

OUVIDORIA PÚBLICA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Antonio Semeraro Rito Cardoso*

Elton Luiz da Costa Alcantara**

Fernando Cardoso Lima Neto***

RESUMO

O presente trabalho se propõe a discutir o papel das ouvidorias públicas na governança democrática refletindo sobre questões como autonomia, controle externo e *accountability*. A efetividade das ouvidorias públicas consiste em criar espaços onde a ela tenha autonomia para restabelecer o uso público da razão, consolidando um arranjo institucional que permita fortalecer a governança democrática através de um sistema nacional de ouvidorias.

Palavras- chave: Ouvidoria pública, governança, democracia.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the role of democratic governance in the public ombudsman reflecting on issues such as autonomy, external control and accountability. We argue that the effectiveness of the ombudsman is to create public spaces where the ombudsman has the autonomy to restore the public use of reason, consolidating an institutional arrangement that can help to strengthen democratic governance through a national system of ombudsmen.

Keywords: Ombudsmen, governance, democratic.

1 INTRODUÇÃO: AS OUVIDORIAS NA REDEMOCRATIZAÇÃO

O processo de redemocratização do país culmina com a promulgação da Constituição de 1988, que impôs um novo paradigma democrático, repersonalizante (Artigo 1º, III), solidarista (Artigo 3º, I), promocional (Artigo 3º, IV) e participativo (Artigo 1º, II e V).

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E-mail: antonio.rito@ipea.gov.br

** Bolsista auxiliar do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD)/Ipea/Diest. Graduando em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: elton.alcantara@ipea.gov.br

*** Professor do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e do Departamento de Sociologia da UFRJ. Pesquisador colaborador da Diest/ipea. E-mail: fernando.lima@ipea.gov.br

Sob este novo modelo, a Constituição previu, em seu Artigo 37, parágrafo 3º, a edição de lei ordinária para tratar especificamente das reclamações dos cidadãos “relativas à prestação de serviços públicos”. Além disso, o próprio Artigo 37 consagrou os princípios da impessoalidade e da publicidade referentes aos atos emanados da administração pública. A partir da Constituição de 1988, marco no processo de redemocratização do Brasil, foram instituídos diversos mecanismos de participação popular que visam permitir à sociedade e ao cidadão influenciar no processo decisório dos agentes do governo como, dentre outros, Conselhos, Audiência Pública e Orçamento Participativo (Cardoso, 2010, p. 8). Vale registrar que tão importante quanto a criação de mecanismos de participação popular é o desafio de desconstruir a cultura de não participação imposta pelo regime militar através da repressão ao direito de emitir opiniões, expor sugestões, gerando uma cultura de acomodação geral, de forma que, quando aberta a possibilidade dos cidadãos se colocarem diante dos problemas, eles simplesmente não o fazem, seja por preguiça, desconhecimento, falta de hábito ou por entenderem que, mesmo reclamando, os problemas não serão jamais resolvidos.

Esses mecanismos de participação popular são uma clara sinalização de que novos atores foram incorporados ao cenário político brasileiro. Assim, houve um processo de descentralização do Estado através da delegação do poder de baixo para cima. Dessa forma, a boa governança do Estado brasileiro, aqui definida como “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (Santos, 1997, p. 341), precisa incorporar, através de sua arquitetura institucional, de forma efetiva, os novos atores sociais que surgiram do processo de redemocratização do país, sob pena de comprometer a legitimidade e, conseqüentemente, a governabilidade, ou seja, o exercício do poder. Ademais, a democracia representativa tem se mostrado limitada no que se refere ao atendimento imediato das necessidades do cidadão. Mais do que isso, dadas as dimensões continentais do país, o que muitas vezes ocorre é um desconhecimento dos anseios e opiniões de grande parcela da população, na medida em que a voz do cidadão nem sempre é escutada, quando não se dissipa no tempo e no espaço (Cardoso, 2010).

