
A ouvidoria pública e a questão da autonomia

The ombudsman autonomy in public administration

Rubens Pinto Lyra

Professor da Pós-Graduação em Direito da Universidade Potiguar (RN) e Pesquisador do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB.

A mais importante revolução já ocorrida no país, na história da frágil democracia brasileira – de caráter processual, silenciosa e pacífica – foi a que, nos anos oitenta e noventa do século passado, colocou o cidadão comum como protagonista central da *práxis* política. Todavia, o que distingue o efetivo protagonismo do cidadão da situação em que “todos participam, mas nada decidem” é a garantia da atuação *autônoma* da sociedade – ou, no caso em espécie, do seu porta-voz, o ouvidor – nos órgãos governamentais. Essa não é, decerto, a característica da imensa maioria das ouvidorias públicas existentes no país,

RESUMO: O presente trabalho tem como fio condutor o estudo dos dois paradigmas que conformam a ouvidoria pública brasileira. O primeiro está voltado para a eficácia gerencial e a “fidelização do cliente”, subordina-a ao gestor, e a assemelha à ouvidoria privada. O segundo associa a ouvidoria pública à defesa da democracia e dos direitos humanos, enfatizando a necessidade de sua autonomia, com a participação da sociedade na escolha do seu titular. Essa diferença de concepções permeia os subtemas analisados neste trabalho: requisitos para a autonomia do ouvidor; elementos para a caracterização das ouvidorias; a atuação destas como instrumento de defesa e de promoção de direitos e o seu significado e papel político. Para esta pesquisa, utilizamos predominantemente as fontes primárias (legislação sobre ouvidorias e posicionamentos de ouvidores), mas também toda a escassa bibliografia existente sobre o assunto. Concluímos que somente a constituição de um sistema nacional de ouvidorias autônomas e democráticas será capaz de fazer da ouvidoria um instrumento idôneo de controle social da administração pública.

Palavras-chaves: Ouvidoria pública; Democracia; Controle social da administração pública.

cujos titulares são escolhidos pelo chefe do órgão fiscalizado.

1. Modelos “típicos-ideias” de ouvidorias

A instalação, em 1986, da primeira ouvidoria pública do Brasil, no Município de Curitiba, reflete essa ambiguidade. Criada por decreto do então Prefeito Roberto Requião, os resultados oferecidos pela Ouvidoria de Curitiba - que registrou, em pesquisa, em alguns aspectos de sua atuação, até 100% de aprovação dos munícipes - contribuíram para reforçar a credibilidade de instituto.

A despeito do seu titular, Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes, ter conseguido vincular, na lei orgânica do município, a ouvidoria ao poder legislativo municipal, esse dispositivo legal nunca foi regulamentado, permanecendo, portanto, letra morta. (GOMES, 2000, p. 216).

Já a Ouvidoria Geral do Paraná, instituída em 1991, também por iniciativa de Roberto Requião, então Governador do Estado, faz clara opção pelo modelo de Ouvidoria *como órgão de governo*. Estabelece que o Ouvidor Geral exercerá as suas funções como Secretário Especial, com prerrogativas de Secretário de Estado.

Os programas de cidadania implementados durante a gestão de João Elias de Oliveira, atual Presidente da ABO, contribuíram bastante para a disseminação de numerosas ouvidorias, estruturadas à imagem e semelhança da Ouvidoria Geral de que foi titular.

Suas principais características, que se reproduziram na grande maioria das ouvidorias espalhadas no Brasil, são as seguintes: 1) criação de cima para baixo, mediante norma editada pela autoridade fiscalizada, sem participação do colegiado máximo da instituição (no caso, a Assembleia Legislativa); 2) nomeação do titular, por livre escolha da autoridade fiscalizada; 3) atuação predominantemente voltada para a busca da eficácia e da modernização administrativa.

Essas características da Ouvidoria Geral do Paraná conformam um primeiro paradigma desse órgão, que poderíamos qualificar de “modernizador”. Escolha de cima para baixo, ausência de autonomia do ouvidor e objetivos voltados, sobretudo, para a modernização e eficácia do serviço público. Ela traz no seu bojo uma *contradictio in terminis*. Com efeito, como se pode fiscalizar numa situação de dependência?

Aliás, o próprio João Elias de Oliveira, reconhece que “[...] com esse formato [Ouvidor demissível ad nutum] a eficiência do órgão tem dependido exclusivamente (o grifo é meu, RPL) de condições subjetivas de seu titular (independência, entrosamento governamental etc)” (OLIVEIRA in LYRA, 2000, p. 174).

Mesmo assim, contraditoriamente, o atual Presidente da ABO pretende que o sistema existente, com a predominância de ouvidores subordinados, deve ser valorizado “como algo aqui gerido e desenvolvido, e muito mais eficaz, objetivo e prático, comparativamente com os diversos escritórios de Ombudsman internacionais...” (OLIVEIRA, 2005, p.48).

A reforma do Estado, conduzida por Bresser Pereira, tendo como eixo suas famosas “organizações sociais”, atualiza, dando uma qualidade nova, ao propósito renovador, em relação ao serviço público, dos setores mais *eclairés* das elites brasileiras. Ela traz embutida, centralmente, o binômio modernização-participação (esta protagonizada essencialmente pelo “cidadão-cliente”, a ser efetivado sob a égide da eficácia gerencial e das leis do mercado (LYRA, 2001, p.118). Nos setores da administração pública que implementaram a reforma acima referida, passou a prevalecer “o ‘agir empresarial’ cuja avaliação qualitativa é virtualmente objetivada na abertura conceitual do que se convencionou chamar de satisfação do usuário, em regra reduzida a cálculos de demanda” (GOMES, 2000, p.95).

Mas um segundo paradigma vem se consolidando nos últimos anos, compondo a “vertente democrática”, ou “democrático-popular” do instituto da ouvidoria. Vê-se que este outro “modelo” expressa características radicalmente diversas. A ouvidoria, nesse caso, surge de uma mobilização de setores da sociedade. Nessas condições, criada de baixo para cima, confere ao ouvidor mandato certo e independência perante o órgão fiscalizado. Uma outra característica desse tipo de ouvidoria é a sua preocupação com a justiça e a cidadania – sem deixar de investir na busca de eficácia.

O exemplo clássico é o da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. Foi criada em 1º de janeiro de 1995, através do Decreto nº 31.900, pelo então Governador Mário Covas, com a participação ativa das entidades de direitos humanos de São Paulo. Desde o início, teve assegurada a sua autonomia, juridicamente confirmada, dois anos e meio depois, pela Lei Complementar nº 826, de 20 de junho de 1997. Com a vigência desta lei, o Ouvidor passou a ser escolhido por entidades da sociedade, a partir de uma lista tríplice elaborada pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos e submetida ao Governador de São Paulo.

Esta Ouvidoria, desde então, vem contribuindo para uma renovação bastante grande das bases estruturais da própria configuração das ouvidorias brasileiras. O seu primeiro titular, Benedito Domingos Mariano, conseguiu divulgar o seu trabalho em todo o território nacional, mediante o amplo apoio que teve dos meios de comunicação, graças a uma atuação competente no combate à tortura, ao desrespeito aos direitos humanos e a uma ação propositiva de envergadura, notadamente no debate sobre a questão da integração e da unificação das polícias.

