informação; |
| Estrutura compatível | Resolução-TCU nº 324/2020 Art. 9º, VIII | É um órgão integrante da Secretaria Geral da Presidência (Segpres) do Tribunal de Contas da União. |
| Posicionamento institucional | Resolução-TCU nº 324/2020 Art. 9º, VIII | Ele é parte integrante da Secretaria Geral da Presidência (Segpres) do Tribunal de Contas da União |

| Categoria | Disposição legal | Texto legal |
|--|--------------------------------------|---|
| Condições de nomeação e desempenho da função | Regimento Interno Art. 28, XLV | O Presidente do Tribunal de Contas da União será responsável por - nomear um ministro para o cargo de Ministro Ouvidor. |
| Mandato | Regimento Interno Art. 28, XLV | Atuar como Ministro Ouvidor por um ano civil |
| Garantias | Constituição Federal Art. 73, §2º | Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, privilégios, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. |
| Permanência no cargo | Regimento Interno Art. 28, XLV | É permitida a recondução. |

Fonte: elaboração própria.

Feita essa exposição, fica claro que a Ouvidoria do Tribunal de Contas da União está bem estruturada normativamente, pois atende aos múltiplos requisitos gerais permitidos à instituição. Da leitura dos atos normativos infraconstitucionais, percebe-se que eles buscam dar concretude aos mandatos constitucionais e legais que visam dar à sociedade a possibilidade de intervir em assuntos de interesse coletivo.

4.5.4 Ouvidoria do Ministério Público Federal, Ministério Público Militar e Ministério Público do Trabalho

O Ministério Público é a instituição encarregada de proteger a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Por vontade constitucional, o Ministério Público tem a missão de garantir a proteção dos direitos fundamentais. É um agente do Estado, que participa ativamente do processo de construção da cidadania no Brasil, cuja missão compreende as seguintes funções: i) promover, privativamente, a ação penal pública; ii) zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; iii) promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; iv) ajuizar ações ou representações de inconstitucionalidade para a intervenção da União e dos Estados; v) defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; vi) requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicando os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; entre outras.

Quanto à ouvidoria presente na estrutura do Ministério Público, a Constituição, por meio do mandato contido no art. 130-A, § 5º, passou a exigir a existência de ouvidorias ministeriais, tanto em nível federal, quanto estadual. Entretanto, não foram

estabelecidos os princípios de atuação, nem as condições para sua organização. O constituinte limitou-se a indicar que é responsabilidade das ouvidorias receber reclamações e denúncias de qualquer parte interessada.

Tendo em vista o dispositivo constitucional, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) expediu a Recomendação-CNMP nº 03, em 5 de março de 2007, ato normativo mediante o qual se recomenda que os Ministérios Públicos da União e dos Estados tomassem as providências necessárias para apresentar projeto de lei para a criação de ouvidorias para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, bem como contra seus serviços auxiliares. No entanto, essa medida não foi adotada por todos os Ministérios Públicos, o que levou o CNMP a editar a Resolução CNMP nº 64, de 1º de dezembro de 2010, que determina que os Ministérios Públicos dos Estados e da União que ainda não tenham instituído por lei suas ouvidorias, deverão, no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da edição daquela resolução, criar e estruturar suas respectivas ouvidorias. Além disso, foi concebida a figura do Ouvidor do Conselho Nacional do Ministério Público, responsável por promover a integração de todas as ouvidorias ministeriais por meio da criação de um sistema nacional para obtenção das informações necessárias ao atendimento das demandas do Ministério Público.

Por outro lado, não havia uma definição clara dos preceitos a serem seguidos por cada uma das ouvidorias dos órgãos ministeriais. Para suprir essa lacuna, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução-CNMP nº 95, de 22 de maio de 2013, que estabelece as funções dessa instituição discriminadas no quadro 12:

Quadro 12 – Disposições dos atos normativos relativos ao Ministério Público Federal, Militar e do Trabalho sobre as condições da função de ouvidor

| Categoria | Disposição legal | Texto legal |
|-----------------------|--|---|
| Competência e deveres | Resolução-CNMP nº 64 Art. 1º Art. 2º | As Ouvidorias são um canal direto e desburocratizado estabelecido entre o cidadão e a instituição, com o objetivo de manter e aprimorar o nível de excelência dos serviços e das atividades desenvolvidas pelo Ministério Público. As Ouvidorias são competentes para receber reclamações, críticas, comentários, congratulações, pedidos de providências, sugestões e quaisquer outros encaminhamentos que lhes sejam dirigidos exclusivamente em relação aos serviços e às atividades desenvolvidas pelo Ministério Público e, quando for o caso, representá-los diretamente perante o Conselho Nacional do Ministério Público, além de outras atribuições estabelecidas em seus respectivos atos constitutivos. |
| | Resolução-CNMP nº 95 Art. 4º | As Ouvidorias do Ministério Público são responsáveis por: - Receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus |

| Categoria | Disposição legal | Texto legal |
|--|--|--|
| | | <p>serviços auxiliares, representando-os diretamente perante o Conselho Nacional do Ministério Público;</p> <p>- Receber reclamações, críticas, comentários, congratulações, pedidos de providências, sugestões e quaisquer outros encaminhamentos que lhe sejam transmitidos em relação aos serviços e atividades do Ministério Público, informando ao interessado as providências adotadas;</p> <p>- Promover a articulação e as parcerias com outros órgãos públicos e privados, a fim de atender às demandas recebidas e aprimorar os serviços prestados;</p> <p>- Sugerir à Administração Superior do Ministério Público e ao Conselho Nacional do Ministério Público a adoção de medidas administrativas para o aprimoramento das atividades desenvolvidas, com base nas informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios recebidos;</p> <p>- Apresentar e publicar dados estatísticos sobre denúncias recebidas e providências tomadas;</p> <p>- Divulgar seu papel institucional para a sociedade.</p> |
| | Resolução-CNMP nº 95 Art. 6º | As representações dirigidas à ouvidoria não têm limitação temática e podem ser feitas pessoalmente ou por meio eletrônico, postal, telefônico ou qualquer outro meio de comunicação. |
| Estrutura compatível | Resolução-CNMP nº 95 Art. 5º | A ouvidoria contará com uma estrutura material, tecnológica e de pessoal permanente e adequada ao cumprimento de suas finalidades e estará localizada em um espaço físico de fácil acesso à população. |
| Posicionamento institucional | Resolução-CNMP nº 95 Art. 4º, I Art. 4º, VIII | Compete às ouvidorias do Ministério Público: [...] representar diretamente o Conselho Nacional do Ministério Público; Apresentar, preferencialmente por meio eletrônico, relatório estatístico trimestral e analítico semestral das atividades desenvolvidas ao Conselho Nacional do Ministério Público, com os indicadores mínimos. |
| Condições de nomeação e desempenho da função | Resolução-CNMP nº 95 Art. 3º | O cargo de ouvidor deve ser ocupado exclusivamente por um membro ativo com mais de 10 anos de serviço efetivo. |
| Mandato | Resolução-CNMP nº 95 Art. 3º, §1º | O ouvidor do Ministério Público será eleito pelo órgão colegiado relevante para um mandato de dois anos, podendo ser reeleito uma vez, aplicando-se, quando apropriado, as regras que regem a eleição do Inspetor Geral do Ministério Público. |
| Garantias | Resolução-CNMP nº 95 Art. 3º Art. 7º Art. 8º Art. 9º | <p>O cargo de Ouvidor do Ministério Público será exercido com exclusividade;</p> <p>Os órgãos do Ministério Público, por meio de seus membros e servidores, prestarão, prioritariamente, as informações e os esclarecimentos solicitados pela Ouvidoria, a fim de atender às demandas recebidas, no prazo estabelecido pelo Ouvidor de acordo com a urgência.</p> <p>As unidades do Ministério Público providenciarão a adequação da estrutura das Ouvidorias aos parâmetros estabelecidos nesta Resolução.</p> <p>O Conselho Nacional do Ministério Público, por meio de ato específico, promoverá a integração de todas as unidades da Ouvidoria do Ministério Público com vistas à implementação de um sistema nacional que possibilite a obtenção das informações necessárias ao atendimento das demandas do Ministério Público.</p> |
| Permanência no cargo | Resolución-CNMP nº 95 Art. 3º, §1º | É permitida a recondução. |

Fonte: elaboração própria.

Com essas evoluções legislativas, a dimensão legitimadora do Ministério Público foi aprofundada. No entanto, é possível notar que a iniciativa para a estruturação da ouvidoria dos órgãos ministeriais partiu do Poder Legislativo (afinal, a inclusão no texto constitucional do art. 130-A, §5º, ocorreu quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004) e, somente após um considerável período de tempo, houve a efetiva institucionalização desse setor junto ao *Parquet*. Isso aponta para o fato de que, inicialmente, as ouvidorias não foram consideradas, por seus membros, como importantes instrumentos de mudança institucional.

Como o Ministério Público é uma instituição voltada para a defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis (individuais, sociais e difusos) e, por vezes, é confundido com o *Ombudsman* brasileiro - como ocorreu durante o processo de elaboração da Constituição, quando a proposta de inclusão desta instituição foi rejeitada sob o argumento de que suas competências já estavam cobertas pelo órgão ministerial -, seria natural que suas atividades estivessem vinculadas à participação efetiva da sociedade. Nessa perspectiva, uma ouvidoria não pode ser reconhecida como um mero canal de comunicação com o público. Por isso, foi delimitado nos atos normativos do CNMP que as ouvidorias são órgãos estratégicos para o aprimoramento dos serviços prestados pelo Ministério Público, o que já é um avanço, na medida em que relaciona e insere a função da ouvidoria em um contexto institucional maior dentro do *Parquet*, negando-lhe um posicionamento marginal e insignificante. Outrossim, observa-se que houve um amadurecimento em termos do papel da ouvidoria em relação ao Ministério Público, o que levou não apenas à sua implementação nos diversos órgãos ministeriais, mas também ao progressivo reconhecimento de seu papel estratégico dentro da instituição.

4.5.5 Ouvidoria do Poder Judiciário

Só ocorreu em 2004 a inclusão expressa no texto constitucional de dispositivo determinando ao Poder Judiciário a criação de um setor específico encarregado de atender às reclamações, denúncias e sugestões da sociedade, quando foi aprovada a Emenda Constitucional nº 45, apelidada de "PEC da Reforma do Judiciário". Em sua essência, o constituinte derivado previu no art. 103-B, §7º, da CF, que os entes federados criarão as ouvidorias, como instituição destinada a receber reclamações e denúncias de qualquer

interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, bem como a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A primeira disposição do CNJ sobre o dever institucional das ouvidorias judiciais se deu por meio da Resolução CNJ n. 67, de 3 de março de 2009, quando foi aprovado o Regimento Interno desse órgão. Naquela ocasião, definiu-se que a ouvidoria é parte integrante do CNJ (art. 2º, IX), e que seu dirigente será um conselheiro eleito pela maioria do Plenário. No entanto, em termos de competência, o regulamento limitou-se a declarar que os poderes da ouvidoria seriam regulamentados por ato do Plenário (art. 41, parágrafo único).

Foi somente em 2009, quando foi elaborada e aprovada a Resolução-CNJ nº 79, de 9 de junho daquele ano, que a ouvidoria voltou a ser objeto de regulamentação, ainda que de forma insuficiente. Isso porque a referida resolução, ao tratar da transparência na divulgação das atividades do Poder Judiciário brasileiro, determinou que todo tribunal deveria manter um serviço de atendimento aos usuários da justiça para receber sugestões, críticas e reclamações sobre suas atividades administrativas e jurisdicionais, preferencialmente por meio da ouvidoria, e que esse setor (tanto a ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça quanto a dos tribunais) poderia editar regulamentos para o fiel cumprimento dessa resolução. Entretanto, não houve uma estruturação detalhada da organização e dos modos de funcionamento das ouvidorias judiciais, o que acabou dando margem a possíveis descumprimentos.

Diante disso, o CNJ não demorou a revisitar a questão. Tanto que, em 2010, foi aprovada a Resolução-CNJ nº 103, que dispôs sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça e determinou a criação de Ouvidorias nos Tribunais e, em 2016, a Resolução-CNJ nº 221, que especificou os princípios da gestão participativa e democrática na elaboração dos objetivos nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça. Aprofundando as prescrições relativas à atuação das ouvidorias judiciais, o CNJ editou a Resolução-CNJ nº 432, de 27 de outubro de 2021, que atualizou os mandatos relativos às competências e à forma de estruturação das ouvidorias organizacionais presentes no Poder Judiciário, conforme demonstrado no quadro 13:

Quadro 13 – Disposições dos atos normativos relativos ao Poder Judiciário sobre as condições da função de ouvidor

| Categoria | Disposição legal | Texto legal |
|--|--|--|
| Competência e deveres | Resolução-CNJ nº 221 Art. 2º | Os princípios da gestão participativa e democrática incluem - O desenvolvimento de uma cultura de participação nos tribunais, permeável às opiniões dos juízes em todos os níveis da jurisdição e dos funcionários públicos, das respectivas associações profissionais e do público; - Fortalecimento das estruturas de governança e do trabalho em rede para promover a integração do Judiciário. - Diálogo institucional como mecanismo de interação e cooperação permanente entre os órgãos do Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça; - Aproximação entre o Judiciário e a sociedade. |
| | Resolução-CNJ nº 432 Art. 5º | A Ouvidoria Judicial e a Ouvidoria Nacional são responsáveis por - Receber manifestações, fazer diligências junto aos setores administrativos competentes e prestar informações e esclarecimentos sobre atos, programas e projetos do respectivo tribunal ou conselho; - Receber informações, sugestões, reclamações, denúncias e elogios sobre as atividades do respectivo tribunal ou conselho, e encaminhar tais manifestações aos setores competentes, mantendo sempre o interessado informado sobre as providências adotadas - Promover o processamento de reclamações sobre deficiências, abusos ou erros na prestação dos serviços e a interação com os órgãos que integram o respectivo tribunal ou conselho, a fim de atender às demandas recebidas e aprimorar os serviços prestados - Avaliar a satisfação dos usuários com os serviços prestados, bem como apresentar e publicar dados estatísticos sobre reclamações recebidas e providências tomadas - funcionar como instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública, mediante a apresentação de sugestões e propostas e de relatório das atividades desenvolvidas pela ouvidoria, com a periodicidade estabelecida pelo respectivo tribunal. |
| | Resolução-CNJ nº 432 Art. 6º Art. 7º | No exercício de suas funções, a Ouvidoria deve explicar aos usuários os limites de seus poderes, que não devem ser confundidos com os de outros órgãos do tribunal, especialmente em relação ao Gabinete do Procurador Geral. Os tribunais devem estabelecer uma variedade de canais de notificação e devem ter, no mínimo, os seguintes: (i) pessoalmente; (ii) eletronicamente; (iii) por correspondência física ou eletrônica; (iv) por chamada telefônica. |
| Estrutura compatível | Resolução-CNJ nº 432 Art. 4º | Os tribunais e o CNJ devem ter defensores judiciais com uma estrutura permanente e adequada às demandas dos usuários. |
| Posicionamento institucional | Resolução-CNJ nº 432 Art. 3º | As Ouvidorias são órgãos autônomos, que fazem parte da administração superior dos tribunais e são essenciais para a administração da justiça. |
| Condições de nomeação e desempenho da função | Resolução-CNJ nº 432 Art. 2º, §2º | De acordo com as respectivas regras de procedimento, os juízes em serviço ativo serão elegíveis para eleição, com prioridade para os membros do Tribunal para o exercício da função. |
| Mandato | Resolução-CNJ nº 432 Art. 2º | O ouvidor dos tribunais e seu substituto serão eleitos pelo Plenário ou pela Comissão Especial para um mandato mínimo de 1 (um) ano e máximo de 2 (dois) anos, sendo permitida a reeleição. |
| Garantias | Resolução-CNJ nº 432 Art. 2º, §1º | Os advogados não serão elegíveis para ocupar o cargo de diretor ou juiz assistente. |

| Categoria | Disposição legal | Texto legal |
|----------------------|---------------------------------|--|
| | | De acordo com seus respectivos estatutos, os juízes ativos serão elegíveis, dando prioridade aos membros do Tribunal para o exercício da função. |
| | Resolução-CNJ nº 432 Art. 9º | A Ouvidoria deverá responder às solicitações em um prazo de 30 (trinta) dias, que poderá ser prorrogado uma vez pelo mesmo período de tempo. Os tribunais deverão se esforçar para reduzir o tempo de resposta. |
| | Resolução-CNJ nº 432 Art. 12 | É estabelecida a rede nacional de Ouvidorias do Poder Judiciário, sob a coordenação da Ouvidoria Nacional de Justiça, composta pelos Ouvidores de todos os tribunais e representantes das Associações de Ouvidores dos diferentes segmentos do Judiciário. |
| Permanência no cargo | Resolução-CNJ nº 432 Art. 2º | É permitida a reeleição. O cargo de ouvidor é proibido por mais de 4 (quatro) anos consecutivos, de modo que uma nova eleição do mesmo juiz só pode ocorrer após o término de um mandato. |

Fonte: elaboração própria.

Feita essa sistematização, fica claro que o legislador brasileiro optou pela organização da ouvidoria, tornando-a parte integrante das múltiplas instituições do arcabouço orgânico do Estado. Além disso, observa-se que as ouvidorias brasileiras caminharam para uma estrutura comum, de modo que as características são semelhantes. Em vista disso, com o objetivo de aprofundar o tema, os atributos dessa instituição serão abordados no capítulo seguinte.

4.6 CARACTERÍSTICAS DAS OUVIDORIAS BRASILEIRAS

Para que se alcance uma condição de ampla liberdade, são essenciais certas garantias e requisitos funcionais para o cargo de ouvidor. Embora seja de difícil consolidação, tendo em vista que a regulamentação das ouvidorias está à mercê de leis orgânicas e atos normativos internos, as ouvidorias brasileiras possuem, atualmente, características gerais já estabelecidas em muitas organizações públicas.

A despeito da existência do marco legal tardio, a Lei nº 13.460/2017 oferece os contornos básicos do instituto. Tomando-a como parâmetro, em conjunto com a literatura acadêmica que trabalha o assunto (Cardoso, 2006; Gomes, 2000; Gomes 2013 e 2016; Lyra, 2000, 2010 e 2016; Malta Junior, 2016; Meneses, 2015; Paoli, 2009; Vismona, 2011), chega-se às seguintes características gerais: 1) ausência de subordinação hierárquica, 2) exercício exclusivo de funções sem acumulação com quaisquer outras, 3) eleição realizada diretamente pela autoridade máxima do respectivo Poder em que se localiza, 4) necessidade de aprovação prévia pelo Poder Legislativo, 5) mandato definido, com ou sem reeleição, 6) garantias de inamovibilidade (extinção do cargo antes do término do mandato somente em caso de renúncia, sentença judicial transitada em julgado

ou condenação em processo administrativo disciplinar), 7) estrutura administrativa compatível com as missões a serem desempenhadas, e 8) remuneração comparável à dos agentes de toda a hierarquia administrativa, 7) notório saber técnico e/ou jurídico e 8) reputação ilibada do ouvidor. Assim, compete agora trabalhar cada requisito, para um maior esclarecimento do modo de estruturação desse instituto.

4.6.1 Garantias de autonomia funcional

No mesmo sentido, Gomes (2013, p. 133-134) afirma que a atividade da ouvidoria compreende: i) examinar as questões levadas ao conhecimento do cidadão quanto à sua relevância para a instituição; ii) identificar e comunicar o setor técnico responsável pelo tratamento do problema; iii) acompanhar e solicitar soluções ao setor responsável e à diretoria do órgão, quando necessário; iv) prestar informações ao cidadão; v) prestar informações à diretoria do órgão. Para que todos esses aspectos sejam respeitados, é fundamental que a ouvidoria cumpra os princípios funcionais do instituto do *Ombudsman*. São eles, conforme ensina Paoli (2009, p. 18-19): independência, imparcialidade, confidencialidade, informalidade e celeridade.

Pela independência, pressupõe-se que o ouvidor se colocará sem subordinação a interesses públicos secundários (referentes à administração pública) ou mesmo terciários (relativos aos desejos de qualquer partido político dentro da instituição). Seu compromisso é estrito e diretamente com o interesse público primário (relativo à sociedade). Para isso, é elementar que a ouvidoria não seja um setor secundário dentro da estrutura do órgão, subordinado e sem a devida autonomia.

Além disso, ainda no que tange à independência, é necessário que o ouvidor tenha, como regra geral, o acesso a todos os processos do órgão, de modo a não o impedir de realizar investigações para averiguar as demandas dos cidadãos ou verificar a veracidade das respostas dadas pelos setores competentes. O seu poder instrutivo é um fator chave dentro da sua missão institucional.

Outrossim, como medida para garantir maior independência, defende-se a necessidade de que o ocupante da ouvidoria não acumule outras funções. O titular deve exercer única e exclusivamente essa função para que o agente responsável pela defesa das demandas dos cidadãos garanta adequadamente a continuidade dos procedimentos e a qualidade das medidas a serem adotadas para atender à sociedade. Esse requisito também

é importante para que não haja sobreposição de interesses ou mesmo uma sobrecarga no ouvidor, que o incline, inclusive, a preferir uma das duas ocupações.

Quanto ao princípio da imparcialidade, sua materialização se dará por meio do papel proativo do ouvidor em todas as demandas transmitidas pela sociedade. Assim, uma vez iniciado o processo de ouvir o cidadão, a ouvidoria deve dar continuidade ao processo, dando-lhe o impulso necessário para alcançar resultados eficientes na solução da insatisfação.

A imparcialidade é, portanto, entendida como sua capacidade de instruir e tratar os processos que lhe são apresentados com o devido distanciamento pessoal, sem ser motivado por interesses particulares. Como enfatiza Paoli (2009, p. 18), a ouvidoria é uma instituição neutra e, portanto, deve permanecer imparcial nos assuntos que lhe são apresentados. Não cabe ao ouvidor tomar partido entre as partes e, se o fizer, deve ser sempre em favor do interesse público primário (em regra, inclinando-se para a defesa do cidadão).

A confidencialidade é um princípio de garantia para os cidadãos. Isso ocorre porque é do interesse da sociedade que a identidade dos perpetradores não seja usada para fins de acusação. Sendo a ouvidoria um repositório de demandas cidadãs no âmbito da administração pública, não é excessivo esperar que ele trate os dados dos reclamantes com a devida reserva, de modo que a divulgação dos usuários reclamantes somente ocorra no caso de seu prévio consentimento e concordância, ou no estrito âmbito das informações não confidenciais. Outra hipótese admitida para a violação do sigilo, explica Paoli (2009, p. 18), diz respeito às situações de perigo iminente que possam causar sérios danos à instituição - nesse caso, não depende do consentimento prévio da pessoa envolvida.

O princípio da informalidade relacionado à ouvidoria consiste no diálogo e no caráter mediador dessa função com a sociedade e com a instituição de cujo quadro participa. Por não ser uma atividade decisória, por não ter "poder decisório vinculante" (Paoli, 2009, p. 18), por não ter poder de anular, revogar ou modificar os atos do poder público - sua atuação gera recomendações -, será sempre um desafio para a instituição conquistar o respeito e a confiança dos cidadãos. Isso só será possível por meio de uma desburocratização de sua atividade, tornando-a acessível a todos os potenciais demandantes, bem como de sua capacidade de mobilização dentro do órgão em relação às insatisfações sociais - sua capacidade de ser reconhecida como uma ferramenta para aprofundar a carga informativa dos processos decisórios. Além disso, como extensão do

princípio da informalidade, há o dever de estruturar a ouvidoria em torno não só de procedimentos de acesso simplificados e diversificados (por meio de comunicação digital e presencial), como também de linguagem livre e de fácil compreensão.

Em termos de celeridade, é fundamental que a ouvidoria garanta a tempestividade dos procedimentos relativos às reclamações e/ou propostas do público externo. O tempo é hoje um fator determinante para a satisfação do cidadão, caso contrário, o próprio ouvidor se torna uma fonte de insatisfação, perdendo a credibilidade perante a comunidade.

Como aponta Paoli (2009, p. 20-21), a estruturação das ouvidorias segundo o modelo de ouvidoria organizacional favorece a rápida resolução das questões que lhes são levadas, ou assim se espera. Devido à sua proximidade com a agência, até mesmo por fazer parte dela em diversas situações, o ouvidor terá melhores condições de fornecer respostas fundamentadas às representações dos cidadãos.

Por outro lado, além de acompanhar adequadamente as reclamações, é responsabilidade da ouvidoria monitorar o cumprimento dos prazos de resposta de cada setor. Esse monitoramento interno e a coordenação com os setores competentes são essenciais para a celeridade dos procedimentos. Os demais agentes devem ser constantemente conscientizados de que a promoção dos processos de ouvidoria deve atender ao interesse público primário e que o atendimento adequado ao público externo é um elemento importante para manter a legitimidade de todo o órgão perante a sociedade.

Para tanto, a ouvidoria deve desenvolver mecanismos que facilitem esse processo de aprendizado, que deve incluir as seguintes variáveis (i) conscientização da necessidade de defender os interesses dos cidadãos junto ao órgão; (ii) identificação do perfil dos cidadãos; (iii) mapeamento e disponibilização dos principais meios de contato; (iv) busca da manutenção do relacionamento entre os cidadãos e o órgão; (iv) levantamento dos índices de reclamação dos cidadãos (número de reclamações separadas por tipo; principais assuntos; tempo médio de resposta segmentado por setores e temas; resultados obtidos; nível de satisfação, entre outros) e compartilhamento de todas as informações coletadas com a organização e a sociedade; v) disseminação para todo o conjunto do conhecimento adquirido sobre as características e expectativas dos cidadãos-usuários em relação à respectiva organização e; vi) fomento de uma relação proativa de aprendizado mútuo entre os diversos setores da organização e o cidadão.

A conformidade com todos esses princípios leva à lealdade dos cidadãos para com a organização. Assim, o papel do ouvidor dentro da estrutura organizacional passa pela

conscientização dos demais servidores públicos de que entender e respeitar as necessidades, os hábitos e as expectativas do público externo ajuda no posicionamento estratégico do órgão perante a sociedade.

Como instituição responsável por garantir a transparência e a aproximação com a sociedade, a ouvidoria tornou-se um importante instrumento de monitoramento do grau de informação prestado ao cidadão. Esse monitoramento ocorre em duas dimensões, esclarecem Micherner e Bersch (2011, p. 15-22): em termos de visibilidade dos dados, que se refere à facilidade de acesso à informação, à "completude e probabilidade de os dados" (Lima, Abdalla e Oliveira, 2020, p. 238) serem encontrados; e à capacidade de fazer inferências a partir do material fornecido, sua clareza e objetividade. O ouvidor é responsável por inspecionar o grau de transparência ativa (fornecimento de dados à sociedade por iniciativa própria) e, sobretudo, passiva (resposta às consultas e reclamações dos cidadãos). As duas são complementares, na medida em que as informações fornecidas *ex-officio* pela esfera pública servirão de subsídio para as representações posteriores da comunidade.

4.6.2 Garantias de autonomia orgânica

A ouvidoria pública brasileira não tem o mesmo status institucional do *Ombudsman* tradicional, derivada do modelo sueco. Embora motivadas pelo mesmo desejo de desburocratização que levou à expansão do instituto do *Ombudsman* na Europa e em outros países, as ouvidorias brasileiras não se posicionaram fora da administração tutelada, nem adquiriram uma característica político-constitucional diretamente relacionada à atividade parlamentar, em cujo processo de nomeação prevalece a vontade dos representantes políticos do povo, de modo a lhes conferir, em tese, maior independência em relação aos demais poderes. Além disso, a ouvidoria brasileira não possui todas as garantias constitucionais presentes no modelo tradicional.

No Brasil, quase todos os ouvidores públicos são membros da própria administração pública, seja no exercício típico da função administrativa (Executivo) ou em outros poderes (Legislativo e Judiciário). Essa circunstância acaba por lhes proporcionar menor autonomia política e funcional de fiscalização, uma vez que essa importante instituição sempre permanecerá diretamente ligada à cadeia de comando do órgão fiscalizado.

Esse é o modelo de ouvidoria organizacional, no qual a instituição se restringe ao âmbito de uma única organização que participa do controle de suas ações e omissões. Dessa forma, houve uma descentralização e especialização do instituto da ouvidoria. Nessa estrutura fragmentada, o principal objetivo do ouvidor é atuar para equilibrar a relação entre a respectiva entidade da qual participa e os cidadãos-clientes. Em outras palavras, elas permanecem atreladas ao "controle cívico" (Paoli, 2009, p. 12) realizado pela sociedade.

Essa característica interna da ouvidoria repercute em toda a dinâmica de seu funcionamento, a começar pela forma de nomeação de seus membros. Embora tenha sido consagrada a ideia de que a ouvidoria é um setor estratégico dentro do respectivo órgão - e, portanto, está diretamente ligado à sua estrutura de comando -, é evidente, por outro lado, que sua vinculação à autoridade máxima acaba por reduzir sua independência. A indicação virá justamente dos agentes a serem interpelados no futuro e, portanto, como parte da organização, a extensão de sua independência funcional será afetada.

Essa circunstância é mitigada apenas quando se assume que a ouvidoria é antes um canal de participação social e construção coletiva das decisões públicas, do que um mero instrumento de denúncias. Quando esse instituto se instrumentaliza como um eixo de "denuncismo", é automático e inevitável que os dirigentes se munam contra elas. Assim, a escolha de ocupantes alinhados à vontade do gestor será uma importante via de neutralização da ouvidoria, com sérios prejuízos ao seu real papel institucional.

Por outro lado, antevendo um possível risco para a autonomia das ouvidorias, o legislador incluiu nos diplomas legais mandatos destinados a reforçar as condições de liberdade funcional e orgânica das ouvidorias. São elas: (i) ausência de subordinação hierárquica a outros setores (como regra geral, as ouvidorias permanecem vinculadas à instância superior da entidade); (ii) restrição da posse aos membros da entidade (como regra geral, são os membros da organização que assumem a condição de ouvidor, e não servidores mais efetivos ou comissionados); (iii) boa remuneração dos ocupantes (a destinação adequada aos titulares é um dos aspectos que garantem maior autonomia funcional, para demonstrar a importância do respectivo cargo e afastar o ocupante de interesses outros que não o de exercer diligentemente a respectiva função); (iv) a questão da remuneração se soma a outra, a exigência do exercício exclusivo das funções de ouvidoria (essa condição é uma garantia de que outras funções não interferirão no exercício das atividades do ouvidor); (v) mandato permanente, com ou sem possibilidade de reeleição.

Esses aspectos apontam para a necessidade de impor limitações à discricionariedade intrínseca à ação administrativa sujeita à fiscalização, tanto a popular, realizada por meio da ouvidoria, quanto a de ofício pelo mencionado setor. Também estará em questão a sua capacidade institucional de cumprir o seu papel de maneira independente e plena (Malta Júnior, 2016).

Ora, se se entendeu que a ouvidoria instrumentaliza, com a força de um *múnus* público, revestindo uma insatisfação até então difusa e sem impacto, diluída dentro do ambiente social, em uma demanda a qual o Poder Público passa a se vincular e a ter de responder, então é essencial que a ouvidoria possua condições estruturantes, essenciais e prospectivas adequadas (Brasil, 2021a). Conforme indicado por Lyra (2010), o papel dessa instituição é o de revestir a demanda social, originariamente fundada em uma lesão específica de direito, com o manto da indumentária pública. Ao fazê-lo, vinculasse toda uma outra dimensão de direitos fundamentais atrelados ao acesso à informação, à participação social nos assuntos de interesse público e à justiça social (Brasil, 2021a), o que possibilita potencializá-la diante da Administração Pública.

Fica claro, portanto, que a intenção do legislador é vincular as ouvidorias a critérios técnicos, acadêmicos e profissionais, e a requisitos morais, tanto de natureza pessoal do titular, quanto da equipe. Trata-se, pois, do binômio formação-conduta, sem a qual não haverá uma atividade satisfatória ao interesse coletivo.

Ao lado disso, e de forma complementar, estão as condições orgânicas necessárias para o bom funcionamento da ouvidoria, relacionadas ao posicionamento, à autonomia funcional e à estrutura dessa instituição dentro dos respectivos órgãos que a supervisionarão. Tanto os requisitos subjetivos (relacionados à autonomia funcional-pessoal do ocupante) quanto os objetivos (ligados à autonomia orgânico-estrutural do setor) serão essenciais para atender às reclamações do público.

4.6.3 Requisitos de investidura: reputação ilibada

Uma reputação ilibada é alcançada quando o candidato ao cargo tem uma reputação moral ampla e reconhecida. Isso se refere ao histórico e à conduta anterior dos possíveis *ombudsmen*. Certos cargos de alta visibilidade social exigem esse pré-requisito: juiz ou ministro dos Tribunais Eleitorais (arts. 119, II, e 120, §1º, III, da CF), conselheiro ou ministro do Tribunal de Contas (art. 73, §1º, da CF), quinto constitucional reservado aos Tribunais Regionais Federais e aos Tribunais dos Estados (art. 94 da CF), ministro

do Supremo Tribunal Federal (art. 101 da CF), ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 104, parágrafo único, da CF), ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 101 da CF), ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 104, parágrafo único, da CF), ministros do Tribunal Superior do Trabalho (art. 111-A da CF), cidadãos indicados como conselheiros do CNJ e do CNMP (arts. 103-B, XIII e 130-A da CF) e o Procurador-Geral da República (art. 131, §1º, da CF), entre outros.

Contudo, a legislação não faz distinção entre os conceitos de idoneidade moral e reputação ilibada⁴⁴. Às vezes o texto constitucional menciona, inclusive, idoneidade moral e reputação ilibada de maneira conjugada, com o termo "e", que pressupõe um reforço do requisito. Em todo caso, não há uma delimitação precisa dos requisitos, o que na prática significa que eles são admitidos sob a mesma circunstância: exigir que o candidato tenha uma vida pregressa socialmente respeitável.