Nesse novo cenário de exercício do poder surgem as ouvidorias públicas como espaço democrático que permite aos novos atores sociais exercerem o controle social do

Estado, o que implica transparência pública, melhoria da gestão da coisa pública, garantia de direitos e reparação de danos.

Embora seja uma questão atual na agenda política, as ouvidorias públicas possuem origens históricas que remontam aos fins do século XVIII e início do XIX, na Suécia, quando a figura do supremo representante do rei, cuja atribuição era vigiar a execução das ordens e leis emanadas do monarca, foi transmutada para a de mandatário do Parlamento, com a nova função de controlar em nome próprio a administração e a justiça (Gomes, 2000, p. 54). Ressalte-se, contudo, que a positivação do instituto do *ombudsman* se deu na Constituição sueca somente em 5 de junho de 1809.

Ao longo do século XX, diversos países seguiram os passos da Suécia, especialmente após as reformas administrativas ocorridas nesse país em 1915 e em 1967, que resultaram em um modelo no qual as atribuições eram repartidas entre três *ombudsmen*. Um primeiro era responsável por questões ligadas ao bem-estar do administrado; um segundo, pelos assuntos judiciários e militares; e um terceiro, pelas matérias cíveis.

Na América Latina, a implantação do instituto se deu mais tardiamente, ocorrendo nas duas últimas décadas do século XX, após o processo de redemocratização do continente. Tal não poderia ser diferente, na medida em que ouvidoria pública pressupõe plenitude de direitos civis e políticos em um ambiente democrático. Assim, no final do século XX, inauguraram-se ouvidorias públicas em Porto Rico (1977), Guatemala (1985), México (1990), El Salvador (1991), Colômbia (1991), Costa Rica (1992), Paraguai (1992), Honduras (1992), Peru (1993), Argentina (1993), Bolívia (1994), Nicarágua (1995), Venezuela (1997) e Equador (1998) (Silva, 2006).

Gomes (2000) noticia que, no Brasil, a primeira iniciativa voltada para a criação do instituto data de 1823, anterior, pois, à Constituição do Império, por intermédio de um projeto que estabelecia um juízo do povo. Entretanto, o tema somente começou a ser efetivamente discutido a partir do terceiro quartil do século XX, quando, em 1961, por meio do Decreto nº 50.533, pretendeu-se a criação de um instituto assemelhado ao do *ombudsman*. O decreto foi revogado antes mesmo de ter sido posto em prática. Na década seguinte, por intermédio do Decreto-Lei nº 200, de 1977, foi criado na Comissão de Valores Mobiliários o cargo de *ombudsman*, que não chegou a ser preenchido.

Ainda que ao longo da década de 1970 já existissem manifestações doutrinárias defendendo a criação e a efetiva implantação do instituto, o cenário político

brasileiro não permitia o seu desenvolvimento, uma vez que nada é mais avesso a um regime de exceção do que um canal de participação e controle social da administração pública pelos cidadãos.

No decurso da década de 1980, concomitantemente ao início do processo de redemocratização do país, em resposta à crise de legitimidade política do regime militar, surgem algumas iniciativas no sentido amplo de assegurar participação social no controle político, como as organizações de bairro e o próprio movimento sindical.

Estritamente relacionado ao instituto do *ombudsman*, mencionem-se o Projeto de Emenda Constitucional n.º 78, que pleiteava a criação de uma Procuradoria-Geral do Povo para defender os direitos fundamentais dos cidadãos; a proposta do senador Luiz Cavalcanti; o projeto do deputado Ney Lopes Jonathan Nunes; e o projeto do senador Marco Maciel que preconizava a criação de um cargo de nos moldes clássicos de *ombudsman*, mas foram rejeitados.

Em um cenário socioeconômico conturbado e carente de legitimação, foi criado o primeiro cargo de ouvidor geral público do Brasil – ainda que a eficácia da iniciativa não tenha sido verificada de pronto – por meio do Decreto nº 92.700, de maio de 1986, que instituiu o cargo de ouvidor geral da previdência social,¹ a quem seriam destinadas “as informações, queixas e denúncias dos usuários do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, cabendo-lhe zelar pela boa administração dos serviços previdenciários e sugerir medidas com esse objetivo” (Artigo 2º, Decreto nº 92.700).