A Ouvidoria de Polícia de São Paulo materializa o chamado “controle extra-orgânico” uma vez que o seu titular é necessariamente estranho à corporação policial e é, como vimos, escolhido por um órgão independente. Mas a independência da Ouvidoria não é plena, na medida em que o Governador de São

Paulo participa da escolha do Ouvidor. Mais recentemente, foi instituída, seguindo padrão semelhante, a Ouvidoria Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. A sua criação também ensejou importante mobilização da sociedade civil: mais de 440 entidades, liderada pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos. Contudo, essa ouvidoria apresenta avanços na sua modelagem institucional, na medida em que a lei que criou a Ouvidoria da Defensoria Pública confere ao Ouvidor *status* de integrante do colegiado máximo deliberativo da instituição - o seu Conselho Superior.

Ademais disto,

(...) o usuário pode participar, através das Conferências da Defensoria Pública, que são eventos organizados pela instituição, com o objetivo de coletar propostas de autoria dos diversos segmentos sociais para elaboração de um Plano Anual de Atuação e Proposta Orçamentária (...)

Por fim “qualquer cidadão pode fazer uso da palavra no denominado “momento aberto” das reuniões do Conselho Superior da Defensoria, levantando temas de interesse institucional” (FERNANDES, 2009. p. 323-324).

A Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo; a da Defensoria Geral desse Estado e a do município de Santo André são dotadas de colegiados, compostos de personalidades representativas da sociedade, de caráter consultivo, a quem compete fixar diretrizes para a atuação da Ouvidoria e aprovar o plano de trabalho do Ouvidor. Finalmente, deve-se destacar, pela sua importância, uma ouvidoria de Prefeitura, a que também se pode atribuir as características básicas de um órgão autônomo e democrático: a do município de São Paulo. Com efeito, o seu ouvidor é designado pelo Prefeito, entre os componentes de lista tríplice elaborada pela Comissão de Direitos Humanos da Prefeitura, integrada, majoritariamente, por representantes da sociedade.

Todavia, a plenitude do controle extraorgânico somente ocorre em raras ouvidorias, como a do município de Santo André, na qual a escolha do ouvidor se faz, tão somente, através de entidades representativas da sociedade civil.

O paradigma modernizante está, em muitos casos, associado a uma concepção de ouvidor como alguém que se capacita para a função através de um curso, sendo, portanto, a sua formação técnica requisito indissociável para exercício do cargo. Este poderá ser exercido por um longo período, ou mesmo em caráter permanente, encarado quase como se fosse uma profissão.

Já a concepção de uma ouvidoria autônoma e democrática, sem desconsiderar a importância da qualificação do ouvidor, entende que o cargo não é para ser atribuído a técnicos adestrados ao seu exercício e sim a “militantes da cidadania”, cuja práxis os tenha credenciado junto à sociedade para ser o seu porta-voz. E o seu exercício será circunstancial, no máximo, por dois mandatos consecutivos.

Ressalte-se que muitas ouvidorias são híbridas, incorporando elementos de ambos os paradigmas estudados. Elas mesclam, na sua concretude, aspectos da vertente modernizante e da democrática, embora haja predominância de uma delas. Por outro lado, os ouvidores que não dispõem de mandato já encontram uma estrutura determinada, tendo, portanto, de atuar com as restrições por ela impostas. Mas muito deles buscam superá-las, lutando para colocar as suas ouvidorias em patamares que as aproximem cada vez mais da plena autonomia.

2. As ouvidorias e o debate atual sobre a sua autonomia

O panorama atual das ouvidorias confirma a hegemonia do paradigma *liberal-modernizador*. Essas ouvidorias obedecem, na sua ampla maioria e no essencial, às características descritas no início da seção precedente, afinadas com o

referido paradigma, raramente integrando, todavia, como era o caso da Ouvidoria Geral do Paraná, o primeiro escalão administrativo.

Com efeito, começando pela Ouvidoria Geral da União, subordinada à Controladoria Geral da União, sendo nomeada para o cargo pelo ministro-chefe desse órgão, quase todos os titulares das 155 ouvidorias federais, tanto os ligados aos ministérios e as sociedades de economia mista quanto às demais empresas do governo, são de livre nomeação deste. O modelo mais avançado, no âmbito do poder executivo federal, é o de algumas ouvidorias de agências reguladoras, cujos titulares são nomeados pelo Presidente da República para um mandato de dois anos, gozando de autonomia funcional e de um *status* correspondente ao dos Diretores das referidas agências.

Apenas alguns ouvidores de instituições federais de ensino e de pesquisa são escolhidos por colegiados independentes do poder fiscalizado. Portanto, o crescimento exponencial das ouvidorias, acima referidas, não se fez acompanhar do necessário aperfeiçoamento do seu formato institucional.

Seguindo o mesmo diapasão, todas as 21 ouvidorias gerais dos Estados; a grande maioria das 500 ouvidorias existentes no âmbito destes; a Ouvidoria do Distrito Federal e as 54 a ela subordinadas: todas as 15 ouvidorias de capitais e as demais ouvidorias municipais (quase duzentas), excetuadas a de São Paulo, a de Santo André e as de raríssimos outros municípios - têm os seus titulares livremente escolhidos pelos respectivos chefes do poder executivo. Todavia, a Ouvidoria-Geral de Minas Gerais, instituída pela Lei no 15.298, de 06 de agosto de 2004, é a única, entre as suas congêneres, que incorpora importantes elementos de autonomia - mesmo sendo o seu titular de livre escolha do Governador do Estado. Assim, o *status* do seu Ouvidor-Geral é equivalente ao de Secretário de Estado, possui mandato e suas atribuições lhe conferem as condições, descritas mais adiante neste trabalho, para o pleno exercício do seu *múnus*. Acrescente-se ainda,

que, nos termos da Lei que criou a Ouvidoria Geral do Estado, o seu titular, cujo nome é submetido à aprovação da Assembleia Legislativa, atuará com independência, “*não tendo subordinação hierárquica a nenhum dos poderes do Estado, sendo suas decisões terminativas em última instância administrativa.*” - o grifo é meu, RPL (MINAS GERAIS, 2004). A lei acima mencionada prevê, ainda escolha de ouvidores setoriais, a partir de lista tríplice elaborada pelo conselho da área, para a nomeação, pelo Governador do Estado, de um dos integrantes dessa lista (MINAS GERAIS, 2007).

Já no Estado de São Paulo, mesmo sendo escolhidos pelos chefes dos setores em que atuam, todos os ouvidores do poder executivo têm mandato, assim como alguns - regra geral, magistrados - do Poder Judiciário (contabiliza-se 61 ouvidorias nesse Poder) e vários ouvidores parlamentares, de um total de 12.

Em apenas duas modalidades de Ouvidorias, as mais atuantes - embora não a maioria - são dotadas de independência; as universitárias e as de polícia.

Como se vê, a influência da vertente *democrática* na realidade: concreta das ouvidorias hoje existentes é ainda limitada, mas vem paulatinamente, conquistando novos espaços institucionais. Por outro lado, há um sentimento crescente da necessidade de se fortalecer o formato institucional da ouvidoria pública, confirmado nos debates - os primeiros que se debruçaram sobre a questão - ocorridos nos encontros regionais de ouvidorias públicas, realizados durante o ano de 2007, por iniciativa da Ouvidoria Geral da União. Neles se gerou um consenso de que, pelo menos a atribuição de um mandato ao ouvidor é indispensável que para este tenha condições de exercer o seu *múnus* com um mínimo de independência e de credibilidade.

