

9º ENCONTRO DA ABCP

04 a 07/8/2014

ÁREA TEMÁTICA: PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A OUVIDORIA PÚBLICA NO BRASIL: MODELOS EM DISPUTA

RUBENS PINTO LYRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

INTRODUÇÃO

A racionalidade preponderante da ouvidoria pública

Na ouvidoria pública, a função desta e a sua estrutura são indissociáveis, É, pois, necessário, para o bom desempenho desse órgão, estabelecer um arranjo institucional que compatibilize o formato da ouvidoria com as prerrogativas do ouvidor e os princípios que ela pretende alcançar. Gomes (2012:49) lembra os dois princípios que podem conformá-la: o da eficiência, voltado a uma *racionalidade instrumental*, e o da participação, que se expressa na *racionalidade de tipo comunicacional, dialógica*. A participação pode levar à eficiência, mas a racionalidade de ambas é distinta.

Assim, caso definido como preponderante o princípio da eficiência, se deve confiar a ouvidoria a especialistas, tendo o acesso à função de ouvidor caráter restrito. Se, ao contrário, for definido como preponderante a ampla participação, é necessário conceber uma conformação estrutural da ouvidoria que albergue mecanismos de natureza democrática na estruturação da ouvidoria, a começar pelo processo de escolha do ouvidor. Nesse caso, o interesse público estaria diretamente ligado à materialização da participação popular, em um grau mais amplo (GOMES, 2012:49). Sob tal ótica, ao ouvidor se confere papel político *latu sensu*, competindo-lhe avaliar, não só a legalidade dos procedimentos administrativos e a eficiência da gestão, mas, sobretudo, a adequação das políticas públicas e dos atos do gestor ao respeito aos direitos da cidadania e a moralidade pública.

Entendemos, como Gomes, que não há como descartar uma racionalidade preponderante. Nesse sentido, fica patente a indissociabilidade entre o formato autônomo e democrático de ouvidoria autônoma e a preponderância da racionalidade de tipo comunicacional ou dialógica, que privilegia a defesa e a promoção dos direitos do cidadão, a inclusão social e a participação popular. Mas é possível contemplar, em uma mesma ouvidoria, os dois tipos de racionalidade – conforme comprova a prática de muitas ouvidorias no Brasil - superando-se, dialeticamente, a tensão entre as duas, desde que se defira, claramente, a uma

delas, papel hegemônico. Caso a de tipo dialógico seja preponderante, a ouvidoria pode funcionar, ao mesmo tempo, como ferramenta de gestão e instrumento da participação popular.

As características de um sistema nacional de ouvidorias

Consideremos impertinente a posição dos que defendem que a ouvidoria brasileira não comporta um sistema com características comuns a todas as ouvidorias (SILVA, 2012: 48). Não se trata, obviamente, de submetê-las ao *Leito de Procusto*, como se fora uma camisa-de-força a enquadrar todas elas em um modelo único de ouvidoria, no sentido de uma formatação detalhada e acabada que valha para todas. Não se propõe a conformação das ouvidorias a um modelo, no sentido acima descrito. E, sim, a um *perfil* que lhes seja comum.

Tal sistema respeita a diversidade das ouvidorias públicas, que comportam diferentes graus de influência, conforme a modalidade de ouvidoria, das duas racionalidades estudadas acima. Não obstante, as características de autonomia em relação ao órgão fiscalizado, e de participação da sociedade na ouvidoria, assim como um elenco básico de prerrogativas a serem deferidas aos ouvidores, são *ínsitas* à condição de um órgão de controle social idôneo.

Todas as ouvidorias públicas brasileiras pretendem ser legítimas porta-vozes da sociedade. Mas não podem sê-las, se seus titulares forem escolhidos por critérios definidos pelo gestor - que sejam técnicos ou políticos, ou uma mescla destes - e se às ouvidorias não forem asseguradas as prerrogativas já referidas. Destarte, um sistema nacional de ouvidorias públicas deve, no essencial, limitar-se a acolher, no texto legal que lhe dê forma, as características de um instrumento idôneo de controle social, supramencionadas, com a indicação dos órgãos que lhe são indispensáveis e da forma de relacionamento do Estado com o cidadão. Em suma, um *padrão mínimo* que sirva apenas como *substrato básico* para a estruturação das diferentes ouvidorias existentes. A título de exemplo, trazemos à colação o caso dos *Ombudsman/Defensores del Pueblo*. Estes têm formatos bastante diversificados. Não obstante, todos compartilham características comuns, aquelas que tornaram esse instituto conhecido e respeitado em todo o mundo: caráter externo; elevado grau de autonomia, escolha democrática de seu titular; prerrogativas que lhes asseguram audiência perante os órgãos da administração e atuação, em diferentes graus, no âmbito judicial. *Mutatis mutandis*, é também disso que necessitam as ouvidorias brasileiras. Além, do ponto de vista técnico, de sua organização em um sistema nacional. Este não pode, contudo, estabelecer bitolas e regras detalhadas que terminem por comprometer a efetividade de sua autonomia.