Por fim, destaca-se a criação, pelo Decreto nº 93.714, de 15 de dezembro de 1986, de um instituto para “a defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na administração federal”. Entretanto, este instituto foi criado na contramão de toda a experiência internacional sobre o tema; desconsiderava, entre outros, os princípios da unipessoalidade e da publicidade, não disciplinava as regras de elegibilidade para o cargo, tampouco determinava os limites de atuação do ouvidor.

As ouvidorias públicas em Estados de redemocratização recente desempenham duplo papel: o de servir de meio de participação direta, permitindo o controle social da res pública; e o de auxiliar a renovação da sociedade civil, a partir da reconstrução da confiança e do respeito, o que depende da autonomia e da eficiência das ouvidorias públicas.

1. Destaca-se ainda, nesse período, o Decreto nº 215, de 1986, que determinava a implementação do projeto piloto de implantação da ouvidoria municipal de Curitiba.

Assim, a ouvidoria pública torna-se um locus privilegiado para que a sociedade civil e o Estado possam agir em parceria, cada um facilitando a ação do outro, mas exercendo também um controle recíproco. As ouvidorias públicas se tornaram uma realidade no Brasil após a Constituição de 1988, existindo, hoje, a título de ilustração, um total de 1.053 instituições. Ademais, já se alcançou certo consenso acerca do conceito e das características e atribuições principais de uma ouvidoria. Hodiernamente, entende-se por ouvidoria um instrumento que visa à concretização dos preceitos constitucionais que regem a administração pública, a fim de que tais preceitos – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – se tornem, na prática, “eixos norteadores da prestação de serviços públicos” (Lyra, 2004, p. 144). Além desse objetivo primeiro, são atribuições principais de uma ouvidoria pública: “indução de mudança, reparação do dano, acesso à administração e promoção da democracia” (Lyra, 2004, p.139-144).

Além dessas atribuições, em caráter mais amplo há consenso de que “a ouvidoria pública busca atuar como mediador entre o Estado e a sociedade, não sendo apenas um canal inerte entre o cidadão e a administração pública”, tendo também por competência a valorização e defesa dos direitos humanos, a promoção da ética, e da inclusão social, magistratura da persuasão, desvinculação do poder institucional, desvinculação política e mandato a atribuições específicas (Lyra, 2004, p. 128-131). Assim, o impasse atual não mais diz respeito à instituição das ouvidorias ou à determinação de suas funções, mas sim à sua operacionalização, especialmente em relação às questões ligadas à governança democrática.

Esse novo espaço democrático de controle social da administração pública vem ao encontro dos novos paradigmas sobre o funcionamento do Estado, cujos valores são orientados para a eficiência da prestação do serviço público, centrado na democracia. Porém, para que as ouvidorias públicas cumpram seu papel de zelar pelo funcionamento adequado das instituições democráticas é preciso que tenham autonomia e *accountability*. Dito de outro modo, para que as ouvidorias cumpram com eficiência as suas atribuições é necessário se ater à defesa do cidadão e ao controle da administração pública.

2 AUTONOMIA

Um tema central nas atribuições e no trabalho realizado pelas ouvidorias é a questão da autonomia. Levando em consideração a sua natureza de contrapoder (poder que visa

moderar o próprio poder) e sua finalidade de contribuir para o amadurecimento da democracia participativa no Brasil, o tema da autonomia é uma questão de maior relevância. Não é possível pensar a razão de ser dessas instituições sem levar em consideração a sua condição de autonomia.

O debate sobre a questão da autonomia já era presente na filosofia antiga e na própria experiência da pólis. Os debates sobre os bens da polis e de seus cidadãos são a raiz desse desenvolvimento, como podemos ver já em Aristóteles. Desde então, a questão da autonomia já se relacionava com a questão da ética, isto é, a procura pelos conceitos e valores que conduzem o cidadão à emancipação (Aristóteles, 1999). Entendendo a felicidade como finalidade da polis, Aristóteles elege a razão como principal mecanismo para atingi-la.