Para se ir além, há muitas resistências a vencer, inclusive entre os próprios ouvidores. Parte destes parece relutar em apoiar a escolha feita por um colegiado independente do poder fiscalizado, pois isto poderia por em risco os seus cargos comissionados. É sintomático, a este respeito, que nenhuma das duas associações

nacionais de ouvidores – A ABO (que também congrega ouvidores privados) e a Associação Nacional dos Ouvidores Públicos (ANOP)- tenha se pronunciado a favor de um sistema de ouvidorias autônomas e democráticas. Ao contrário, a ABO, historicamente, tem demonstrado franca hostilidade a essa proposta, enquanto alguns dirigentes da ANOP expressam, em seus pronunciamentos, oposição, aberta ou velada, a tal sistema.

Contudo, registre-se, no I Encontro Nacional de Ouvidorias Parlamentares, organizado, nos dias 28 e 29 de novembro de 2007, pela Ouvidoria Geral da Câmara dos Deputados, o posicionamento do Presidente da ABO, João Elias de Oliveira, a esse respeito. Na palestra proferida naquele encontro, Oliveira (2007) fez uma autocrítica das posições assumidas por aquela entidade sobre a questão da autonomia, declarando-se francamente favorável a esta.

Já o governo federal chegou a propor, conforme relata a Folha de São Paulo, no final do ano de 2005, a criação de ouvidorias independentes nos ministérios, mas recuou, o que fez com que aquele jornal qualificasse esta e outras propostas apresentadas na ocasião de “plano humorístico” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005).

Todavia, a IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em Brasília, de 29 de junho a 2 de julho de 2004 aprovou, por unanimidade, em contraste com a divisão sistemática ocorrida em outras votações, proposta do autor deste artigo, referente à “criação de um sistema de ouvidorias autônomas e democráticas” (parágrafo 14 da Declaração de Brasília, documento oficial da Conferência. Essa votação é mais uma demonstração – entre muitas outras provenientes dos mais diferentes setores da sociedade civil – de que a ampla maioria desta apoia, sem restrições, ouvidorias efetivamente independentes dos órgãos que fiscalizam.

Eis o teor da proposta acima referida:

Será criada uma Ouvidoria Geral da União, dotada de autonomia funcional, administrativa e financeira, sendo o seu titular escolhido pelo Congresso Nacional entre os integrantes de uma lista tríplice elaborada por entidades representativas da sociedade. Na hipótese de o mais votado desta lista alcançar cinquenta por cento das entidades supramencionadas, seu nome será homologado pelo Congresso Nacional. Ao Ouvidor Geral da União serão atribuídas as funções de proposição, investigação e mediação, tendo em vista tornar efetiva a boa administração e o respeito à lei, especialmente aos direitos fundamentais, a serem alcançados através da participação do cidadão na gestão pública. A área de jurisdição do Ouvidor Geral da União será a da administração pública federal. Os Ouvidores Gerais dos Estados e dos Municípios serão escolhidos nos mesmos moldes e com as mesmas atribuições, do Ouvidor Geral da União, no âmbito da administração pública estadual e municipal. Cada uma das esferas da administração poderá, a seu critério, criar ouvidorias setoriais. Os Ouvidores Gerais dos Estados e dos Municípios poderão descentralizar suas atividades, mediante a criação, pelos respectivos poderes legislativos, de um sistema de ouvidorias localizadas nos diferentes órgãos da administração.

Desde o dia 7 de março de 2007, tramita no Congresso Nacional o projeto de lei nº 342, de autoria do Deputado Federal Sérgio Barradas (PT-BA), que dispõe sobre a atividade do Ouvidor, nas empresas públicas e privadas, sobre o qual tecemos os seguintes comentários:

1) A iniciativa tem, em primeiro lugar, o mérito de existir, pois que é a primeira proposta legislativa instituindo ouvidorias, quando estas vêm se disseminando no país já há vinte anos;

2) Todavia, o projeto em comento restringe-se à criação de ouvidorias nas empresas, públicas e privadas, deixando de lado o essencial: a instituição de um sistema nacional de ouvidorias, que abranja a administração pública, direta e indireta, a nível municipal, estadual e federal, onde se localizam a grande maioria das ouvidorias públicas;

3) A concepção de ouvidoria adotada pelo deputado é mercadológica, preocupando-se exclusivamente com o cidadão-cliente. Assim, a justificativa do projeto de lei ressalta que a ouvidor “estabelece um diferencial perante o mercado, agindo na melhoria da qualidade dos produtos e dos serviços” de maneira a

“desafogar a incidência de reclamações junto ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, e, conseqüentemente, junto ao Poder Judiciário” (BRASIL, 2006). Nada a ver, portanto, com a concepção de uma ouvidoria calcada na defesa dos direitos humanos, tendo como foco de sua atuação a defesa dos direitos do cidadão (e não apenas do consumidor);

4) O projeto do Deputado Barradas propõe a eleição do ouvidor, pelos servidores ou empregados da empresa. Se é meritória a preocupação com a autonomia do ouvidor, expressa na sua escolha por uma assembleia independente do gestor, e pela atribuição de um mandato ao ouvidor, a forma de concebê-la favorece o corporativismo e pode partidarizar o processo de escolha do titular da ouvidoria, cuja isenção para o exercício do cargo ficaria assim comprometida.

O Deputado Luiz Bassuma (PT-BA), na qualidade de relator do projeto em comento, apresentou substituto, que tem o mérito de estender a criação de ouvidorias a toda a administração pública, direta e indireta; às empresas concessionárias de serviços públicos; às entidades paraestatais que recebam recursos de contribuições compulsórias; às entidades de fiscalização profissional e as entidades privadas, quando subvencionadas por recursos públicos. Ademais disto, retira o caráter corporativo da escolha do ouvidor, assegurando o sigilo de identidade ao demandante da ouvidoria, quando este o solicitar.

Contudo, o substitutivo do Deputado Bassuma partilha a mesma concepção de Ouvidoria como órgão voltado, prioritariamente, para a defesa dos direitos do consumidor, portanto, para o “cidadão-cliente”. Não é por acaso que, ambos os Deputados - o autor do projeto e o do substitutivo - apresentam propostas que englobam tanto ouvidorias públicas como privadas, que têm natureza e objetivos completamente diversos. Além do mais, o substitutivo apresentado por Bassuma deixa claro o vínculo de subordinação do Ouvidor ao gestor, ainda que diretamente à autoridade máxima do órgão onde atua o Ouvidor. Se fosse

aprovado, as ouvidorias autônomas e democráticas existentes na administração pública desapareceriam, e ficaria comprometida criação de um sistema nacional de ouvidorias, com tais características (BRASIL, 2007).

3. Requisitos para a autonomia do ouvidor

O primeiro requisito para a autonomia do ouvidor é de caráter político. Quer dizer, diz respeito à relação de poder entre o titular desse órgão e a instituição que fiscaliza. Relação que se expressa, como vimos, na atribuição de mandato certo e escolha do ouvidor por um colegiado independente.

É indispensável, porém, que outros requisitos, de ordem administrativa, assegurem ao ouvidor, *na prática*, a sua efetiva autonomia. Primeiramente, é necessário que o ato normativo que rege a ouvidoria garanta a obrigação do dirigente da instituição em que atua o gestor de responder, em prazo curto, à interpelação do ouvidor, sob pena de responsabilidade. Com efeito, não é incomum a administração pública não se sentir à vontade com a ação da ouvidoria. Do mais alto escalão, passando pelos níveis intermediários e inferiores, muitos não a respeitam, desconsiderando completamente os prazos estabelecidos para as respostas.