A *primeira parte desse trabalho* consiste em um estudo comparativo do desenho institucional e das prerrogativas das ouvidorias que mais impacto produzem na formatação institucional deste instituto, no país. Na *segunda parte*, se utiliza os subsídios colhidos na análise acima referida para atualizar e completar propostas de constituição de um sistema nacional de ouvidorias públicas, autônomas e democráticas, aprovado, no ano de 2004, à unanimidade, em 2004, na IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em Brasília (DF). Concluímos esta parte do trabalho com comentários sobre a apresentação das propostas, supramencionadas e sobre questões políticas ligadas à constituição do sistema de ouvidorias, acima referido. A *terceira parte* tem como de partida a análise de questões relacionadas com a idoneidade da ouvidoria pública (autonomia, caráter democrático e prerrogativas efetivas conferidas ao ouvidor) para desaguar nas reflexões sobre o que fazer para tornar viável um sistema de ouvidorias lastreado em tais características.

1-ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL E DAS ATRIBUIÇÕES DE OUVIDORIAS PÚBLICAS PARADIGMÁTICAS

1.1-A Ouvidoria Geral do Paraná: governamental, subordinada e desprovida de legitimação social

A Ouvidoria Geral do Estado do Paraná, criada pelo Decreto nº 22, de 15 de março de 1991 e reestruturada pelo Governador Jaime Lerner, através do Decreto nº 468, de 1º de março de 1995, é a mais antiga, em funcionamento, do Brasil e aquela que mais influenciou o formato das ouvidorias públicas brasileiras, notadamente estaduais e municipais. É um órgão governamental, pois que o seu titular é nomeado pelo Governador do Estado, podendo ser demissível *ad nutum*. Esta nomeação se dá sem qualquer consulta à sociedade. Em lugar desta, neste modelo de ouvidoria, quem é consultado para opinar sobre a nomeação do seu titular é a base político-partidária da coligação dos partidos no poder. Por outro lado, não existe Conselho Consultivo para monitorar as atividades da ouvidoria.

A Ouvidoria do Paraná funciona, antes de tudo, como um instrumento de modernização administrativa, subsumida à racionalidade instrumental, como é regra nas ouvidorias subordinadas ao gestor. Na sua versão inicial, essa ouvidoria acumulava funções de auditoria e de supervisão de licitações, atribuições que nada têm a ver com as atribuições próprias de ouvidoria. Tais distorções foram eliminadas e não fizeram escola (GABARDO, 1993: 28-29).

O modelo de ouvidoria *obediente*, em que pese não encontrar defensores na Academia, nem na sociedade, obteve, no âmbito político e dos ouvidores, largo respaldo. Porém, essa condição de dependência raramente tem sido admitida, sendo objeto de posicionamentos ambíguos, e contraditórios. Veja-se o que comenta a respeito, Edson Vismona, várias vezes, e, também, atualmente, Presidente da Associação Brasileira de Ouvidores (ABO)

“Nossos ouvidores exercem o controle interno da administração e, não obstante serem nomeados pelos Chefes do Poder Executivo (Federal e Estaduais), atuam com autonomia e independência”. (VISMONA: 2003). *Mesmo quando não têm mandato, a ABO considera que eles têm todos os requisitos por ela defendidos*” (VISMONA:2004),

Então plenamente identificado com essa tese, João Elias de Oliveira, ex Presidente da ABO, considera que as ouvidorias subordinadas, portanto, com o ouvidor demissível *ad nutum*, devem ser valorizadas

“como algo aqui gerido e desenvolvido, e muito mais eficaz, objetivo e prático, comparativamente com os diversos escritórios de Ombudsman internacionais, que distanciam-se dos problemas do cotidiano das populações mais necessitadas e, incoerentemente, transformam-se em mais um organismo burocrático na estrutura de poder (OLIVEIRA, 2005: 47).