Essa condição é necessária devido à alta exposição do setor à opinião pública, já que ele lida diretamente com o público. Assim, é necessário, já no processo de escolha do ocupante da vaga de ouvidor, que o indivíduo selecionado tenha uma legitimidade social em termos morais no nível que precisará manter no exercício das funções de ouvidor. Trata-se, portanto, de uma pré-condição que se perpetua além da investidura: ela durará durante todo o exercício.

Para isso, é essencial que duas coisas estejam presentes: (i) que o aspecto moral do candidato seja considerado, ou seja, que esse requisito não seja deixado de lado, tornando-o letra morta; e (ii) que seja feita uma investigação minuciosa da vida dos futuros ouvidores, cuidando para que não sejam descobertos posteriormente aspectos que desqualifiquem os respectivos agentes. Somente por meio dessas duas disposições será possível dar concretude ao aspecto moral da escolha.

A esfera criminal dos indivíduos serve para a avaliação de todo o histórico rotineiro da vida social com alto potencial ofensivo (Carvalho Neto, 1999). A verificação da capacidade delitiva auxilia no exame de sua personalidade, especialmente no que tange à sua obediência às normas legais da sociedade. Portanto, é essencial examinar se o

⁴⁴ Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.518/2021, de autoria conjunta dos deputados federais Felipe Rigoni (União Brasil-ES) e Tábata Amaral (PSB-SP), que estabelece definições para as expressões "notório saber" e "notável saber jurídico", "idoneidade moral", "reputação ilibada" e "conduta ilibada", todas identificadas como requisitos constitucionais para a investidura em cargos públicos nos tribunais, conselhos nacionais e no Poder Executivo. Na minuta, a idoneidade moral é caracterizada como a adequação da conduta pública e privada do candidato aos princípios éticos e padrões morais socialmente exigidos dos agentes públicos; enquanto a reputação ilibada consiste na capacidade do indivíduo de possuir um amplo reconhecimento social de sua idoneidade moral.

candidato tem tendência a inobservar as diretrizes socialmente aceitas para a vida pública, mapeando as suas motivações íntimas.

Nesse ponto, há uma notável divergência de opinião quanto ao escopo dos requisitos morais para o exercício de cargos públicos que exigem boa reputação. Para autores como Marques (1999, p. 99-100), os fatos relevantes anteriores ao próprio ato criminoso já servem ao propósito de investigação moral, incluindo “processos paralisados por extinção superveniente da punibilidade, inquéritos arquivados, condenações não definitivas e irrecorríveis, processos em andamento, absolvições por falta de provas”. No mesmo sentido, e com ainda maior rigor, De Jesus (1997, p. 546) argumenta que a reputação moral do indivíduo abrange até mesmo questões civis de grande repercussão, como ocorrências no juizado de menores, suspensão ou perda do pátrio poder, tutela ou curatela, falência ou processo falimentar.

Entretanto, sob essa perspectiva ampla, o princípio da presunção de inocência estaria enfraquecido, razão pela qual é possível encontrar posicionamentos do Superior Tribunal de Justiça (REsp 327. 856/DF, 5ª Câmara, relatoria do Ministro Felix Fischer, DJ 4/2/2002; REsp nº 48278-DF da 6ª Câmara, relatoria do Ministro Pedro Acioli, DJ 27/8/1996; REsp nº 414933/PR, 5ª Câmara, relatoria do Desembargador Arnaldo Esteves Lima, DJ 12/6/2006) tendentes a reconhecer apenas as condenações definitivas e irrecorríveis como elementos que não podem ser considerados indignos da moralidade, ou ainda que o cumprimento integral da pena cumulada na hipótese de menoridade penal do envolvido permite presumir, se acompanhado de outros elementos, que houve reeducação do condenado (RMS - Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 18. 613/MG, 5ª Turma, relatado pela Ministra Laurita Vaz, DJ 27/9/2005).

Qualquer que seja o caso, no entanto, é certo que a ouvidoria é uma instituição de sensibilidade social. A deslegitimação antecipada do ouvidor leva à consequente suspeita e descrença na própria ouvidoria, repercutindo no ímpeto dos cidadãos de utilizá-la como instrumento de controle. Não pode ser a ouvidoria, também ela, fonte de desconfiança social. Ora, o ato de reclamar ou denunciar já transporta consigo uma queixa e uma desconfiança institucional, se a isso se somar a incredibilidade do órgão responsável por procedimentalizá-la e impulsioná-la, então a sociedade não terá motivos para acreditar na lisura do processo.

Não se deve perder de vista que a ouvidoria é uma organização que representa o cidadão, o usuário do serviço público, dentro da própria administração pública - com a ressalva de que, embora possa atuar *ex-officio*, depende, em grande parte, do contato com

o público, na medida em que é dessa interação que se origina a maior parte de sua carga de trabalho. Portanto, é necessário que haja um prestígio do ouvidor, que só pode ser alcançado por meio de uma escolha técnica e moral adequada de seu ocupante.

Além disso, há o fato de que as ouvidorias não têm poder coercitivo para impor suas recomendações ou conclusões sobre possíveis problemas na administração pública. Portanto, o resultado de seu trabalho também depende do apoio social dessa instituição. De acordo com Paoli (2009, p. 20), a ouvidoria é vista como um fator de confiança da organização perante a sociedade, de modo que, quando esta for reconhecida, serão a pressão popular e a coerção simbólica derivadas da existência de reclamações, denúncias e sugestões (ou seja, a existência do escrutínio público) por parte dos cidadãos que levarão a esfera pública a realizar as atividades da ouvidoria.

4.6.4 Requisitos de investidura: notório saber

Por outro lado, paralelamente à alta exposição dessa instituição à opinião pública - que exige padrões morais rigorosos tanto no preenchimento de seus cargos quanto no exercício de suas funções -, é necessário também que o ocupante seja tecnicamente qualificado para as atividades de ouvidoria.

É nesse sentido que leva Oliveira (2005, p. 54) a enfatizar que a eficiência do setor de ouvidoria depende inteiramente das condições e da competência profissional de seu ocupante, de seu empenho na persecução das reclamações sociais e de sua capacidade de mediar o diálogo da sociedade com os demais setores de seu órgão, de sua "capacidade de aparecer e demonstrar independência, personalidade e comprometimento, além de ter uma boa exposição pública através da mídia e relacionamento com a comunidade" (Oliveira, 2005, p. 54). Portanto, dentro dos requisitos subjetivos, também se exige que o ouvidor tenha uma qualificação adequada, que será discutida a seguir.

Como não tem papel contencioso e suas indicações não se traduzem em sanções diretas, não há dúvida de que seu papel é proativo e cooperativo, atuando como instrumento intra e interorganizacional de provocação às instituições, controlando-as por meio do processamento de denúncias sociais, dando-lhes impulso e resultados. Para tanto, é fundamental que seu ocupante tenha amplo conhecimento do funcionamento da administração pública.

Por lidar diretamente com a dinâmica organizacional, na perspectiva interna, e com as políticas públicas, na perspectiva externa, não é possível restringir a formação

exigida para o cargo de ouvidor. Trata-se de um tema estudado por diversas áreas do conhecimento, tal como administração, ciências jurídicas, econômicas, contábeis e sociais.

Por conseguinte, não somente é fundamental que o titular possua a formação em alguma dessas áreas, como é preferível, inclusive, que a tenha em conjunto com outras, de maneira multidisciplinar. Apenas uma ampla preparação dará respaldo e legitimidade ao ouvidor para lidar de forma eficiente com o processo de oitiva pública, dando força às proposições do setor diante da administração pública.

A formação interdisciplinar do ouvidor adquire especial significado quando se observa que a ouvidoria não detém o poder de decidir, nem tampouco de implementar as decisões provenientes das demandas sociais. A ouvidoria atua como agente instrutivo, meio de provocação e impulsionamento das querelas populares dentro do arranjo estrutural do Estado. Nesse sentido, essa instituição dependerá bastante de prestígio, senão será secundarizada dentro da dinâmica decisória da Administração Pública.

Desse modo, entendendo-se que o processo decisório e a execução da deliberação não estarão inteiramente ao seu alcance, advém que à ouvidoria compete sensibilizar a máquina administrativa para os anseios sociais, enquadrando-os na perspectiva estratégica de seu órgão. Em outras palavras, cabe ao ouvidor mostrar à estrutura de comando de seu órgão: i) a existência de insatisfação social relacionada à determinada área da respectiva instituição, ii) mapear as possibilidades de ação e propor as melhorias necessárias para a superação dessa circunstância, iii) acompanhar o processo decisório e a eventual implementação das medidas, em caso de aprovação pelo dirigente, e iv) informar ao cidadão reclamante e à sociedade as informações relacionadas a esse assunto, bem como as medidas adotadas, além daquelas relacionadas ao desempenho anual da ouvidoria.

Essa missão só será adquirida por titulares bem qualificados, que tenham uma visão técnica e estratégica do seu departamento, como também da estrutura em que estão inseridos. Ter uma formação diferenciada lhe permitirá atuar de maneira mais independente, seja porque terá maior prestígio dentro da organização, seja porque saberá se situar dentro da dinâmica cidadão-Estado.

Portanto, é fundamental que o ouvidor tenha uma formação exemplar, especialmente no cenário atual de rápido avanço da tecnologia de comunicação e da crescente demanda social por ações públicas mais rápidas e transparentes. O ouvidor deve ter um notório saber que lhe forneça subsídios técnicos para compreender o papel da

ouvidoria como um setor estratégico, não só para a melhoria interna da organização, mas também para legitimar o órgão perante a comunidade social.

5 METODOLOGIA DA PESQUISA

Na presente pesquisa, em vista da alta complexidade do tema relativo ao controle social sobre a administração pública, fez-se a problematização central: em que medida houve a institucionalização das ouvidorias públicas nos municípios tocantinenses tornando-as um instrumento de controle social da administração pública e para o aprimoramento dos programas de ação governamental? A partir do problema proposto e para dar conta dos objetivos da pesquisa, foi adotada a abordagem metodológica qualitativa, seguindo-se os passos descritos nas seções seguintes.

Foi adotado como método de pesquisa o estudo de caso tomando como objeto de estudo a implementação das ouvidorias nos municípios tocantinenses. Com isso, pretendeu-se dar um tratamento regionalizado ao fenômeno do controle social sobre a administração pública.

Pouco adiantaria à regionalidade tocantinense mapear todo o cenário de surgimento e consolidação do instituto de ouvidoria em âmbito nacional se, em paralelo, não se investigasse os entes federativos municipais deste Estado. Por isso, utiliza-se o ente político federal apenas como parâmetro para a extração das categorias de estruturação do instituto de ouvidoria para, em seguida, aplicá-los nos entes municipais.

5.1 DESENHO DO MÉTODO, UNIVERSO E AMOSTRA

A pesquisa desenvolvida envolve um estudo de caso. Esse método de estudo permite aprofundar os conhecimentos sobre determinada temática (Sampieri, Fernandez-Collado e Lucio, 2006). Além disso, o estudo de caso é um instrumento metodológico ideal às ciências sociais, porque possibilita a testagem de hipóteses (Flyvbjerg, 2005).

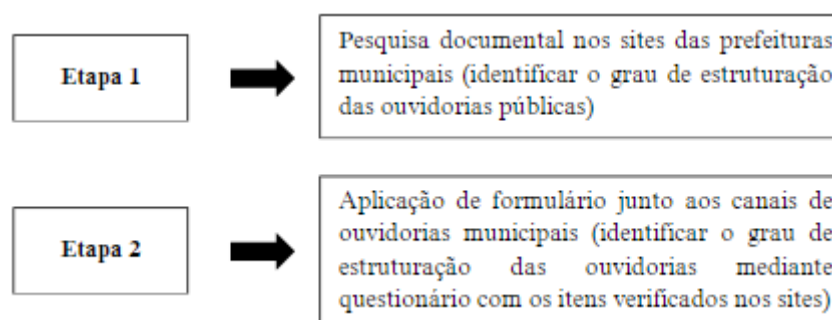
O estudo possuiu uma natureza analítica e envolveu duas etapas concomitantes: i) a coleta de informações para identificação externa da estrutura e modo de funcionamento das ouvidorias tocantinenses e ii) o encaminhamento, por meio dos canais de ouvidoria dos respectivos municípios, de formulário com quesitos relacionados à estrutura e modo de funcionamento destas, elaborado a partir das categorias que compõem a matriz de análise. Ambas as etapas da pesquisa envolveram as mesmas categorias, diferindo-se apenas o aspecto que, na primeira, foi realizada inteiramente pela pesquisadora. Na segunda, houve a participação dos ouvidores.

A pesquisa de campo, realizada por meio dos portais da transparência, identificou o que está ao alcance dos cidadãos. Sendo uma instituição a serviço do povo, é esperado que haja a publicização de todas as informações, bem como dos canais de acesso.

Já a aplicação de formulários verificou se, na prática, as ouvidorias estão tendo o funcionamento adequado. A resposta aos questionários tem o potencial de demonstrar, de maneira concreta, se a ouvidoria está ou não dando encaminhamento às demandas que recebe. Isto se torna possível porque os formulários foram enviados pelo próprio sistema de ouvidoria, assim a ausência de *feedback* apontou para o fato de que o sistema ou está fora do ar ou, estando em funcionamento, que não atendeu às demandas dos cidadãos, o que, no fim, são situações que se equivalem.

O passo a passo das etapas da pesquisa empírica foi indicado na figura 1:

Figura 1 – Etapas da pesquisa documental

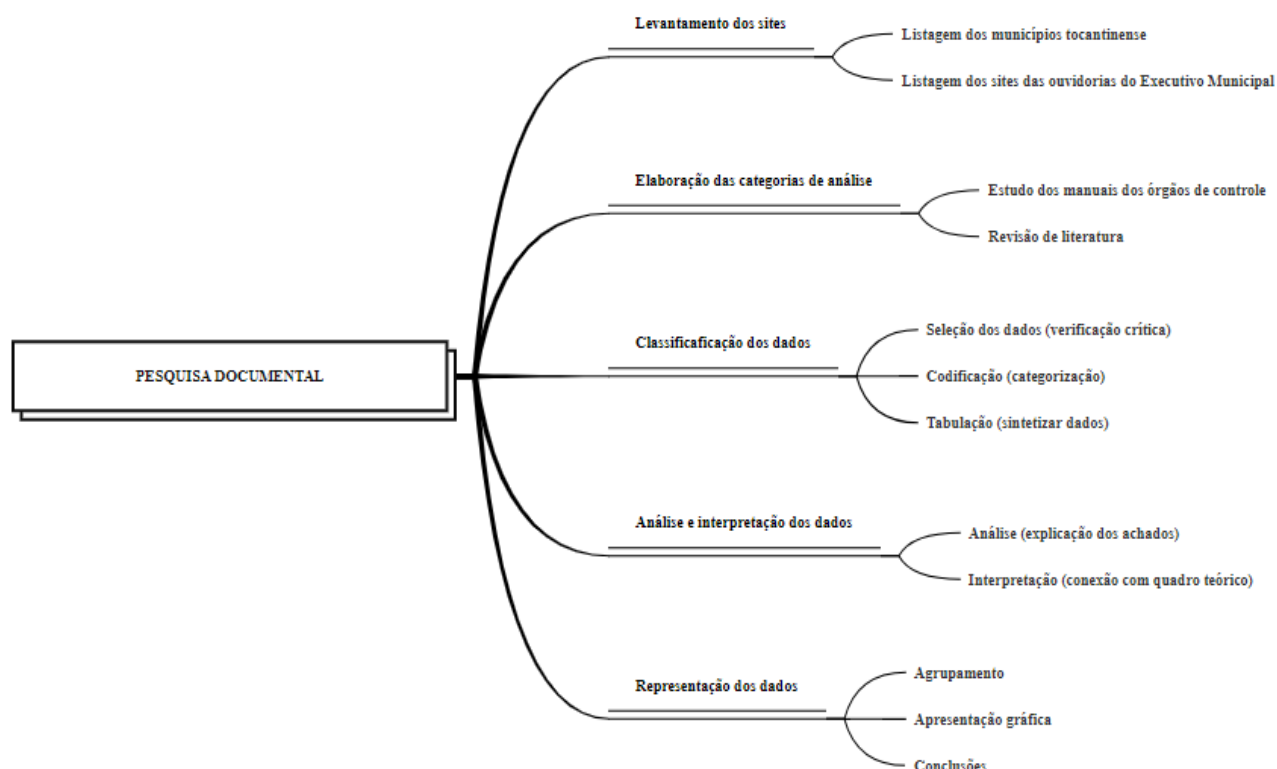


Fonte: elaboração própria.

Outrossim, é importante destacar que a pesquisa foi realizada de maneira remota, o que facilitou sua exequibilidade. O estudo documental ocorreu junto aos portais da transparência do município, local em que deve estar situada a página da ouvidoria, com suas informações e, sobretudo, seus variados canais de atendimento.

A fim de dar uma visão global dos estágios internos do trabalho a ser realizado, elaborou-se o fluxograma da figura 2 em que é indicado o encadeamento de cada atividade de pesquisa:

Figura 2 – Fluxograma das etapas da pesquisa documental



Fonte: elaboração própria.

O universo do estudo contemplou as ouvidorias públicas do Poder Executivo dos cento e trinta e nove municípios tocantinenses. A pretensão é trazer a pesquisa à realidade local, sobretudo para aferição do contexto de pequenos municípios, que predominam dentro do cenário tocantinense. Assim, para além da abordagem geral dada à temática, cujo estudo se deu em nível federal com o fim de extrair as categorias de análise das ouvidorias públicas, passou-se à investigação concreta do grau de absorção dessas proposições pelas pequenas localidades.

Deve-se registrar também que a pesquisa abrangeu a totalidade dos municípios tocantinenses (censo). A seleção de todos os municípios se deveu à busca de uma representatividade que fornecesse dados seguros quanto ao resultado, afastando-o de um desvio ou viés específico. A desvantagem do censo é de eventualmente inviabilizar a pesquisa, dada a sua ampla abrangência. No presente caso, contudo, por envolver a obtenção de informações por meios digitais, esse óbice foi superado.

Convém registrar ainda que a opção pela amostra censitária é para torná-la ampla e comparável. Desse modo, supera-se a desvantagem das amostragens, que dificultam a comparação de resultados (Sampieri *et al*, 2006). Outrossim, por ter uma representatividade significativa, passa-se a produzir um conhecimento que pode não

apenas ser replicado por outras pesquisas, como também ser confrontado com os achados de outras regiões (Sampieri *et al*, 2006).

5.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Desse modo, desenvolveu-se uma pesquisa bibliográfica, por meio da coleta e análise de informações que envolve a busca, seleção, revisão e síntese de fontes de informações acadêmicas, e documentais, por meio do levantamento de dados juntos às ouvidorias dos municípios tocantinenses utilizando-se a técnica da categorização (organização dos dados com base em padrões e características comuns). Para construir a matriz analítica com as variáveis sobre as ouvidorias, foi utilizada a literatura acadêmica e as cartilhas e manuais dos órgãos federais de referência.

Trata-se de uma etapa preparatória para levantamento do instrumento de pesquisa. Em seguida, a partir da aplicação desse instrumento sobre as fontes primárias, foram coletados os dados observacionais sobre as condições de implementação das ouvidorias, que darão suporte empírico para inferências descritivas. A obtenção das informações acerca do objeto ocorreu não somente mediante o estudo da literatura acadêmica existente sobre a matéria, concatenando-a em torno de conceitos, argumentos e objeções, como também por meio dos dados retirados de documentos oficiais.

Desse modo, para além do acervo bibliográfico selecionado, que serviu para delinear a trajetória de evolução da administração pública e do controle social no Brasil, a presente pesquisa desceu à análise da realidade fática das instituições, observando se, na prática, as ouvidorias públicas tocantinenses encontram-se devidamente regulamentadas e em funcionamento regular.

Consoante defendem Sampieri, Fernandez-Collado e Lucio (2006), o método documental assume como parâmetro de obtenção de conhecimentos os documentos escritos relativos ao fenômeno pesquisado. Creswell (2010) aponta na mesma direção ao preceituar que o estudo documental possui a vantagem de lidar com informações primárias, brutas, as quais ainda não receberam uma análise acadêmica, o que, proporciona à pesquisa maior confiabilidade, a depender do seu uso adequado.

No tocante à pesquisa documental é importante frisar que, embora guarde semelhança com a pesquisa bibliográfica, diferencia-se desta na medida em que se desenvolve a partir de outras fontes, valendo-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico (Creswell, 2010). Por isso, na medida em que a pesquisa documental

alcança a própria fonte bruta da realidade a ser pesquisada, ela oferece importantes elementos analíticos à pesquisa bibliográfica em uma relação de complementaridade.

Dentro desse quadro de referência, optou-se pela técnica de análise de conteúdo devido a sua capacidade de gerar dados e interpretações aptas a sintetizar e comparar realidades complexas, sublinham Sampieri, Fernandez-Collado e Lucio (2006). Essa técnica proporciona aplicar ao universo documental toda a carga teórica trabalhada no âmbito bibliográfico, gerando como resultado uma síntese concreta da diversidade de interpretações e unidades semânticas trazidas no texto (Creswell, 2010).

Dentro dessa técnica de pesquisa, adotou-se o método da categorização como forma de pormenorizar o fenômeno estudado em elementos específicos (critérios de agregação) os quais darão sustentação às conclusões. Segundo Bardin (1977), as categorias são vistas como rubricas ou classes que agrupam determinados elementos reunindo características comuns.

No concernente aos requisitos de estruturação das ouvidorias e seus elementos característicos, pôde-se identificar os aspectos elementares deste setor, os quais foram inseridos no quadro 14:

Quadro 14 – Elementos estruturantes das ouvidorias públicas brasileiras

| Categoria | Elemento / Condição |
|---|---|
| Requisitos para a autonomia orgânica do ouvidor | Relação direta entre a ouvidoria e o setor ou órgão fiscalizado |
| | Sigilo dos usuários de ouvidoria |
| | Acesso às informações dos órgãos fiscalizados |
| | Autonomia administrativa e financeira |
| Requisitos para a autonomia funcional do ouvidor | Unipessoalidade |
| | Notório saber técnico |
| | Reputação ilibada |
| | Desvinculação político-partidária |
| | Ausência de subordinação interna |
| | Previsão de mandato e garantias |
| Requisitos para os efeitos da atividade de ouvidoria | Reconhecimento em ato normativo do dever de resposta ao ouvidor |
| | Reconhecimento em ato normativo prazo para resposta ao ouvidor |
| | Reconhecimento em ato normativo dos procedimentos de ouvidoria |
| Requisitos para o fomento ao controle social pela ouvidoria | Elaboração de cartilhas sobre o instituto de ouvidoria |
| | Elaboração de relatórios anuais de atividades |
| | Realização de palestras e oficinas sobre o instituto de ouvidoria |
| | Realização de cursos sobre o controle social e o instituto de ouvidoria |

Fonte: adaptado de Malta Júnior (2016) e Lyra (2010).

Outros autores que trabalharam o tema (Meneses, 2015; Valdés, 2011; Gomes, 2016; Cardoso, 2006) também identificaram categorias semelhantes, com os seguintes acréscimos indicados no quadro 15:

Quadro 15 – Condições estruturais para as ouvidorias públicas brasileiras

| Categoria | Elemento / Condição |
|--|--|
| Requisitos de funcionamento da ouvidoria | Procedimentos informais |
| | Facilitação de acesso aos canais de contato |
| | Publicidade dos dados de ouvidoria |
| | Desempenho de atividades explicativas |
| | Reconhecimento como instituição de inovação organizacional |
| | Reconhecimento de competências instrutivas próprias (auditoria, inspeção, requerimentos, representações) |
| | Profissionalização do setor de ouvidoria |

Fonte: adaptado de Cardoso (2006) e Valdés (2011).

Todos esses apontamentos convergem para a perspectiva de que a ouvidoria é um instituto estratégico da administração pública, porquanto atua para o seu aperfeiçoamento e inovação mediante a participação cidadã. A própria qualificante existente no modo de impulsionamento das demandas de ouvidoria, a vontade do cidadão, já a legitima como um órgão *sui generis*, o qual deve ser respeitado em termos jurídico-políticos. Por conseguinte, a sua estrutura deve espelhar essas condições, de modo a dar guarida às expectativas sociais com que lida cotidianamente.

Outros materiais que deram suporte às categorias de análise adotadas no presente trabalho são os manuais e guias explicativos elaborados pela Controladoria-Geral da União (CGU), órgão federal de controle interno. Essa entidade atua como referencial aos demais órgãos de fiscalização subnacionais, estaduais e municipais, pela sua ampla estrutura e tradição, que lhe conferem maior maturidade e capacidade institucional. Por conseguinte, seus materiais atuam como fonte de inovação institucional na área de controle.

Feito esse registro, deve-se sublinhar que foram encontrados os documentos listados no quadro 16 de autoria da CGU:

Quadro 16 – Documentos da Controladoria-Geral da União sobre as ouvidorias públicas brasileiras

| Órgão | Material | Ano de elaboração |
|------------------------------|--|--------------------------|
| Controladoria-Geral da União | Orientações para a Implantação de uma Unidade de Ouvidoria | 2012 |
| | Guia de Orientação para Gestão de Ouvidorias | 2013 |
| | Guia Prático de Tratamento de Manifestações | 2015 |
| | Manual e-Ouv Municípios | 2017 |
| | Manual de Ouvidoria Pública | 2019 |
| | Manual de Avaliação das Ouvidorias do Poder Executivo Federal | 2021 |
| | Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública: referencial teórico | 2021 |
| | Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública: guia de implementação | 2021 |

Fonte: elaboração própria.

Essa documentação respaldou as categorias indicadas nos quadros anteriores e a estrutura de pesquisa documental indicada no quadro 17. A compilação de dados do modelo ideal de ouvidoria envolve os seguintes aspectos:

Quadro 17 – Compilação do conteúdo das categorias estruturais das ouvidorias públicas brasileiras indicadas nas diversas publicações da Controladoria-Geral da União sobre o assunto

| Documento | Categoria | Elemento |
|---|--|--|
| Orientações de implantação de ouvidorias (Brasil, 2012), Guia de Orientação para Gestão de Ouvidorias (Brasil, 2013) e Manual de Ouvidoria Pública (Brasil, 2019) | Condições funcionais para funcionamento adequado das ouvidorias | Protagonismo das ouvidorias na articulação com demais instâncias de participação social |
| | | Formação de rede para atuação conjunta em casos complexos e multiníveis |
| | | Criar instrumentos de gestão para avaliação da ouvidoria e da rede de ouvidorias |
| | | Intercâmbio de conhecimento entre ouvidorias quanto a procedimentos ou normas |
| | | Aprimoramento da linguagem e elementos de comunicação |
| | | Criação de banco de melhores práticas |
| | | Ampliação dos canais de acesso à ouvidoria |
| | | Pró-atividade na busca por soluções para as demandas dos cidadãos |
| | | Controle preventivo e corretivo de arbitrariedades ou negligências contra cidadãos |
| | | Facilitar aos cidadãos o acesso à informação |
| | | Livre acesso a informação para subsídio de suas atividades |
| | | Atuação no desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas |
| | Condições orgânicas para funcionamento adequado das ouvidorias | Necessidade de apoio e determinação do dirigente máximo do órgão |
| | | Delimitação clara da competência e áreas de atuação |
| | | Formação de equipe técnica com perfil adequado |
| | | Vinculação da ouvidoria à cúpula do órgão ou ente |
| | | Capacitação interna dos setores quanto à importância da ouvidoria |
| | | Condições administrativas e financeiras para realização de ações de incentivo à participação social |
| | | Normatização dos procedimentos e prazos das atividades ligadas à ouvidoria |
| | | Instrumentos para categorização das classes e subclasses dos dados de ouvidoria permitindo a elaboração de relatórios gerenciais em níveis estratégico, tático e operacional |
| | | Ausência de ônus aos usuários de serviços de ouvidoria |
| | | Condições internas para apoiar e intervir na transparência passiva e ativa do órgão |
| | Condições pessoais do ouvidor para funcionamento adequado da ouvidoria | Instruir as demandas de ouvidoria e verificar a sua veracidade |
| | | Reconhecimento da natureza <i>sui generis</i> e estratégica do cargo de ouvidor |
| | | Possuir capacidade técnica geral em administração |
| | | Possuir capacidade técnica em ouvidoria |
| | | Ser probo e ter reputação ilibada |
| | | Possuir capacidade de articulação institucional |
| | | Possuir credibilidade e liderança |
| | | Possuir visão estratégica e trabalhar focado em gerenciamento de dados |

| Documento | Categoria | Elemento |
|---|---|---|
| Guia Prático de Tratamento de Manifestações (Brasil, 2015), Manual e-Ouv Municípios (Brasil, 2017) e Manual de Ouvidoria Pública (Brasil, 2019) | Condições para o tratamento das demandas e fomento ao controle social | Não ser denunciante e atuar de maneira equilibrada |
| | | Existir categorização das demandas por classe de assunto, tipo de canal de acesso, prazo, usuário, resolatividade, grau de satisfação, órgão fiscalizado e tipo de manifestação |
| | | Dar a possibilidade de reabertura de demanda encerrada |
| | | Dar a possibilidade de preencher ou alterar observações |
| | | Dar a possibilidade de exportação de arquivos |
| | | Dar a possibilidade de prorrogação de prazo |
| | | Instruir as demandas de ouvidoria e verificar a sua veracidade |
| | | Necessidade de reconhecimento do usuário como sujeito de direitos |
| | | Promover a proteção do usuário em caso de denúncia |
| | | Estruturar painéis digitais de acesso público com as informações de ouvidoria |
| | | Aprimoramento da linguagem e elementos de comunicação visual |
| | | Utilizar ferramentas digitais para facilitação do acesso à ouvidoria |

Fonte: elaboração própria.

O reconhecimento da importância e da natureza do instituto de ouvidoria pelo Governo Federal ocorreu em uma tal intensidade que a CGU elaborou manuais específicos para a avaliação desta instituição, admitida como provedora de um importante direito fundamental, o direito à participação cidadã e o acesso à informação. Essa admissão conduz à identificação da ouvidoria como promotora direta de políticas públicas, sobretudo às relativas à transparência, à dialeticidade pública e à colaboração social. Para tanto, a fim de expandir esse entendimento, a Controladoria-Geral da União elaborou três manuais de Avaliação da Maturidade em Ouvidoria, esmiuçando as etapas de exame da capacidade institucional desse órgão. Os elementos indicados nestes documentos estão contidos no quadro 18:

Quadro 18 – Elementos definidores da capacidade institucional das ouvidorias públicas brasileiras segundo a Controladoria-Geral da União

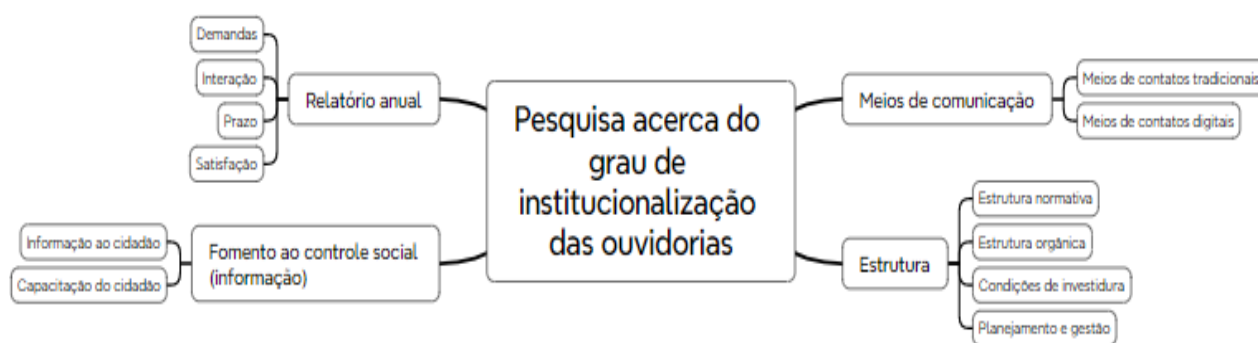
| Dimensão | Categoria | Elemento associado |
|-----------------------|------------------------------------|--|
| Dimensão estruturante | Institucionalidade | Nível estratégico da instituição no acesso à informação, ao direito à manifestação dos cidadãos e à justiça social |
| | | Nível de poder de inovação dentro da estrutura organizacional |
| | | Nível de atuação em rede (<i>accountability</i> em rede) |
| | | Nível de impacto no ambiente organizacional para edificar um ambiente íntegro |
| | Capacidades e garantias da equipe | Formação adequada dos servidores de ouvidoria e profissionalização das atividades |
| | | Estabilidade da equipe para manutenção da experiência |
| | | Conduta pró ativa e proba da equipe |
| | Capacidades e garantias do titular | Escolaridade do titular |
| | | Garantias do titular |
| | | Crítérios de nomeação |
| | | Acesso à cúpula da organização |

| Dimensão | Categoria | Elemento associado |
|----------------------|-------------------------------------|---|
| | Planejamento e gestão eficiente | Planejamento operacional do setor |
| | | Formação de competências |
| | | Planejamento e execução orçamentária |
| | Infraestrutura e acessibilidade | Infraestrutura tecnológica |
| | | Infraestrutura de banco de dados |
| | | Infraestrutura física |
| | | Acessibilidade tecnológica |
| | | Experiência do usuário |
| Dimensão essencial | Governança de serviços | Mapeamento de serviços |
| | | Monitoramento da Carta |
| | | Transparência do serviço |
| | Transparência e prestação de contas | Controle social |
| | | Transparência de desempenho |
| | | Contabilização de benefícios |
| | Processos essenciais | Processo de tratamento de manifestações |
| | | Processo de tratamento de ouvidoria interna |
| | | Atendimento |
| | | Proteção ao denunciante |
| | | Procedimento de realização de resolução pacífica de conflitos |
| | | Análise preliminar |
| | | Linguagem e adequação de respostas |
| | | Acompanhamento da conclusão da apuração de denúncias |
| | Gestão estratégica de informações | Acompanhamento efetivo de manifestações |
| | | Armazenamento de informações |
| | | Perfil dos manifestantes |
| | | Análise de dados |
| | | Produção de informação estratégica |
| Dimensão prospectiva | Busca ativa de informações | Capacidades para pesquisa |
| | | Mobilização ativa junto aos usuários |
| | Conselho de usuários | Relacionamento com Conselhos de Usuários |
| | | Engajamento de conselheiros |
| | | Utilidade da relação |
| | Articulação interinstitucional | Articulação interinstitucional ampla |
| | | Articulação interinstitucional específica |

Fonte: BRASIL (2021a).