Em assim sendo, como fica o usuário? Com efeito, tendo confiado nessa inovação institucional como instrumento capaz de vocalizar, com agilidade, as suas reclamações e propostas, tem como resposta o silêncio ensurdecido do dirigente, que teme tomar posição e se desgastar – ou igualmente deplorável – não responde por negligência ou desatenção. Destarte, não só é necessário sujeitar o dirigente faltoso a processo administrativo, caso não responda, no prazo estabelecido, ao ouvidor, mas ainda, assegurar a adoção de normas que viabilizem a aplicação *prática* desse dispositivo.

Outro requisito essencial para a autonomia da ouvidoria diz respeito ao sigilo que deve ser assegurado aos usuários do órgão, que podem, eventualmente, sofrer prejuízos, se identificados pelo reclamado. Note-se que não se trata de anonimato, pois o nome do reclamante é do conhecimento do ouvidor.

Existem várias ouvidorias, e institutos estrangeiros similares, que amparam o reclamante, protegendo-o contra eventuais represálias. Assim, o regulamento da Defensoria de los Derechos da Universidad de Valladolid, Espanha, estipula que “[...] a informação [...] terá caráter estritamente confidencial, salvo quando o fato revestir caráter criminoso” (Art. 16º, inciso I do Regulamento).

Entre as ouvidorias que garantem o sigilo do reclamante figuram as dos municípios de São Paulo e de Santo André (SP), a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo e suas principais congêneres. Da mesma forma, a maioria das ouvidorias universitárias que têm existência disciplinada por atos normativos, como a da Universidade Federal de Juiz de Fora, cujos dispositivos estabelecem que “[...] dependendo da natureza do assunto, a critério do Ouvidor, será garantido sigilo quanto ao nome do demandante”¹ (Art. 7º, parágrafo único do Regimento Interno da Ouvidoria).

Mais recentemente, com respaldo nas respectivas legislações que as criaram, algumas ouvidorias, como a da Previdência Social e a da Defensoria Pública do Estado de São Paulo vão além, assegurando o anonimato ao denunciante.

¹ Como explica Carbonari, "a cidadania, historicamente, implica reconhecimento de sujeitos de direitos demandantes e institucionalidades públicas responsáveis por sua satisfação, notadamente circunscritas e dependentes de tradições culturais e de arranjos políticos centrados nos Estados nacionais e em organismos internacionais por estes patrocinados. Clientes, no entanto, não implicam em sujeitos, implicam em consumidores, que buscam bens para a satisfação de necessidades - via de regra, criados pelos próprios agentes econômicos como sobreposição ilusória às necessidades humanas básicas - atendidas por agentes privados em relações de troca mediadas pelo valor monetário. Cidadania implica universalidade; consumo implica poder de compra. A lógica do mercado rompe com o princípio fundante da cidadania e os Direitos Humanos passam a deixar de ser direitos de cidadania. Chega-se a confundi-los com o direito à livre iniciativa dos agentes econômicos" (CARBONARI, 2004, p 28)

É também imprescindível que as ouvidorias (todas as suas modalidades, sem exceção) possam ter acesso as informações de que necessitem para encaminhamento de suas demandas, devendo tais informações, sempre que possível, lhe serem fornecidas, em caráter prioritário e em regime de urgência.

Alguns estudos sobre as ouvidorias de polícia destacam as suas dificuldades de atuar na fiscalização e monitoramento do trabalho policial pela falta de acesso a todas as informações relevantes. Assim, essas ouvidorias devem poder, pelo menos, consultar todo e qualquer banco de dados, informatizado ou não, assim como todos os cadastros, registros, processos, fichas disciplinares e outras fontes que contenham informações sobre o comportamento de policiais. Somente tendo acesso franqueado a esse tipo de informação é que elas poderão realizar um verdadeiro trabalho de monitoramento (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, p. 261).

Mas não se trata apenas de garantir, à ouvidoria, o direito à informação, mas também o de esta informar, notadamente através de relatórios, as atividades, os pareceres e as análises do ouvidor, nos veículos de maior circulação da instituição em que atua.

Não poucas vezes, o gestor demonstra irritação com a divulgação de críticas à sua atuação, chegando, por vezes, a suspender arbitrariamente a publicação dos relatórios da ouvidoria, a ameaçar o fechamento desta, e a outras represálias do gênero, que denotam a incapacidade do poder fiscalizado de oferecer à sociedade o mínimo de transparência na prestação de seus serviços. É necessário, pois, que a norma que institui a ouvidoria garanta a obrigação do órgão fiscalizado de publicar os relatórios da ouvidoria.

Uma outra questão diz respeito à autonomia financeira e administrativa. Ainda que desejável, elas não são indispensáveis em certas instituições públicas, sendo, por vezes, incompatível com a legislação que as rege. Mas não é possível conceber-se o funcionamento efetivamente independente de ouvidorias, como a

dos Estados e de municípios, e de ouvidorias de polícia, sem orçamento e gestão própria dos recursos necessários ao seu funcionamento².

A este respeito, trazemos à colação depoimento do ex-ouvidor de polícia de São Paulo, Firmino Fecchio, atual Ouvidor da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Ele considerou que teve a sua atuação como Ouvidor boicotada pelo Governo de São Paulo. Nas suas palavras:

[...] foi declarada guerra. Passamos vários meses, eu e os funcionários, nos cotizando para comprar material de escritório. Todo o nosso mobiliário foi doado. Nunca recebemos um computador da administração estadual. Não adianta dizer que o ouvidor tem autonomia e não tem um tostão sequer para custear as despesas mínimas. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003).

Portanto, para que a autonomia não seja uma palavra vã, é igualmente necessário que as normas que regem o funcionamento das ouvidorias prevejam expressamente a obrigação do gestor, sob pena de responsabilidade, garantir os meios materiais e os recursos humanos necessários ao seu funcionamento regular.

Last but not least: uma das atribuições essenciais do ouvidor é o poder de investigar. Na maioria dos casos, é suficiente garantir aos seus titulares a possibilidade de realizar investigações preliminares, cabendo-lhes requerer ao órgão competente de sua instituição a realização de sindicância, quando houver indícios de irregularidades administrativas ou de ilegalidade.

Como explica Dallari, “o Ouvidor deve ter funções de controle da legalidade. Mas isso não é o mais importante, o mais importante é o controle do mérito, da oportunidade, da conveniência, da qualidade da prestação do serviço

² A IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, que aprovou a proposta de constituição de um sistema nacional de ouvidorias autônomas e democráticas, é a primeira do gênero com caráter deliberativo, constituída a partir da eleição de delegados representativos dos diversos Estados da Federação, sob a coordenação do Ministro-Chefe da Secretaria Especial de Direitos Humanos. Suas deliberações têm o valor de recomendação oficial ao governo brasileiro, no que tange à implementação de políticas públicas na área de direitos humanos.

público” (DALLARI, in LYRA, 1995, p. 8-9). Esta, aliás, é uma das características que distinguem o ouvidor do ombudsman. Enquanto o primeiro não precisa ser jurista, ao segundo, regra geral, se requer esta formação, precisamente porque lhe cabe exercitar o controle da legalidade *stricto sensu*. Seguindo esse diapasão, mesmo alguns Defensores de Derechos Universitários, como o da Universidad Autónoma do México (UNAM) “debe ser um jurista de prestígio”. Isto porque é “titular de un órgano de naturaleza estrictamente jurídica, e inspirado en la institución de l’Ombudsman” (MALDONADO, 1962, p.37).