Muito mais tarde, Kant desenvolveu uma preocupação semelhante a essa ao abordar a questão da autonomia através dos temas do esclarecimento e da liberdade. O esclarecimento diz respeito à autonomia do pensamento, que é capaz de fazer escolhas racionais. Entretanto, a autonomia não diz respeito tão apenas a escolha por si só, mas a escolha consciente das suas alternativas e implicações, isto é, para ser racional a escolha deve ser esclarecida. Assim, para Kant, a liberdade é uma condição para a autonomia assim como para qualquer outra virtude.

Seja na filosofia antiga de Aristóteles ou na filosofia moderna de Kant, o tema da autonomia evoca a emancipação individual, mas apenas quando esta se confunde com a realização do bem coletivo. Nesse registro, a verdadeira autonomia está sempre vinculada ao exercício da ética (como quer Aristóteles) e da liberdade (como quer Kant). Aristóteles e Kant são as principais referências teóricas que conduzem a nossa reflexão sobre como definir autonomia e como avaliá-la no exercício das ouvidorias públicas federais.

Podemos inferir que a autonomia de uma ouvidoria possui duas dimensões: *i*) a arquitetura de um ato normativo que permita o livre pensar e agir de seu dirigente e *ii*) mecanismos de escolha que possam garantir um dirigente esclarecido e livre. Os atos normativos são instrumentos legais que preveem as atribuições da ouvidoria em particular, bem como a sua administração interna. Assim, no próprio ato normativo já é possível identificar uma questão fundamental para a autonomia da ouvidoria: o mecanismo de escolha, isto é, o modo como é definido o ouvidor, se é por votação, indicação, se é uma decisão interna ou externa etc.

Uma questão que se torna central e de suma importância é a percepção que se tem de que as ouvidorias do poder público federal não possuem autonomia, percepção essa que é o fator motivador desse estudo. Segundo o trabalho desenvolvido por Gomes (2006) sobre a tipologia jurídica das ouvidorias públicas, a maior parte dos ouvidores do poder público é indicada e nomeada pelo dirigente máximo das instituições. Esse fato constitui uma profunda contradição, pois o controlado não deveria definir seu controlador, o que dá margem para que se infira a possibilidade de conflito de interesses. A questão do controle externo é fundamental para o funcionamento eficiente das ouvidorias, isto é, a escolha do ouvidor deve se dar de forma independente dos poderes dos gestores das instituições.

Nesse sentido, o presente trabalho busca responder a questões referentes ao problema da autonomia e do controle externo das ouvidorias públicas, além de indicar encaminhamentos institucionais para assegurar a essas ouvidorias aquilo que realmente se atribui a elas. Uma condição importante para avaliar o grau de autonomia dessas instituições diz respeito ao modo como elas incorporam práticas de *accountability* em suas ações. A noção de *accountability* está ligada fundamentalmente a cidadania ativa, envolvendo tanto a responsabilização dos gestores quanto a participação da sociedade na democratização das instituições.

A consolidação de práticas de *accountability* na gestão das ouvidorias públicas evita a concentração de poder nas camadas superiores das instituições, abrindo espaço para a participação social dos cidadãos. Afinal, para que o ouvidor ofereça respostas positivas às demandas da sociedade é fundamental que possua instrumentos efetivos para o exercício pleno das funções a ele atribuídas. Dessa forma, *accountability* pode ser considerado como exercício de poder e gestão da burocracia pelo cidadão. Por isso, a necessidade de promover relações de *accountability* em que o poder não se concentre no topo e os cidadãos possam exercer o direito à participação social nas instâncias públicas (Campos, 1990). Assim, para que a ouvidoria pública exerça o seu papel de instância de participação democrática, orientada para atender às demandas do cidadão, é fundamental que tenha autonomia e *accountability*.