Todo esse conjunto de referências robustecem o entendimento de que a ouvidoria tem, em termos teóricos e, sobretudo, em nível federal, galgado progressos significativos. Além disso, proporciona parâmetros de avaliação do que seria uma ouvidoria ideal, a servir de paradigma ao exame das demais ouvidorias subnacionais.

Com esse material, elaborou-se as categorias da pesquisa documental ilustradas na figura 3 e contidas no quadro 19:

Figura 3 - Diagrama das categorias da pesquisa

Fonte: elaboração própria.

Quadro 19 – Categorias de análise das ouvidorias públicas municipais do Poder Executivo do Tocantins

| Município | Título | Categoria | Opções | Justificativa |
|-----------|--|---|--------|---|
| | Quais os meios de contato tradicionais? | Possui site? | Sim | Tratam-se dos meios tradicionais de contato. Embora já secundários diante dos meios digitais, ainda passíveis de utilização, sobretudo pela população mais velha. |
| | | | Não | |
| | | Possui e-SIC? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Possui telefone? | Sim | |
| | | | Não | |
| | Quais os meios de contato digitais? | Possui e-mail? | Sim | Adotou-se estas redes sociais como parâmetro por serem as mais populares em 2023 (Pacete, 2023; Souza, 2023). |
| | | | Não | |
| | | Possui atendimento presencial? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Possui Whatsapp? | Sim | |
| | | | Não | |
| | Quais os meios de contato digitais? | Possui Instagram? | Sim | Adotou-se estas redes sociais como parâmetro por serem as mais populares em 2023 (Pacete, 2023; Souza, 2023). |
| | | | Não | |
| | | Possui Facebook? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Possui “X” (Twitter)? | Sim | |
| | | | Não | |
| | Quais as condições da estrutura orgânica da ouvidoria? | Possui Tik Tok / Kwai / You Tube? | Sim | Cargos de alto impacto social são objeto de regulamentação específica, dando maior segurança jurídica e legitimidade à instituição. |
| | | | Não | |
| | | Lei orgânica? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Regimento Interno? | Sim | |
| | | | Não | |
| | Existem condições de investidura? | Ato infralegal? | Sim | Cargos de alto impacto social são revestidos de condições específicas de estabilidade funcional, preservando-os de pressões e influências, bem como limitando as formas de destituição. |
| | | | Não | |
| | | É reconhecida a alta natureza do cargo? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Possui mandato? | Sim | |
| | | | Não | |
| | Existem condições de investidura? | Possui regulamentação da recondução? | Sim | Cargos de alto impacto social são revestidos de condições específicas de estabilidade funcional, preservando-os de pressões e influências, bem como limitando as formas de destituição. |
| | | | Não | |
| | | Possui requisitos para destituição? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Possui requisito moral? | Sim | |
| | | | Não | |
| | Existem condições de investidura? | Possui requisito técnico? | Sim | Cargos de alto impacto social são revestidos por condições específicas de investidura. |
| | | | Não | |

| Município | Título | Categoria | Opções | Justificativa |
|------------------|---|---|---------------|--|
| | | Possui requisito étário? | Sim | |
| | | | Não | |
| | Existem instrumentos de fomento ao controle social no campo da informação? | Existem cartilhas? | Sim | Tratam-se dos instrumentos de divulgação à sociedade das atividades da ouvidoria |
| | | | Não | |
| | | Existe relatório anual? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Existe painel digital? | Sim | |
| | | | Não | |
| | Existem instrumentos de fomento ao controle social no campo da capacitação? | Existem cursos (presenciais ou à distância)? | Sim | São as possibilidades de atuação da ouvidoria visando a capacitação dos cidadãos para conhecerem e participarem da sua atividade |
| | | | Não | |
| | | Existem palestras / oficinas? | Sim | |
| | | | Não | |
| | O relatório anual abrange informações relativas às demandas? | Levanta-se a quantidade de manifestações? | Sim | São as possibilidades de atuação da ouvidoria visando a exposição circunstanciada da sua atividade no tocante às demandas geradas pela sociedade |
| | | | Não | |
| | | Levanta-se os tipos de manifestações? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Levanta-se os temas? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Levanta-se o resultado das demandas? | Sim | |
| | | | Não | |
| | O relatório anual abrange informações relativas à interação? | Levanta-se a autoria das manifestações? | Sim | São as possibilidades de atuação da ouvidoria visando a exposição circunstanciada da sua atividade no tocante à interação com o público |
| | | | Não | |
| | | Levanta-se os canais utilizados? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Levanta-se a evolução dos indicadores? | Sim | |
| | | | Não | |
| | O relatório anual abrange informações relativas aos prazos? | Levanta-se os prazos separados por categorias? | Sim | São as possibilidades de atuação da ouvidoria visando a exposição circunstanciada da sua atividade no tocante aos prazos |
| | | | Não | |
| | | Levanta-se a evolução dos prazos separados por categoria? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Levanta-se os tipos de demandas atrasadas? | Sim | |
| | | | Não | |
| | O relatório anual abrange informações relativas à satisfação? | Levanta-se o grau de satisfação com a resolutividade? | Sim | São as possibilidades de atuação da ouvidoria visando a exposição circunstanciada da sua atividade no tocante à satisfação do público |
| | | | Não | |
| | | Levanta-se o grau de satisfação com o atendimento? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Levanta-se o grau de satisfação com o sistema? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Levanta-se o grau de satisfação com as cartilhas e materiais? | Sim | |
| | | | Não | |
| | O relatório anual abrange informações relativas ao planejamento e à gestão? | Existe um planejamento operacional e de gestão de projetos? | Sim | São as possibilidades de atuação da ouvidoria visando conferir maior assertividade gerencial |
| | | | Não | |
| | | Existe uma estrutura de formação de competências? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Existem softwares de banco de dados e geração simultâneo de indicadores e gráficos? | Sim | |
| | | | Não | |
| | | Existe um planejamento e execução orçamentária? | Sim | |
| | | | Não | |

Fonte: elaboração própria.

Em todos os aludidos campos, as respostas foram binárias (sim ou não), possibilitando levantar a porcentagem de incidência de cada ocorrência em um mapeamento censitário de todos os municípios tocantinenses.

A aplicação dessas categorias ocorreu em três momentos: i) elaboração de um formulário on-line e encaminhamento do endereço eletrônico aos e-mails das ouvidorias, ii) pesquisa junto aos portais da transparência dos municípios e iii) realização de demandas de ouvidoria por meio dos respectivos sistemas (e-SIC).

Primeiro, empreendeu-se pesquisa nos portais da transparência dos municípios, inclusive como meio de construir um cadastro geral dos meios de contato das ouvidorias, de modo a viabilizar as duas outras etapas da investigação (remessa de e-mails e abertura de pedido de informação). Entre os dias 20 de agosto a 9 de setembro de 2024, foram acessados os endereços eletrônicos indicados no quadro 20, nos quais foi possível conferir o perfil de estruturação das ouvidorias locais:

Quadro 20 – Listagem dos municípios tocantinenses e os endereços eletrônicos das suas respectivas ouvidorias públicas do Poder Executivo

| Ordem alfabética | Município | Página da internet da ouvidoria |
|-------------------------|---------------------------|---|
| 1 | Abreulândia | https://www.abreulandia.to.gov.br/ |
| 2 | Aguiarnópolis | https://www.aguiarnopolis.to.gov.br/ |
| 3 | Aliança do Tocantins | https://alianca.to.gov.br/ |
| 4 | Almas | https://www.almas.to.gov.br/ |
| 5 | Alvorada | https://www.alvorada.to.gov.br/ |
| 6 | Ananás | https://www.ananas.to.gov.br/ |
| 7 | Angico | https://www.angico.to.gov.br/ |
| 8 | Aparecida do Rio Negro | https://www.aparecidadorionegro.to.gov.br/home |
| 9 | Aragominas | https://aragominas.to.gov.br/ |
| 10 | Araguacema | https://www.araguacema.to.gov.br/ |
| 11 | Araguaçu | https://araguacu.to.gov.br/ |
| 12 | Araguaína | https://www.araguaina.to.gov.br/ |
| 13 | Araguanã | https://www.araguana.to.gov.br/ |
| 14 | Araguatins | https://www.araguatins.to.gov.br/ |
| 15 | Arapoema | https://arapoema.to.gov.br/ |
| 16 | Arraias | https://arraias.to.gov.br/ |
| 17 | Augustinópolis | https://augustinopolis.to.gov.br/ |
| 18 | Aurora do Tocantins | https://auroradotocantins.to.gov.br/ |
| 19 | Axixá do Tocantins | https://www.axixa.to.gov.br/ |
| 20 | Babaçulândia | https://babaculandia.to.gov.br/ |
| 21 | Bandeirantes do Tocantins | https://www.bandeirantes.to.gov.br/ |
| 22 | Barra do Ouro | https://www.barradoouro.to.gov.br/ |

| Ordem alfabética | Município | Página da internet da ouvidoria |
|-----------------------------|--------------------------|---|
| 23 | Barrolândia | https://www.barrolandia.to.gov.br/ |
| 24 | Bernardo Sayão | https://www.bernardosayao.to.gov.br/ |
| 25 | Bom Jesus do Tocantins | https://www.bomjesus.to.gov.br/ |
| 26 | Brasilândia do Tocantins | https://brasilandiadotocantins.to.gov.br/ |
| 27 | Brejinho de Nazaré | https://brejinhodenazare.to.gov.br/ |
| 28 | Buriti do Tocantins | https://www.buritidotocantins.to.gov.br/ |
| 29 | Cachoeirinha | https://www.cachoeirinha.to.gov.br/ |
| 30 | Campos Lindos | https://www.camposlindos.to.gov.br/ |
| 31 | Cariri do Tocantins | https://cariri.to.gov.br/ |
| 32 | Carmolândia | https://carmolandia.to.gov.br/ |
| 33 | Carrasco Bonito | https://www.carrascobonito.to.gov.br/ |
| 34 | Caseara | https://www.caseara.to.gov.br/ |
| 35 | Centenário | https://centenario.to.gov.br/ |
| 36 | Chapada da Natividade | https://www.chapadadanatividade.to.gov.br/ |
| 37 | Chapada de Areia | https://chapadadeareia.to.gov.br/ |
| 38 | Colinas do Tocantins | https://colinas.to.gov.br/ |
| 39 | Colméia | https://www.colmeia.to.gov.br/ |
| 40 | Combinado | https://combinado.to.gov.br/ |
| 41 | Conceição do Tocantins | https://www.conceicaodotocantins.to.gov.br/ |
| 42 | Couto Magalhães | https://www.coutomagalhaes.to.gov.br/ |
| 43 | Cristalândia | https://cristalandia.to.gov.br/ |
| 44 | Crixás do Tocantins | https://crixas.to.gov.br/ |
| 45 | Darcinópolis | https://darcinopolis.to.gov.br/ |
| 46 | Dianópolis | https://www.dianopolis.to.gov.br/ |
| 47 | Divinópolis do Tocantins | https://divinopolisdotocantins.to.gov.br/ |
| 48 | Dois Irmãos do Tocantins | https://www.doisirmaos.to.gov.br/ |
| 49 | Dueré | https://www.duere.to.gov.br/ |
| 50 | Esperantina | https://www.esperantina.to.gov.br/home |
| 51 | Fátima | https://www.fatima.to.gov.br/ |
| 52 | Figueirópolis | https://www.figueiropolis.to.gov.br/ |
| 53 | Filadélfia | https://filadelfia.to.gov.br/ |
| 54 | Formoso do Araguaia | https://www.formosodoaraguaia.to.gov.br/ |
| 55 | Fortaleza do Tabocão | https://fortalezadotabocao.to.gov.br/ |
| 56 | Goianorte | https://www.goianorte.to.gov.br/ |
| 57 | Goiatins | https://www.goiatins.to.gov.br/ |
| 58 | Guaraí | https://guarai.to.gov.br/portal/ |
| 59 | Gurupi | https://gurupi.to.gov.br/ |
| 60 | Ipueiras | https://ipueiras.to.gov.br/ |
| 61 | Itacajá | https://www.itacaja.to.gov.br/ |
| 62 | Itaguatins | https://www.itaguatins.to.gov.br/ |
| 63 | Itapiratins | https://www.itapiratins.to.gov.br/ |
| 64 | Itaporã do Tocantins | https://www.itapora.to.gov.br/ |
| 65 | Jaú do Tocantins | https://jau.to.gov.br/ |

| Ordem alfabética | Município | Página da internet da ouvidoria |
|-----------------------------|---------------------------|---|
| 66 | Juarina | https://www.juarina.to.gov.br/ |
| 67 | Lagoa da Confusão | https://www.lagoadaconfusao.to.gov.br/ |
| 68 | Lagoa do Tocantins | https://www.lagoadotocantins.to.gov.br/ |
| 69 | Lajeado | https://www.lajeado.to.gov.br/ |
| 70 | Lavandeira | https://lavandeira.to.gov.br/ |
| 71 | Lizarda | https://lizarda.to.gov.br/ |
| 72 | Luzinópolis | https://www.luzinopolis.to.gov.br/ |
| 73 | Marianópolis do Tocantins | https://www.marianopolis.to.gov.br/ |
| 74 | Mateiros | https://www.mateiros.to.gov.br/ |
| 75 | Maurilândia do Tocantins | https://www.maurilandia.to.gov.br/ |
| 76 | Miracema do Tocantins | https://www.miracema.to.gov.br/ |
| 77 | Miranorte | https://www.miranorte.to.gov.br/home |
| 78 | Monte do Carmo | https://www.montedocarmo.to.gov.br/ |
| 79 | Monte Santo do Tocantins | https://montesanto.to.gov.br/ |
| 80 | Muricilândia | https://www.muricilandia.to.gov.br/ |
| 81 | Natividade | https://www.natividade.to.gov.br/ |
| 82 | Nazaré | https://www.nazare.to.gov.br/ |
| 83 | Nova Olinda | https://www.novaolinda.to.gov.br/ |
| 84 | Nova Rosalândia | https://novarosalandia.to.gov.br/ |
| 85 | Novo Acordo | https://www.novoacordo.to.gov.br/home |
| 86 | Novo Alegre | https://www.novoalegre.to.gov.br/ |
| 87 | Novo Jardim | https://novo jardim.to.gov.br/ |
| 88 | Oliveira de Fátima | https://oliveiradefatima.to.gov.br/ |
| 89 | Palmas | https://www.palmas.to.gov.br/ |
| 90 | Palmeirante | https://www.palmeirante.to.gov.br/ |
| 91 | Palmeiras do Tocantins | https://www.palmeirasdotocantins.to.gov.br/ |
| 92 | Palmeirópolis | https://www.palmeiropolis.to.gov.br/ |
| 93 | Paraíso do Tocantins | https://www.paraíso.to.gov.br/ |
| 94 | Paraná | https://parana.to.gov.br/ |
| 95 | Pau d'Arco | https://www.paudarco.to.gov.br/ |
| 96 | Pedro Afonso | https://pedroafonso.to.gov.br/ |
| 97 | Peixe | https://www.peixe.to.gov.br/ |
| 98 | Pequizeiro | https://www.pequizeiro.to.gov.br/ |
| 99 | Pindorama do Tocantins | https://www.pindoramadotocantins.to.gov.br/ |
| 100 | Piraquê | https://www.piraque.to.gov.br/ |
| 101 | Pium | https://www.pium.to.gov.br/ |
| 102 | Ponte Alta do Bom Jesus | https://pontealtadobomjesus.to.gov.br/ |
| 103 | Ponte Alta do Tocantins | https://www.pontealtadotocantins.to.gov.br/ |
| 104 | Porto Alegre do Tocantins | https://www.portoalegre.to.gov.br/ |
| 105 | Porto Nacional | https://www.portonacional.to.gov.br/ |
| 106 | Praia Norte | https://praianorte.to.gov.br/ |
| 107 | Presidente Kennedy | https://presidentekennedy.to.gov.br/ |
| 108 | Pugmil | https://www.pugmil.to.gov.br/ |

| Ordem alfabética | Município | Página da internet da ouvidoria |
|-------------------------|------------------------------|---|
| 109 | Recursolândia | https://www.recursoilandia.to.gov.br/ |
| 110 | Riachinho | https://www.riachinho.to.gov.br/ |
| 111 | Rio da Conceição | https://riodaconceicao.to.gov.br/ |
| 112 | Rio dos Bois | https://www.riodosbois.to.gov.br/ |
| 113 | Rio Sono | https://riosono.to.gov.br/ |
| 114 | Sampaio | https://www.sampaio.to.gov.br/ |
| 115 | Sandolândia | https://sandolandia.to.gov.br/ |
| 116 | Santa Fé do Araguaia | https://www.santafedoaraguaia.to.gov.br/ |
| 117 | Santa Maria do Tocantins | https://santamariadotocantins.to.gov.br/ |
| 118 | Santa Rita do Tocantins | https://santaritadotocantins.to.gov.br/ |
| 119 | Santa Rosa do Tocantins | https://santarosa.to.gov.br/ |
| 120 | Santa Tereza do Tocantins | https://santaterezadotocantins.to.gov.br/ |
| 121 | Santa Terezinha do Tocantins | https://www.santaterezinha.to.gov.br/ |
| 122 | São Bento do Tocantins | https://saobentodotocantins.to.gov.br/ |
| 123 | São Félix do Tocantins | https://saofelix.to.gov.br/ |
| 124 | São Miguel do Tocantins | https://saomigueldotocantins.to.gov.br/ |
| 125 | São Salvador do Tocantins | https://www.saosalvador.to.gov.br/ |
| 126 | São Sebastião do Tocantins | https://www.saosebastiaodotocantins.to.gov.br/ |
| 127 | São Valério da Natividade | https://www.saovalerio.to.gov.br/ |
| 128 | Silvanópolis | https://www.silvanopolis.to.gov.br/ |
| 129 | Sítio Novo do Tocantins | https://sitionovodotocantins.to.gov.br/ |
| 130 | Sucupira | https://sucupira.to.gov.br/ |
| 131 | Taguatinga | https://taguatinga.to.gov.br/ |
| 132 | Taipas do Tocantins | https://taipas.to.gov.br/ |
| 133 | Talismã | https://www.talisma.to.gov.br/ |
| 134 | Tocantínia | https://www.tocantinia.to.gov.br/ |
| 135 | Tocantinópolis | https://tocantinopolis.to.gov.br/ |
| 136 | Tupirama | https://www.tupirama.to.gov.br/ |
| 137 | Tupiratins | https://www.tupiratins.to.gov.br/ |
| 138 | Wanderlândia | https://www.wanderlandia.to.gov.br/ |
| 139 | Xambioá | https://xambioa.to.gov.br/ |

Fonte: elaboração própria.

Em seguida, estabeleceu-se contato por meio da caixa postal eletrônica indicada nos sites das respectivas ouvidorias, cujo endereço é indicado no quadro 21. Foram efetuadas três comunicações, respectivamente, nos dias 10, 11 e 13 de setembro de 2024. No corpo do e-mail, houve o convite para participarem da pesquisa, indicando-se, para tanto, o link do formulário.

Em paralelo, nos dias 10 a 20 de setembro de 2024, realizou-se contato por telefone, pedindo que verificassem a caixa postal e que preenchessem o formulário. O

telefone de contato foi o disponível nos portais da transparência dos municípios, cujos números estão indicados no quadro 21.

Quadro 21 – Listagem dos e-mails das ouvidorias indicados nos portais da transparência dos respectivos municípios

| Município | Categoria do e-mail | Endereço do e-mail | Telefone |
|---------------------------|----------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| Abreulândia | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@abreulandia.to.gov.br | (63) 3389-1225 |
| Aguiarnópolis | E-mail da prefeitura | prefeitura@aguiarnopolis.to.gov.br | (63)3454-1120 / (63) 98515-9595 |
| Aliança do Tocantins | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@alianca.to.gov.br | (63)3377- 1262/1715 |
| Almas | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@almas.to.gov.br | (63) 3373-1211 |
| Alvorada | E-mail da prefeitura | prefeituraalvoradacpl@gmail.com | (63) 3353-2482 |
| Ananás | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@ananas.to.gov.br | (63) 3442-1232 / (63) 99123-4946 |
| Angico | E-mail da prefeitura | prefeitura@angico.to.gov.br | (63) 3431-1279 / (63) 99131-3552 |
| Aparecida do Rio Negro | E-mail do ouvidor | suzanoap@gmail.com | (63)3538-1111 |
| Aragominas | E-mail do ouvidor | thomazneto@fiorilli.com.br | (63) 3463-1210 |
| Araguacema | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@araguacema.to.gov.br | (63)3472-1315 |
| Araguaçu | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@araguaçu.to.gov.br | (63) 99126-4424 |
| Araguaína | Sem informação | Sem informação | 0800 649 2200 |
| Araguanã | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@araguana.to.gov.br | (63) 99921-7713 |
| Araguatins | E-mail da prefeitura | portal@araguatins.to.gov.br | (63) 9995-0022 |
| Arapoema | Sem informação | Sem informação | Sem informação |
| Arraias | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@arraias.to.gov.br | (63) 3653-1370 |
| Augustinópolis | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@augustinopolis.to.gov.br | (63) 3456 -1739 |
| Aurora do Tocantins | Sem informação | Sem informação | Sem informação |
| Axixá do Tocantins | E-mail da ouvidoria | ouvidoriaportalaxixa@gmail.com | Sem informação |
| Babaçulândia | Sem informação | Sem informação | Sem informação |
| Bandeirantes do Tocantins | E-mail da prefeitura | prefadmband@gmail.com | Sem informação |
| Barra do Ouro | E-mail da prefeitura | administracao@barradoouro.to.gov.br | Não |
| Barrolândia | E-mail da prefeitura | prefeitura@barrolandia.to.gov.br | (63) 3376-1153 |
| Bernardo Sayão | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@bernardosayao.to.gov.br | (63) 3422-1241 |
| Bom Jesus do Tocantins | E-mail da prefeitura | ascom@bomjesus.to.gov.br | (63) 3483-1172 / (63) 98479-8686 |
| Brasilândia do Tocantins | Sem informação | Sem informação | (63) 3461-1164 |
| Brejinho de Nazaré | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@brejinhodenazare.to.gov.br | (63) 3521-1239 |
| Buriti do Tocantins | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@buritidotocantins.to.gov.br | (63) 3459-1285 |
| Cachoeirinha | E-mail da prefeitura | prefeitura@cachoeirinha.to.gov.br | Sem informação |
| Campos Lindos | E-mail da prefeitura | adm@camposlindos.to.gov.br | (63) 9851-3245 |

| Município | Categoria do e-mail | Endereço do e-mail | Telefone |
|--------------------------|----------------------------|--|-------------------------------------|
| Cariri do Tocantins | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@cariri.to.gov.br | (63) 3383-1165 |
| Carmolândia | Sem informação | Sem informação | (63) 99109-6942 |
| Carrasco Bonito | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@carrascobonito.to.gov.br | (63) 3344-1462 |
| Caseara | E-mail da prefeitura | informatica@caseara.to.gov.br | (63) 3379-1376 / (63) 9842-9137 |
| Centenário | E-mail da prefeitura | prefeitura@centenario.to.gov.br | (63) 3420-1119 |
| Chapada da Natividade | E-mail da prefeitura | prefchapada@gmail.com | (63) 3393-1129 |
| Chapada de Areia | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@chapadadeareia.to.gov.br | (63) 3349-1050 |
| Colinas do Tocantins | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@colinas.to.gov.br | (63) 3476-7001 / (63) 99244-9091 |
| Colméia | E-mail da prefeitura | prefeituramunicipaldecolmeia@gmail.com | Sem informação |
| Combinado | Sem informação | Sem informação | Sem informação |
| Conceição do Tocantins | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@conceicaodotocantins.to.gov.br | (63) 3381-1225 / (63) 99228-4617 |
| Couto Magalhães | E-mail da prefeitura | prefeituradecouto@hotmail.com | (63) 9218-5891 |
| Cristalândia | E-mail da prefeitura | prefeituradecristalandia.to@gmail.com | Sem informação |
| Crixás do Tocantins | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@crixas.to.gov.br | (63) 98420-8117 |
| Darcinópolis | Sem informação | Sem informação | (63) 3423-1186 |
| Dianópolis | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@dianopolis.to.gov.br | (63) 3692-2005 |
| Divinópolis do Tocantins | E-mail da prefeitura | midia.prefeiturato@gmail.com | (63) 3531-1320 |
| Dois Irmãos do Tocantins | E-mail da ouvidoria | esic@doisirmaos.to.gov.br | (63) 3362-1228 / (63) 98400-0955 |
| Dueré | E-mail da prefeitura | willesses@gmail.com | (63) 3358-1120 |
| Esperantina | E-mail da ouvidoria | ouvidoriaesperantinato@gmail.com | (63) 99268 0429 |
| Fátima | E-mail da ouvidoria | esic@fatima.to.gov.br | (63) 3365-1337 |
| Figueirópolis | Sem informação | Sem informação | (63) 99221-8809 |
| Filadélfia | E-mail do ouvidor | thomazneto@fiorilli.com.br | Sem informação |
| Formoso do Araguaia | Sem informação | Sem informação | Sem informação |
| Fortaleza do Tabocão | E-mail do ouvidor | zires.marinho@tabocao.to.gov.br | (63) 3440-1317 |
| Goianorte | E-mail da ouvidoria | ouvidoriagoianorte@gmail.com | (63) 3424-1136 / (63) 98471-2207 |
| Goiatins | Sem informação | Sem informação | Sem informação |
| Guaraí | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@guarai.to.gov.br | (63) 3464-1161 |
| Gurupi | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@gurupi.to.gov.br | (63) 3301-4380 |
| Ipueiras | Sem informação | Sem informação | (063) 3536-1075 |
| Itacajá | Sem informação | Sem informação | (63) 3439-1875 |
| Itaguatins | E-mail da prefeitura | prefitaguatins@gmail.com | Não |
| Itapiratins | E-mail da prefeitura | pmitapiratin01@gmail.com | (63) 3464-1162 |
| Itaporã do Tocantins | E-mail da prefeitura | prefeitura@itapora.to.gov.br | (63) 99224-1687 |
| Jaú do Tocantins | E-mail da prefeitura | prefeituradejau@gmail.com | (63) 3387-1122 |

| Município | Categoria do e-mail | Endereço do e-mail | Telefone |
|---------------------------|----------------------------|--|-------------------------------------|
| Juarina | E-mail do ouvidor | edivaldojuarina@gmail.com | (63) 3434-1240 |
| Lagoa da Confusão | E-mail da prefeitura | prefeitodelagoadaconfusão@gmail.com | (63) 3364-1520 |
| Lagoa do Tocantins | Sem informação | Sem informação | (63) 3522-1212 |
| Lajeado | E-mail da prefeitura | semad@lajeado.to.gov.br | (63) 98418-6490 |
| Lavandeira | Sem informação | Sem informação | Sem informação |
| Lizarda | E-mail da prefeitura | prefeituradelizarda@gmail.com | (63) 3539-1160 |
| Luzinópolis | E-mail da prefeitura | pml2021luzinopolis@hotmail.com | (63) 99953-9235 |
| Marianópolis do Tocantins | E-mail do ouvidor | katya.castrosilva@gmail.com | (63) 3535-1300 |
| Mateiros | E-mail da prefeitura | prefeituramunicipaldemateiros@hotmail.com | (63)99253-5300 |
| Maurilândia do Tocantins | E-mail da prefeitura | prefeitura@maurilandia.to.gov.br | (63) 3380-1184 / (63) 99972-5235 |
| Miracema do Tocantins | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@miracema.to.gov.br | Sem informação |
| Miranorte | E-mail da prefeitura | prefeituramiranorte@gmail.com | (63)3355-2900 |
| Monte do Carmo | E-mail da prefeitura | pmmc.to@bol.com.br | (63)3540-1446 |
| Monte Santo do Tocantins | E-mail da ouvidoria | sicfisicoms@gmail.com | (63) 3551-1013 / (63) 98419-1237 |
| Muricilândia | E-mail da prefeitura | administracao@muricilandia.to.gov.br | (63) 3424-1157 |
| Natividade | E-mail da prefeitura | prefeitura@natividade.to.gov.br | (63) 3372-1799 |
| Nazaré | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@nazare.to.gov.br | (63) 9994-6101 |
| Nova Olinda | Sem informação | Sem informação | Sem informação |
| Nova Rosalândia | E-mail do ouvidor | sampaiobarbosa062@gmail.com | (63) 3520-1203 / (63) 99979-2229 |
| Novo Acordo | E-mail da prefeitura | novoacordoadm.to@gmail.com | (63) 3369-1295 |
| Novo Alegre | E-mail da prefeitura | prefeitura@novoalegre.to.gov.br | (63) 3695-1133 |
| Novo Jardim | E-mail da prefeitura | prefeitura@novojardim.to.gov.br | (63) 3696 - 1182 |
| Oliveira de Fátima | E-mail da prefeitura | prefeituraoliveiradefatima@outlook.com | (63) 3335-1169 / (63) 99230-3441 |
| Palmas | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@palmas.to.gov.br | (63) 3212-7144 |
| Palmeirante | E-mail da prefeitura | prefeitura_palmeirante@hotmail.com | Sem informação |
| Palmeiras do Tocantins | Sem informação | Sem informação | (63) 3433-1158 |
| Palmeirópolis | E-mail da ouvidoria | esic.pls@gmail.com | (63) 3386-1813 |
| Paraíso do Tocantins | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@paraíso.to.gov.br | (63) 99999-7665 |
| Paraná | E-mail do ouvidor | marlenerosemberg@hotmail.com | (63) 3371-1042 |
| Pau d'Arco | E-mail da prefeitura | pmpaudarco@gmail.com | (63) 99288-1770 |
| Pedro Afonso | E-mail da prefeitura | seplam.adm@gmail.com | (63) 3466-1220 / (63) 98493-5788 |
| Peixe | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@peixe.to.gov.br | (63) 3356-2134 |
| Pequizeiro | E-mail da prefeitura | prefeiturapequizeiroto@gmail.com | (63) 3427-1103 |
| Pindorama do Tocantins | E-mail da prefeitura | administracao@pindoramadotocantins.to.gov.br | Sem informação |
| Piraquê | E-mail da prefeitura | pmpiraque20212024@gmail.com | (63) 3479-1219 |
| Pium | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@pium.to.gov.br | (63) 3368-1228 |

| Município | Categoria do e-mail | Endereço do e-mail | Telefone |
|------------------------------|----------------------------|---|-------------------------------------|
| Ponte Alta do Bom Jesus | E-mail da prefeitura | prefeitura@pontealtadobomjesus.to.gov.br | (63) 3659-1317 |
| Ponte Alta do Tocantins | E-mail da prefeitura | prefeitura@pontealtadotocantins.to.gov.br | (63) 3378-1134 |
| Porto Alegre do Tocantins | Sem informação | Sem informação | Sem informação |
| Porto Nacional | Sem informação | Sem informação | Sem informação |
| Praia Norte | E-mail da ouvidoria | atendimento@praianorte.to.gov.br | (63) 3488-1204 |
| Presidente Kennedy | E-mail da prefeitura | prefeitura@presidentekennedy.to.gov.br | (63) 3467-1160 |
| Pugmil | E-mail da prefeitura | prefpugmil@yahoo.com.br | (63) 3397-1170 |
| Recursolândia | E-mail da prefeitura | prefeitura@recursolandia.to.gov.br | (63) 3438-1136 |
| Riachinho | E-mail da ouvidoria | atendimento@riachinho.to.gov.br | (63) 3443-1155 |
| Rio da Conceição | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@riodaconceicao.to.gov.br | (63) 3691-1131 / (63) 99222-2154 |
| Rio dos Bois | E-mail da prefeitura | prefriodosbois43@gmail.com | (63) 3530-1269 |
| Rio Sono | E-mail da ouvidoria | ouvidoriariosonoto@gmail.com | (63) 3451-1083 |
| Sampaio | E-mail da prefeitura | pmsampaio, Tocantins@gmail.com | (63) 3436-1147 |
| Sandolândia | E-mail da prefeitura | protocolo@sandolandia.to.gov.br | (63) 3394-1418 |
| Santa Fé do Araguaia | E-mail da prefeitura | pfmdesantafedoaraguaia@gmail.com | (63) 3470-1191 |
| Santa Maria do Tocantins | E-mail da ouvidoria | esicsantamariadotocantins.to@gmail.com | (63) 3441-1243 / (63) 99225-0413 |
| Santa Rita do Tocantins | E-mail da prefeitura | pref.santarita@hotmail.com | (63) 3365-5057 |
| Santa Rosa do Tocantins | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@santarosa.to.gov.br | (63) 3388-1143 |
| Santa Tereza do Tocantins | E-mail da prefeitura | prefeituradesantatereza@gmail.com | (63) 99118-0978 |
| Santa Terezinha do Tocantins | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@santaterezinha.to.gov.br | (63) 3445-1110 |
| São Bento do Tocantins | E-mail da prefeitura | prefeiturast2021@gmail.com | (63) 99248-8824 |
| São Félix do Tocantins | E-mail da ouvidoria | ouvidoriasaofelixto2124@gmail.com | Sem informação |
| São Miguel do Tocantins | E-mail da prefeitura | prefeitura@saomiguel dotocantins.to.gov.br | (63) 3447-1347 |
| São Salvador do Tocantins | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@saosalvador.to.gov.br | (63) 3396-1122 |
| São Sebastião do Tocantins | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@saosebastiaodotocantins.to.gov.br | (63) 99938-8875 |
| São Valério da Natividade | E-mail da ouvidoria | ouvidoria@saovalerio.to.gov.br | (63) 3359-1001 / (63) 98416-5847 |
| Silvanópolis | E-mail da prefeitura | prefeituravp@gmail.com | (63) 3542-1365 |
| Sítio Novo do Tocantins | E-mail da prefeitura | 12pm_sitionovo_to@hotmail.com | (63) 3446-1167 |
| Sucupira | E-mail da prefeitura | prefeitura@sucupira.to.gov.br | (63) 3399-1161 |
| Taguatinga | E-mail da prefeitura | administracao@taguatinga.to.gov.br | (63) 3654-1601 |
| Taipas do Tocantins | E-mail do ouvidor | lorentps2017@outlook.com | (63) 3382-1106 / (63) 99233-1002 |
| Talismã | E-mail da prefeitura | prefeituratalisma@gmail.com | Não |
| Tocantínia | E-mail da prefeitura | tocantinia1720@gmail.com | (63) 3367-1277 |

| Município | Categoria do e-mail | Endereço do e-mail | Telefone |
|----------------|----------------------|-----------------------------------|----------------|
| Tocantinópolis | E-mail da prefeitura | pref.tocantinopolis@gmail.com | (63) 3471-7112 |
| Tupirama | E-mail da prefeitura | prefeitura@tupirama.to.gov.br | (63) 3497-1148 |
| Tupiratins | E-mail da prefeitura | pmtupiratins@gmail.com | (63) 3449-1242 |
| Wanderlândia | E-mail da prefeitura | prefeitura@wanderlandia.to.gov.br | Sem informação |
| Xambioá | E-mail da prefeitura | pmxambioa2017@gmail.com | 3473-1602 |

Fonte: elaboração própria.