Contudo, nos casos das ouvidorias de Estados, de municípios e de polícia deve-se atribuir ao ouvidor, à semelhança da Ouvidoria Geral do Paraná, competência para “determinar, quando cabível, a instauração de sindicâncias e processos administrativos aos órgãos competentes” (Dec. n° 468, de 1/3/1995).

Não é despendendo acrescentar que os ouvidores independentes, ao fazer recomendações no sentido da melhoria do funcionamento da administração, de suas normas e práticas, estão realizando um controle preliminar da legalidade, ou da qualidade dos atos da administração.

Seja como for, somente o Ouvidor que dispõe do leque de prerrogativas acima analisadas, tem capacidade de impor limitações à discricionariedade intrínseca à ação administrativa. Com efeito, diferentemente dos poderes legislativo e judiciário, a administração pública, em geral personificada pelo poder executivo, não está adstrita a parâmetros de comportamento predefinidos em lei. A discricionariedade é, pois, um atributo exclusivamente seu. A título de exemplo: ela pode, dentro de certos limites, escolher aonde alocará o fundo público; que normas regerão seus serviços; como serão estes estruturados; que convênios firmará, quem auxiliará o dirigente máximo na sua condução; como será gerida a prestação do serviço público e dos seus agentes, e avaliados os serviços terceirizados, entre tantas outras atribuições.

Trata-se, portanto, para o ouvidor, de agir de tal forma que o exercício desta liberdade não descambe para a “má administração”. E, isto ocorrendo, que não se fique sem remédios, o que poderia “deixar os indivíduos em estado de frustração quando afetados por decisões administrativas que consideram injustas ou desrazoadas” (Holm apud VARGAS, 2003, p. 102). Na metáfora deste último, “sua ação representa o ‘braço da sociedade’, atuando contra arbitrariedades das autoridades públicas, possibilitando assim o controle popular das decisões administrativas” (2003, p. 104).

4. A ouvidoria como instrumento de proteção e defesa de direitos

4.1. A proteção dos direitos mediante a denúncia de sua violação

Existem muitas situações em que a denúncia à violação de direitos é indispensável para promover a reparação do dano causado à vítima, servindo também como forma de inibir futuras transgressões, e de quebrar os instrumentos defensivos adotados pelas corporações para garantir a impunidade dos infratores. Este é, sem dúvida, o caso das ouvidorias de polícia, inicialmente objeto de total rejeição da corporação policial. Todavia, boa parte desta – sobretudo os seus escalões inferiores – vem compreendendo, cada vez mais, o papel da Ouvidoria.

Segundo Rosa Marga Rothe, ex-ouvidora de polícia do Pará

(...) aumenta a cada mês o número de policiais que procura a Ouvidoria do seu Estado, pois o policial também é cidadão e tem família, parentes e amigos expostos ao arbítrio policial. Não são raros os casos em que o policial é vítima de colega e de seu superior e então descobre na Ouvidoria o canal isento de corporativismo, onde não se faz distinção entre qualquer tipo de categoria de reclamante (ROTHER, 2004, p. 202-203).

Por outro lado, as investigações das ouvidorias de polícia, com destaque para a de São Paulo, sobre milhares de casos de torturas, maus-tratos, corrupção

policial, abuso de autoridade, contribuíram fortemente para inibir as ações violentas as arbitrariedades cometidas contra os cidadãos. Segundo Toneto (2000, p. 211), 2.500 policiais civis e militares foram punidos com base nas denúncias apresentadas à Ouvidoria, durante os quatro anos em que Benedito Domingos Mariano esteve à frente daquele órgão. A análise dos relatórios da Ouvidoria aponta para um dado surpreendente:

Das 20.000 denúncias apresentadas, 25% foram apresentadas por policiais, principalmente sobre abuso de autoridade cometida por superiores hierárquicos. Diga-se, em passant, que tal fato está a demonstrar que um órgão promotor de Direitos Humanos, como a Ouvidoria de Polícia de São Paulo, atua, efetivamente, em prol dos Direitos do Cidadão, e, especialmente, em prol dos direitos dos policiais. E não, como se propaga preconceituosamente, em prol dos “direitos humanos dos bandidos” (LYRA, 2004, p.166).

4.2. A indução de mudanças: a promoção de direitos pela ação crítico-propositiva

Uma das principais – quiçá a mais importante – atribuição do ouvidor, diz respeito à sua ação crítica e propositiva, voltada para a avaliação das orientações básicas que norteiam a instituição em que atua. Desse ponto de vista o ouvidor desfruta, sabidamente, de uma posição privilegiada.

Conforme lembra Vilanova

[...] o instituto da Ouvidoria propicia... uma visão macroestrutural da organização, constituindo rica fonte de informações para o planejamento interno, no sentido do redirecionamento de ações em sintonia com reais necessidades da comunidade, a partir da participação dos que estão na base do sistema [...](VILANOVA, 2004, p. 86).

O fato de auscultar os problemas que dizem respeito ao cotidiano credencia o ouvidor a agir como crítico interno. Assim, a partir das demandas que lhe são encaminhadas, monta uma verdadeira radiografia da instituição, contribuindo com os administradores na identificação dos problemas sistêmicos,

na correção das injustiças e na proposição de novos procedimentos, atuando como agente de mudança (TAVARES, 1998).

Nesse sentido, compete-lhe aferir, a partir do exame das práticas desenvolvidas na instituição como um todo – e não apenas as de sua direção – a capacidade desta de assimilar os princípios, já mencionados, que embasam a administração pública. Deve-se interrogar até que ponto os mecanismos institucionais e as práticas dominantes reproduzem o clientelismo, o corporativismo, a passividade do servidor público, a formalidade e a lentidão administrativa. Ou, ao contrário, favorecem a eficiência, a participação cidadã na gestão institucional, a avaliação de desempenho de seus servidores e sua interação com a comunidade a que servem.

Inclui-se, entre as atribuições do ouvidor, em várias instituições, a defesa destas. Este é um dispositivo insidioso já que se confunde, conscientemente ou não, com a defesa das práticas administrativas vigentes, e também com hábitos e costumes entranhados no serviço público, que secretam, em diferentes graus, comportamentos elitistas, fisiológicos, clientelistas ou corporativistas. Ora, o ouvidor deve, por razões éticas, quando não por estrito dever legal, lutar para eliminar tais práticas. Em muitos casos, é possível fazê-lo agregando consensos e apoios em torno dos valores da transparência, da eficácia e da democracia.

Porém, em várias situações, ele não poderá se furtar a criticar abertamente o comportamento do gestor, ou dos servidores da instituição, quando esta silencia ou se omite face às suas propostas de renovação. Ou, *a fortiori*, quando o gestor reage a estas com arrogância. Ou ainda, quando escolhe o caminho da prevaricação. Em tais situações, a atividade crítico-propositiva se confunde com a denúncia de ações ou omissões perniciosas, pois o consenso não pode ser buscado como um fim em si mesmo, mas, tão somente, como um meio para tornar efetivos os valores da legalidade, da justiça, da eficácia e da democracia.

Nos mesmos parâmetros de conduta se situa a ação mediadora do ouvidor. Com efeito, a este não é permitido colocar a poeira de baixo do tapete, ignorando a lesão provocada por uma das partes, a pretexto de alcançar, a qualquer preço, a composição de interesses. Também não pode, com maior razão, manter um bom relacionamento com a administração, se isto significar concretamente, a sua adesão à “má administração”, pois foi justamente para combatê-la que a ouvidoria foi criada.