Se as ouvidorias acima mencionadas chegaram a esse grau de objetividade e eficácia, isto se deveu, na opinião de Oliveira, ao fato de que

“ no trilhar em busca de um caminho adequado à nossa realidade, a ouvidoria brasileira esqueceu as teorias acadêmicas e as sólidas exigências impostas ao ombudsman inspirador. Procuramos um caminho e implementamos um desenho que se mostrou eficiente e condizente como cotidiano operacional e cultura de nossos organismos (2005: 48)

Como veremos em outro artigo dessa coletânea, as características *essenciais* do modelo da ouvidoria do Paraná: *órgão de governo, nomeação pelo gestor e ausência de controle da sociedade civil sobre seu funcionamento* são comuns, tanto às propostas de

iniciativa parlamentar, quanto a do Governo Federal – referentes à instituição de um sistema nacional de ouvidorias. A exceção é a PEC nº 45, que cria a carreira de ouvidor, admitido através de concurso. Todas também têm em comum o caráter, embora não explicitado, político-partidário, portanto, clientelista, da nomeação dos ouvidores.

1.2. A pioneira Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo: externa, autônoma e vinculada ao Poder Executivo

1.2.1. As inovações

O Centro Santo Dias de Direitos foi o “o embrião da maior e mais bem sucedida experiência brasileira de controle social da atividade policial: a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo” (TONETO, 2007:200). Ela é, como outras ouvidorias de polícia de destaque, dotada de autonomia, e de natureza democrática, gerada pelo impulso de entidades e de movimentos sociais ligados aos direitos humanos.

Setores influentes da sociedade paulista, face ao crescimento da violência policial, pressionaram o Governador de São Paulo, Mario Covas, para que este criasse uma Ouvidoria de Polícia independente. Destarte, Covas assinou no dia 1º de janeiro de 1995 - o primeiro de sua administração - o decreto nº 39.900, que instituiu a referida ouvidoria. Contudo, foi um episódio de repercussão, nacional e internacional, alcançada pelo caso da Favela Naval, em Diadema, em 1997, transmitido posteriormente pela Rede Globo, que agilizou a institucionalização definitiva da Ouvidoria paulista. As agressões praticadas por policiais, nesse episódio, em inspeção realizada na via pública, em vários cidadãos indefesos, matando um destes, apressou a edição da Lei Complementar nº 826, de 20.6.1997, que rege a Ouvidoria de Polícia em comento.

Além das características democráticas, resalte-se outros aspectos dessa Ouvidoria que introduziram elementos inovadores:

a) *titular da ouvidoria externo às corporações fiscalizadas*. Nas instituições policiais, e em outras ligadas à área da justiça e da segurança, essa é uma característica necessária à ouvidoria, pois o ouvidor pode atuar sem amarras corporativas, tão fortemente entranhadas naquelas instituições. E, em decorrência, gozar de mais confiança dos cidadãos que a ela necessitam recorrer;

b) *ouvidor escolhido a partir de uma lista tríplice elaborada por um órgão externo ao Poder Executivo, independente deste*, o Conselho Estadual de Defesa da Pessoa Humana (CONDEPE), quase exclusivamente compostos por prestigiosas entidades da sociedade civil comprometidas com aqueles direitos. Não basta, contudo, que a lista tríplice provenha da sociedade civil. É necessário que o órgão que a elabora seja, como o CONDEPE, idôneo, representativo e efetivamente comprometido com a cidadania, sem viés corporativo ou partidário;

c) *atribuição de mandato ao ouvidor*, com direito a uma recondução para o cargo. O mandato é, com efeito, uma das características de uma ouvidoria independente. Mas é preciso, também, que o titular de ouvidoria não se perpetue, anos a fio, à frente desta. Assim, o órgão que dirige não será afetado pelo personalismo e pela permanência de um mesmo círculo de pessoas e de interesses na condução da ouvidoria;

d) *Conselho Consultivo*, composto de personalidades atuantes na área da segurança e dos direitos humanos. O Conselho Consultivo, ausente na grande maioria das ouvidorias, é peça indispensável em uma ouvidoria democrática, pois, é através dele que a sociedade pode propor diretrizes para o funcionamento da ouvidoria, avaliar o seu