Após, passou-se ao exame dos sistemas de ouvidoria desde dentro. Neste estágio, entrou-se novamente no portal da transparência dos municípios, passando-se ao campo das ouvidorias. Nelas, efetuou-se uma demanda padrão: uma mensagem em que é explicada a natureza acadêmica da presente pesquisa e os benefícios a serem alcançados com os dados, acompanhada do formulário, em anexo, a ser respondido pelo ouvidor ou sua equipe. Essa operação ocorreu entre os dias 15 a 25 de setembro de 2024. Os municípios que responderam à mensagem com as respectivas datas de resposta e ocorrências envolvidas na protocolização das demandas foram inseridos na Quadro 22:

Quadro 22 – Listagem das ocorrências encontradas durante o registro do formulário nos sistemas de ouvidoria e a data de resposta

| Município | Status da demanda | Ocorrência | Data da resposta |
|---------------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| Abreulândia | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Aguiarnópolis | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Aliança do Tocantins | Registrada | Resposta completa | 04/12 |
| Almas | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Alvorada | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Ananás | Registrada | Sem acompanhamento | Sem resposta |
| Angico | Registrada | Sem acompanhamento | Sem resposta |
| Aparecida do Rio Negro | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Aragominas | Registrada | Sem acompanhamento | Sem resposta |
| Araguacema | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Araguaçu | Registrada | Resposta completa | 25/09 |
| Araguaína | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Araguanã | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Araguatins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Arapoema | Registrada | Sem acompanhamento | Sem resposta |
| Arraias | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Augustinópolis | Registrada | Sem acompanhamento | Sem resposta |
| Aurora do Tocantins | Sistema fora do ar | Sem resposta | Sem resposta |
| Axixá do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Babaçulândia | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Bandeirantes do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Barra do Ouro | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Barrolândia | Registrada | Sem acompanhamento | Sem resposta |
| Bernardo Sayão | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Bom Jesus do Tocantins | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Brasilândia do Tocantins | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Brejinho de Nazaré | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Buriti do Tocantins | Registrada | Sem acompanhamento | Sem resposta |

| Município | Status da demanda | Ocorrência | Data da resposta |
|---------------------------|-------------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Cachoeirinha | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Campos Lindos | Registrada | Resposta pelo sistema | 27/09 |
| Cariri do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Carmolândia | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Carrasco Bonito | Registrada | Sem acompanhamento | Sem resposta |
| Caseara | Registrada | Sem acompanhamento | Sem resposta |
| Centenário | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Chapada da Natividade | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Chapada de Areia | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Colinas do Tocantins | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Colméia | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Combinado | Sistema fora do ar | Sem resposta | Sem resposta |
| Conceição do Tocantins | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Couto Magalhães | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Cristalândia | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Crixás do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Darcinópolis | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Dianópolis | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Divinópolis do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Dois Irmãos do Tocantins | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Dueré | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Esperantina | Registrada | Resposta online | 11/10 |
| Fátima | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Figueirópolis | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Filadélfia | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Formoso do Araguaia | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Fortaleza do Tabocão | Sistema fora do ar | Sem resposta | Sem resposta |
| Goianorte | Registrada | Resposta online | 30/09 |
| Goiatins | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Guaraí | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Gurupi | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Ipueiras | Sistema fora do ar após cadastro | Cadastro burocrático | Sem resposta |
| Itacajá | Sistema fora do ar após cadastro | Cadastro burocrático | Sem resposta |
| Itaguatins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Itapiratins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Itaporã do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Jaú do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Juarina | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Lagoa da Confusão | Registrada | Resposta pelo sistema | 01/10 |
| Lagoa do Tocantins | Sistema fora do ar após cadastro | Cadastro burocrático | Sem resposta |
| Lajeado | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Lavandeira | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Lizarda | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Luzinópolis | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Marianópolis do Tocantins | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Mateiros | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Maurilândia do Tocantins | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Miracema do Tocantins | Registrada | Resposta completa | 09/10 |
| Miranorte | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Monte do Carmo | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Monte Santo do Tocantins | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Muricilândia | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Natividade | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Nazaré | Registrada | Resposta pelo sistema | 24/09 |

| Município | Status da demanda | Ocorrência | Data da resposta |
|------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Nova Olinda | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Nova Rosalândia | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Novo Acordo | Registrada | Sem acompanhamento | Sem resposta |
| Novo Alegre | Registrada | Sem acompanhamento | Sem resposta |
| Novo Jardim | Registrada | Sem acompanhamento | Sem resposta |
| Oliveira de Fátima | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Palmas | Registrada | Resposta completa | 02/10 |
| Palmeirante | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Palmeiras do Tocantins | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Palmeirópolis | Registrada | Resposta pelo sistema | 02/10 |
| Paraíso do Tocantins | Registrada | Resposta pelo sistema | 06/10 |
| Paraná | Registrada | Resposta pelo sistema | 30/09 |
| Pau d'Arco | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Pedro Afonso | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Peixe | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Pequizeiro | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Pindorama do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Piraquê | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Pium | Registrada | Sem acompanhamento | Sem resposta |
| Ponte Alta do Bom Jesus | Sistema fora do ar | Sem resposta | Sem resposta |
| Ponte Alta do Tocantins | Sistema fora do ar | Sem resposta | Sem resposta |
| Porto Alegre do Tocantins | Sistema fora do ar | Sem resposta | Sem resposta |
| Porto Nacional | Registrada | Cadastro burocrático | Sem resposta |
| Praia Norte | Sistema fora do ar após cadastro | Sem resposta | Sem resposta |
| Presidente Kennedy | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Pugmil | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Rekursolândia | Registrada | Resposta pelo sistema | 08/10 |
| Riachinho | Sistema fora do ar após cadastro | Sem resposta | Sem resposta |
| Rio da Conceição | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Rio dos Bois | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Rio Sono | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Sampaio | Registrada | Cadastro burocrático | Sem resposta |
| Sandolândia | Sistema fora do ar | Sem resposta | Sem resposta |
| Santa Fé do Araguaia | Registrada | Resposta pelo sistema | 27/09 |
| Santa Maria do Tocantins | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Santa Rita do Tocantins | Registrada | Resposta pelo sistema | 26/09 |
| Santa Rosa do Tocantins | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Santa Tereza do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Santa Terezinha do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| São Bento do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| São Félix do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| São Miguel do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| São Salvador do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| São Sebastião do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| São Valério da Natividade | Sistema fora do ar | Sem resposta | Sem resposta |
| Silvanópolis | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Sítio Novo do Tocantins | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Sucupira | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Taguatinga | Registrada | Resposta online | 01/10 |
| Taipas do Tocantins | Sistema inoperante | Sem resposta | Sem resposta |
| Talismã | Registrada | Resposta online | 03/10 |
| Tocantínia | Registrada | Resposta online | 02/10 |
| Tocantinópolis | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Tupirama | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Tupiratis | Registrada | Resposta inconclusiva | Sem resposta |

| Município | Status da demanda | Ocorrência | Data da resposta |
|------------------|--------------------------|-------------------|-------------------------|
| Wanderlândia | Registrada | Sem resposta | Sem resposta |
| Xambioá | Sistema fora do ar | Sem resposta | Sem resposta |

Fonte: elaboração própria.

A pesquisa empírica interpelando os ouvidores quanto às condições de estruturação do respectivo órgão serviu como instrumento de dupla checagem dos dados constantes nos sites das instituições. Pôde-se diagnosticar diversas realidades de sistemas: i) inoperante, ii) fora do ar após cadastro, iii) que não permitem o acompanhamento das demandas, iii) que embora indiquem o código da demanda, não confere o acesso a ela, iv) que exigem cadastro burocratizado prévio. Em paralelo a isso, foi possível visualizar as ouvidorias i) que conferiram uma resposta inconclusiva, ii) que não responderam e iii) que responderam, porém fora do prazo. Todos esses aspectos foram quantificados e serão analisados no capítulo reservado aos resultados da pesquisa.

Por ser um órgão de atendimento ao cidadão, é dever das ouvidorias contarem com uma ampla publicidade (transparência ativa) das suas informações. Mas não só. É fundamental que exista variados instrumentos de acesso e interpelação dos responsáveis (transparência passiva), permitindo aos cidadãos que provoquem a movimentação da administração pública. O encaminhamento de formulário pelos sistemas possibilitou conferir, de maneira efetiva, quem recebe e responde os pedidos de informação.

5.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS E LIMITES DA PESQUISA

Em face das informações a serem levantadas, foi dado um tratamento qualitativo às informações. Embora se trabalhe com indicadores em valores absolutos e relativos (ou seja, porcentagens), a essência do exame a ser realizado será conceitual. Por isso, a base quantitativa serviu apenas de referencial ao cunho eminentemente qualitativo da pesquisa. Os números e porcentagens subsidiaram as análises teóricas a serem feitas.

Nessas circunstâncias, nos casos que envolvem grande complexidade e que demanda um estudo total ou parcialmente descritivo, é ideal que haja um trabalho de base qualitativa (Minayo, 2006). No concernente ao objeto, este abrangeu aspectos não quantificáveis, sobretudo no tocante à evolução da administração pública e os seus efeitos sobre o controle social, bem como à criação e consolidação dos institutos de ouvidorias.

Ou seja, trabalhou-se com um universo que não pode ser inteiramente quantificado, vez que é envolto por significados, motivos, aspirações, crenças e valores (Minayo, 2006). Conforme indicado por Sampieri, Fernandez-Collado e Lucio (2006),

quando o trabalho envolve a elaboração de um conjunto de teorias, princípios e significados, a pesquisa adquire uma tipologia qualitativa.

A análise de dados foi o momento em que ocorreu a recapitulação das categorias desenvolvidas na pesquisa bibliográfica, aplicando-as de maneira concreta e específica sobre as informações obtidas na pesquisa documental (Minayo, 2007). Desse modo, houve uma integração e fechamento da bibliografia sobre a temática e a sua realidade empírica. É nesse momento que se procedeu à retomada do referencial teórico, tendo como propósito embasar as afirmações realizadas. Buscou-se identificar o que está por trás de um fenômeno aparente, de modo a apresentar, com profundidade, a realidade do objeto estudado (Creswell, 2010).

O exame qualitativo tornou-se valioso à proposta deste trabalho porque permitiu criar categorias de análise e proposições as quais municiarão o aperfeiçoamento das ouvidorias públicas brasileiras, tomando como referencial os municípios tocantinenses, em sua maioria de pequeno porte. Intentou-se, com isso, mapear dentro de um quadro concreto, de caráter regional, como se dá a estruturação desse instituto tão elementar ao direito fundamental de acesso à informação e participação social. Nessa perspectiva, o trabalho indicou eixos pelos quais esse instituto se torna mais eficiente dentro do seu potencial de interlocução com a sociedade civil.

As informações obtidas pelo levantamento de dados foram reduzidas a um universo de confirmação ou negação (opções binárias, sim ou não), de modo a gerar indicadores de ocorrência. Os múltiplos resultados mapearam o perfil de estruturação das ouvidorias públicas municipais, dando um panorama específico dos meios de suporte ao acesso à informação e ao direito à participação popular.

No concernente às limitações à técnica de pesquisa, trabalhou-se com a possibilidade de inexistirem dados conclusivos sobre determinados elementos pesquisados: por exemplo, na hipótese de a ouvidoria não possuir *site*. Uma situação como esta poderá ensejar a ausência de diversas outras informações das demais categorias, cuja inexistência dos dados, em uma leitura rápida, conduziria a um cenário inconclusivo (não é porque não possui endereço eletrônico que não exista ouvidoria ou que não exista os demais elementos de ouvidoria). Essa foi, sem dúvida, a maior limitação de pesquisa, dada a fragilidade das estruturas administrativas dos pequenos municípios.

No entanto, deve-se considerar que as ouvidorias são órgãos inteiramente vinculados e orientados ao público, o que lhe impulsiona, como atividade-fim, tornar-se o mais transparente possível. É seu dever disponibilizar-se ao público. Por isso, em uma

circunstância como esta, de ausência de dados, a falta de informação é sim, conclusiva, porque permite presumir que inexistente aquele elemento (por exemplo, de que serviria um canal de contato, pense-se o *Whatsapp* ou o *e-SIC*, sem que seja dado à população o conhecimento da sua existência?). Assim, embora se registre uma potencial limitação da técnica de pesquisa, importa admitir que este obstáculo é superado pelo próprio contexto do objeto pesquisado.

Esse conjunto de informações forneceram subsídios para trabalhar a questão pela perspectiva qualitativa. O estudo concreto quanto ao perfil de institucionalização da ouvidoria no âmbito das Prefeituras dos municípios tocantinenses nos seus múltiplos aspectos é apresentado no capítulo seguinte.

5.4 RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados desta pesquisa foram organizados em categorias analíticas predefinidas, alinhadas aos objetivos propostos, permitindo uma avaliação sistemática do perfil de institucionalização das ouvidorias públicas nos municípios tocantinenses. A análise seguiu um modelo qualitativo-descritivo, complementado por dados quantitativos que subsidiaram a interpretação dos fenômenos observados. A estruturação dos achados considerou três eixos principais: (i) a disponibilidade e acessibilidade dos canais de comunicação das ouvidorias, (ii) a conformidade normativa e estrutura orgânico-funcional desses órgãos, e (iii) a efetividade operacional no tratamento das demandas e no fomento ao controle social.

O primeiro eixo analisou a transparência ativa e passiva das ouvidorias, verificando a existência e funcionalidade de meios de contato tradicionais (telefone, e-mail, atendimento presencial) e digitais (sistemas e-SIC, redes sociais). Os dados demonstraram discrepâncias significativas entre os municípios, com maior eficiência nos centros urbanos e fragilidades em localidades menores. A ausência de portais atualizados ou sistemas inoperantes foi registrada como um obstáculo ao acesso à informação, comprometendo a finalidade institucional das ouvidorias.

O segundo eixo avaliou a institucionalização normativa e as condições de autonomia das ouvidorias, considerando aspectos como regulamentação legal, requisitos para investidura do ouvidor e garantias funcionais. Verificou-se que, embora alguns municípios apresentassem estruturas formalmente adequadas, a maioria carecia de dispositivos que assegurassem independência e eficácia, como mandatos fixos, critérios

técnicos para nomeação e mecanismos de proteção contra interferências político-partidárias.

Por fim, o terceiro eixo examinou a efetividade das ouvidorias, analisando a capacidade de resposta às demandas, a produção de relatórios gerenciais e a promoção de iniciativas de participação social. Em conjunto, esses dados apontam para a capacidade da própria ouvidoria de desmembrar sua atividade em elementos específicos mensuráveis, os quais, sendo quantificados, poderiam não somente expor ao público como expressão da transparência e incentivo à participação social, como também servir de plataforma de trabalho para o seu gradativo aperfeiçoamento enquanto instituição, buscando melhores indicadores a cada ano.

6 DISCUSSÃO E RESULTADOS DA PESQUISA

Apresenta-se uma análise detalhada dos achados empíricos que norteiam a compreensão da realidade das ouvidorias municipais no Tocantins. Essa etapa da pesquisa é crucial para diagnosticar os principais desafios enfrentados por essas instituições e identificar potencialidades que possam ser exploradas para seu aprimoramento. A investigação empírica não apenas evidencia lacunas estruturais e operacionais, mas também ilumina caminhos concretos para tornar as ouvidorias instrumentos mais eficazes de governança participativa e controle social.

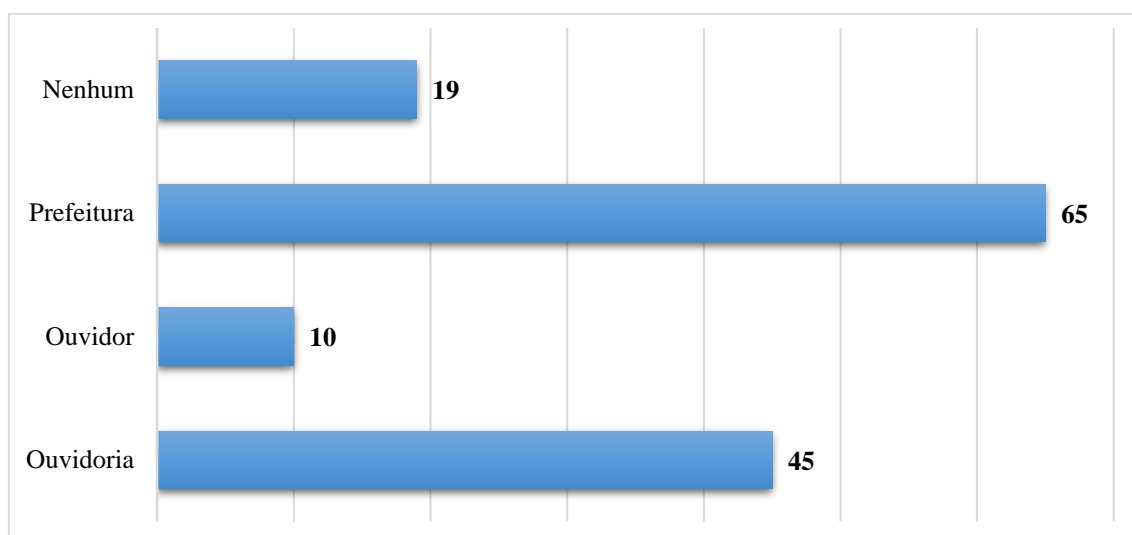
A relevância deste capítulo reside na sua capacidade de oferecer subsídios práticos e teóricos para o fortalecimento das ouvidorias como agentes de mediação entre o cidadão e o poder público. Ao traduzir dados coletados em propostas objetivas, os resultados desta pesquisa contribuem para o desenvolvimento de práticas administrativas mais transparentes, acessíveis e voltadas à satisfação das demandas da população. Assim, este capítulo desempenha um papel estratégico ao conectar as percepções e expectativas dos cidadãos com a atuação das ouvidorias, reforçando sua relevância como pilar de uma gestão pública democrática e eficiente.

Por meio da análise dos dados obtidos, este estudo avança na proposição de estratégias para superar as limitações observadas e maximizar o impacto das ouvidorias no fortalecimento das políticas públicas municipais. Este capítulo, portanto, não se limita a descrever a situação atual das ouvidorias, mas busca promover um debate fundamentado e inovador sobre seu papel no contexto do desenvolvimento regional e da administração pública no Tocantins.

6.1 MEIOS DE CONTATO DAS OUVIDORIAS

No primeiro contato estabelecido com as ouvidorias por meio dos seus e-mails, já foi possível identificar certos aspectos que apontam para a desestruturação das redes de contato deste setor, ao menos em termos de correspondências eletrônicas. A minoria dos órgãos possui um e-mail institucional (apenas 32%), sendo o restante do próprio ouvidor (7%), da prefeitura (47%) ou sem e-mail (14%), conforme indicado no gráfico 1:

Gráfico 1 – Perfil de e-mails disponibilizados pelas ouvidorias municipais do Tocantins no respectivo portal da transparência



Fonte: elaboração própria.

Esse cenário traduz algumas particularidades. No caso do uso do e-mail do ouvidor, a ouvidoria termina por estar vinculada a seu titular, de modo que a sua substituição pode ocasionar problemas no histórico das comunicações, bem como na necessidade de atualização cadastral, o que nem sempre ocorre em concomitância com a troca do seu ocupante.

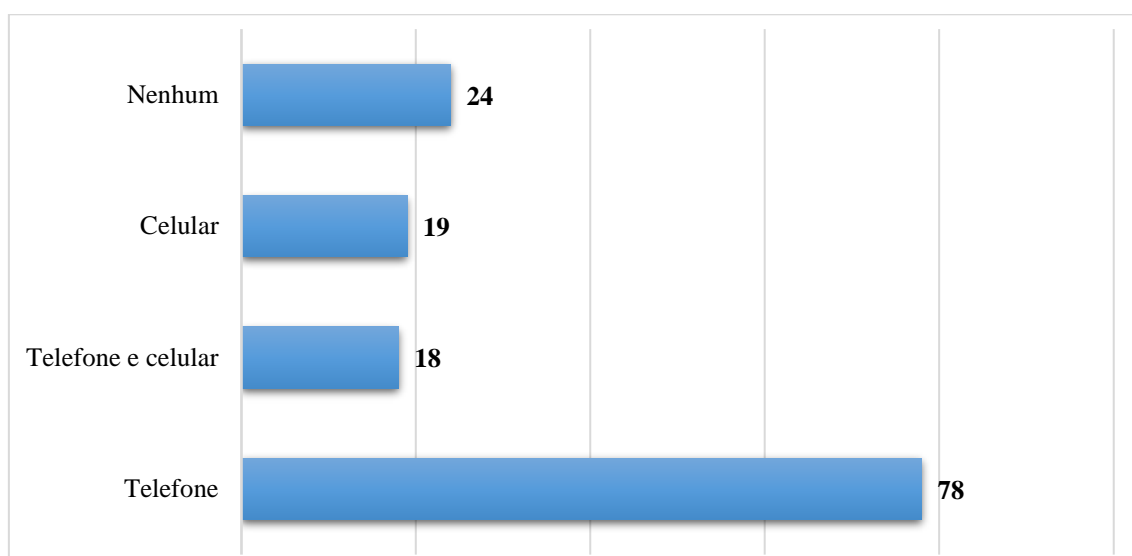
Na hipótese de uso do e-mail da prefeitura, perde-se uma autonomia deste órgão, com óbices a sua equidistância e independência funcional. Sendo um e-mail único para toda a estrutura do Executivo municipal, o cidadão não se sentirá livre para interpor queixas ou denúncias. Outrossim, será o próprio denunciado quem receberá as comunicações internamente, podendo controlar o seu fluxo desde a origem.

Outro aspecto a ser observado é a alta incidência de ouvidorias que não possuem telefone fixo, optando somente por contato de celular (14%). Essa opção vincula a

ouvidoria ao seu titular, com reflexos sobre a sua atuação em caso de substituição dos seus quadros. Ainda mais grave é o caso em que não há contato telefônico algum (17%).

Na ampla maioria dos casos (56%), observou-se que a ouvidoria possuía apenas o telefone fixo. As unidades que possuíam telefone fixo e celular abrangem um número bastante reduzido (13%). Os dados relativos aos contatos telefônicos foram inseridos no gráfico 2:

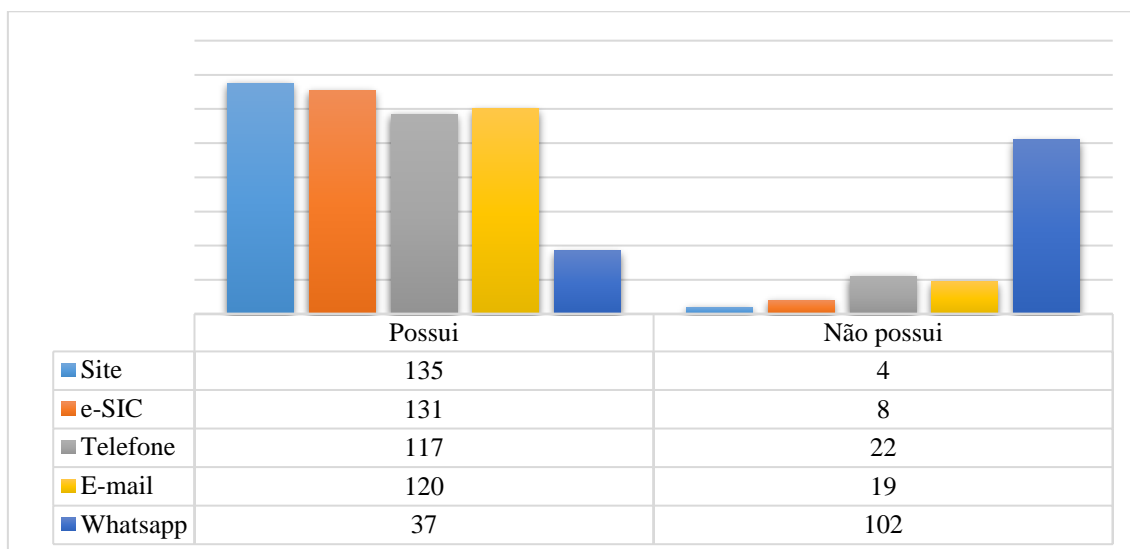
Gráfico 2 - Perfil de telefones de contato disponibilizados pelas ouvidorias municipais do Tocantins no respectivo portal da transparência



Fonte: elaboração própria.

De maneira mais ampla, efetuou-se pesquisa junto aos portais da transparência para identificar o grau de aderência das ouvidorias aos meios tradicionais de comunicação (site, programa próprio e telefone fixo). Nessa categoria foi incluído o aplicativo “Whatsapp” dado o seu uso consolidado no Brasil. Os dados foram apresentados no gráfico 3:

Gráfico 3 – Perfil de redes de contato disponibilizadas pelas ouvidorias municipais do Tocantins no respectivo portal da transparência



Fonte: elaboração própria⁴⁵.

Os quantitativos apurados apontam para a baixa aderência às formas digitais de comunicação, informação que se confirma nos gráficos seguintes. Nestes, é possível identificar que o lado tecnológico das ouvidorias se restringem ao próprio sistema (94%) e aos e-mails (83%), ferramenta de mensagens de consolidada utilização – muito embora já esteja em desuso para remessa de comunicados, sobretudo os de caráter informal. Números similares foram obtidos na utilização de telefone (85%) e de site (97%).

No concernente aos sites fora do ar, em todos os casos constava na página inicial o comunicado de que a suspensão do acesso decorria de cumprimento à medida eleitoral. Assim, nota-se uma interpretação equivocada da vedação ao uso dos meios de comunicação oficiais da prefeitura. Por óbvio, o portal da transparência não serve a um propósito publicitário, nem tampouco possui a dinâmica das ferramentas de comunicação – estas, sim, vedadas durante o pleito eleitoral. Desse modo, embora como expressão de cautela, quatro municípios (2%) obstaram o acesso à informação, inclusive a realização da presente pesquisa junto a seus respectivos portais da transparência.

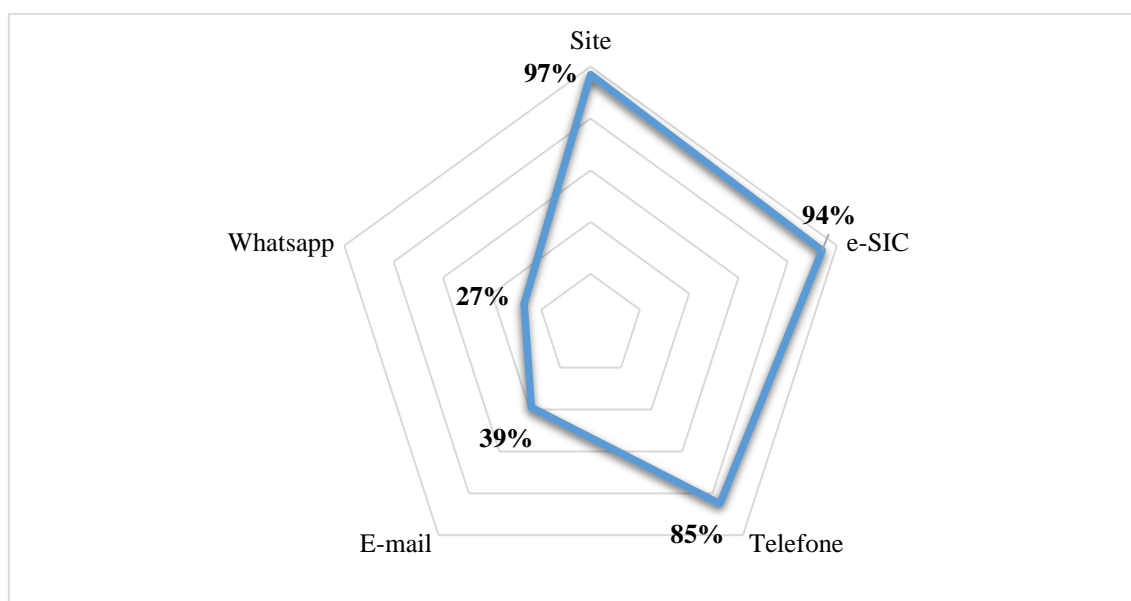
Por outro lado, o uso de *Whatsapp* como instrumento de comunicação é ainda pouco expressivo. Somente 27% dos municípios incorporaram essa ferramenta a seu rol de meios de comunicação, em que pese seja a via mais utilizada pela sociedade brasileira. Aplicativos como esse facilitam o acesso à ouvidoria devido às suas amplas

⁴⁵ O e-SIC é a sigla do Sistema Eletrônico ao Cidadão, desenvolvido pelo governo federal para atender aos comandos da Lei nº 12.527/2011.

funcionalidades ligadas à remessa de arquivos (captura de fotos e vídeos, envio de documentos, edição de mensagens, entre outros).

Todo esse cenário está ilustrado no gráfico 4, cujos dados apontam para a ampla margem de aperfeiçoamento das ouvidorias em seus meios de comunicação:

Gráfico 4 – Representatividade das redes de contato disponibilizadas pelas ouvidorias municipais do Tocantins no respectivo portal da transparência



Fonte: elaboração própria.

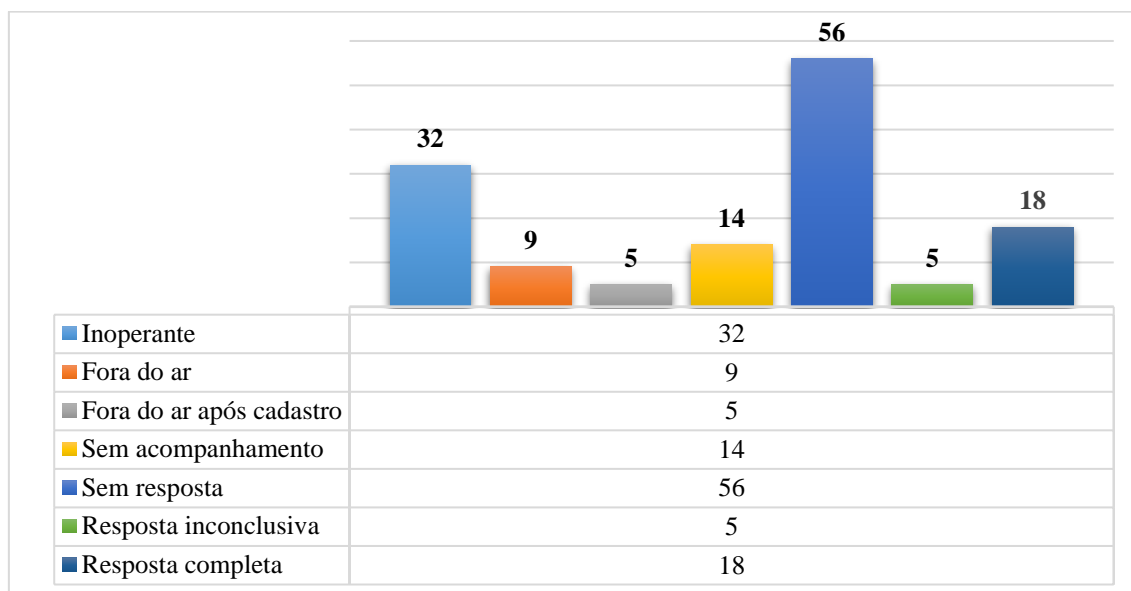
Registre-se ainda que a existência de meios de contato não significa, por si, que a comunicação é estabelecida de maneira adequada. O que a pesquisa pôde constatar por meio dos sites das ouvidorias municipais tocantinenses foi a presença ou não desses mecanismos.

Por outro lado, a fim de verificar o funcionamento dos canais, houve a remessa de e-mails (três tentativas) às ouvidorias. Apenas quatro responderam aos contatos (3%). Na ocasião, foi constatado ainda que doze endereços (8%) eram inexistentes. A informação foi fornecida pelo próprio programa (Gmail). Note-se, pois, que para além das ouvidorias que não possuem e-mail (14%), há as que informam um endereço inválido (9%), chegando a um cômputo total de 23%. Portanto, em 97% das ocorrências não houve resposta, seja porque o contato era inexistente (muito embora estivesse informado no site), ou porque não havia nenhuma informação do e-mail de contato ou informado de maneira incorreta (sem elementos necessários ao endereço eletrônico).

De modo similar, foram registradas demandas nos sistemas de ouvidoria para averiguar a performance destas ferramentas e, sobretudo, a disposição dos titulares deste

setor em responder às manifestações. Conforme descrito no capítulo anterior, remeteu-se o formulário em formato *word*, para ser preenchido pelos ouvidores. As ocorrências foram inseridas no gráfico 5:

Gráfico 5 - Perfil do funcionamento dos sistemas disponibilizados pelas ouvidorias municipais do Tocantins no respectivo portal da transparência



Fonte: elaboração própria.