A recusa do ouvidor em legitimar, com um silêncio cúmplice, a omissão da administração e a conivência desta com os vícios e mazelas há muito entranhadas na instituição, pode gerar mal-estar e tensão nas relações com o dirigente. Mas esse embate tem saudável efeito pedagógico, pois a comunidade, tomando conhecimento da ação crítico-propositiva do ouvidor, poderá confrontando-a com a inação administrativa, compreender a necessidade de mudança.

Na opinião de Antonio Cartañá,

La efectividad y el poder [de los defensores] no pueden provenir de facultades legales, sino de um apoyo de la opinión pública que convierta sus recomendaciones en elementos de convicción tan contundentes que sea ética y políticamente costoso desoírlos (CARTAÑÁ, MAIORANO e VANOSSI, 1991, p. 60).

Nem sempre, porém, essa opinião pública assimila imediatamente o pensamento inovador, embora não deixe, mais cedo ou mais tarde, de caucioná-lo. Vale lembrar o exemplo de Norberto Bobbio, intelectual renomado, consciência crítica da ordem política italiana, que se considerava apenas “um patético pregador no deserto, ao qual não escutam, mas toleram benevolmente”. No entanto, muitos dos seus conceitos e ideias, contestados durante muitos anos, terminaram sendo aceitos e consagrados ainda durante sua vida.

Também o ouvidor lúcido sabe que o tempo transformará a incompreensão de algumas de suas teses em reconhecimento à pertinência de suas análises. Tal

como Bobbio, ele exercerá o seu *múnus* sem buscar resultados políticos, pois não aspira ao exercício do poder “[...] *mas faz uso público da razão, convencido de que este uso serve para bem iluminar os assuntos de Governo*” (LAFER, 1997, p. XII).

4.3. *A reparação do dano: a defesa e a promoção dos direitos pela aplicação da norma e pela mediação*

Este é o aspecto mais conhecido da ação do ouvidor e também o que consome quase todo seu tempo de trabalho. Sua importância é inegável, na medida em que a ouvidoria se constitui, no dia a dia da administração, como o único canal com que conta o cidadão para tornar efetivo o seu direito, quando este lhe é negado pelos órgãos de direção da instituição. E também é importante porque é a principal forma de se angariar apoio à ação da ouvidoria, que se amplia quando esta se mostra eficaz no atendimento à reclamação do cidadão.

É desse contacto direto, face à face com o reclamante (e, muitas vezes, pelo menos inicialmente, também por *e-mail*), desaguadouro natural de todas as insatisfações com o desempenho institucional, que o ouvidor extrai a matéria prima a ser utilizada para o exercício de sua ação crítico-propositiva. E vice-versa: é essa práxis que capacita o usuário a entender os mecanismos institucionais e a compreender a imprescindibilidade do seu papel como instrumento de correção dos rumos da administração.

O processo convencional, mormente no direito brasileiro, se dá pela aplicação, na esfera administrativa ou nas lides judiciais, da legislação vigente, com a conseqüente punição ao culpado. Mas o recurso a tais instâncias só deve ser efetivado quando esgotadas as possibilidades da mediação. Esta aparece como um mecanismo inédito de reparação do dano, que substitui vantajosamente a aplicação de norma. Com efeito, a composição obtida (como, por exemplo, quando o ofendido aceita pedido de desculpas do ofensor) evita o processo disciplinar e ,

eventualmente, o recurso à justiça, ensejando a autocrítica da parte culpada e em alguns casos, a reconciliação dos envolvidos. Resultados obtidos com economia de gastos e rapidez na solução da demanda, e muito menor desgaste para as partes, graças à um processo baseado no diálogo, mediado pela arbitragem voluntariamente aceita (a do ouvidor), sem o maniqueísmo e as exacerbações próprias das instâncias administrativas e judiciais.

Diga-se, *en passant*, a mediação é, de longe, o mais adequado instrumento para a resolução de litígios como os que opõem, nas instituições universitárias ou de pesquisa, diferentes facções, na condução da política acadêmica. Quando as dissensões comprometem a boa convivência de estudantes e docentes, esta não pode ser restaurada artificialmente por mecanismos coercitivos, como, por exemplo, com a criação de comissões de sindicância. A sociabilidade acadêmica só pode ser recomposta com base na escuta dos argumentos do outro, na produção de sínteses conciliatórias através da mediação de alguém isento das disputas internas de um órgão. Alguém como o ouvidor, dotado da credibilidade necessária para reaproximar os contendores, restabelecendo os laços de confiança quebrados, com base em procedimentos construídos pelas partes, e consensualmente aceitos. Tudo conduzido com transparência e no estrito respeito às normas vigentes. A experiência demonstra que soluções coercitivas, resultantes de decisões administrativas, contribuem para enfraquecer, quando não para liquidar os laços de cooperação entre os diferentes setores envolvidos.

Tais soluções nem sempre se revelam adequados em várias outras áreas, como, por exemplo, na resolução dos conflitos agrários, rebelião de apenados e ocupação de prédios públicos. Em tais casos, a mediação pela ouvidoria parece ser a solução mais eficaz e a menos traumática, evitando, inclusive, que determinados conflitos evoluam para vias de fato, com consequências funestas para os contendores.

4.4. O acesso à administração: a defesa e a promoção dos direitos pela informação e pela transparência

É consabido que a ouvidoria, quando eficiente e autônoma, abre a “caixa preta” da administração, encarada, regra geral, pelo reclamante, como algo inacessível e nada transparente. Penetra nos meandros burocráticos em que se enredam (e onde, frequentemente, se perdem) os processos dos interessados, assegurando-lhes acesso irrestrito a estes, bem como as informações de que dispuser a respeito.

Cabe também, ao ouvidor, orientar os que o procuram para consultas, com vistas a uma adequada compreensão de seus direitos e a melhor forma de acioná-los. Assim, o usuário, informado das opções disponíveis, poderá sopesar os prós e os contras e decidir como buscar o que lhe é devido, com pleno conhecimento de causa.

Além dessas funções de consultoria, a ouvidoria funciona também como um verdadeiro balcão de informações, auxiliando o usuário a se orientar na instituição, mediante o fornecimento de informações sobre localização de seus serviços e sobre a estrutura e funcionamento de seus diversos órgãos. Finalmente, pode ocorrer que o próprio ouvidor funcione também como “despachante”, por meio de procuração expressa ou tácita do demandante, localizando, acompanhando e se manifestando sobre processos de interesse do usuário que, pela distância geográfica, ou por outra razão, esteja impedido de fazê-lo.

4.5. A promoção da democracia: a defesa dos direitos pela disseminação do controle social e da práxis participativa

Várias ouvidorias, a exemplo da do Município de Santos, criada pela Lei Complementar nº 121, de 12 de abril de 1994, pelo então Prefeito David Capistrano, preveem expressamente o permanente contato do ouvidor com as entidades da

sociedade civil com vistas ao aprimoramento dos serviços públicos e sua perfeita adequação às necessidades dos munícipes (art. 4º, inciso VI) (LYRA, 1995, p. 26).

Além da tarefa de garantir a interação da ouvidoria com a sociedade, o ouvidor que concebe o exercício de sua função, entre outras coisas, como uma militância em prol da democracia deverá esforçar-se para ampliar os canais institucionais de participação da sociedade, assegurando a presença expressiva desta em conselhos consultivos, de gestão, e, conforme o caso, no órgão que procede à escolha (com ou sem a indicação, mediante lista tríplice) do ouvidor.