Para Campos (1990), as estruturas burocráticas do Estado trazem consigo a necessidade da proteção dos direitos do cidadão contra o abuso de poder pelo governo ou de qualquer indivíduo investido de uma autoridade pública. Na proporção em que as organizações oficiais aumentam seu tamanho, complexidade e penetração na vida do cidadão comum, cresce também a necessidade de salvaguardá-los ainda mais frente a

concentração de poder nas mãos dos servidores públicos, quando esses não são representantes ativos dos cidadãos. A inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, enfraquece o ideal democrático do governo *pelo povo*, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia (Campos, 1990, p. 4).

3 AUTONOMIA DAS OUVIDORIAS NA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

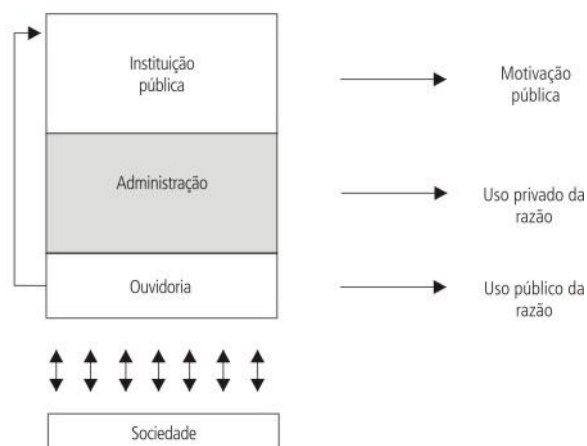
A autonomia das instituições políticas é um tema fundamental para o exercício da governança democrática e da democracia participativa, em especial quando o assunto remete às parcerias e conflitos do Estado com a sociedade civil e/ou o mercado (Lima Neto, 2012). Uma questão inerente à governança democrática é a relação entre o uso privado e o uso público da razão, um problema que já era enfrentado por Kant em seus escritos sobre a questão do esclarecimento. O uso privado da razão ocorre sempre que se procura atingir objetivos específicos de modo mais pragmático possível, sem questionar os motivos, os meios e os efeitos a médio e longo prazo da ação. No uso privado da razão prevalece, portanto, o imediatismo dos objetivos de curto prazo, o cumprimento das tarefas. Por sua vez, o uso público da razão é voltado para uma reflexão crítica que transcende qualquer imediatismo. Neste caso, a ênfase recai sobre os motivos e meios para a ação, além de seus efeitos a médio e longo prazo. É apenas através do uso público da razão que a legitimidade das ações podem se tornar objeto de reflexão e debate. Kant relaciona o uso público da razão com os temas do esclarecimento cidadão e da liberdade, dois pilares importantes para o funcionamento da governança democrática.

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

serviços públicos, que são a finalidade última das instituições públicas. Como lembra Kant, um oficial militar que recebe ordens de seu comandante não pode refletir sobre a conveniência ou utilidade dessa ordem, só lhe cabe obedecer.

Se, por um lado, o uso privado da razão é uma condição imprescindível para a gestão e atuação das instituições públicas, por outro, a governança democrática não pode ser reduzida a esse procedimento. A fim de preservar a sua qualidade democrática, as instituições públicas devem, ou deveriam, assegurar algum espaço para a (auto) reflexão crítica de seus propósitos e ações. Neste sentido, um dos principais objetivos das ouvidorias públicas é o de contribuir para a formação de um espaço permanente de uso público da razão em meio ao predomínio do seu uso privado na máquina pública. Às ouvidorias cumprem, portanto, a função de atuar como mecanismo de correção democrática na medida em que instituem a possibilidade de os cidadãos e gestores públicos questionarem o funcionamento das próprias instituições. O esquema abaixo oferece uma ilustração do propósito público das ouvidorias federais:

FIGURA 1



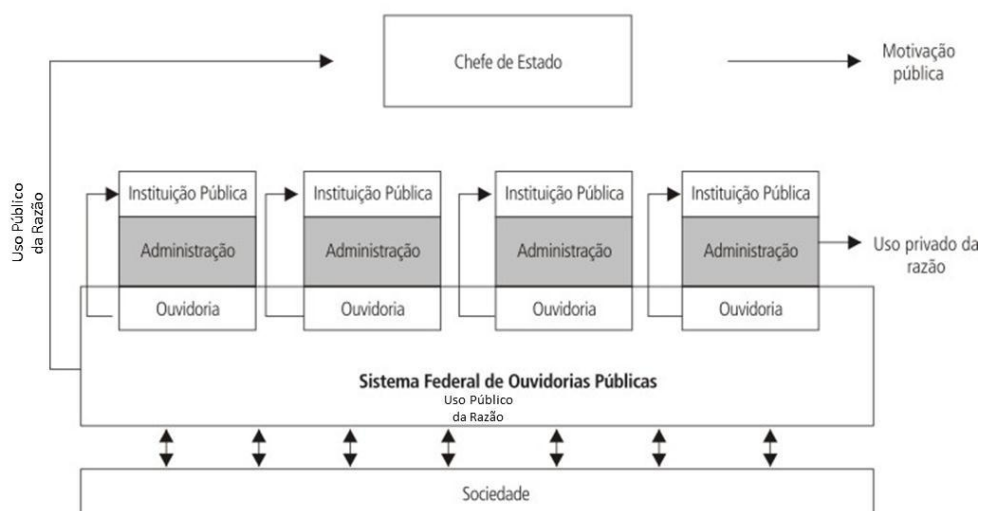
No âmbito cotidiano de suas relações políticas, as instituições públicas não têm condições de quebrar o ciclo vicioso do uso privado da razão como forma de cumprir as suas atribuições ordinárias. Mesmo que essas instituições tenham sido criadas com o propósito de servir ao bem público, não há possibilidade de exercerem o tipo de reflexão e autoavaliação característicos do uso público da razão. Somente a ouvidoria que, através de seu poder vinculante com a autoridade máxima e com os cidadãos, tem condições administrativas de associar a instrumentalidade da instituição com o propósito público característico de um regime democrático. É apenas através das ouvidorias que os cidadãos e os gestores públicos podem impor limitações e

questionamentos ao imediatismo que regula o funcionamento das instituições do Estado. Neste sentido, uma condição fundamental para o exercício pleno do poder vinculante das ouvidorias é a sua autonomia com relação à estrutura das instituições às quais elas estão relacionadas.

Conforme aponta a bibliografia especializada sobre o tema, um requisito importante para a consolidação da autonomia no âmbito das ouvidorias é a questão do controle externo. As ouvidorias não podem ser organizadas nem controladas pelas instituições às quais elas dirigem as suas atenções, sob pena de comprometerem o seu propósito público. Como visto no tópico anterior, um ouvidor que é eleito ou escolhido pela própria instituição dificilmente conseguirá se desvencilhar das demandas e lógicas particularistas que regem o funcionamento da instituição em questão. Quando isso acontece, a própria nomeação do ouvidor já pode ser considerada como uma ação que corresponde a um uso privado da razão, o que compromete já na partida qualquer possibilidade de romper com a lógica imediatista da instituição. Assim, sem controle externo e autonomia plena, o ouvidor estará muito mais sujeito a todo tipo de interferência e limitação na sua função, isto é, ele reproduzirá a lógica particularista que conduz o funcionamento de cada instituição pública.

Essa condição de autonomia das ouvidorias é, portanto, uma condição *sine qua non* para o exercício público da razão. Contudo, a autonomia é uma condição necessária, mas sozinha ela não é suficiente para assegurar o bom funcionamento das ouvidorias. Também é preciso romper com o isolamento das ouvidorias através de um poder vinculante entre elas. Considerando cada ouvidoria em sua atribuição específica de maneira isolada (isto é, considerando *apenas* a ouvidoria da instituição *X*, a ouvidoria da instituição *Y*, a ouvidoria da instituição *Z* etc.), o uso público da razão corre sérios riscos de se transformar em um uso privado da razão. Isso acontece na medida em que o foco da ouvidoria fica restrito ao funcionamento de uma instituição pública isolada, sem levar em consideração as suas correlações de poder com outras instituições e setores da sociedade. Ao perder a visão do todo e focar apenas no funcionamento isolado da instituição, o propósito potencialmente público das ações das ouvidorias fica comprometido, pois se limita ao universo particular da instituição *X*, *Y* ou *Z*. Assim, a única possibilidade de contornar esse obstáculo é fazendo uso do poder vinculante do conjunto das ouvidorias. A figura 2 oferece uma ilustração de como superar esse eventual paradoxo.