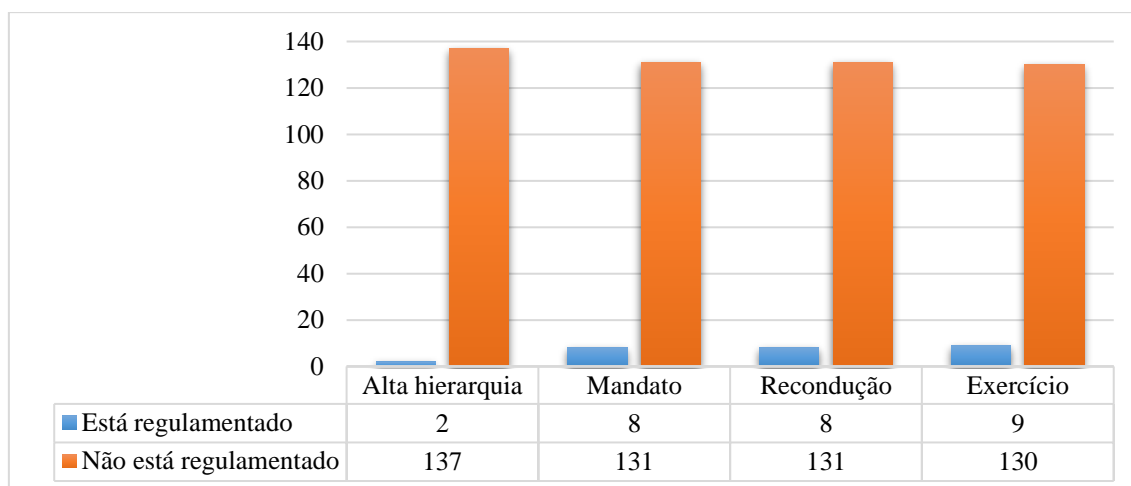
Houve um reduzido número (13%) de encaminhamentos adequados, ou seja, com a resposta às diversas categorias elencadas no documento. Os demais casos (45%) não tiveram o encaminhamento adequado, ou porque deram respostas inconclusivas (3%), ou porque não efetuaram resposta alguma (42%). As respostas inconclusivas foram: i) de que haviam respondido pelo e-mail, ii) de que solicitavam um documento editável, iii) de que não possuíam os dados ou iv) de que haviam recebido a manifestação, arquivando-a em seguida sem respondê-la.

Nos demais casos, o próprio sistema mostrou-se insuficiente a seu propósito (42%). Classificou-se como inoperante (23%) os casos em que o código de registro da demanda não correspondia a procedimento algum. Nesses casos, o sistema assinalava o número como inexistente. Igualmente grave se mostraram os sistemas fora do ar (6%) ou fora do ar após o registro da demanda (3%). Também foram constatados sistemas que não forneciam código de acompanhamento (10%), inviabilizando o controle dos encaminhamentos.

6.2 REGULAMENTAÇÃO LEGAL DO CARGO DE OUVIDOR

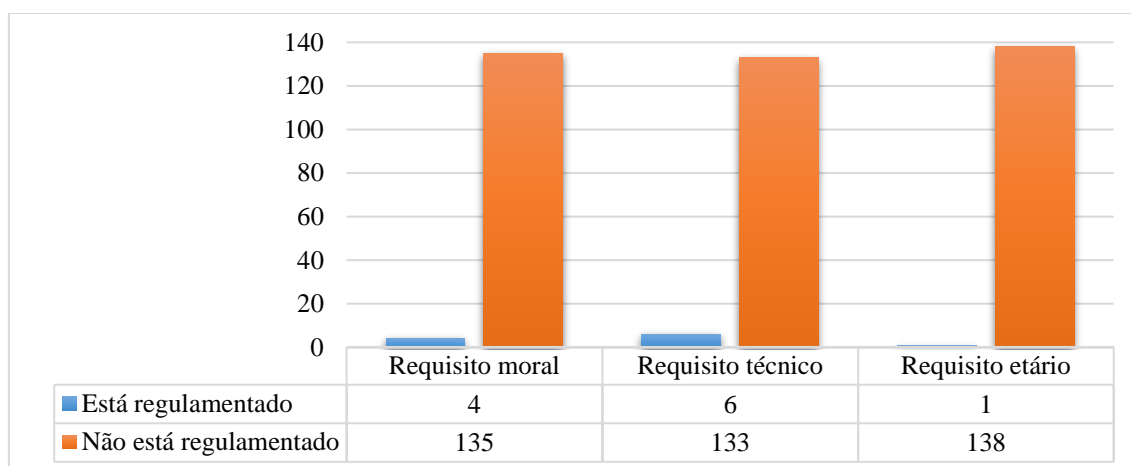
Outro aspecto examinado diz respeito ao grau normativo de regulamentação das ouvidorias públicas municipais. Nessa perspectiva, sendo a ouvidoria um setor especializado de defesa da informação ao cidadão, cujas funções reclamam um posicionamento bem mais ativo frente aos órgãos com os quais se relaciona, é elementar que o titular, bem como toda a estrutura desta instituição possua condições para sua autonomia. Os gráficos 6 e 7 apresentam os dados relativos ao quantitativo dos municípios que possuem regulamentados em lei específica, respectivamente, as condições de exercício da função pelo ouvidor e os requisitos para ocupação do cargo:

Gráfico 6 – Perfil da regulamentação das condições funcionais do titular da ouvidoria pelos municípios tocantinenses



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 7 – Perfil da regulamentação das condições pessoais do titular da ouvidoria pelos municípios tocantinenses



Fonte: elaboração própria.

A alta hierarquia corresponde à vinculação da ouvidoria à cadeia de comando. No Poder Executivo, esta instituição deverá estar relacionada diretamente ao prefeito, em alguns casos, inclusive, concedendo aos seus titulares o status de agente político, à semelhança dos demais secretários municipais. Apenas 1% das municipalidades reconhecem a ouvidoria como estratégica, vinculando-a diretamente ao Chefe do Executivo.

Outrossim, visando velar pela sua uma dinâmica e autonomia, somente 7% dos municípios regulamentam o modo de exercício das funções de ouvidoria e 6% conferem mandato ao titular e possibilidades de reeleição, dando-lhe maior autonomia funcional.

Como bem se nota, ainda não existe uma percepção da ouvidoria como uma instância relevante ao processo decisório, permanecendo em uma posição secundária dentro da hierarquia administrativa dos municípios. Em nenhum caso, porém, foi encontrada menção à ouvidoria na Lei Orgânica do Município. Somente onze municípios (8%) possuem leis municipais específicas sobre o assunto, o que, por si só, já aponta para a falta de prestígio dessa instituição junto aos vereadores locais. Não há uma preocupação em conferir-lhe maior estabilidade e previsibilidade estrutural.

A ausência de inscrição das normas relativas à ouvidoria em leis municipais confere ampla margem de ingerência dos governos locais sobre a configuração e funcionamento da ouvidoria. Além disso, a modelagem e definição da sua dinâmica ocorre sob a tutela única do Executivo, a quem, inclusive, cabe à ouvidoria servir como canal de controle. Isso reduz significativamente a sua legitimidade institucional.

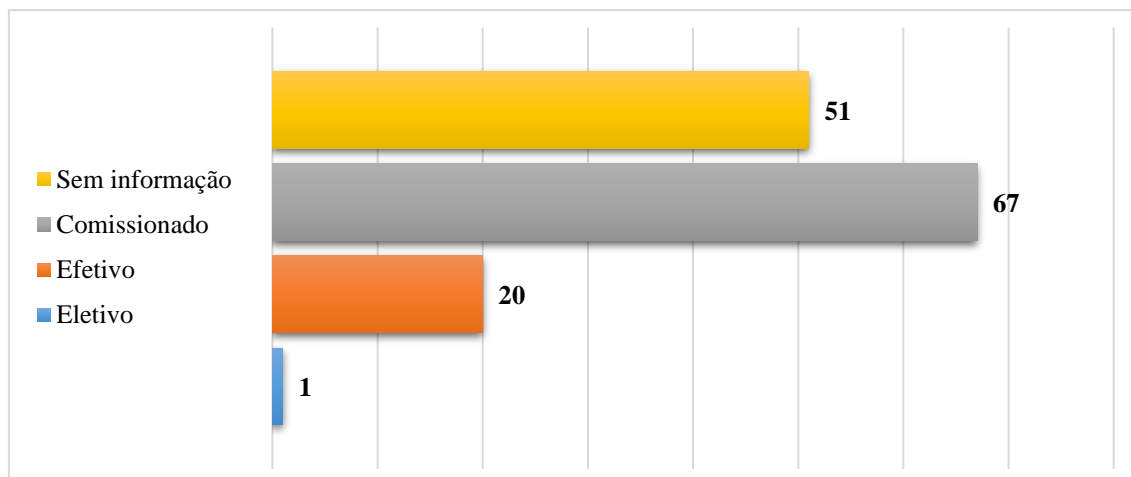
Denota-se, pois, que os agentes políticos municipais, tanto do Executivo quanto do Legislativo, enfrentam a prestação das políticas públicas de transparência passiva como de natureza governamental, e não de Estado. Em uma formatação de governo, o processo de desenho, implementação e execução das políticas permanece ao alvedrio da agenda política do grupo eleito, ainda que envolvam escolhas complexas. Por conseguinte, a sua estabilidade fica vinculada ao ciclo eleitoral, bem como aos limites da atividade político-partidário.

Por outro lado, os direitos fundamentais vinculados à transparência passiva do Estado e sua interface com a promoção da cidadania, bem como com a eficiência administrativa e a legitimidade decisória alcançada por meio da articulação da esfera política com a sociedade civil, indivíduos e demais organismos públicos reclamam um arranjo de Estado capaz de velar pelo grau de maturidade da informação pública, de maneira provocada (por meio da manifestação dos usuários, cidadãos e representantes) e

por iniciativa própria (mediante a realização de estudos e a emissão de relatórios de diagnóstico).

Outro aspecto avaliado diz respeito ao preenchimento das vagas de ouvidor. No gráfico 8 foram indicados os achados referentes ao vínculo do titular com a administração pública:

Gráfico 8 – Perfil da natureza do cargo do titular da ouvidoria nos municípios tocantinenses



Fonte: elaboração própria.

Assume-se como ideal que o ocupante tenha um vínculo estável com a administração, tanto como suporte à sua autonomia funcional quanto como meio para maior continuidade das atividades do setor. O preenchimento mediante cargos de provimento em comissão sujeitará a ouvidoria a uma maior ingerência externa, orgânica (nomeação e exoneração a qualquer tempo) e funcional (pressões). Essa é a realidade de 48% dos municípios, tendo apenas 15% com servidores efetivos neste posto.

Outrossim, foi interessante observar que o município de Mateiros indicou o próprio prefeito como ouvidor – provavelmente, uma impropriedade da informação contida no site. Outra inconsistência significativa encontrada abrangeu as 51 municipalidades (36%) que não apresentaram informações relativas ao seu ouvidor.

Com esse panorama, partiu-se para a pesquisa dos cargos dos titulares da ouvidoria, até mesmo como forma de apurar se estão alocados em um cargo próprio ou se exercem essa atividade com acúmulo de função. Os dados dos cargos foram inseridos no quadro 23:

Quadro 23 – Perfil dos cargos dos titulares da ouvidoria nos municípios tocantinenses

| Cargos dos agentes indicados como responsáveis pela ouvidoria | | |
|--|--|-----------------------------|
| Analista de controle interno | Chefe de TI | Diretor de Meio Ambiente |
| Assessor | Chefe do Almoxarifado | Diretor de Recursos Humanos |
| Assessor de comunicação | Coletor | Diretor Previdenciário |
| Assessor de Controle Interno | Controlador interno | Ouvidor |
| Assessor de gabinete | Coordenador | Pedagogo |
| Assessor técnico | Coordenador de auditoria | Prefeito |
| Assistente administrativo | Coordenador do Departamento de Compras | Pregoeiro |
| Assistente de Controle Interno | Coordenador do Fundo Municipal de Educação | Procurador |
| Auxiliar de serviços gerais | Digitador | Professor |
| Bibliotecário | Diretor Administrativo | Secretário Executivo |
| Chefe de Comissão de Licitação | Diretor de Cartografia | Técnico Administrativo |
| Chefe de departamento | Diretor de Comunicação | Técnico em informática |
| Chefe de Divisão de Projetos | Diretor de Finanças | Tutor educacional |
| Chefe de Gabinete | Diretor de Licitação | Técnico Administrativo |

Fonte: elaboração própria.

A variabilidade dos cargos chama atenção, não só pela disparidade de nomenclaturas e funções atreladas, como também pelo grau hierárquico. Por ser uma listagem com alta variação das ocorrências, optou-se por apenas registrar os casos sem levantar índices.

Nada obstante, dois aspectos se sobressaíram. Em somente onze casos o titular está no cargo de ouvidor, o que representa somente 8% dos municípios.

Outro dado observado foi o considerável quantitativo de municipalidades sem informações sobre o nome do titular ou sobre o respectivo cargo: 37 municípios não dão notícia de quem é o ouvidor (26%) e 51 municípios, muito embora registrem o nome do titular, não indicam o seu cargo (36%).

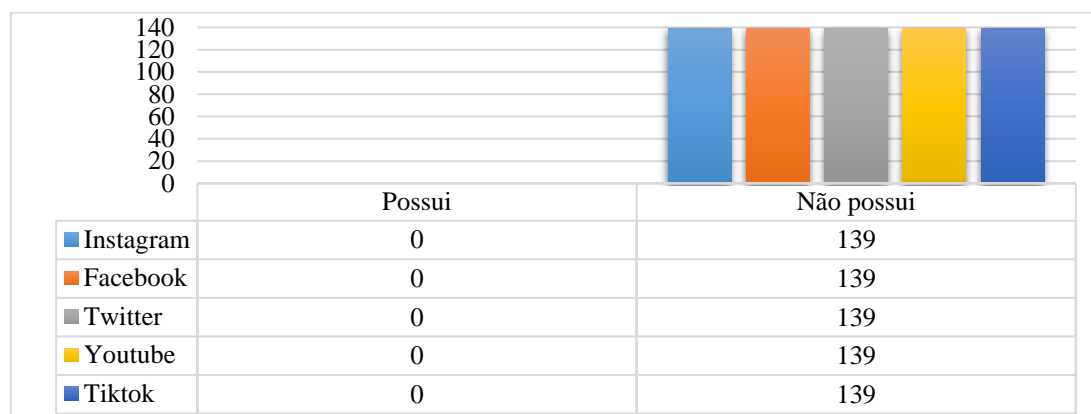
Em paralelo, procurou-se identificar também o tempo de permanência no cargo. No entanto, os dados são inconclusivos. Nos portais da transparência, há o registro da data de admissão no cargo, e não a assunção de funções. Por isso, não tendo a previsão do cargo de ouvidor no plano de carreiras da administração local, nem tampouco a ouvidoria sendo um setor ou órgão específico, o dado não possibilita identificar o início do responsável no posto ou na lotação. Ainda assim, em que pese as informações colhidas não sejam conclusivas, esse já é um achado da pesquisa, um aspecto a ser aperfeiçoado nas informações funcionais dos servidores.

6.3 PRODUÇÃO DE CONTEÚDO, FOMENTO AO CONTROLE SOCIAL E DIVULGAÇÃO DE RESULTADOS

Outro eixo de análise diz respeito à produção de conteúdo pelas ouvidorias para divulgação à população dos seus trabalhos e, em paralelo, fomentando a participação social, que, conseqüentemente, lhe gerará maior atividade e presença nos processos decisórios. Trata-se de promover medidas articuladas de publicidade e capacitação quanto às possibilidades de controle social, situando a ouvidoria dentro do imaginário popular dando notícia da sua existência e importância.

Dentro dessa categoria foram inseridos tantos os canais de produção e divulgação de conteúdo, como Youtube, Tiktok, Instagram, como redes sociais como Facebook e X (antigo Twitter). Os dados relativos a essas plataformas foram inseridos no gráfico 9:

Gráfico 9 – Perfil das redes sociais e meios digitais de produção de conteúdo sobre as atividades das ouvidorias municipais tocantinenses



Fonte: elaboração própria.

Essas informações são relevantes para diagnosticar a ausência de incorporação de instrumentos tecnológicos nas dinâmicas laborais das ouvidorias com a sociedade. Embora sejam as redes sociais com maior alcance, passa despercebido para a administração pública a possibilidade de instrumentalização desses mecanismos em seu favor. Arelado a cada uma dessas ferramentas haveria uma gama de possibilidades de interações através de conteúdos diversos, como vídeos curtos ou longos, fotos/cards, enquetes, *lives*, entre outros.

Além disso, cumpre assinalar que esses instrumentos servem também como canal de comunicação para o oferecimento de demandas (não apenas denúncias, mas elogios, críticas, sugestões). É, portanto, mais um ambiente para legitimação da ouvidoria frente à sociedade.

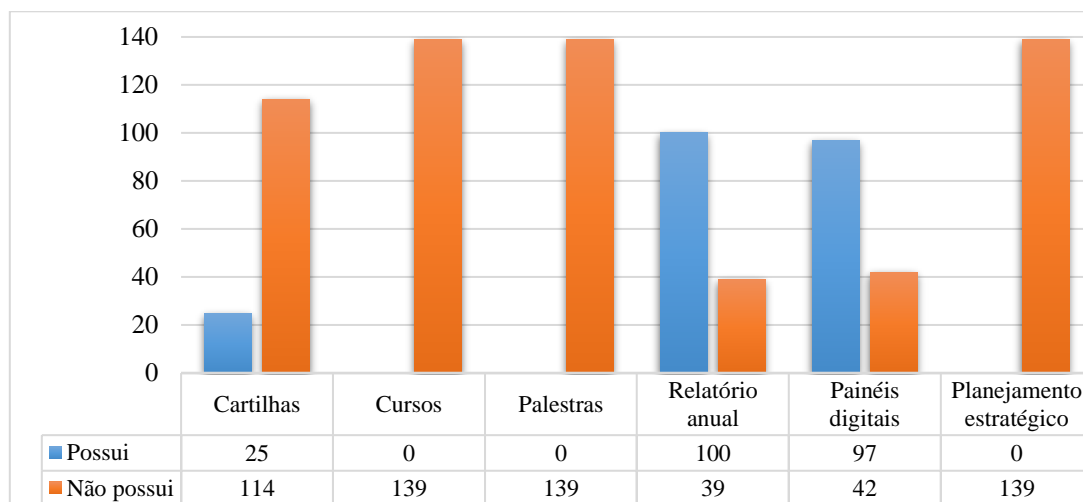
No contexto do diagnóstico das ouvidorias públicas dos municípios do Tocantins e de seu aprimoramento, as redes sociais (Instagram, YouTube, Twitter, TikTok) se apresentam como ferramentas estratégicas para transformar a interação entre ouvidorias e a população. Essas plataformas não apenas ampliam a visibilidade das ouvidorias, mas também criam espaços de comunicação informal, que podem ser utilizados para aferir o índice de satisfação social com as políticas públicas municipais. Essa conexão é essencial para transformar as ouvidorias em agentes de mudança, alinhando as políticas públicas às demandas da sociedade.

Nesse viés, outro aspecto a ser destacado é a mudança de perfil da linguagem da sociedade pós-moderna. A linguagem contemporânea das redes sociais, caracterizada por sua agilidade, concisão, simbolismo e forte apelo visual, reflete uma comunicação que prioriza a instantaneidade e a acessibilidade. *Emojis*, *memes* e vídeos curtos tornam-se ferramentas universais de expressão, permitindo que ideias complexas sejam traduzidas em formatos simples e compartilháveis. Dentro de um contexto de baixa instrução formal da população, como ocorre no estado do Tocantins, a produção de conteúdo por meio das redes sociais tem potencial para superar as barreiras culturais.

Essa transformação modifica a maneira como as pessoas interagem, moldando relações mais rápidas, mas também mais superficiais, com mensagens que privilegiam o impacto imediato em detrimento da profundidade reflexiva. Essas modificações têm implicações significativas para a dinâmica entre governo e sociedade. A fluidez identitária e a mobilidade discursiva dos cidadãos podem intensificar demandas por representatividade e respostas rápidas, desafiando estruturas institucionais tradicionais a se adaptarem a um diálogo mais horizontal, mas também mais volátil. Isso redefine o espaço público, abrindo-o a engajamentos rápidos, identidades fluídas e polarizações intensas.

Seguindo com a pesquisa quanto à comunicação governamental das ouvidorias e a sua busca por promover o controle social, procurou-se identificar se as administrações locais elaboravam documentos didáticos, governamentais, cursos ou apresentações sobre esta instituição. Esses dados foram inseridos no gráfico 10:

Gráfico 10 – Perfil dos instrumentos tradicionais de produção de conteúdo e divulgação das atividades das ouvidorias municipais no Tocantins



Fonte: elaboração própria.

Não foram identificados quaisquer palestras ou cursos realizados diretamente pela ouvidoria, seja internamente no Executivo, seja para a sociedade. Esses dados robustecem os contidos no gráfico anterior alusivo às redes sociais, traduzindo a falta de consciência para o papel legitimador dos conteúdos gerados pela ouvidoria, seja ele informativo ou pedagógico.

Esses fatores estão bem expressos no índice relativo à inexistência de um planejamento estratégico da instituição. Observa-se uma desarticulação dos múltiplos instrumentos, o que seria suprido por um bom planejamento com a mensuração de resultados.

Mesmo no tocante aos relatórios anuais, observa-se que estes são gerados automaticamente pelo próprio sistema. Não há, pois, um tratamento dos dados. Isso realmente minora a importância do relatório, vez que o reduz a um mero boletim.

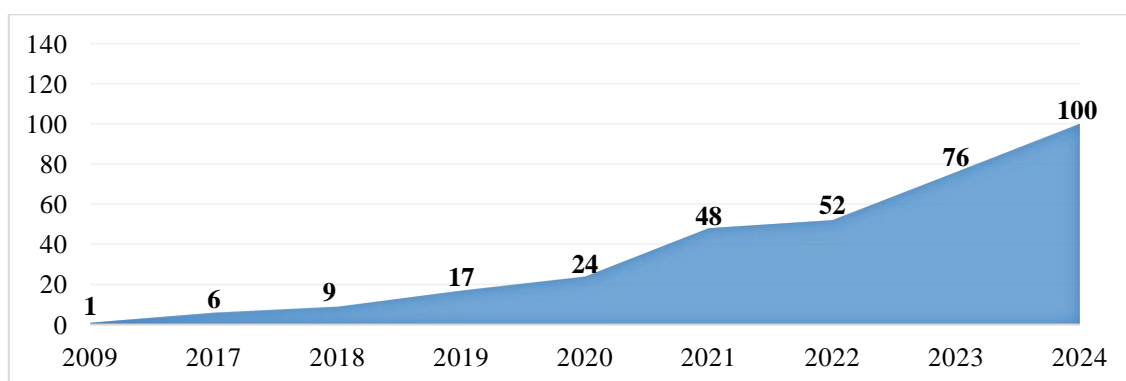
Desse modo, muito embora tenha se constatado que 72% dos municípios disponibilizavam ao público externo a possibilidade de gerarem relatórios, o conteúdo desse documento não abrange a profundidade necessária. Esse documento deveria contextualizar as informações dentro de categorias construídas mediante um estudo metodológico claro, bem como correlacionando os dados com os objetivos de médio e longo prazo.

Sem esse tratamento de dados, os painéis digitais ficam prejudicados. Nos portais da transparência em que foram encontrados (69%), as informações eram simplificadas. Apresentava-se, tão somente, dados brutos, tais como número e tipos de manifestações

dos usuários, sem desdobrar esses elementos em aspectos correlatos, conforme se verá à frente neste trabalho.

Nesse ambiente, buscou-se identificar a data de origem de elaboração dos relatórios. O propósito era identificar a partir de quando existiu uma maior consciência quanto ao dever de transparência da ouvidoria, e especialmente dela, para com o público externo. Os dados foram inseridos no gráfico 11:

Gráfico 11 – Evolução do número de ouvidorias públicas com relatórios anuais nos municípios do Estado do Tocantins



Fonte: elaboração própria.

É interessante observar que o aumento no número de ouvidorias que elaboram relatórios anuais ocorreu sobretudo no período pandêmico (2020 a 2022) e pós-pandêmico (2023 e 2024). Como estes documentos são gerados automaticamente pelo sistema, ou seja, como compreendem a mera consolidação dos dados, pode-se concluir que esse crescimento decorreu da maior digitalização das organizações, com reflexo sobre a ouvidoria.

Em um primeiro olhar, pode-se concluir que esse achado representa um avanço relevante, sobretudo pelo seu resultado: as ouvidorias passaram a dispor de um sistema que possibilita ao usuário conferir o andamento dos trabalhos desta importante instituição. Por outro lado, dada a baixa profundidade dos relatórios, conforme se verá nos gráficos seguintes, percebe-se que não houve ganhos significativos ao controle social, nem tampouco um progresso no papel das ouvidorias dentro da esfera governamental. Com isso, é possível notar que o crescimento do número de ouvidorias com relatórios anuais não se traduz em um maior grau de profissionalização.

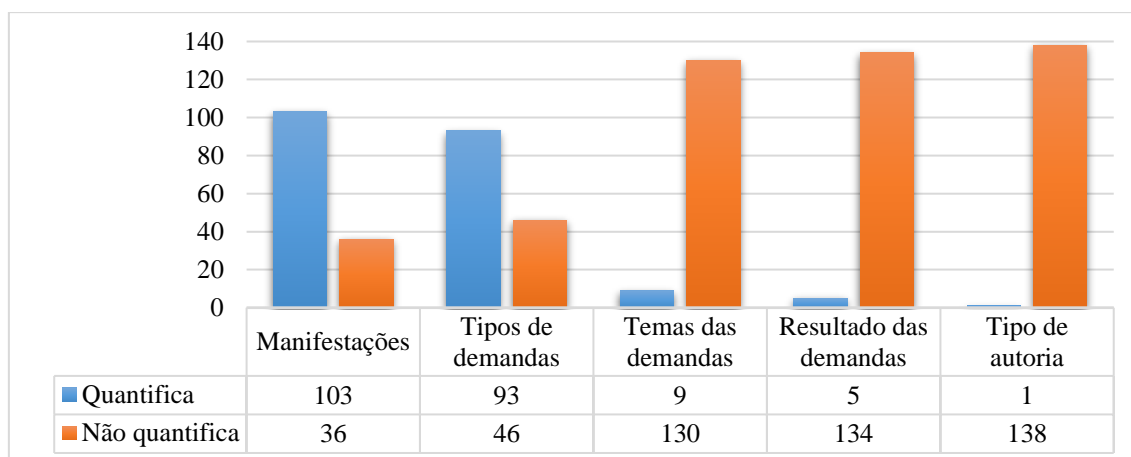
Ao documentar e divulgar suas atividades, essas instituições reforçam a *accountability*, permitindo que gestores públicos e cidadãos acompanhem de maneira mais clara e objetiva a atuação das ouvidorias. Contudo, fosse verdadeira essa

mentalidade, esse indicador estaria atrelado à outras circunstâncias, como a busca por aprimorar as categorias e metodologias de levantamento de dados.

A produção de relatórios anuais mostra a busca das ouvidorias por dados objetivos sobre sua atuação. Essa quantificação permite que as instituições avaliem sua própria performance, identificando gargalos, padrões de manifestações e áreas que necessitam de atenção. Conforme se verá à frente, os números de informações dos relatórios são rudimentares, sem um tratamento de dados ou mesmo sem um alinhamento com práticas de governança (planejamento de longo prazo quanto aos resultados a serem alcançados).

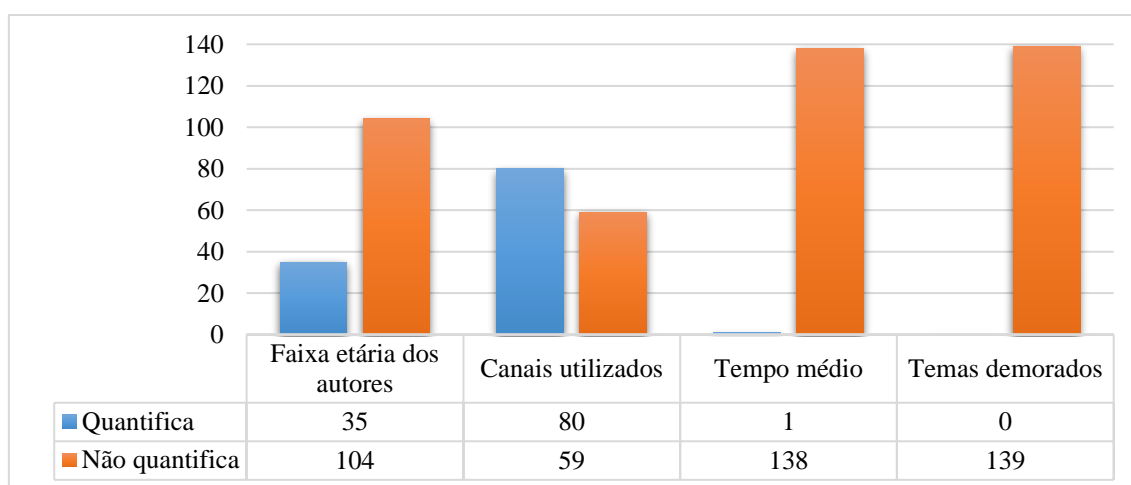
Os gráficos 12 e 13 apresentam os indicadores encontrados relativos ao conteúdo dos relatórios anuais, que demonstram esse cenário crítico:

Gráfico 12 – Perfil dos relatórios anuais no tocante às ouvidorias que levantam dados das manifestações



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 13 – Perfil dos relatórios anuais no tocante às ouvidorias que levantam dados das manifestações dos usuários



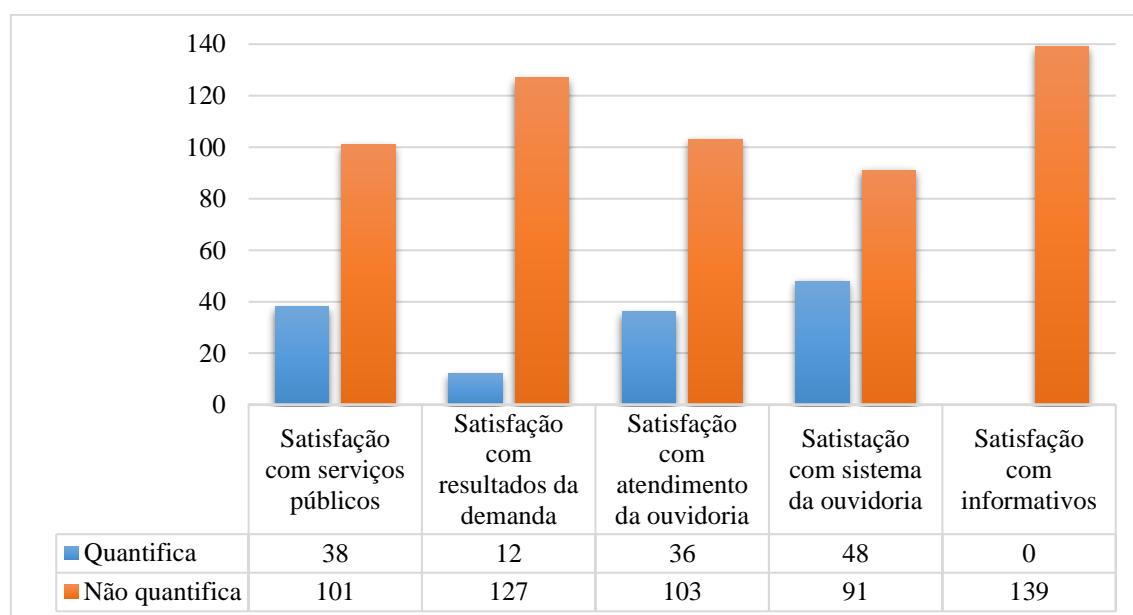
Fonte: elaboração própria.

De maneira sucinta, atualmente os documentos gerados indicam apenas o número de manifestações totais no período (75%), o tipo das demandas (se foi um elogio, reclamação, denúncia, sugestão ou pedido de informação) (67%), os canais utilizados (57%) e, alguns, a faixa etária dos autores (26%). Esses números apontam para a possibilidade de aperfeiçoamento da atividade de levantamento e tratamento de dados pela ouvidoria, à semelhança do que já apontavam os achados anteriores.

Outro aspecto analisado abrange a oitiva dos usuários quanto à satisfação em relação aos diversos fatores relacionados às atividades de ouvidoria. Entende-se que por ser um canal de contato com a sociedade, a aferição das percepções subjetivas dos indivíduos é um dos horizontes de atuação, seja para medir o próprio desempenho, seja para mensurar a assimilação do público quanto às múltiplas políticas públicas.

Os dados alusivos ao índice de municípios que realizam tais oitivas foram inseridos no gráfico 14:

Gráfico 14 – Perfil dos relatórios anuais no tocante às ouvidorias que levantam dados da satisfação dos usuários



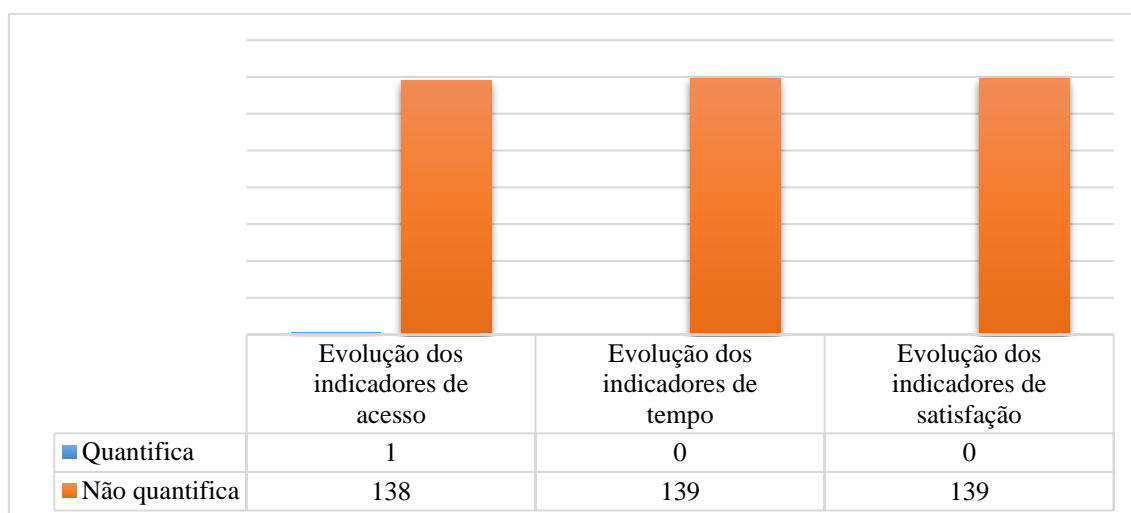
Fonte: elaboração própria.