Por fim, faz parte do ofício do ouvidor buscar, juntamente com seus colegas de ofício, agrupados ou não em fóruns ou associações, expandir o instituto da Ouvidoria, tornando mais idôneo o seu formato, com vistas à realização de seus fins: a promoção dos valores da eficiência, da democracia e da justiça no âmbito da administração pública, *stricto e latu sensu*, em todos os seus níveis.

5. Significado e papel político da ouvidoria

O ex-ministro Olívio Dutra, quando Governador do Rio Grande do Sul, ao enfatizar a importância do controle público sobre os poderes do Estado, chegou a afirmar que ser revolucionário hoje, é lutar para tornar efetivo, na *práxis* política e nas instituições públicas, esse controle. A ouvidoria é um dos seus instrumentos mais importantes e, a despeito de suas limitações, pode contribuir fortemente para que os princípios constitucionais, acima referidos, que regem, *em tese*, a administração pública brasileira – embora esta esteja, *de fato*, muito distante disso – se tornem, na prática, eixos norteadores da prestação de serviço público. Sabemos que as demandas de caráter rotineiro – ou, até mesmo, as denúncias – são, não raro, tratadas com negligência, omissão ou de forma autoritária pela administração. Há, conseqüentemente, uma natural descrença na sua força para nela promover correções de rumo. Também a via judicial, pela sua morosidade e elevados custos, não se mostra eficaz como mecanismo de controle rotineiro dos

órgãos públicos. O parlamento, por sua vez, não parece adequado à resolução de questões que surgem no dia a dia do funcionamento da máquina administrativa (GOZAINI, 1989, p. 14-15).

Daí a necessidade de um instrumento de características inovadoras, como a ouvidoria, cujo caráter unipessoal, informalidade de procedimentos e autonomia perante o órgão fiscalizado parece ajustar-se como uma luva às necessidades de pronta correção de atos administrativos ilegais ou injustos. E o fará na medida em que o ouvidor, pela sua competência e pela sua militância democrática, goze de credibilidade para praticar a exigente “magistratura da persuasão.”

Mas o subproduto desse controle – a participação cidadã na gestão pública – é tão ou mais importante que os objetivos formais consignados à ouvidoria, pelo fato dessa participação trazer embutida um rico aprendizado pedagógico de caráter político. Com efeito, a ouvidoria transmuda ação do particular que, acionando-a, investe-se, de certa forma, do *munus* público, ao revestir a sua demanda, originariamente fundada numa lesão privada, com o “*manto da indumentária pública*”. De sorte que “[...] as reclamações e denúncias formuladas pelos cidadãos, ao serem admitidas pelo ouvidor, são por ele assumidas, contrapesando à presunção de verdade e fé pública dos servidores públicos em face do particular” (GOMES, 2004, p.86).

Por outro lado, a ouvidoria também contribui para a democracia, na medida em que sua ação enfraquece o corporativismo, um dos principais óbices que se antepõem à formação de uma consciência cidadã, voltada para questões de interesse público e de caráter universal.

Algumas corporações sindicais se opõem às ouvidorias por temerem o questionamento do desempenho de seus integrantes. Todavia, as resistências mais tenazes proveem, sobretudo, de políticos de índole autoritária, ligados ao *establishment*, notadamente deputados e vereadores, prefeitos e governadores. Os

primeiros receiam a perda de seu espaço político para a ouvidoria, além de não quererem, como os segundos, se sujeitar a um controle externo que os impediria, em muitos casos, de prevaricar.

Tomemos o exemplo do gasto com verbas publicitárias. O caráter das licitações, a natureza dos contratos, o montante e a destinação das verbas alocadas à publicidade, a função e o objetivo desta, a sua conformidade com a legislação vigente, tudo seria objeto de fiscalização, cobrança e debate. Quando se conhece o clientelismo, o personalismo e o caráter ilegal presentes na publicidade de muitos governos estaduais e municipais, compreende-se melhor a resistência de políticos conservadores a formas de controle social do serviço público, como a ouvidoria. Não é por outra razão que os governadores só aceitam implantá-la quando nomeiam o seu titular.

Não se pode, pois, perder de vista as condições específicas em que atua o ouvidor, tão distanciadas das do ombudsman europeu, que trabalha em ambiente de democracia consolidada, no qual a expressão *res publica* tem efetividade. “Viva a República!”, saudação usual nas manifestações cívicas da França, não é mera retórica, mas deriva de conquistas revolucionárias que se encontram enraizadas na alma do povo francês. É consabido que não temos essa cultura cívica republicana. Por isso, a ação do ouvidor autônomo alcança um *impacto político* inexistente nos institutos europeus similares à ouvidoria. Assim, o respeito ao princípio constitucional de igualdade de todos perante a lei não é plenamente acatado, na prática, no serviço público brasileiro. Nessas condições, o desempenho do ouvidor

[...] esbarrará por vezes, nas limitações e até na injustiça da própria Lei. Ele não substituirá a figura do legislador: e, quando o legislador falhar, faltar ou sentir-se tolhido, o ombudsman não substituirá a urgência dos interventores da História. No entanto, o cumprimento da Lei elaborada pela classe dominante, seria suficiente, no mais das vezes, ao estabelecimento da justiça. Porque a arrogância dos poderosos é tanta que, ao confiar no seu privilégio, edita leis relativamente justas, mas espera pelo seu não cumprimento. Eis o momento do ombudsman (PINTO, 1995, p. 88).

Por isso, a simples experiência e funcionamento de uma magistratura, de natureza apenas persuasiva, tem, contrariamente ao que muitos pensam, o condão de deixar inquietos os maiores e seus apaniguados, quando se defrontam com a ação fiscalizadora de uma ouvidoria autônoma. Sabem que esta pode iluminar, pelas frestas de uma administração opaca, os seus desvãos, e assim expor os nichos de privilégios que se ocultam na aparente legalidade de seus serviços. Talvez por isso, antecipando-se às cobranças, não poucos tomam a iniciativa de criar uma “ouvidoria” decorativa, “para inglês ver”, que funciona como instrumento de legitimação e propaganda de um poder *intransparente*. Quando se deparam com uma ouvidoria autônoma (pela sua estrutura, pelo comportamento do ouvidor, ou por ambos) tratam de fragilizá-la, quando não podem, simplesmente, fechá-la.

Por isso, entendemos que, para setores ponderáveis da administração pública brasileira, o simples funcionamento da ouvidoria, mesmo quando não consegue inflectir os seus rumos, já demonstra *ipso facto* a sua imprescindibilidade. Assim, muitos consideram que a mais notável vantagem da ouvidoria “talvez resida na existência de uma instituição que pode adentrar o biombo que oculta a administração e ali investigar exaustivamente a razão de determinada queixa, o fazendo como autoridade independente e abalizada” (GOMES, 2000, p. 216).

Não há dúvidas de que, agindo com independência, o ouvidor, ao quebrar arestas corporativas, e o autoritarismo que as acompanha, transfigura o seu papel. Este não é mais, apenas, o de lutar contra a “má administração”, mas, sobretudo, o de trabalhar em favor de uma *nova administração*, escolhida, dirigida e fiscalizada por parâmetros que se regem pela ótica do universal, e não do particular; do público e não do privado, do interesse geral e não do imediatismo corporativista (LYRA, 1996, p. 50).