FIGURA 2



Assim, o funcionamento coordenado das ouvidorias públicas federais é uma condição importante para evitar as armadilhas que podem surgir no funcionamento isolado de cada ouvidoria, e que transformariam o seu potencial uso público da razão em um uso privado. Para garantir o funcionamento coordenado das várias ouvidorias é importante algum mecanismo institucional e autônomo de regulação. Certamente, um arranjo institucional deste tipo não pode ser criado do dia para noite. A criação de uma instituição autônoma capaz de coordenar o funcionamento sistemático das ouvidorias e zelar pela autonomia de cada uma exige um acúmulo de experiências que já vêm sendo gestadas no Brasil.

Até aqui, a medida mais importante nessa direção foi a criação da “faladoria”, um fórum virtual criado para fomentar o debate e a interação entre ouvidores de todo o país. Neste espaço os ouvidores trocam informações sobre os critérios e procedimentos de ação adotados em cada instituição, bem como suas dificuldades e funcionamento cotidiano. Outra ferramenta importante para formação de um sistema federal de ouvidorias públicas é a elaboração de uma cartilha com orientações gerais para implantação de uma ouvidoria. Além disso, a criação da *casoteca* de ouvidorias públicas (catalogação de estudos de caso sobre essas instituições) e os diversos cursos e eventos de formação destinados aos ouvidores são também ferramentas que vêm sendo mobilizadas com o mesmo intuito da faladoria.

Assim, está em curso no país a criação de um espaço destinado à troca de informações e ao acompanhamento sistemático das atividades de cada ouvidoria. A formação desse espaço tem, portanto, o objetivo de ampliar o horizonte de discussão e

coordenação dessas atividades para além do universo particular de cada ouvidoria. O mais importante aqui é refletir sobre as diversas conexões existentes entre as ouvidorias e suas respectivas instituições.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora representem um avanço considerável na função de imprimir o uso público da razão em meio à governança democrática no Brasil, mecanismos como a *faladoria*, a *casoteca* e os cursos e eventos que vêm sendo promovidos no âmbito federal não são suficientes para que as ouvidorias desenvolvam essa função com plenitude. Isso só ocorrerá quando as ouvidorias funcionarem de modo efetivamente autônomo. Um requisito básico para alcançar autonomia é ter definido desde seu ato normativo um mecanismo externo para escolha do ouvidor. Outro requisito importante é a *accountability* de cada organização, algo que também já deve estar previsto no ato institucional.

Assim, entendemos que um próximo passo necessário para o amadurecimento do potencial democrático das ouvidorias é a criação de um sistema público de coordenação, que assegure o funcionamento em rede, preveja formas de *accountability*, reforce o controle externo e poder vinculante dessas instituições. O mais importante aqui é assegurar um ordenamento institucional que tenha a atribuição de zelar pelas funções democráticas das ouvidorias, mais especificamente, zelar por sua autonomia.

BIBLIOGRAFIA

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

CAMPOS, A. M. *Accountability: quando podemos traduzi-la para o português?* **Rev. Adm. Publ.**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

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

GOMES, M. E. A. C. Do instituto do ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa, Curitiba: Editora Universitária da UFPB e Editora Universitária da UFPR, 2000. p. 49-124.

KANT, I. **Os pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

LIMA NETO, F. **A relação com o Estado na visão das ONGs**. Ipea, 2012 (Texto para Discussão). No prelo.

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

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

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