Os números mais expressivos dizem respeito ao levantamento da satisfação com o próprio sistema de ouvidoria (35%), com o atendimento da ouvidoria (26%) e com os serviços públicos de maneira geral (28%). Ainda assim, são índices bastante tímidos frente à totalidade.

Outro aspecto ainda deficitário no tocante às informações de ouvidoria diz respeito à evolução dos indicadores. Nenhuma ouvidoria apresentou um cenário

consistente de acompanhamento dos seus números, bem como, por não o fazer, também fica impossibilitada de divulgar ao público. Em nenhum dos portais da transparência ou nos relatórios anuais houve a apresentação das margens históricas, conforme indicado no gráfico 15:

Gráfico 15 – Perfil dos relatórios anuais no tocante às ouvidorias que levantam dados relativos à evolução dos indicadores internos



Fonte: elaboração própria.

Com base nos dados da pesquisa e no contexto das ouvidorias tocantinas, observa-se que sua efetividade está diretamente relacionada à capacidade de comunicar-se com a sociedade e demonstrar transparência. Estratégias de disseminação de informações por meio de redes sociais, relatórios anuais, painéis digitais e cartilhas explicativas são fundamentais para superar desafios estruturais e culturais, além de potencializar o controle social.

A ausência de uma política de produção de conteúdo termina por perpetuar o cenário de desconhecimento quanto às atividades deste setor, bem como uma desatenção interna da administração para a sua importância. Perde-se importantes oportunidades de interação com o público externo, as quais, se implementadas, formariam redes de contato formais e informais.

As redes sociais possibilitam esse diálogo direto e contínuo com os cidadãos, rompendo com as barreiras tradicionais de acesso às ouvidorias. Por meio de comentários, enquetes, vídeos interativos e transmissões ao vivo, as plataformas oferecem um ambiente informal e acessível, onde a população se sente à vontade para compartilhar suas opiniões. Do seu uso é possível obter *feedbacks* espontâneos (respostas imediatas e naturais), uma discussão aberta (debates não burocratizados sobre políticas públicas, revelando o

sentimento da população) e engajamento em tempo real (percepção social instantânea). O monitoramento desses dados permite identificar tendências, demandas urgentes e pontos críticos nos serviços públicos, alimentando um processo contínuo de planejamento e correção de decisões.

Dentro desse panorama, utilizando essas ferramentas, as ouvidorias podem criar comunidades virtuais em torno de temas específicos. Nesses espaços, os cidadãos podem compartilhar experiências pessoais, a serem enfrentados como apontamentos críticos que ampliarão a base de informações para análise da administração pública.

Outro aspecto decisivo na construção desses espaços de escuta ativa diz respeito à humanização desta instituição. Ao abrir-se a *feedbacks* informais, a equipe de ouvidoria se apresenta para o público como uma parceira das aflições e das demandas da sociedade. Os ciclos de retornos se tornam mais constantes, vez que não estarão vinculados aos instrumentos burocráticos tradicionais.

Outrossim, criando canais mais dinâmicos de contato, a ouvidoria pode responder publicamente a comentários e sugestões, demonstrando reconhecimento e respeito com os usuários. Além disso, poderá sinalizar prioridades, valorizando as opiniões externas. Com isso, a ouvidoria se torna um agente importante na capacitação dos cidadãos fomentando o monitoramento social das políticas públicas.

6.4 COMPARATIVO DOS INDICADORES DOS MUNICÍPIOS COM LEIS COM A MÉDIA GERAL

O quadro 24 traz uma listagem das municipalidades que possuem tais leis, que serão objeto de apreciação detalhada nos demonstrativos seguintes. É interessante observar que apenas dois municípios estão entre os maiores (Guaraí) ou menores (Sucupira) municípios tocantinenses. Isso aponta para a ausência de correlação entre o porte do município e uma maior suposta tendência a ter uma ouvidoria mais regulamentada.

Pelo contrário, todos os municípios listados abaixo possuem população próxima dos 10 mil habitantes, situando-os no rol de pequenos municípios brasileiros. Assim, contrário ao que a intuição poderia indicar, os municípios locais com maior expressividade (Palmas, Araguaína, Gurupi, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins) não figuram na lista das administrações que avançaram na regulamentação da sua ouvidoria, a despeito do seu tamanho:

Quadro 24 – Municípios tocaninenses que possuem lei específica regulamentando as suas ouvidorias públicas

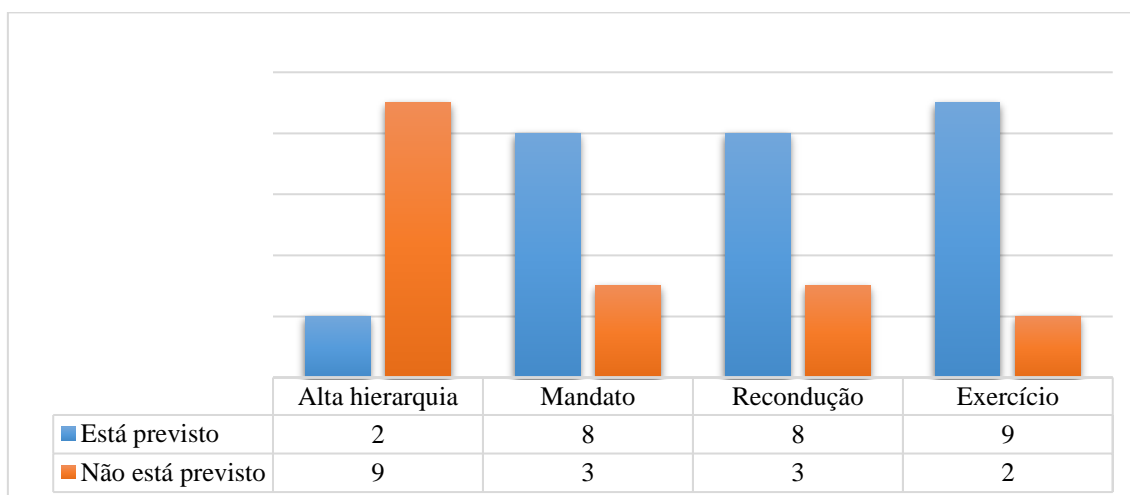
| Município | Ato normativo municipal | Tamanho populacional (hab.) | Ano de promulgação |
|--------------------------|----------------------------|-----------------------------|--------------------|
| Aliança do Tocantins | Lei Municipal nº 699/2022 | 5.147 | 2022 |
| Ananás | Lei Municipal nº 649/2022 | 9.865 | 2022 |
| Arraias | Lei Municipal nº 1058/2021 | 11.551 | 2021 |
| Dois Irmãos do Tocantins | Lei Municipal nº 655/2023 | 7.185 | 2023 |
| Fortaleza do Tabocão | Lei Municipal nº 10/2022 | 2.615 | 2022 |
| Goianorte | Lei Municipal nº 216/2024 | 4.738 | 2024 |
| Guaraí | Lei Municipal nº 779/2022 | 25.642 | 2022 |
| Jaú do Tocantins | Lei Municipal nº 496/2024 | 3.761 | 2024 |
| Lizarda | Lei Municipal nº 175/2024 | 3.725 | 2024 |
| Rio dos Bois | Lei Municipal nº 01/2024 | 2.738 | 2024 |
| Sucupira | Lei Municipal nº 169/2023 | 1.946 | 2023 |

Fonte: elaboração própria baseado em Brasil (2023).

Um primeiro diagnóstico possível é a proximidade da data de vigência das aludidas leis. Isso aponta para o fato de que a ouvidoria é um tema que, dentre os municípios que lhe conferiram algum grau de atenção normativa, o fizeram bem recentemente.

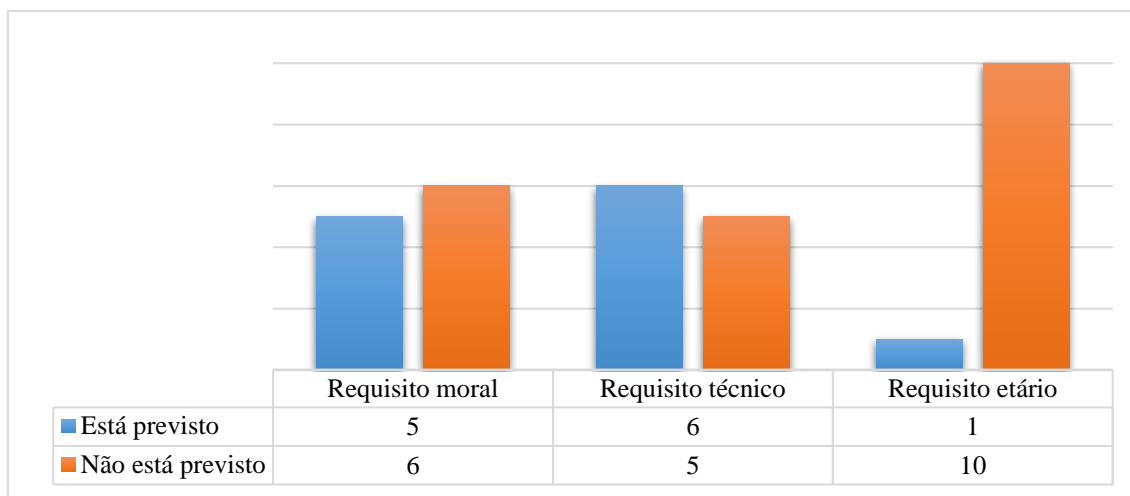
Todavia, a existência de diplomas legais pouco diz a respeito das categorias que poderão estar regulamentadas, menos ainda sobre a qualidade da ouvidoria. Por isso, convém observar se estes comandos abrangem as múltiplas dimensões estruturantes das ouvidorias. Para tanto, realizou-se o estudo de tais leis, inserindo-se o resultado nos gráficos 16 e 17, que, em conjunto, apresentam o cenário geral dos regramentos locais:

Gráfico 16 – Perfil da regulamentação das condições funcionais do titular da ouvidoria pelos municípios tocaninenses que possuem lei específica sobre o tema



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 17 – Perfil da regulamentação das condições pessoais do titular da ouvidoria pelos municípios tocantinenses que possuem lei específica sobre o tema



Fonte: elaboração própria.

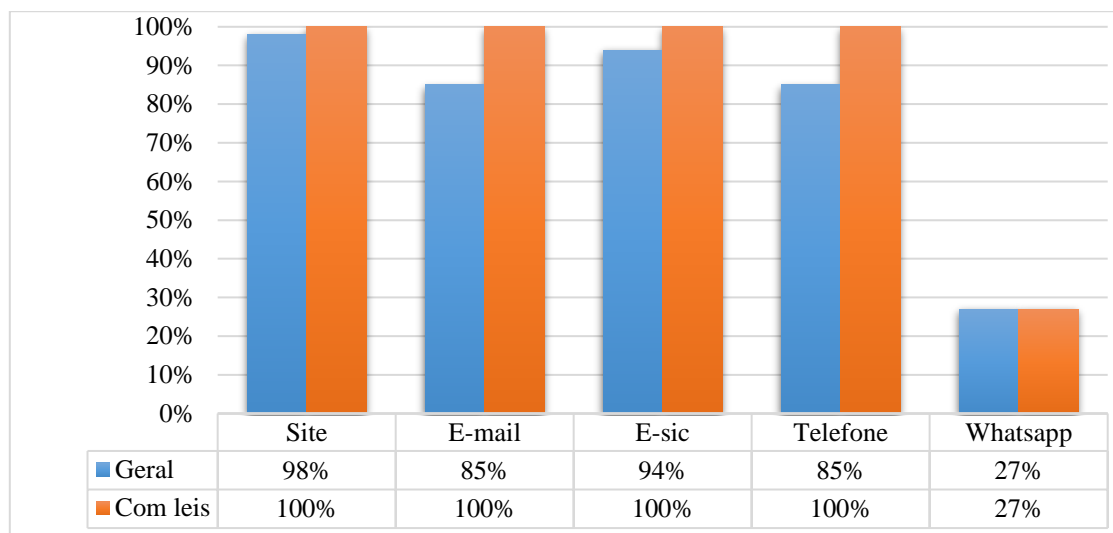
Aqui é realizado um recorte apenas com os municípios que possuem regramentos específicos. Tomando-se como amostra total apenas os onze municípios com leis, a representatividade de cada categoria toma outra dimensão. O pensamento passa a estar parametrizado somente nas municipalidades que já possuíram consciência legislativa e deram atenção a esta temática. Nesse reduzido grupo, 18% entendeu ser relevante conferir alta hierarquia às ouvidorias vinculando-a diretamente ao Chefe do Executivo, 72% conferiram mandato ao titular, 81% delimitaram o modo de exercício da função, 45% exigiram requisitos morais para o preenchimento da vaga, 54% a cingiram à formação e experiência técnica e 9% entenderam relevante prescrever uma idade mínima para o cargo.

Por si só, esses elementos podem servir como indícios de uma melhor estruturação das ouvidorias. No entanto, são aspectos meramente normativos. Para além desses elementos, é fundamental encontrar outros que mensurem de maneira mais precisa se as ouvidorias que possuíram uma regulamentação dispõem de uma organicidade maior. Para tanto, fez-se a segmentação dos municípios com leis e foram levantados os indicadores relativos a este grupo. Em seguida, os dados foram inseridos em gráficos comparativos com os dados da média geral das demais municipalidades do estado do Tocantins.

As categorias selecionadas para compor essa comparação foram as que apresentavam algum número (as categorias zeradas impossibilitariam a confrontação, por isso foram excluídas). Realizou-se uma comparação dos eixos: i) canais de comunicação,

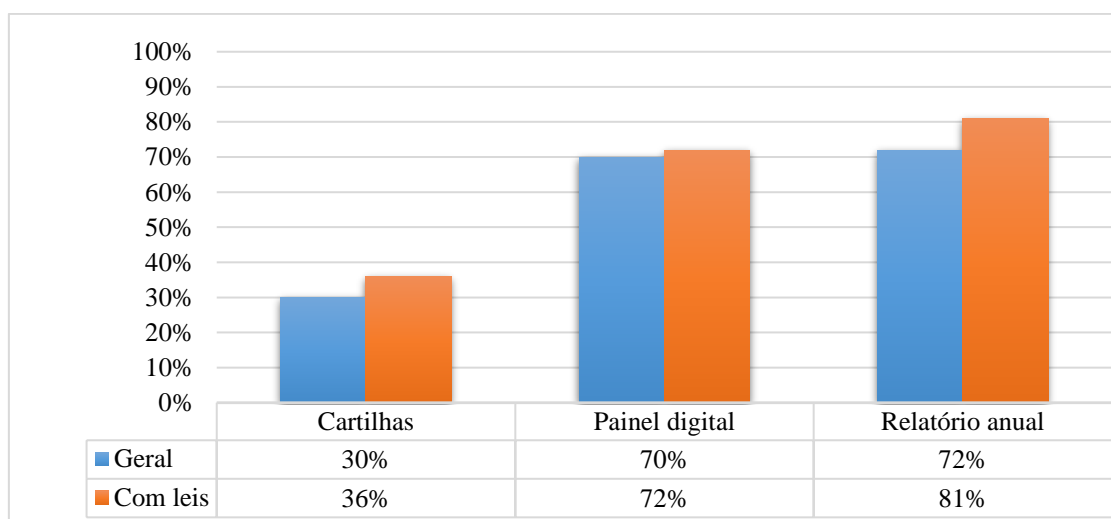
ii) produção de conteúdo, iii) abrangência dos relatórios anuais e iv) aferição da satisfação do público, conforme indicado nos gráficos 18, 19, 20 e 21:

Gráfico 18 – Comparativo dos indicadores das ouvidorias regulamentadas com a média geral do estado no tocante às redes de contato disponibilizadas no respectivo portal da transparência



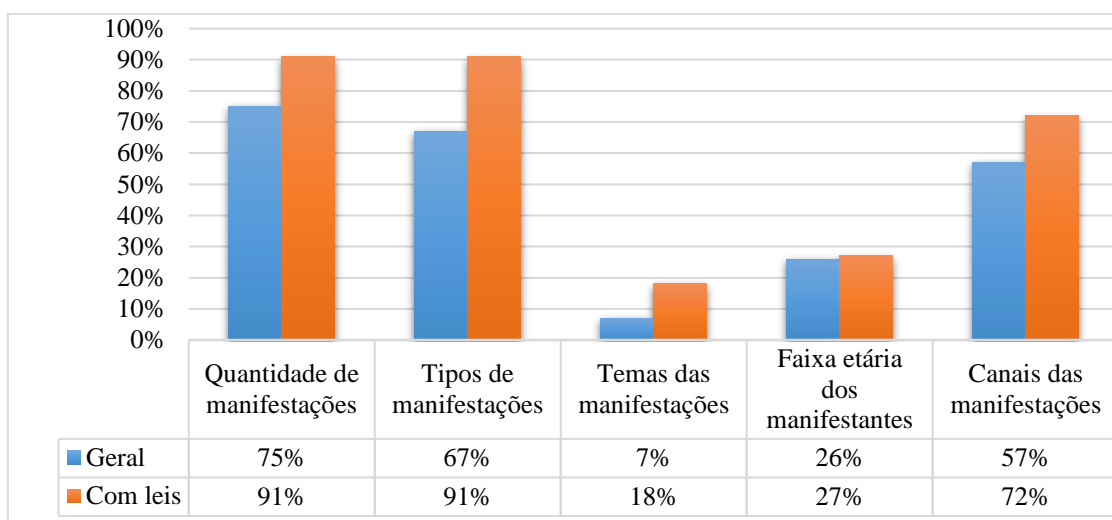
Fonte: elaboração própria.

Gráfico 19 – Comparativo dos indicadores das ouvidorias regulamentadas com a média geral do estado no tocante aos instrumentos tradicionais de produção de conteúdo e de divulgação das suas atividades no respectivo portal da transparência



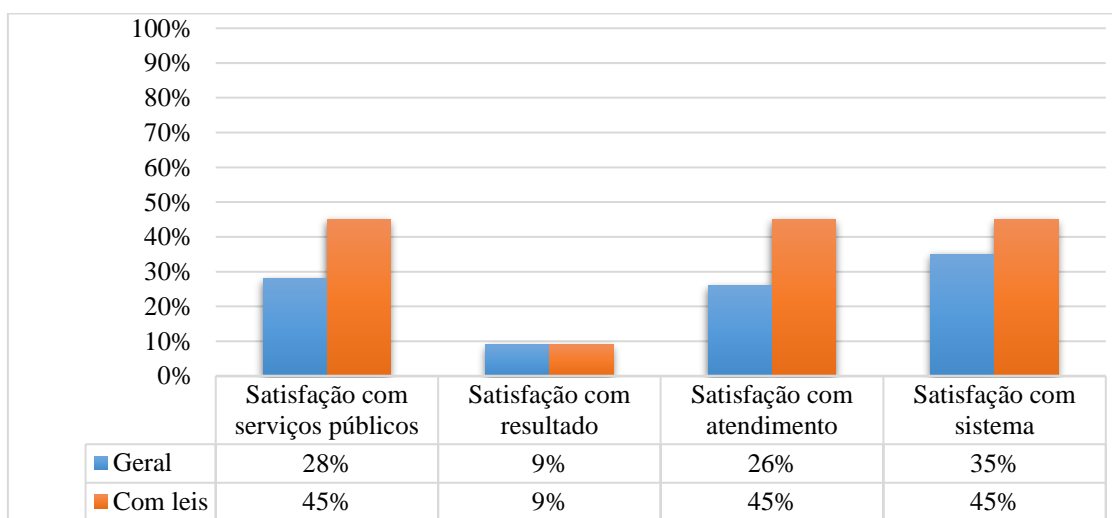
Fonte: elaboração própria.

Gráfico 20 – Comparativo dos indicadores das ouvidorias regulamentadas com a média geral do estado no tocante aos relatórios anuais com dados das manifestações dos usuários



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 21 – Comparativo dos indicadores das ouvidorias regulamentadas com a média geral do estado no tocante aos relatórios anuais com dados da satisfação dos usuários



Fonte: elaboração própria.

Os dados obtidos assinalam a baixa variação do cenário encontrado nas ouvidorias sem regulamentação e com regulamentação. Contudo, os indicadores das ouvidorias regulamentadas apresentaram melhores resultados que a média geral.

De maneira otimista, esse diagnóstico pode apontar para a maior tendência destas ouvidorias de possuírem uma melhor *performance* que as demais. Esse panorama se torna ainda mais estimulante quando se tem por norte que as ouvidorias em questão são de municípios com pouca expressividade populacional (à exceção de Guaráí). Assim, a

presença de lei específica e a leve vantagem dos índices permitiria deduzir que a regulamentação, de maneira geral, já é um resultado de uma maior consciência quanto à importância da ouvidoria, o que tende a se expressar nos demais fatores estruturais.

De maneira cautelosa, contudo, pode-se interpretar que devido à totalidade do grupo de referência das ouvidorias regulamentadas possuir apenas 11 unidades, o efeito estatístico que uma ou outra ocorrência possui no resultado é bem mais significativo. Por esse viés, mesmo nos casos em que houve um índice maior, isso se traduz em uma única ou, no máximo, duas ouvidorias a mais preenchendo o respectivo campo analítico.

Desse modo, muito embora tenha se observado uma relativa proeminência dos números das ouvidorias regulamentadas, não é possível concluir que essa ocorrência esteja vinculada, diretamente, ao cenário gerado pela respectiva lei municipal. Os dados não possibilitam fazer essa inferência. Ainda assim, estudar essas tendências é fundamental para avançar sobre determinadas conjecturas, permanecendo como um aspecto ainda a ser trabalhado academicamente em cenários em que o grupo amostral seja mais significativo.

6.5 COMPARATIVO DOS INDICADORES DOS MAIORES E DOS MENORES MUNICÍPIOS COM A MÉDIA GERAL

Outra clivagem interessante compreende os maiores e menores municípios. Essa segmentação permite identificar tendências vinculadas ao porte da administração pública, muito embora o estado do Tocantins tenha a particularidade de que a quase totalidade dos seus municípios possuem uma população assemelhada, girando em torno de 10 mil habitantes. Ainda assim, como critério neutro, separou-se os vinte maiores e vinte menores municípios tocantinenses, cujos dados foram inseridos no Quadro 25:

Quadro 25 – Listagem dos vinte maiores e menores municípios tocantinenses por critério populacional

| Posição | Maiores municípios | Posição | Menores municípios |
|---------|----------------------|---------|-------------------------|
| 1º | Palmas | 120º | Juarina |
| 2º | Araguaína | 121º | Novo Jardim |
| 3º | Gurupi | 122º | Santa Rita do Tocantins |
| 4º | Porto Nacional | 123º | Carmolândia |
| 5º | Paraíso do Tocantins | 124º | Pugmil |
| 6º | Colinas do Tocantins | 125º | Centenário |
| 7º | Araguatins | 126º | Taipas do Tocantins |
| 8º | Guaraí | 127º | Brasilândia |
| 9º | Tocantinópolis | 128º | Cachoeirinha |

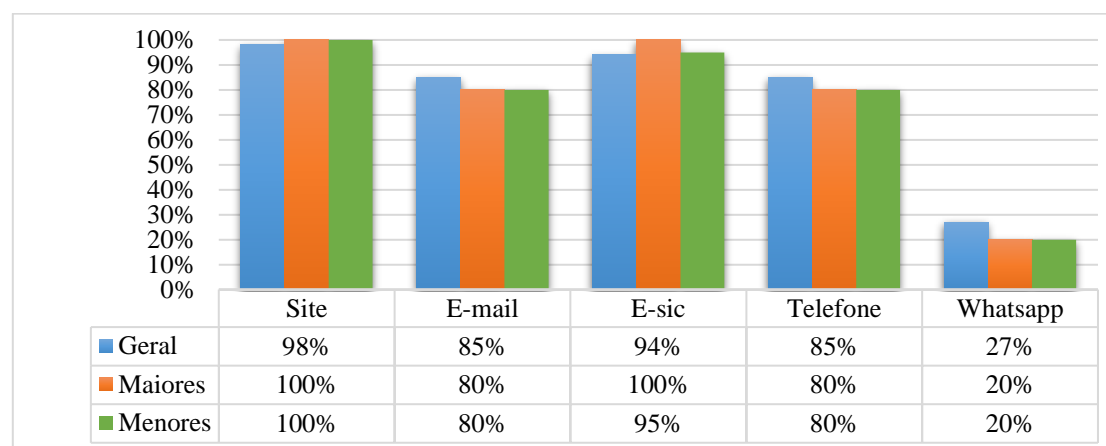
| Posição | Maiores municípios | Posição | Menores municípios |
|---------|-------------------------|---------|------------------------|
| 10º | Formoso do Araguaia | 129º | Tupirama |
| 11º | Miracema do Tocantins | 130º | Tupiratins |
| 12º | Dianópolis | 131º | Novo Alegre |
| 13º | Augustinópolis | 132º | São Félix do Tocantins |
| 14º | Lagoa da Confusão | 133º | Rio da Conceição |
| 15º | Pedro Afonso | 134º | Lavandeira |
| 16º | Taguatinga | 135º | Ipueiras |
| 17º | São Miguel do Tocantins | 136º | Sucupira |
| 18º | Miranorte | 137º | Chapada de Areia |
| 19º | Goiatins | 138º | Crixás do Tocantins |
| 20º | Sítio Novo do Tocantins | 139º | Oliveira de Fátima |

Fonte: elaboração própria baseado em Brasil (2023)

A escolha pelos vinte maiores e menores se deve ao fato de que a amostra de quarenta representantes pareceu um número razoável. Além disso, a partir do vigésimo, os demais 119 municípios possuem uma população dentro da faixa dos 10.500 a 1.100 habitantes, conforme dados do último Censo (Brasil, 2023). Assim, em termos de representação demográfica, a ampliação da amostragem, pelo critério do porte populacional, em nada significaria.

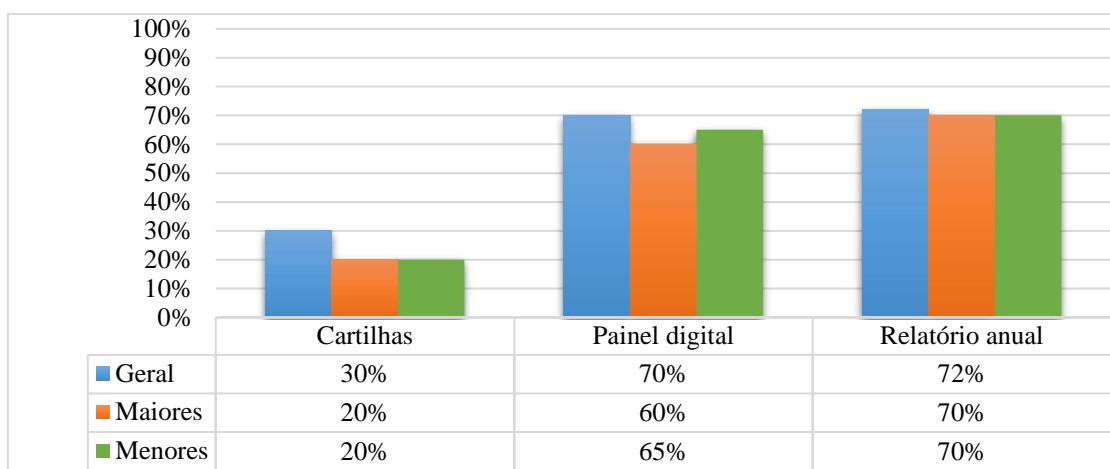
Com essa definição, partiu-se para os dados. Levantou-se as informações das ouvidorias dos maiores e menores municípios, com as quais foram elaborados os gráficos 22, 23, 24 e 25. Neles, também houve a inserção da média geral do Tocantins. As categorias selecionadas para compor essa comparação foram as que apresentavam algum número (as categorias zeradas impossibilitariam a confrontação, por isso foram excluídas). Realizou-se uma comparação dos eixos: i) canais de comunicação, ii) produção de conteúdo, iii) abrangência dos relatórios anuais e iv) aferição da satisfação do público.

Gráfico 22 - Comparativo dos indicadores dos maiores e menores municípios com a média geral do estado no tocante às redes de contato disponibilizadas no respectivo portal da transparência



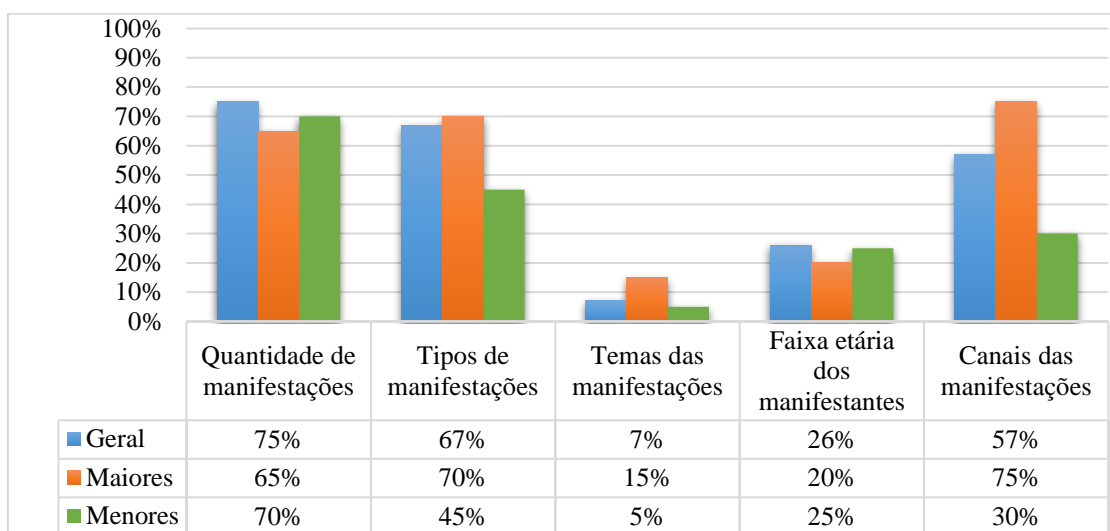
Fonte: elaboração própria.

Gráfico 23 - Comparativo dos indicadores dos maiores e menores municípios com a média geral do estado no tocante aos instrumentos tradicionais de produção de conteúdo e de divulgação das suas atividades no respectivo portal da transparência



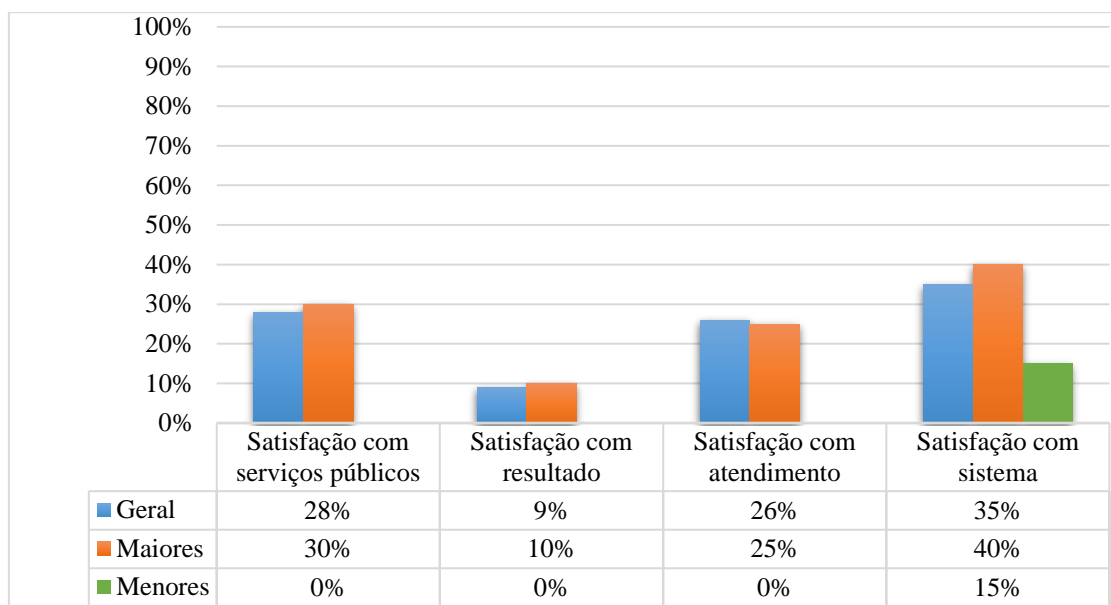
Fonte: elaboração própria.