Mas a eficácia da ação da ouvidoria e, portanto, a efetividade da sua ação pública depende, em grande medida, do processo de aprofundamento da democracia, e de uma reforma do Estado orientada para a mudança nas suas relações com a sociedade. Destarte, afirmar a ação da ouvidoria, enquanto mecanismo de democratização das relações Estado sociedade, pode contribuir para assegurar a cidadania plena a todos os brasileiros, garantindo a vigência de seus direitos.

Destacamos a importância de se firmar alianças táticas e estratégicas entre movimentos sociais e lideranças institucionalizadas da Administração Pública. Tais alianças permitiriam ocupar espaços institucionais cada vez mais importantes para buscar a conjugação de propostas racionalizadoras com a luta pela democratização do acesso a serviços públicos de qualidade (COSTA, 1998, p.169). E também ajudariam a promover a disseminação de ouvidorias autônomas e democráticas, dotadas das atribuições próprias deste instituto e constituídas com a participação da sociedade na escolha do ouvidor.

Todavia, na atual conjuntura, o impulso decisivo para a construção de um sistema de ouvidorias, com as características acima apontadas, será dado pela mobilização, pela base, dos ouvidores públicos, em articulação com parlamentares que consideram a ouvidoria um instituto indispensável à promoção de mais eficácia, transparência e práticas democráticas no Estado brasileiro.

The ombudsman autonomy in public administration

ABSTRACT: The present essay has on its main stream the study of the two paradigms which designs the Brazilian Public Ombudsmanship. The first one subordinates it to the administrator, directing itself to the

management efficacy and “client loyalty”, and it resembles to the private ombudsmanship. The second one associates the public ombudsmanship to the defense of the democracy and the human rights, emphasizing the necessity of its autonomy, with the society participating on the election of its head. This difference of conception involves the subthemes analyzed in this work: requirements for the autonomy of the ombudsman, elements for the characterization of the ombudsmanships; the performance of these as instruments of defending and promoting the rights as well as its meaning and its political role. For this research, we used mainly the primary sources (ombudsmanship legislations and ombudsman's points of view), but also the scarce bibliography existent about the subject. We concluded that only the constitution of a national system of autonomous and democratic ombudmanships will be able to make it an idoneus instrument of social control for public administration.

Keywords: Ombudsman; Democracy; Social control of the public administration.

6. Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 342, de autoria do Deputado Sérgio Barradas. Março, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Substitutivo do relator, Deputado Luiz Bassuma. 2007.

CARBONARI, Paulo César. Sistema Nacional de Direitos Humanos. Subsídios para o debate. Brasília: Movimento Nacional dos Direitos Humanos, 2004.

CARTAÑÁ, Antonio; MAIORANO, Jorge; VANOSSI, R. El Defensor del Pueblo en la Republica Argentina. Buenos Aires: Fundacion Friederich Ebert, 1991. 97 p.

COSTA, Frederico Lustosa. A Ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e a promoção da cidadania. **Revista de Administração Pública**. v. 32, n. 1, 1998, p. 163-170. Disponível em: <<http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/aouvidoria.pdf>> Acesso em: 20 mar. 2011.

DALLARI, Adilson Abreu. O Ombudsman como instituição. Conferência. I Encontro Internacional do Ombudsman. Curitiba. In: LYRA, Rubens Pinto. Ouvidorias Públicas no Brasil. João Pessoa: CEDDHC, 1995. 92 p.

FERNANDES, Willian. A ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. In: LYRA, Rubens Pinto. Modalidades de ouvidoria pública no Brasil. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009. 335 p.

FOLHA DE SÃO PAULO. Editorial mais participação. São Paulo, 16 fev. 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. Editorial Plano Humorístico. São Paulo, 22 nov. 2005.

FOLHA DE SÃO PAULO. Ex-ouvidor afirma ter sofrido boicote. Folha de São Paulo, São Paulo, 13 jun. 2003.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo. Do instituto do Ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). Autônomas x Obedientes: A ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Ed. Universitária, 2004. 172 p.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo. O regime jurídico das Ouvidorias públicas brasileiras: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional. 2000. 400 p. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

GOZAINI, Osvaldo Alfredo. El Defensor Del Pueblo. Buenos Aires: Ediar, 1989. 288 p.

LAFER, Celso. Prefácio à edição brasileira. In: BOBBIO, Norberto. O tempo da memória. Rio de Janeiro: Campus, 1997. 205 p.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignácio. Quem vigia os vigias? Rio de Janeiro: Record, 2003. 317 p.

LYRA, Rubens Pinto. (Org.). Ouvidorias Públicas no Brasil. Cadernos do CEDDHC, nº 1, João Pessoa, mar. 1995.

LYRA, Rubens Pinto. A experiência da Universidade Federal e o Instituto da Ouvidoria. Câmara dos Deputados. Ações de cidadania. Brasília, DF: CÂMARA DOS DEPUTADOS/ Centro de Documentação e Informação, 2001. p 116-123.

LYRA, Rubens Pinto. Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa, Ed. UFPB, 2004. 172 p.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidorias públicas: as Ouvidorias Universitárias. In: LYRA, Rubens Pinto. A nova esfera pública da cidadania. (Org.) João Pessoa: Ed. UFPB, 1996. 220 p.

MALDONADO, Maria Carreras et al. Concordâncias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoria de los Derechos Universitarios. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, 1962. 101 p.

MINAS GERAIS. Lei Delegada 134, de 25 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da lei estadual nº 15.298, de 6 de agosto de 2004.

MINAS GERAIS. Lei estadual nº 15.298, de 6 de agosto de 2004. Cria a Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.

OLIVEIRA, João Elias. A Ouvidoria do Estado do Paraná. In: LYRA, Rubens Pinto. (Org.). A Ouvidoria na esfera pública brasileira. Curitiba: Ed. UFPR, 2000. p.182-193.

OLIVEIRA, João Elias. Palestra. I Encontro Nacional das Ouvidorias Parlamentares. Câmara dos Deputados, 28 a 29 de novembro de 2007. Brasília, DF, 2007.

PINTO, Otávio Sitônio. O Ombudsman. In: LYRA, Rubens Pinto. (Org.). Ouvidorias Públicas no Brasil. Cadernos do CEDDHC, nº 1, João Pessoa, mar. 1995.

ROTHER, Rosa Marga. "O papel da ouvidoria na atividade policial." In: OUVIDORIA DE POLÍCIA DE MINAS GERAIS. A ouvidoria agora vai falar. Governo do Estado de Minas Gerais. Gráfica Editora Del Rey: Belo Horizonte, 2004. 222 p.

TAVARES, Hermano. Minuta da portaria propondo a criação de uma ouvidoria na UNICAMP. Campinas: UNICAMP, 1998.

TONETO, Bernadete. A ouvidoria de polícia de São Paulo e o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia p.207-214. In: LYRA, Rubens Pinto. A ouvidoria na esfera pública brasileira. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000. 315 p.

VARGAS, Daniel Barcelos. O ombudsman parlamentar. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, 2003.

VILANOVA, Fátima. A Ouvidoria no Ceará. In: SÁ, Adísia; VILANOVA, Fátima; MACIEL, Roberto (orgs). **Ombudsmen-Ouvidores**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004, p. 163-186.

Nota do Editor:

Submetido em 09 mai. 2010. Aprovado em 29 set. 2010.

Prima Facie, 2009, jul-dez. Edição publicada em março de 2011.

<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/index>