Gráfico 24 - Comparativo dos indicadores dos maiores e menores municípios com a média geral do estado no tocante aos relatórios anuais com dados das manifestações dos usuários



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 25 - Comparativo dos indicadores dos maiores e menores municípios com a média geral do estado no tocante aos relatórios anuais com dados da satisfação dos usuários

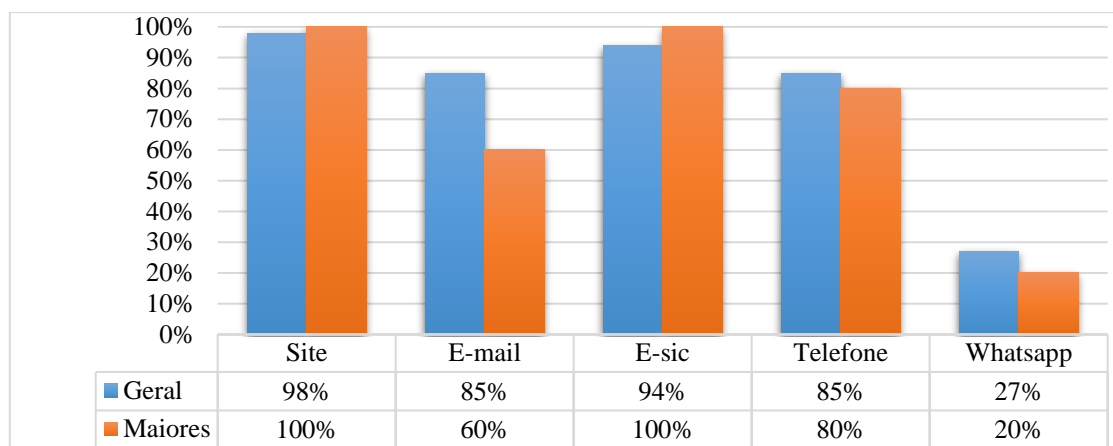


Fonte: elaboração própria.

Os resultados são bastante significativos ao indicar que a desestruturação das ouvidorias não está restrita apenas às administrações das pequenas localidades. Pelo contrário, em todas as categorias as métricas foram assemelhadas, e mesmo quando existiu uma discrepância (como nas categorias alusivas ao monitoramento da satisfação dos usuários com as políticas públicas, com o resultado da demanda da ouvidoria, com o atendimento recebido e com o sistema) os índices alcançados pela média geral e pelos maiores municípios não são tão positivos.

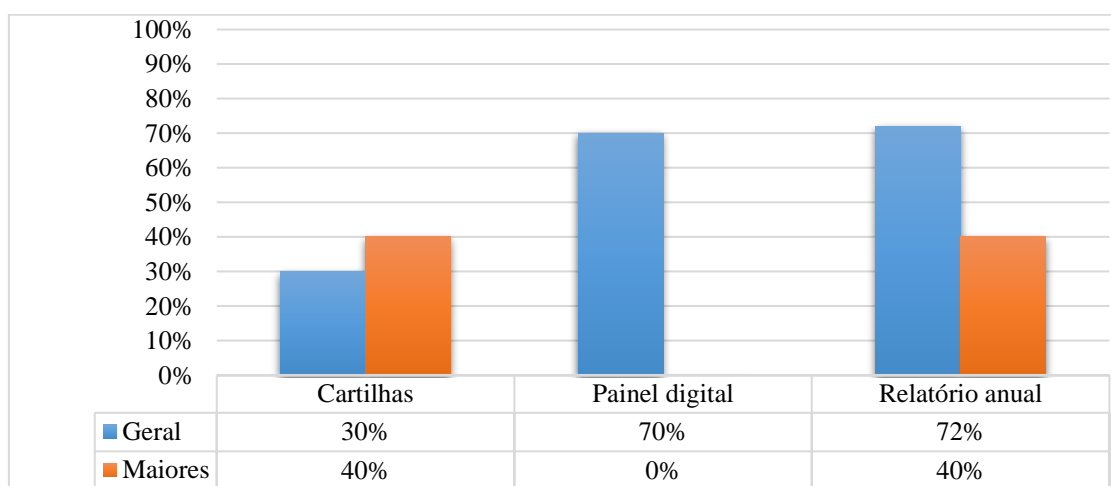
Esse cenário reforça a percepção quanto ao desprestígio da ouvidoria pública dentro da administração local, mesmo em estruturas governamentais, em tese, mais consolidadas. Trazendo essa análise apenas aos cinco maiores municípios tocantinenses (Palmas, Araguaína, Gurupi, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins), os indicadores permanecem preocupantes e relativamente inalterados, conforme indicado nos gráficos 26, 27, 28 e 29:

Gráfico 26 - Comparativo dos indicadores dos maiores municípios com a média geral do estado no tocante às redes de contato disponibilizadas no respectivo portal da transparência



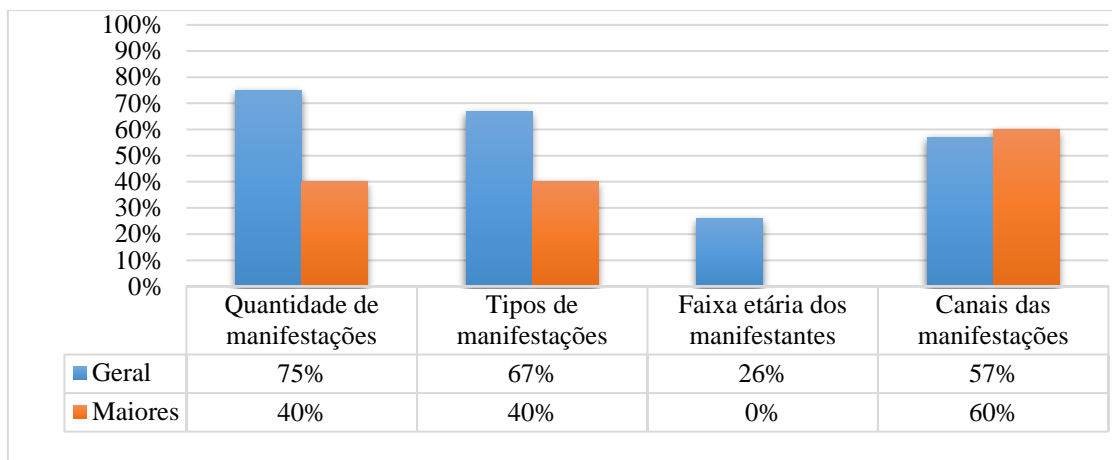
Fonte: elaboração própria.

Gráfico 27 - Comparativo dos indicadores dos maiores municípios com a média geral do estado no tocante aos instrumentos tradicionais de produção de conteúdo e de divulgação das suas atividades no respectivo portal da transparência



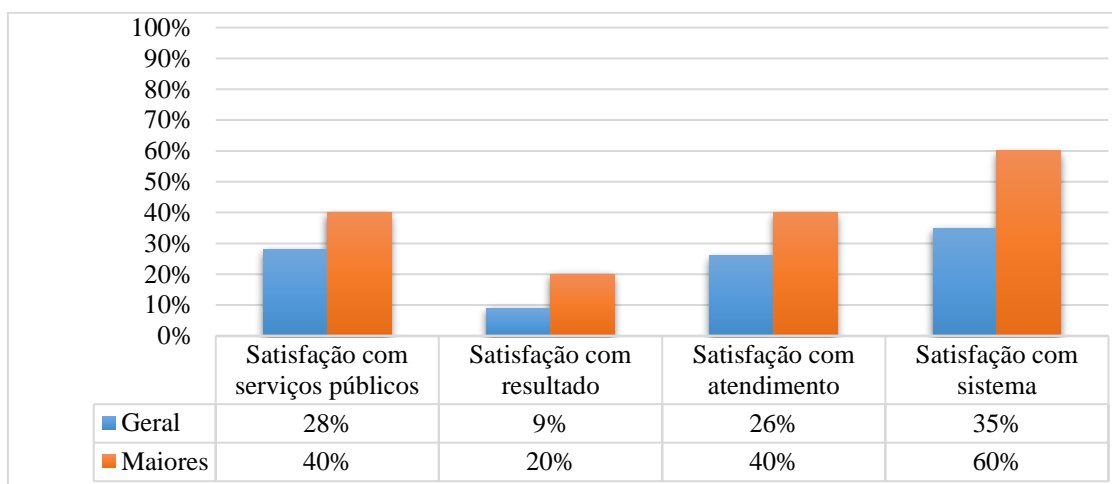
Fonte: elaboração própria.

Gráfico 28 - Comparativo dos indicadores dos maiores municípios com a média geral do estado no tocante aos relatórios anuais com dados das manifestações dos usuários



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 29 - Comparativo dos indicadores dos maiores municípios com a média geral do estado no tocante aos relatórios anuais com dados da satisfação dos usuários



Fonte: elaboração própria.

Para além do aspecto crítico desses números, o panorama diagnosticado por esses gráficos apresenta uma imensa oportunidade para aperfeiçoamento dessa instituição no âmbito local, sobretudo no caso dos maiores municípios que possuem mais recursos financeiros, físicos e humanos para promoverem uma mudança estrutural. A mudança de mentalidade é, sem dúvida, a grande fronteira a ser percorrida. Enfrentar a ouvidoria como uma unidade de importância nuclear dentro da administração pública, dando-lhe um propósito cooperativo, e não apenas denunciante.

Essa nova perspectiva impulsiona as ouvidorias à produção de conteúdo e fortalecimento de vínculos com a sociedade. O fomento ao controle social passa a ser sua

plataforma de trabalho, bem como o processamento das demandas realizadas pela sociedade. Sem desdenhar de sua competência atual, as ouvidorias passariam a articular-se para alavancar um ciclo reiterado de medidas de comunicação e de ação, promovendo uma interação contínua e acessível com os cidadãos, transformando-se em fonte de feedback espontâneo convertidos em indicadores úteis para o processo decisório da gestão pública e construindo uma maior confiança e engajamento interno e externo. Por meio dessas interações, as ouvidorias podem não apenas monitorar a satisfação social, mas também atuar como catalisadoras de transformações positivas, alinhando as políticas públicas aos interesses e necessidades da sociedade. Essa estratégia fortalece a democracia participativa e coloca o cidadão no centro da gestão municipal.

Todos esses resultados são possíveis mediante a inserção de tecnologia nas suas mais variadas dimensões (acesso, comunicação, monitoramento social, ação pedagógica). Atualmente, observa-se uma incorporação protocolar dos instrumentos digitais. Limita-se, em geral, ao sistema e-Ouv e/ou e-Sic do governo federal. Assim, em termos de processamento de queixas, elogios, denúncias e sugestões, as ouvidorias locais dispõem de um sistema apto a dar-lhe o tratamento devido.

Por outro lado, a sua atividade termina por limitar-se a essa dinâmica. Mesmo em termos tecnológicos, os painéis digitais possuem uma estrutura ainda rudimentar. Isto porque as categorias abrangidas pelos painéis, bem como tipos de gráficos gerados não possibilitam uma visão clara da performance e identificação de tendências e gargalos. Avançar para tecnologias de *Business Intelligence* (BI) é fundamental para que exista uma consolidação e análise de dados em tempo real, inclusive, com tipos de gráficos mais variados e possibilidade de clivagens de informações mais específicas. Os programas de BI trazem inúmeras possibilidades de segmentação de dados para o usuário externo, facilitando a pesquisa do público em torno das temáticas que lhes interessam. Outrossim, a incorporação de tecnologias de banco de dados traz maior transparência digital. O impacto social é uma maior legitimidade e confiança do cidadão.

Contudo, o avanço nesses mecanismos envolve também o fortalecimento dos recursos humanos das ouvidorias, outro diferencial dos maiores municípios se comparados com os menores. As condições para capacitação ou seleção de quadros nas municipalidades de maior porte facilita a realização dessas mudanças, muito embora continue sendo, mesmo para essas administrações, um grande desafio. A formação de pessoal envolve a contratação de profissionais especializados e treinamento contínuo em mediação de conflitos, análise de dados e comunicação pública. Ter uma qualificação

multidisciplinar é fundamental para dar cabo às demandas de ouvidoria, internas (relacionadas à sua estruturação e aperfeiçoamento constante) e externas (relativas aos problemas sociais relatados pelos usuários).

Em paralelo, a ouvidoria tem o potencial de integrar-se com outras áreas da gestão pública, criando sinergias e ampliando o impacto de suas ações. O estabelecimento de fluxos de comunicação entre a ouvidoria e outros departamentos para dar respostas mais completas às demandas possibilita testar soluções inovadoras nas áreas de maior demanda identificadas pela ouvidoria. Alavanca-se a integração intersetorial decorrente de um planejamento participativo.

Deve-se ter em mente que os grandes municípios podem atuar como referências regionais, ajudando os municípios menores a estruturarem suas ouvidorias. A criação de redes permite a multiplicação de benefícios e ganho de escala, com programas conjuntos de capacitação regional (oferecimento de treinamentos e materiais educativos para gestores e ouvidores), com compartilhamento de boas práticas (disponibilização de tecnologias, metodologias e modelos de gestão adotados com sucesso) e parcerias intermunicipais (fortalecimento dos vínculos colaborativos e de suporte técnico mútuo). Ao inspirar e apoiar os municípios menores, os maiores centros ajudam a consolidar um sistema municipal de ouvidorias mais uniforme e eficiente, beneficiando toda a população.

7 CONCLUSÃO

O conceito de "cidadania inacabada" é uma chave interpretativa fundamental para compreender, tanto a justificativa quanto a problematização desta tese, que explora as ouvidorias municipais no Tocantins como mecanismos de controle social e *accountability*. Esse conceito reflete a fragmentação do exercício pleno dos direitos no Brasil, em que as conquistas democráticas permanecem parciais, condicionadas por estruturas sociais e institucionais que restringem o alcance da participação cidadã. No contexto das ouvidorias públicas, essa cidadania incompleta manifesta-se na incapacidade dessas instituições de se consolidarem como ferramentas efetivas de mediação entre o Estado e a sociedade, bem como na precariedade das condições que limitam sua atuação.

A justificativa para a pesquisa situa-se justamente na relevância das ouvidorias enquanto canais institucionais que podem fortalecer a democracia, promovendo a transparência e possibilitando que as demandas sociais sejam integradas ao processo de tomada de decisão pública. Contudo, essa premissa enfrenta barreiras significativas no contexto brasileiro. As ouvidorias foram institucionalizadas em um ambiente administrativo historicamente marcado pela centralização e pela ausência de uma cultura de *accountability*. Mesmo após a Constituição de 1988, que estabeleceu as bases para uma maior democratização da gestão pública, essas instituições ainda são permeadas por fragilidades estruturais e culturais.

A tese abordou as ouvidorias municipais no Tocantins como instrumentos de controle social e transparência, explorando seus desafios e possibilidades de aprimoramento. Buscou-se entender o papel essencial das ouvidorias no fortalecimento da democracia brasileira e na ampliação da esfera pública, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco jus-político que promoveu a abertura de novos canais de comunicação entre o Estado e a sociedade. Contudo, apesar desse avanço normativo, a pesquisa evidenciou que o funcionamento dessas instituições é marcado por limitações estruturais, culturais e operacionais, que comprometem sua eficácia e relevância no contexto municipal.

Embora as ouvidorias sejam canais estratégicos para mediar interesses sociais e promover a *accountability*, sua implementação no Brasil foi marcada por contradições. Criadas a partir de um modelo "de cima para baixo", elas muitas vezes carecem de legitimidade e participação popular, o que compromete sua função. No Tocantins, isso se agrava devido às limitações econômicas e institucionais dos pequenos municípios, entes

que compõem a maior parte dos entes locais no estado, na medida em que apresentam dificuldades em estruturar ouvidorias eficazes. Problematicou-se os efeitos dessas limitações, como a falta de recursos humanos e tecnológicos, a ausência de regulamentação clara e a desconexão entre as manifestações dos cidadãos e o planejamento público, os quais foram convertidos em categorias de pesquisa para aferição das condições orgânicas e funcionais das ouvidorias locais.

A análise das ouvidorias municipais no Tocantins revelou desafios estruturais e operacionais que comprometem a capacidade dessas instituições de contribuir efetivamente para a democratização da gestão pública e o fortalecimento do controle social. A pesquisa identificou problemas que vão desde limitações de infraestrutura até a ausência de práticas sistemáticas de avaliação e integração de dados com o planejamento público, resultando em uma desconexão significativa entre as manifestações dos cidadãos e as políticas públicas.

A desigualdade estrutural foi um dos aspectos mais evidentes, com ouvidorias enfrentando carências significativas em recursos humanos especializados, infraestrutura tecnológica e autonomia administrativa. Esses fatores limitam sua atuação como mediadoras entre a administração pública e a sociedade, deixando de aproveitar plenamente o potencial transformador dessas instituições.

Adicionalmente, a ausência de práticas de transparência ativa e de produção sistemática de relatórios enfraquece a *accountability*. A falta de relatórios consistentes e análises aprofundadas sobre as atividades realizadas impede que as ouvidorias demonstrem sua relevância e estabeleçam confiança com os cidadãos, um passo fundamental para consolidar sua legitimidade.

Esse cenário é agravado pelo baixo engajamento cidadão, decorrente da pouca divulgação sobre o papel e as funções das ouvidorias. A ausência de uma política de produção de conteúdo associada às atividades pedagógicas de fomento ao controle social contribui para o desconhecimento dos cidadãos acerca dos canais de participação, bem como o seu alcance e benefício. Isso se reflete em uma cultura de baixa fiscalização ativa da sociedade, relegando a ouvidoria a um segundo plano. Nesse cenário, essas instituições permanecem subutilizadas e incapazes de atuar como agentes relevantes no planejamento público.

Esse contexto é uma manifestação da cidadania inacabada existente no Brasil, tendo sua expressividade tanto no coletivo (a baixa participação e engajamento da sociedade com as ouvidorias) como na própria administração pública (que não confere

condições estruturais para o exercício das funções por esta instituição). Essa desconexão reflete, tanto uma falha de divulgação institucional quanto a ausência de uma cultura consolidada de participação cidadã. Sem uma sociedade mobilizada, as ouvidorias permanecem subutilizadas, incapazes de mediar de maneira eficaz as demandas sociais e de influenciar as decisões administrativas.

Além disso, grande parte dos relatórios anuais produzidos pelas ouvidorias ainda se apresenta como práticas meramente formais, com descrições superficiais das atividades realizadas e sem a inclusão de indicadores claros que possam subsidiar melhorias nos serviços públicos. Essa abordagem restrita não explora o potencial dos relatórios como instrumentos de prestação de contas e planejamento.

Outro ponto crítico identificado foi a ausência de uma cultura de levantamento de dados. As ouvidorias carecem de metodologias consistentes para coletar, sistematizar e analisar informações sobre sua atuação, como tipos de manifestações recebidas, índices de resolução e níveis de satisfação dos cidadãos. Essa deficiência impede que elas exerçam um papel mais estratégico no desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências.

A falta de integração dos dados gerados pelas ouvidorias com o planejamento público também foi evidenciada. Sem mecanismos estruturados que utilizem as manifestações da população como insumos para a administração pública, as ouvidorias perdem relevância como espaços de diálogo e articulação entre o Estado e a sociedade. Essa desconexão resulta em políticas públicas pouco alinhadas às demandas sociais e em uma gestão ineficiente. Identificou-se uma falta de aferição da satisfação dos cidadãos com as políticas públicas, os sistemas de ouvidoria, o atendimento recebido e os resultados das demandas. Essa ausência limita a capacidade das ouvidorias de ajustar suas ações e de garantir que as manifestações tenham um impacto real na qualidade dos serviços públicos.

A ausência de interatividade das ouvidorias com o planejamento público aprofunda o caráter inacabado da cidadania. As manifestações dos cidadãos, quando registradas, raramente são incorporadas como insumos no ciclo de políticas públicas, criando um vácuo entre as expectativas da sociedade e as respostas do Estado. Essa desconexão compromete a governança democrática e perpetua a percepção de que a participação cidadã é pouco relevante para a gestão pública, reforçando a fragmentação do exercício pleno da cidadania.

Outro aspecto importante é a carência de ferramentas e metodologias de análise de dados, o que compromete a capacidade de identificar padrões, áreas críticas e prioridades na administração pública. Essa limitação se reflete na ausência de indicadores claros que demonstrem o impacto das manifestações no planejamento público, reforçando a percepção de ineficiência das ouvidorias. As ouvidorias frequentemente operam de forma reativa, sem integrar os dados coletados ao ciclo de políticas públicas, o que enfraquece seu papel como mecanismos de controle social.

Além disso, a falta de avaliação de documentos pedagógicos, como cartilhas explicativas, compromete o alcance dos objetivos de conscientização e capacitação cidadã. Sem processos de validação e aferição de impacto, esses materiais não conseguem cumprir seu papel educativo e informativo de maneira eficaz. Esse conjunto de deficiências não apenas enfraquece a atuação das ouvidorias, mas também compromete sua capacidade de influenciar positivamente o planejamento público. Uma ouvidoria desestruturada perpetua um ciclo de baixa adesão, falta de confiança e desconexão com as reais demandas da população.

Para transformar esse cenário, é fundamental investir em metodologias de avaliação, tecnologias integradas e na construção de uma cultura institucional orientada por dados e pela satisfação do usuário. Somente assim as ouvidorias poderão cumprir plenamente seu papel de mediadoras entre o Estado e a sociedade, fortalecendo o controle social e contribuindo para uma gestão pública mais participativa, transparente e alinhada às necessidades reais dos cidadãos. Além disso, é essencial criar e alimentar as plataformas de comunicação social, fomentando o vínculo com a sociedade. A produção de conteúdo mediante a utilização desses mecanismos tem o potencial para superar as barreiras culturais da região, geradas pela baixa instrução formal dos cidadãos.

Ao incorporar práticas de levantamento de dados, integração com o planejamento público e avaliação sistemática de suas atividades, associadas à incorporação de ferramentas de comunicação social e geração de conteúdo, as ouvidorias têm o potencial de se tornarem agentes estratégicos de transformação social. O fortalecimento dessas instituições não é apenas uma prioridade administrativa, mas um passo essencial para consolidar a democracia participativa e promover um desenvolvimento regional sustentável e inclusivo.

A cidadania envolve não apenas a constituição de direitos (cidadania formal), como também, e sobretudo, a criação de um ambiente de estímulo à presença social (cidadania material). Torna-se ínsito a este processo, portanto, estimular a

conscientização quanto à participação dos indivíduos, esclarecendo a cada potencial participante todos os meios que lhe são facultados o uso. Adstrito à construção de um capital social efetivo, a estruturação de canais de ouvidoria necessitará ultrapassar a mentalidade que lhe instrumentaliza como mera via de denúncias.

À semelhança do *Ombudsman* ou *Defensor del Pueblo*, nos países que o possuem, a instituição da ouvidoria tem o potencial contribuir para o aprimoramento democrático e republicano do governo, representando uma ferramenta institucional que induz a capacidade de resposta e a prestação de contas, fazendo a ponte entre o que os cidadãos querem e o que os governos fazem (ou prometem fazer), além de fornecer caminhos para o controle social efetivo e a proteção dos direitos humanos.

De acordo com Asper e Caiden (2000, p. 201), a presença do *ombudsman* aumenta a confiança dos cidadãos na administração pública. Ao fornecer um meio para que as reclamações dos cidadãos sejam ouvidas, respostas rápidas e claras e retificações quando há erros ou abusos da burocracia, o *ombudsman* assegura o interesse público e estimula a confiança dos cidadãos de que os erros ou a má administração serão corrigidos. Contudo, as ouvidorias, embora fundamentais nesse processo, frequentemente carecem de reconhecimento social e institucional, especialmente em contextos municipais, onde as limitações de recursos humanos, tecnológicos e financeiros são mais agudas. Essa desconexão entre o potencial das ouvidorias e sua implementação prática cria um vácuo que compromete sua contribuição para o fortalecimento da governança democrática. No Tocantins, estado caracterizado por sua diversidade socioeconômica e um elevado número de municípios de pequeno porte, essas dificuldades são ainda mais evidentes. Assim, em que pese ocupem posicionamento semelhante ao do *Ombudsman* organizacional, as ouvidorias não possuem o mesmo peso institucional, nem mesmo junto à população que, não raro, desconhece a sua importância, quando não a sua própria existência.

Por outro lado, dada a complexidade do arranjo institucional em que se organiza o sistema de controle governamental à luz do arcabouço normativo previsto na CRFB/88, que comporta a existência de múltiplos atores de fiscalização com competências diversificadas, importa analisar a função outorgada à ouvidoria desde uma perspectiva relacional, que considere a demarcação das suas tarefas em relação às outras instâncias controladoras. É que essa estrutura complexa de vigilância sobre a Administração Pública e sobre os agentes administrativos, no Brasil, reflete, não raro, uma sobreposição de mandatos, com o acionamento simultâneo de diferentes esferas de responsabilização

sobre o mesmo conjunto fático. Assim é que se apresenta possível, notadamente no campo do Direito Administrativo Sancionador (Osório, 2015), que uma investigação sobre fraude licitatória dê ignição à competência persecutória de organismos tão distintos quanto a controladoria, o ministério público, a polícia (federal ou civil estadual, a depender da origem dos recursos públicos envolvidos), o tribunal de contas, além do controle social exercido por via das ações populares de que cuidam o art. 5º, inciso LXXIII, da CRFB/88.

De que forma então se posiciona a função-ouvidoria como mecanismo de controle governamental diante das outras instâncias fiscalizatórias? Pode-se examinar essa questão a partir de uma análise panorâmica sobre o aparato institucional responsável pelo escrutínio do agir administrativo, buscando articular uma compreensão mais ampla sobre o alcance e os limites funcionais dessas instituições, de sorte a decifrar o campo específico de atuação das ouvidorias. Com efeito, essa matéria ganhou contornos analíticos mais claros diante da normatização do modelo de controle baseado em linhas de defesa. Conquanto tal abordagem teórico-normativa tenha ganhado expressão positiva no âmbito das licitações e contratos administrativos, por meio do art. 169, da Lei nº 14.133/2021, é certo que a sua lógica de operação encontra amparo na legislação brasileira desde o Decreto-Lei nº 200/1967, cujo art. 13 já estabelecia que o controle das atividades da Administração Federal deveria exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

“a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria”.

Já se depreendia desse dispositivo, embora sem referência explícita à ideia depois incorporada à NLLC de linhas de defesa, a construção de três anteparos vocacionados ao controle do agir administrativo. A mesma lógica de escalonamento ou segmentação que orientou o legislador de 1967 esteve presente na confecção da tríade de defesa inscrita na lei de licitações de 2021. Parte-se do controle exercido na “ponta”, através de agentes administrativos que atuam na gestão operacional de programas governamentais, passando, em sequência, pelas instâncias internas de supervisão e monitoramento de cada sistema orgânico, para culminar na avaliação independente realizada por meio das auditorias. Neste sentido, o art. 169 da Lei nº 14.133/2021, ao estatuir que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de

controle preventivo, além de subordinar-se ao controle social, se sujeitarão às seguintes linhas de defesa:

“I – primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; II – segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; III – terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas”.

A despeito da inclusão dos tribunais de contas, cuja tarefa constitucional de controle opera externamente aos sujeitos controlados⁴⁶, como linha derradeira de contenção do arbítrio nas contratações públicas, é certo que a ideia subjacente à conformação desse perfil “trifásico” aparece como uma metodologia para gestão de riscos coerente com as atividades do controle interno da Administração Pública (Torres, 2024, p. 904). Não à toa, a matriz teórica para a tese das três linhas, identificada pela literatura (Miranda, 2021, p. 67), remonta à Declaração de posicionamento do Instituto de Auditores Internos (IIA, na sigla anglófila), de 2013, acerca das “três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles”. (IIA, 2013).

Aludido documento referiu-se ao esquema formado por linhas como uma forma eficaz de enunciação orgânico-funcional do gerenciamento de riscos inerente ao controle interno, por meio do esclarecimento acerca dos papéis e responsabilidades essenciais de cada um dentro de uma organização, sendo aplicável a qualquer órgão ou entidade. À luz deste modelo, a primeira linha de defesa compreende “funções de gerência operacional que têm propriedade sobre riscos”, as quais são responsáveis por implementar ações corretivas para resolver deficiências em processos e controles (IIA, 2013). Situada ao nível da gestão, a segunda linha envolve as diversas funções de controle de riscos e supervisão de conformidade estabelecidas pela gerência, objetivando assegurar que as atividades realizadas pela primeira linha sejam desenvolvidas de forma apropriada. A auditoria interna, como linha final, fornece avaliações independentes sobre a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos. A cada um desses níveis se atribui encargos específicos dentro da estrutura mais ampla de governança da organização (Miranda, 2021, p. 67).

⁴⁶ A este propósito, tendo como parâmetro referencial o modelo propugnado pelo Instituto de Auditores Internos (IIA), o Tribunal de Contas figuraria como uma “quarta linha de defesa”, uma vez que os três níveis erigidos pela instituição concernem à atividade do controle interno. Nada obstante, o legislador brasileiro optou por incluir a Corte de Contas, sem embargo da sua topologia institucional, como uma terceira linha no controle das contratações.

É, portanto, no contexto de análise da estrutura de controle interno que reside a demarcação do campo de trabalho das ouvidorias, para efeito de especificação do seu papel no complexo orgânico de fiscalização da Administração. Bem de ver que isso não exclui uma interface entre tais instituições (internas) e as instâncias de controle público externo, dada a presença de ouvidorias atuantes, por exemplo, no corpo organizacional de cortes de contas e ministérios públicos, sem embargo das particularidades que serão exploradas adiante.

Sob essa perspectiva, vale trazer à lume o quadro conceitual apresentado por Ungaro (2019, p. 146), que aborda o controle interno no Brasil a partir da descrição de quatro macrofunções nas quais ele se desdobra: auditoria, corregedoria, ouvidoria e controladoria. A auditoria interna traduz o procedimento de checagem da regularidade dos procedimentos adotados, que se desenvolve através da avaliação de processos, contratos, atos praticados, decisões adotadas e os mecanismos existentes na instituição, relatando-os sucintamente e apontando eventuais desconformidades e aspectos problemáticos, atuais, pretéritos ou futuros, concretos ou potenciais, recomendando medidas saneadoras e outras providências pertinentes (Ungaro, 2019, p. 147). Cuida-se de função independente de avaliação e consultoria, inerente ao sistema de controle interno, levada a efeito por agentes públicos especializados visando a adicionar valor e aprimorar as operações organizacionais, com a consecução das suas missões estratégicas. A macrofunção correcional encerra a apuração de infrações administrativas praticadas por agentes que guardam vínculo jurídico específico com a Administração Pública, a exemplo do descumprimento de deveres funcionais pelos servidores ligados à organização pública, podendo resultar na imputação de responsabilidade disciplinar, caso comprovada, após o exercício do contraditório e da ampla defesa, a hipótese fática de ilicitude apurada nos processos administrativos disciplinares.

A ouvidoria, a seu turno, retomando a síntese dos conceitos outrora tratados neste trabalho, busca assegurar abertura permanente da instituição em relação aos destinatários de sua atuação (Ungaro, 2019, p. 154), operando como via de interlocução para o acolhimento, processamento e encaminhamento às divisões competentes de questionamentos, sugestões, reclamações, denúncias, elogios, pedidos de informação ou providências referentes à prestação de serviços públicos ofertados pela administração pública (Santos, 2021, p. 484).

O quadro de funções essenciais do controle interno inclui ainda uma noção mais ampla de controladoria, que consubstancia, segundo Ungaro (2019, p. 165) atividades

concernentes ao acesso à informação, promoção da integridade, valorização da ética, prevenção da corrupção, incentivo à participação dos cidadãos e ao controle social, capacitação e difusão de noções fundamentais à melhoria da gestão pública, compartilhamento de boas práticas e cooperação institucional para operacionalizar com maior eficiência estes propósitos. Referidas ações reconduzem à agenda de *compliance* aplicada à Administração Pública, cujo escopo, transmitido pelas práticas de conformidade iniciadas no setor privado, reside na consecução de práticas que assegurem uma infraestrutura de integridade que fomenta o alcance dos objetivos organizacionais.

À vista de tais contornos, percebe-se que a ouvidoria compõe a estrutura conceitual do controle interno como um aspecto funcional relacionado à inclusão das demandas sociais no processo controlador. A sua instalação em quase todos os órgãos públicos, a despeito das variações institucionais referentes à estruturação, investidura, mandato, garantias e obrigações, obedece a essa lógica de operação horizontalizada da vigilância a partir da comunicação.

A presença desses órgãos vocacionados à canalização de demandas, de uma forma capilarizada, confere não apenas uma instância de interlocução primária e de integração dos administrados à condução do agir administrativo – ainda que se ressinta de uma maior influência e representatividade desses canais na implementação das ações públicas –, mas também provê uma plataforma descentralizada de *accountability* diagonal, nos termos da proposta teórica que anima essa pesquisa. Assim, o sistema de controle, sob a lógica das três linhas de defesa, e nessa perspectiva relacional, conta com os órgãos de ouvidoria como um mecanismo de alcance estendido para a operacionalização da vigilância social e o acionamento das ferramentas institucionalizadas de fiscalização.

No contexto nacional, a solução foi encontrada por meios legais. O legislador passou a prever em dispositivos normativos as condições necessárias para uma maior transparência pública, estabelecendo prazos, procedimentos, agentes responsáveis e possíveis sanções em caso de descumprimento. Entretanto, mesmo com a previsão expressa dessas condições, a legislação continuou encontrando obstáculos para sua implementação. A resistência da esfera estatal em abrir-se à esfera pública evidenciou o valor das ouvidorias para o desenvolvimento institucional, embora o problema possa persistir mesmo com a sua instituição. Isto ocorre porque prever sua existência é muito diferente de reconhecer, em nível concreto, sua devida importância. Não é porque houve a criação da ouvidoria que esta encontra-se estruturada de maneira adequada.

A avaliação do processo de implementação da ouvidoria mostra a relutância da esfera estatal brasileira em aceitar novos parâmetros de transparência. A lentidão do sistema legal e sua aplicação concreta evidenciam essa tendência de isolamento do Estado. Portanto, há uma necessidade urgente de prever e implementar um setor específico para os serviços ao cidadão que se valha de aspectos legislativos, mas que o ultrapasse e desempenhe funções efetivas de fomento à participação social, instrumentalização da vontade popular e controle coordenado (*accountability diagonal*).

Assim, a presente pesquisa justifica sua relevância ao propor que um diagnóstico e o aprimoramento das ouvidorias municipais podem não apenas fortalecer essas instituições, mas também servir de modelo para outros contextos semelhantes no Brasil. O conceito de cidadania inacabada articula-se profundamente com as barreiras enfrentadas por essas instituições, bem assim apontando para a urgência de fortalecer esses canais como mecanismos estratégicos de controle social. O fortalecimento das ouvidorias públicas, por meio da institucionalização de práticas de transparência, do uso de tecnologias integradas e da promoção da participação cidadã, é um passo essencial para a superação do caráter restritivo do direito à participação cidadã.

Essa tese abre diversas plataformas de pesquisa ainda inexploradas, mormente os relativos à relação entre as ouvidorias e a participação cidadã, o modo como as ouvidorias influenciam a percepção dos indivíduos sobre a administração pública e incentivam a busca cidadã por informações e pela cooperação no processo decisório. Outro campo de estudo diz respeito à análise comparativa com outros entes subnacionais, investigando-se como este fenômeno se apresenta nos demais níveis de governo (federal, estadual ou municipal) e em outras regiões ou estados. Esses dados identificarão barreiras e oportunidades comuns, fazendo avançar de maneira mais uniforme a agenda de estruturação das ouvidorias. Outrossim, abre-se a oportunidade para estudos quanto à incorporação de soluções tecnológicas e o seu impacto na eficiência no sistema de ouvidoria. Entender as novas dinâmicas tecnológicas e o seu ganho em transparência, acessibilidade e eficiência é um campo de estudo importante para aperfeiçoamento desta instituição. Todos esses aspectos foram abarcados neste trabalho apenas tangencialmente, não sendo nenhum deles o cerne da pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ABRANTES, Cristiane de Matos. **As demandas de uma ouvidoria em saúde e os desafios para a efetividade da gestão participativa**. Dissertação (Mestrado em Ciências do Cuidado em Saúde), Universidade Federal Fluminense, 2017
- ADMINISTRATIVE CONFERENCE OF THE UNITED STATES. **The Ombudsman: A Primer for Federal Agencies**. Resource Papers in Administrative Law. May. 1991. <https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/ACUS%20Ombudsman%20Primer%20%28Clean2%29.pdf>
- ALMEIDA, Raquel Santos de. **Um estudo de direito comparado sobre as defensorias del pueblo na Argentina, Bolívia e Colômbia: por que não importar para o Brasil?** Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ. Vol. 2, No. 1, 2019. <https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/25782>
- ALVES, Juliana Cruz. **O instituto da ouvidoria como instrumento para a melhoria da gestão pública universitária: estudo de caso da Ouvidoria Geral da Universidade Federal do Espírito Santo**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública), Universidade Federal do Espírito Santo, 2014
- ALVES, Luciane Fátima. **Modelo multicritério de apoio à definição do nível alvo da maturidade em ouvidoria do Instituto Federal do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade), Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2023
- AMERICAN BAR ASSOCIATION. **Resolution. Report. Adopted by the house of delegates**. Aug. 2017. Disponível em: <https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/policy/annual-2017/2017-am-103.pdf>. Acesso em: 10/05/2021.
- AMERICAN BAR ASSOCIATION. **Resolution. Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Office**. Adopted by the house of delegates. Feb, 2004. Disponível em: <https://abaombudsdays.files.wordpress.com/2018/09/2004-aba-resolution.pdf>. Acesso em: 02/08/2021.
- AMORIM, Dênia Aparecida de. **Adequação das ouvidorias universitárias públicas ao modelo de maturidade da CGU**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública), Universidade Federal do Triângulo Mineiro, 2022
- ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012
- ARAUJO, Jonas Pereira. **Controle externo, participação e accountability: dilemas e desafios da “Ouvidoria das UPPs”**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2018

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB), Rio de Janeiro, n. 39, 1995, pp. 3-40

ASPER, Daisy de. CAIDEN, Geral. **A instituição do ombudsman: aspectos da maturidade**. Revista de Informação legislativa, v. 37, n. 145, jan./mar. 2000, pp. 201-212

ASSIS, Verônica Cardoso dos Santos de. **O processo de implantação de uma ouvidoria universitária: contribuições e perspectivas para a experiência da Escola de Administração da UFBA**. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal da Bahia, 2021

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, n. 4, pp. 703 a 728, 2004

AVRITZER, Leonardo. Esfera pública sem mediação? Habermas, anti-iluminismo e democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 118, pp. 13-40, 2023

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução da ciência das finanças**. 18. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2012

BAPTISTA, Rodrigo Augusto Campos. **Institucionalização e produção de bens democráticos: uma análise da ouvidoria de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Paraná, 2020

BARRETT, Susan M. **Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies**. Public Administration, v. 82, n. 2, p.249-262, jun. 2004

BENHABIB, Seyla. Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition and Jürgen Habermas. In: **Situating the Self: Gender, Community and Postmodernism in Contemporary Ethics**. Polity Press, Cambridge, England, pp. 89-120, 1992

BENTHAM, J. 2001. **The collected works of Jeremy Bentham**. Oxford, UK: Oxford University Press

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

_____. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 10º ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política I**. Trad.: João Ferreira. 11 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007

BOVENS, Mark. **Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism**. West European Politics, n. 33, 2010

BRASIL. Senado Federal. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte (atas de comissões)**. Comissão de Sistematização. 1987. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em: 20/07/2021.

_____. Anteprojeto constitucional. **Elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais**. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 26 set. 1986.

_____. Controladoria Geral da União. **Manual e-Ouv Municípios**. Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29956/8/manual_eouv_municipios.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024

_____. Controladoria Geral da União. **Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública: guia de implementação**. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65751/5/MMOUP_2021.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024

_____. Controladoria Geral da União. **Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública: referencial teórico**. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65830/3/Referencial_terico_mmoup.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024

_____. Controladoria Geral da União. **Manual de avaliação das ouvidorias do Poder Executivo Federal**. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65352/14/Manual_de_Avaliacao_das_Ouvidorias_do_Poder_Executivo_Federal_Versao_Final.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024

_____. Controladoria Geral da União. **Guia prático de Tratamento de Manifestações**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/orientacoes/guia-pratico-de-tratamento-de-manifestacoes-no-e-ouv.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024

_____. Controladoria Geral da União. **Manual de Ouvidoria Pública**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/ManualdeOuvidoriaPublica2019_web.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024

_____. Controladoria Geral da União. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024

_____. Controladoria Geral da União. **Guia de orientação para a gestão de ouvidorias**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a->

informacao/governanca-e-gestao/portal-da-integridade-unindo-forcas-em-prol-da-integridade/legislacao-e-normativo/04-ouvidoria/guias-e-manuais/cgu-guia-de-orientacao-para-a-gestao-de-ouvidorias-2013.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024

_____. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo populacional de 2023**. Portaria PR-470, de 28 de junho de 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-pr-470-de-28-de-junho-de-2023-493169747>>. Acesso em: 05 nov. 2024

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 327856/DF**. 5ª Câmara, rel. Min. Felix Fischer, Publicado DJ 4/2/2002;

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 48278-DF**. 6ª Câmara, rel. Min. Pedro Aciole, DJ 27/8/1996;

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 414933/PR**. 5ª Câmara, rel. Desembargador Arnaldo Esteves Lima, DJ 12/6/2006

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. In: **Coleções FGV EESP - Textos para discussão 15**, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-ConceitoHistoricoDesenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2024

_____. **Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico**. Lua Nova [online], n. 93, p.33-60, 2014

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: **Revista do Serviço Público**, n. 47 (10), jan./abr. 1996

BRITANNICA, The Editors of Encyclopaedia. **"Ombudsman"**. Encyclopedia Britannica, 7 Nov. 2013, <https://www.britannica.com/topic/ombudsman>. Acesso em 09 de julho de 2021

CABALLERO, Gabriela Dalla Corte. **El "Ombudsman"**: Expectativas de derechos em el poder com fuerza no vinculante. Universitat de Barcelona. Tesis presentada al Programa de Doctorado: Investigacions Actuals en Antropologia, 2000

_____. **La vuelta al globo: condiciones de la expansión de la figura del ombudsman en el mundo a partir de la segunda guerra mundial**. Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, No. 69 (21), agosto de 2000

CAIDEN, Gerald E.; MACDERMOT, Niall; SANDLER, Ake. **The Institution of Ombudsman**. In: CAIDEN, Gerald E. (ed.), International Handbook of the Ombudsman. Evolution and Present Function. Greenwood Press, Westport, Connecticut; 1983

CALLAND, Richard. **Turning Right to Information Law into a Living Reality: Access to Information and the Imperative of Effective Implementation**. The Open Democracy Advice Centre. Cape Town: jan. 2003

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. **Gestão social: reflexões teóricas e conceituais**. Cadernos Ebape. br, v. 9, p. 681-703, 2011

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito. Ouvidoria x mediação: reflexões sobre um conflito. In: **Revista Cliente SA**. São Paulo, p. 62-64, jul., 2006

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. In: **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, n. 18, 1996

_____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 29. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2024

_____. **Os bestializados: Rio de Janeiro e a república que não foi**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019

_____. **A formação das almas: o imaginário da República no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017^a

_____. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Teatro das sombras: a política imperial. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023

CARVALHO, Leonardo Henrique de Cavalcante. **Ouvidoria, transparência e controle social: a experiência da ouvidoria nacional do Conselho Nacional do Ministério Público**. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos), Universidade de Fortaleza, 2017

CARVALHO, Liliany Mara Silva. **Participação social: ouvidoria da saúde como parte da construção da democracia brasileira**. Dissertação (Mestrado em Saúde, Sociedade e Ambiente), Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Murici, 2015

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2016

COMPARATO, Bruno Konder. **As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, 2015

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE. **13ª Reunión – 3ª Sesión Ordinaria** (Continuación) 20 de julio de 1994

CORTE-CABALLERO, Gabriela Dalla. **La vuelta al globo: condiciones de la expansión de la figura del ombudsman en el mundo a partir de la segunda guerra mundial**. Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, No. 69 (21), agosto de 2000

CARVALHO NETO, Inácio de. **Aplicação da pena**. Rio de Janeiro: Forense, 1999

COSTA, Sérgio. A democracia e a dinâmica da esfera pública. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, pp. 55-65, 1995

COUTINHO, Doris de Miranda. **Prestação de Contas de Governo**. Belo Horizonte: Fórum, 2020

CRUZ, Camila Campos de. **Análise das demandas de informação encaminhadas pelos cidadãos à Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação João Pinheiro, 2017

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110

DAMIANI, Rodrigo de Aguiar. **A ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina: critério do prazo não fixo para a aferição da razoável duração do processo na reclamação por excesso de prazo e accountability**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal de Minas Gerais, 2018

DAVIS, Kenneth Culp. **Ombudsmen in America: Officers to criticize administrative action**. In: University of Pennsylvania Law Review. Vol. 109, No. 8. June, 1961, pp. 1057-1076.

DE JESUS, Damásio Evangelista. **Direito Penal**. Parte Geral. V.: I. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1997

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, **Primer Informe Anual**, 17/10/1994 al 31/12/1994. Tomo I. 1995

EKLUNDH, Claes. **The Scandinavian Model**. In: E.A. Marias (Ed.), The European Ombudsman Working Document (European Institute of Public Administration), Maastricht, 1994

FABIANI, Emerson Ribeiro; TORMIN, Mateus Matos. Não fale do Elon Musk! Pesquisa jurídica no mestrado profissional. In: **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, e2327, 2023.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012

_____. **A República inacabada**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

FERREIRA, Jessyca Lira de Carvalho. **A ouvidoria municipal de Palmas-TO e a mediação de conflitos: um estudo de caso na secretaria da educação nos períodos**

dos anos 2016 a 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas), Universidade Federal do Tocantins, 2020

FERRES, Dionisio Moreno. **A evolução histórica das ouvidorias: da participação reivindicatória por melhoria nas políticas públicas ao *empowerment* dos cidadãos.** In: Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO), ano 2, n. 2, 2019, pp. 41-55

FIORINA, Morris P. **The Case of the Vanishing Marginals: The Burocracy Did It.** The American Political Science Review, Vol, 71, No. 01, Mar., 1977, pp. 177-181

FLYVBJERG, Bent. **Cinco equívocos sobre la investigación basada en estudios de caso.** Estudios Sociológicos, Vol. XXIII, núm. 2, mayo-agosto, 2005, pp. 561-590

FONTANA, Odisseia Aparecida Paludo. **A ouvidoria do Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina como instrumento de controle social e gestão para promoção da transparência e publicidade.** Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina, 2016

FOX, Jonathan; HAIGHT, Libby. Mexico's transparency reforms: theory and practice. **Research in Social Problems and Public Policy**, v. 19, Emerald Group Publishing Limited, 2011. p. 353-379

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014

FRIEDERY, Réka. **The Role of the European Ombudsman in Dispute Solving.** Acta Juridica Hungarica. Budapest. Vol. 49, No 4, 2008. pp. 359-376

GARGARELLA, Roberto. **El derecho como una conversación entre iguales.** 1 ed. Buenos Aires: Siglo Vientiuno Editores, 2021

GARZON, Maria Patrícia Tellez. **Observatórios e ouvidorias: experiências de crítica midiática e cidadania na América Latina.** Tese (Doutorado em Comunicação e Informação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo.** 14ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2009

GELLHORN, Walter. **The Swedish Justitieombudsman.** The Yale Law Journal. Vol. 75, No. 1, November, 1965, pp. 01-58

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005

GIDDINGS, Gregory; GREGORY, Roy. **Righting wrongs: the ombudsman in six continents.** Amsterdam: IOS, 2000

GOMES, Luciana de Oliveira Miranda. **Processos de mudança institucional: estudos de caso de cinco ouvidorias de agências reguladoras federais**. Tese de Doutorado. Orientador: Paulo Carlos Du Pin Calmon. Brasília: Universidade de Brasília, 2014a

GOMES, Jésus de Lisboa. **Democracia na era do desencanto: dispositivos de surveillance da Administração Pública pela sociedade – um estudo de caso das Ouvidorias Públicas do Governo do Estado de São Paulo**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2014b

GOMES, Manoel Eduardo Camargo e. Modelos de Ouvidorias públicas no Brasil. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (Org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016.

_____. **O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional**. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000

GOMES, Marco Túlio da Silva. **Ouvidorias no apoio à governança pública: um estudo de caso em uma instituição federal de ensino superior**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Universidade Federal de São João Del-Rei, 2019

GONÇALVES, Roberta Maria Farias dos Santos. **A ouvidoria como ferramenta de escuta e planejamento na gestão municipal em saúde: estudo realizado em Redenção – Ceará**. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas), Universidade Estadual do Ceará, 2017

GOLDSMITH, Stephen. EGGERS, William D. **Governar em Rede: O novo formato do setor público**. São Paulo/Brasília: Fundação Editora da UNESP/ENAP, 2006

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas**. Tomo 11, Marchas y contramarchas em economia y derecho administrativo. 1ª edición, Buenos Aires, FDA, 2015

GOTTEHRER, Dean M. **State of Alaska Office of the Ombudsman**. In: GIDDINGS Philip J., GREGORY, Roy. **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**

GRADO, Carlos Giner de. **El Defensor dei Pueblo**. Madrid : Popular, 1986

GREGORY, Roy; GIDDINGS, Philip. (Eds.), **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**. Amsterdam: IOS Press, 2000

GUILLÉN, Victor Fairen. **El Defensor del Pueblo. Ombudsman**. Tomo I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982

HABERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997

HABERMAS, Jürgen. **The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society**. Cambridge: Polity Press, 1989

_____. Prefácio 1990. In **Mudança estrutural da esfera pública** (pp. 35-87). São Paulo: Editora Unesp. 2014

_____. Further reflections on the public sphere. In: CALHOUN, Craig (ed.). **Habermas and the public sphere**. Cambridge: MIT PRESS, pp. 421-462, 1992
 _____. Reflections and Hypothesis on a Further Structural Transformation of the Political Public Sphere. **Theory, Culture & Society**, v. 39, n. 4, pp. 145-171, 2022

HARGER, Cláudio Wolff. **Ouvidoria do Ministério Público de Rondônia e sua efetividade na execução das políticas públicas nos anos de 2014 a 2018**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad.: Gilmar Ferreira Mender. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991

HILL, Michael. **Implementação: uma visão geral**. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006

HILL, Michael; HUPE, Peter. L. **Implementing Public Policy: Governance**. In: Theory and in Practice. 2 ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd. 2009

HILL, Larry B. **The Model Ombudsman: Institucionalizing New Zeland's Democratic Experiment**. Princeton University Press, 1977

_____. **The self-perceptions of ombudsman: a compartive survey**. In: International handbook of the ombudsman: evolution and presente function. CAIDEN, Gerald (org.). Westport-Connecticut: Greenwood Press, 1983, p. 45

HOLANDA. Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014

_____. **O Homem Cordial**. 1. ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2012

HOLSEN, Sarah. **Some Insight on Oversight: the Role of the Scottish and Swiss Information Commissioners in the Implementation and Enforcement of Access to Information Policies**. In: I CONFERÊNCIA GLOBAL SOBRE TRANSPARÊNCIA, 19-20 maio, 2011, Rutgers University, Newark

HOMRICH, Luiz Gustavo Meira. **Modernização das ouvidorias públicas federais: um estudo avaliativo da adoção do sistema e-ouv**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas, 2018

HOWARD, Charles L. **The Organizational Ombudsman**. Origins, Roles, and Operations: A legal guide. American Bar Association Section of Dispute Resolution. 2010

HUNTINGTON, Samuel P. **Democracy's Third Wave**. Journal of Democracy, Vol. 2, No. 2, 1991

IIA. Instituto dos Auditores Internos. **Declaração de posicionamento do IIA: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles.** Tradução de Instituto dos Auditores Internos do Brasil. Documento atualizado. São Paulo: IIA, 2020

INQUE, Isabela Tieko Yamamoto. **A efetividade da Ouvidoria Pública da Saúde do Município de Maringá.** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade Estadual de Maringá, 2016

ISMAIL FILHO, Salomão. **A importância da atuação preventiva do Ministério Público Ombudsman em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa.** Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília. CNMP – n. 5, 2015

JÄGERSKIÖLD, Stig. **The Swedish Ombudsman.** University of Pennsylvania Law Review. Vol. 109, No. 8, June, 1961, pp. 1077-1099

LAGUARDIA, Jorge Mario García. **Os Defensores do Povo e os Direitos Humanos.** Cadernos Adenauer: Acesso à justiça e cidadania, n. 3. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000

LAPORTA, Luciana Rocha. **Ouvidorias eleitorais: instrumento de aprimoramento democrático.** Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico), Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2021

LEITE, Celso Barroso. **Ombudsman: Corregedor Administrativo.** Reio de Janeiro. Zahar, 1975

LEITE, Thalyany Alves. **Gestão de conflitos e saúde no Brasil: uma coalizão entre ouvidorias e mediação de conflitos no meio hospitalar.** Tese (Doutorado em Direito), Universidade de Fortaleza, 2020

LEGRAND, André. **Une Institution Universelle: L'Ombudsman?** Revue Internationale de Droit Comparé, n. 25, pp. 851-861, 1973

LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE, **Rapport Annuel 2010.** Paris, 2010

LIMA, Melina Pompeu de; ABDALLA, Márcio Moutinho; OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. **A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação.** In: Revista do Serviço Público, n. 71 (3), 2020, p. 232-263

LIMA, Carla Moura Pereira. **Diálogos em saúde: a ouvidoria coletiva na formação dos profissionais da estratégia da saúde da família.** Tese (Doutorado em Ensino de Biociências e Saúde), Fundação Oswaldo Cruz, 2014

LINDEMEYER, Fernanda Matsujura. **Organizações públicas em rede: análise do controle social no observatório social de São José sob a ótica da gestão social.** Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017

LINERA, Miguel Ángel Presno. **Defensorias del Pueblo y contrademocracia**. In: ROCA, Guillermo Escobar (Ed.). *Ombudsman y Democracia*. Actas del II Congreso Internacional del Pradpi. Trama, 2015

LOMBARDI, Leandro. **A ouvidoria como instrumento de participação social e transparência**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Universidade Federal de Goiás, 2018

LORENA, Ana Luiza Freire. A contribuição estratégica da ouvidoria pública para a gestão de processos de negócios nas IFES. In: **XV Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU**. Desafios da gestão universitária no século XXI. Mar del Plata, Argentina, 2015

LUDUEÑA, Rossana Maria Guerra. **Avaliação do desempenho da ouvidoria como instrumento de gestão no Governo do Estado do Ceará**. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas), Universidade Estadual do Ceará, 2017

LYRA, Rubens Pinto. **Paradigmas de ouvidoria pública e proposta de mudança**. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (Org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2016

_____. **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. Curitiba: Ed. UFPR, 2000

_____. A Ouvidoria pública e a questão da autonomia. In: LYRA, Rubens Pinto. **Ouvidorias e Ministério Público: as duas faces do ombudsman no Brasil**. João Pessoa: UFPB, 2010

_____. **A ouvidoria pública e a democracia participativa**. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). *Modalidades de Ouvidoria no Brasil*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010

_____. **A ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2000

MAIORANO, Jorge Luis. **El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas**. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1987

MALTA JÚNIOR, Regis Renner Vasconcelos. **A formatação da ouvidoria dentro do contexto da governança pública: uma proposta para a ouvidoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFS)**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional), Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2016

MARQUES, José Frederico. **Tratado de Direito Penal**. Vol. III. Campinas: Millennium, 1999

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca. **Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática: o caso da ouvidoria da Universidade de**

Brasília. Tese (Doutorado em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde), Universidade de Brasília, 2015

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania e classe social.** Volume I. Brasília: Senado Federal, 2002

MARSHALL, Geoffrey. **The British Parliamentary Commissioner for Administration.** The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. 377 (May, 1968), pp. 87-96)

MARTÍN, Maria José Corchete. **El Defensor del Pueblo. La protección de los derechos.** Ediciones Universidad Salamanca. 1ª ed. 2001

MARTINS, Verônica Alves. **Ouvidoria do SUS: dispositivo de participação social?** Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva). Universidade Federal Fluminense, 2016

MARTINS, Adelaide de Andrade França. **Ouvidoria como instrumento de controle social e uso da razão pública: o caso da UFS.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Universidade Federal de Sergipe, 2016

MARTINS, Izabella Cavalcante. **Ouvidoria educacional e inspeção escolar: as implicações das manifestações recebidas no trabalho do inspetor escolar.** Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública), Universidade Federal de Juiz de Fora, 2018

MASAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo.** 6ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977

MEIRELLES, Fernanda; OLIVA, Rafael. **Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil.** In: Revista de Administração Pública, n. 40 (4), pp. 545-565, jul./ago. 2006

MENEZES, Ronald do Amaral Menezes. **Ouvidorias Públicas Federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da Gestão Social.** In: **Texto para discussão.** Brasília : Rio de Janeiro: Ipea, 2015

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 30ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013

MICHENER, Gregory; BERSCH, Katherine. **Conceptualizing the Quality of Transparency.** In: Political Concepts, v. 49, p. 1-27, 2011

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. **Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois.** In: Revista de Administração Pública, n. 52(4), jul./ago./2018, p. 610-629

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, métodos e criatividade.** 21. ed. Petrópolis: Vozes, 1993

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A.. **Implementando A Gestão De Riscos No Setor Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021

MONTEIRO, Margareth Mauricio. **A ouvidoria e sua contribuição na saúde suplementar: a RN 323/13 da ANS**. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais), Fundação Getúlio Vargas, 2020

MORAIS, Antônio Gerson Bezerra de. **A ouvidoria no âmbito da Universidade Federal do Cariri: instância de gestão estratégica?** Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2023

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, Direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização – *in memoriam* de Marcos Juruanena Villela Souto**. Belo Horizonte: Fórum, 2011

_____. **O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e a Emenda Constitucional nº 25/2000**. In: Revista de Direito, v. 5, n. 9, jan./jun. 2001. Rio de Janeiro: A Câmara, 2001

_____. **Democracia e contrapoderes**. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 258, p. 47-80, set. 2011

_____. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018

NABAS, João Madeira. **Ouvidorias em saúde: proposta de um modelo de avaliação de sua institucionalização enquanto instrumento de *accountability* e gestão estratégica participativa**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade Estadual de Maringá, 2016

NACIONES UNIDAS. Asamblea General. **Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2020**.

NEUMAN, Laura; CALLAND, Richard. **Making the Law Work: The Challenges of Implementation**. In: FLORINI, Ann (Ed). *The Right to Know*. New York: Columbia University Press, 2007. p; 179 - 213

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007

NORÕES, Carolina Matos Carvalho. **Ouvidoria externa como instrumento de ampliação do diálogo entre a população e a defensoria pública do Amazonas**. Dissertação (Mestrado em Direito e Gestão de Conflitos), Universidade de Fortaleza, 2022

NOVAIS, Jorge Reis. **A Intervenção do Provedor de Justiça nas Relações entre Privados**. In: *O Provedor de Justiça – Novos Estudos*, Lisboa, 2008, pp. 227-291

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Brasília: ENAP, 1997

O'DONNELL, Guilherme. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. In: Revista Lua Nova, v. 44, p. 27-54. São Paulo: USP, 1998

OLIVEIRA, Thiago Francisco Silva de. **Ouvidoria da UFCG: controle social e melhoria da gestão universitária**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração), Universidade Federal de Campina Grande, 2016

OLIVEIRA, Silvia Letícia Abreu de. **Análise da atuação das ouvidorias públicas das instituições federais de ensino como instrumentos de democratização da participação social**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019

OLIVEIRA, João Elias de. Ouvidoria pública brasileira: a evolução de um modelo único. In: VISMONA, E. (Org.). **Dez anos da associação brasileira de ouvidores/ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2015

OWEN, Stephen, **The Ombudsman: Essential Elements and Common Challenges**, In: RIEF, Linda C, MARSHALL, Mary A, FERRIS, Charles (eds.), **The Ombudsman: Diversity and Development**. The University of Alberta: International Ombudsman Institute, Edmonton, 1993

PACETE, Luiz Gustavo. **Brasil é o terceiro maior consumidor de redes sociais em todo o mundo**. Revista Forbes, 2023. Disponível em: <<https://forbes.com.br/forbes-tech/2023/03/brasil-e-o-terceiro-pais-que-mais-consome-redes-sociais-em-todo-o-mundo/>>. Acesso: 26 fev. 2024

PACHECO, Regina Silvia. **A agenda da nova gestão pública**. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (coord). Rio de Janeiro: editora FGV, 2010

PAOLI, José S. Relatório de estudo: estudo sobre a organização e funcionamento das Ouvidorias Públicas das Agências Reguladoras, incluindo a comparação entre os casos existentes no Brasil e a experiência internacional, com o objetivo de apoiar o Governo Federal na melhoria da qualidade regulatória. In: **Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG)**, 2009.

PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005

PEDRON, Ronaldo Araújo. **Democratização do Poder Judiciário: a ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça como instrumento de participação popular**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal de Minas Gerais, 2017

PETERS, B. Guy. **Performance-based accountability**. In: SHAH, Anwar. **Performance, Accountability and Combating Corruption**. Washington: The World Bank, 2007

PICOD, Fabrice. **Le statut des particuliers, désormais titulaires de droits individuels**. In: TIZZANO, Antonio, KOKOTT, Juliane, PRECHAL, Sacha (Orgs.). 50th anniversary of the judgment in Van Gend en Loos. Cour de Justice de l'union européenne. ACTES DU COLLOQUE. LUXEMBOURG, 13 mai 2013

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008

PIZZIO, Alex. A sociedade civil e a esfera pública em regimes democráticos: notas sobre a participação popular. In: **Inter-ação Revista da Faculdade de Educação UFG**, v. 34, n. 1, p. 187-198

_____. **A economia solidária e a qualificação social dos trabalhadores empobrecidos**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS), São Leopoldo/RS, 2007

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011

RAMALHO, Manuella Soares; BLIACHERIENE, Ana Carla. **SICs e ouvidorias: uma análise das estruturas dos serviços de acesso à informação nas capitais brasileiras**. In: Revista de Controle, v. 19, n. 2, p. 66-96, jul./dez. 2021

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997

RECK, Janriê Rodrigues; BEVILACQUA, Maritana Mello. **O direito fundamental à boa administração pública como linha interpretativa para a lei de improbidade administrativa**. In: Revista de Direito Constitucional e Administrativo, ano 20, n. 79, jan./mar. 2020

REIF, Linda C. **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System**. 1ª ed. Leiden: Martines Hjhoff Publishers, 2004

RODRIGUES, Mariana da Silva. **Ouvidorias públicas e canais de participação cidadã: análise de contribuição das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para os meios de interlocução disponibilizados à população**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação João Pinheiro, 2018

RODRIGUES, Jacqueline Araújo. **A ouvidoria pública da Universidade Federal do Tocantins como instrumento de aplicação das formas de resolução consensual de conflitos entre professor-aluno**. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos), Universidade Federal do Tocantins, 2020

ROSANVALLÓN, Pierre. **La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza**. 1 ed. 1ª. reimp. Buenos Aires: Manantial, 2007

ROWAT, Donald C. **El Ombudsman: El defensor del ciudadano**. Traducción de Eduardo L. Suarez. 1ª ed en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1973

ROWE, Mary P. **Options, Functions, and Skills: What an Organizational Ombudsman Might Want to Know**. *Negotiation Journal*. Harvard Law School. Vol. 11, No 2, April 1995, pp. 103-114

SAMPIERI, Roberto Hernández; FERNÁNDEZ-COLLADO, Carlos; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Mc Graw-Hill, 2006

SANTANA, Maurino Medeiros de. **As ouvidorias públicas universitárias: autonomia, potencialidades e limites**. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Federal da Paraíba, 2017

SANTOS, Edson Xavier dos Santos. **Ouvidoria universitária e avaliação institucional: uma análise da proposta do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior e das orientações da Controladoria Geral da União**. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior), Universidade Federal da Paraíba, 2019

SANTOS, Eliane Magda Ribeiro dos. **Controle interno: desafios e perspectivas para o século XXI**. In: FERRAZ, Leonardo de Araújo. MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. LOBO, Luciana Mendes (Coord.). **Controle Interno Contemporâneo. 1.ED.**. Belo Horizonte: Fórum, 2021

SANTOS, Jacilene Alves dos. **A ouvidoria como fonte estratégica para resultados e sua terceirização**. Dissertação de Mestrado. Orientador: Ricardo Baiocchi. Brasília: Uniceub, 2017

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

SILVA, Josiane de Fátima Rosa da Silva. **Práticas de medição de desempenho em ouvidorias públicas das instituições federais de ensino superior**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos), Universidade Federal de São Carlos, 2018

SILVA, Vera Lúcia Braga da. **A ouvidoria pública universitária e o desenvolvimento institucional: análise de quatro instituições**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade), Universidade Federal de Itajubá, 2020

SILVA, Clarice Rodrigues da. **Os efeitos da participação social nos processos organizacionais do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais – IFNMG**. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal da Bahia, 2018

SILVA NETO, Delcio Rodrigues. **Ouvidorias Públicas: instrumento de transparência e resolução de conflitos entre o cidadão e o município de São Luís**. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos), Universidade de Fortaleza, 2018

SOUSA, Antônio Francisco de. **Os “conceitos legais indeterminados” no direito administrativo alemão**. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, fev. 1986, p. 276-291

SOUZA, Achernar Sena de. **A ouvidoria como instância para a gestão adequada de conflitos em saúde suplementar: proposta de um novo modelo de tratamento de demandas extrajudiciais junto às operadoras de planos privados de assistência à saúde no Estado do Ceará.** Dissertação (Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos, 2022), Universidade de Fortaleza, 2022

SOUZA, Gisele. **Qual a rede social mais usada em 2023? A resposta vai te surpreender.** Revista TechTudo, 2023. Disponível em: <<https://www.techtudo.com.br/listas/2023/07/qual-a-rede-social-mais-usada-em-2023-a-resposta-vai-te-surpreender-edapps.ghtml>>. Acesso em: 23 fev. 2024.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal constitucional como poder: uma nova teoria da divisão de poderes.** São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002

SPINETTI, Simone Ribeiro. **A ouvidoria nos três níveis de gestão da saúde.** Tese (Doutorado em Saúde Pública), Universidade de São Paulo, 2017

TAFFAREL, Natália Sanches. **Accountability e controle social: um estudo sobre a ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017

TAYLOR, Charles. A política liberal e a esfera pública. In: **Argumentos filosóficos.** São Paulo: Loyola, 2000

TIME. **Administrative Law: The People's Watchdog.** December 02, 1966

_____. Great Britain: **The Grievance Man.** New York: Time, 27 jul.1959

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. A posição peculiar dos ouvidores públicos e o dever de sigilo. In: **Revista Prisma Jur.**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 163-183, 2009. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/934/93412810009.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2024

TORRES, Ricardo Lobo. **O princípio da transparência no direito financeiro.** In: Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, n.8, p. 133-156. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001

_____. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário – O orçamento na Constituição.** 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas.** 15 ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodvim, 2024

VALDÉS, Daisy de Asper y. Ouvidoria, Ministério Público e Cidadania: governança e participação. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Do tribuno da plebe ao Ouvidor público:** estudos sobre os defensores da cidadania. João Pessoa: UFPB, 2011

VISMONA, Edson Luiz. A Evolução das Ouvidorias no Brasil. In: PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugenia Alvim; PASSONE, Eric (Org.).

Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas. Campinas, SP: UNICAMP/Ouvidoria, 2011, p. 29-42

VOLIO, Lorena González. The institution of the Ombudsman. The Latin American experience. In: **National Human Rights Institutions**, University of Essex, 2003

UNGARO, Gustavo Gonçalves. **Controle Interno da Administração Pública sob a Constituição de 1988 e sua Eficiência para a Transparência e o Enfrentamento da Corrupção.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em cotutela com a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, São Paulo, 2019, 355 f

WIEGAND, Shirley A. **A Just and Lasting Peace: Supplanting Mediation with the Ombuds Model.** Ohio State Journal on Dispute Resolution, Vol. 12, No. 1, 1996, pp. 95-145

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2017

ZIMERMANN, Raquel. **A ouvidoria universitária como mecanismo de governança e accountability: estudo de caso na Universidade Federal Fluminense.** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento), Universidade Federal Fluminense, 2022