funcionamento e servir de veículo de transmissão de reclamações, cobranças e denúncias provenientes da sociedade. O Conselho Consultivo tem uma importância ainda mais acentuada nas Ouvidorias corporativas – naquelas em que seus titulares integram, necessariamente, a instituição fiscalizada, como as Ouvidorias do Ministério Público e do Poder Judiciário. Com efeito, a sua existência é um antídoto ao corporativismo já que as manifestações da sociedade, veiculadas pelo conselho supramencionado, pode obrigar o ouvidor a, se necessário, contrariar interesses e posturas, alimentados pelo corporativismo, na instituição que fiscaliza.

As ouvidorias da área de segurança de e de justiça estão voltadas, primordialmente, para a defesa dos direitos humanos, necessariamente vinculada à racionalidade dialógica. Contudo, a consecução dessa finalidade só pode ocorrer caso a ouvidoria tenha independência, pois, sem esta, sua credibilidade fica comprometida.

2.2. As limitações

Estas dizem respeito, sobretudo, à questão da autonomia. Examinemos primeiro as que dizem respeito à *autonomia política*, isto é, o grau de independência do ouvidor em relação ao órgão fiscalizado. O fato de o ouvidor escolhido provir de um órgão idôneo e independente como o CEDDPH relativiza bastante a dependência em relação a quem nomeia o ouvidor - no caso em espécie, o Governador do Estado de São Paulo. Mas não a elimina, visto que o Governador pode escolher, entre os membros da lista tríplice, alguém que, eventualmente, seja dotado de escassa representatividade. Assim, a lei que rege a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo assegura, do ponto de vista jurídico, legitimidade a esse tipo de escolha. Destarte, o titular do Poder Executivo pode não escolher quem quer, mas também não nomeia quem não quer.

Há vários relatos de ouvidorias que seguem o padrão de escolha do ouvidor, mediante lista tríplice, de casos em que o candidato a este cargo, não sendo politicamente representativo, encontra resistência à sua nomeação. Por outro lado, o fato de o governante dispor da margem de manobra conferida pela lista tríplice pode *amaciar* candidatos interessados em ocupar a vaga do ouvidor, menos sensíveis a preocupações com princípios ou de natureza programática. Por isso, continua válida proposta veiculada desde 2004:

“Quando não for possível instituir a escolha do ouvidor, unicamente pelos Conselhos, que, pelo menos, se imponha limites à vontade discricionária dos governantes (ou dos parlamentares, quando for o caso). A estes seria concedido o poder de escolha do titular da ouvidoria, somente quando o candidato mais votado não alcançar cinquenta por cento dos votos” (LYRA, 2004:149).

A outra face da autonomia é de natureza financeira e administrativa. Relatos dramáticos têm sido divulgados sobre a falta de compromisso dos governantes em relação às ouvidorias. Eloquentemente, a esse respeito, é o depoimento de Firmino Fecchio, que considerou ter sido boicotada, quando Ouvidor de Polícia do Estado de São Paulo, a sua atuação pelo Governo daquele Estado

“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” (EX-OUIDOR..2003)

Isto ocorre precisamente porque não há *dispositivos legais que assegurem autonomia administrativa e financeira*. Impõe-se, portanto, que, à maneira das Ouvidorias das

idades de São Paulo e de Curitiba, recentemente revigorada com um novo arcabouço legal, que essa autonomia seja assegurada, *sob pena de responsabilidade*.

1.3. A Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: externa, autônoma e vinculada à Defensoria Pública

Desobedecemos, nesse caso, à ordem cronológica na análise dos modelos de ouvidoria, em virtude da proximidade desse modelo em relação ao da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. Com efeito, a ouvidoria agora estudada aprofunda e complementa, com as peculiaridades que lhe são próprias, as características de autonomia e de participação democrática presentes na Ouvidoria de Polícia paulista.

A Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi criada pela Lei Complementar Estadual 98, de 1º de janeiro de 2006, posteriormente alterada pela Lei Complementar Estadual nº132, de outubro de 2009. Tal como a Ouvidoria de Polícia desse Estado, a da Defensoria Pública também resultou da mobilização da sociedade civil. Mobilização ainda mais intensa, já que envolveu 440 entidades, lideradas pelo Conselho Estadual de Direitos da Pessoa Humana, o CONDEPE (ZAFFALON, 2012:177). O desenho institucional da Ouvidoria dessa Defensoria Pública recupera as características essenciais daquele que conforma a Ouvidoria de Polícia de São Paulo: Ouvidor externo, escolhido por Colegiado independente, mediante a elaboração de lista tríplice submetida ao Conselho Estadual de Direitos Humanos, e Conselho Consultivo. Mais vai mais adiante, no que se refere ao *status* do Ouvidor, similar a dos que integram os cargos de direção de mais alto nível na Defensoria.

Ademais, traz importantes inovações no que diz respeito à participação da sociedade na Ouvidoria da Defensoria Pública e na própria Defensoria. Assim, o usuário pode participar das Conferências da Defensoria Pública, que têm por objetivo recolher propostas dos diversos segmentos sociais para elaborar o Plano Anual de Atuação e a Proposta Orçamentária. E, mesmo não integrando os colegiados da Ouvidoria e da Defensoria Pública, qualquer cidadão pode fazer uso da palavra no chamado “momento aberto” das reuniões do Conselho Superior da Defensoria Pública, debatendo temas de interesse institucional. Este mecanismo representa uma forma avançada de participação popular e – junto com os demais - torna a experiência da Ouvidoria da Defensoria Pública paulista, a mais vigorosa e abrangente levada a cabo sob os auspícios de uma ouvidoria pública brasileira (FERNANDES, 2009: 323-324).

1.4. A Ouvidoria Geral do município de Santo André: externa, autônoma e sem vínculo com os poderes municipais

Esta ouvidoria foi criada pela Lei nº 7.877, de 30 de agosto de 1999 e modificada pela Lei nº 8706, de 22 de dezembro de 2004. A norma que a instituiu proclama sua *autonomia financeira e administrativa*, “*sem vínculo de subordinação a nenhum poder instituído*”, o que a identifica, de forma incontestável, com o perfil da ouvidoria de natureza autônoma e democrática. A análise mais detida dos elementos específicos que a caracterizam confirmam essa identificação. O primeiro deles diz respeito ao seu processo de instituição. Decerto, quem o desencadeou foi o Poder Executivo, mas não por acaso: seu titular era o então o Prefeito Celso Daniel, que assim agiu em razão de seu forte vínculo com os movimentos populares. Foi a credibilidade suscitada pela sua proposta de ouvidoria que conduziu o Fórum das Entidades Populares – composto das entidades de maior representação no Município – a, mais do que apoiar, mobilizar-se pela instituição da Ouvidoria, empenhando-se para que esta

viesses a incorporar os traços característicos das ouvidorias de natureza autônoma e democrática (GELMAN, 2014).

Entre estes, destacamos: o *status* do ouvidor, equivalente a de Secretário Municipal e, sobretudo, a forma de escolha do titular da Ouvidoria, *sui generis* e a mais avançada, tanto do ponto da legitimação democrática do Ouvidor, quanto do seu grau de autonomia (os dois aspectos dialeticamente imbricados). Assim, Ouvidor de Santo André é escolhido, *exclusivamente*, por um colegiado das entidades da sociedade civil, supramencionadas, com mandato de dois anos, admitida uma única recondução para mandato consecutivo. Destarte, desata-se o nó górdio que compromete a legitimidade das ouvidorias, em tese, autônomas e democráticas. Com efeito, preserva-se, de, um lado, a nomeação do ouvidor da participação institucional, eivada dos vícios, anteriormente expostos, e, do outro, de uma representação societária deformada pela manipulação política. Ademais, é explicitamente exigida a desfiliação do titular da Ouvidoria de partido político.

Em que pese contribuição, de elevado quilate, da Ouvidoria de Santo André, para a construção do desenho institucional da ouvidoria pública, autônoma e democrática, ela deixa a desejar, ao nível de sua finalidade e dos meios de que se dota para realizá-la. Diferentemente das ouvidorias independentes anteriormente estudadas, a de Santo André consagra, na norma que a criou, preponderantemente, o objetivo de aprimorar a prestação de serviços (Art. 1º, inciso II) da cidade, podendo, inclusive, para tanto, “realizar inspeções”.

A norma em questão omite-se, portanto, no que se refere à defesa do cidadão, o que denota sua filiação preponderante à racionalidade instrumental. Registre-se que tal lacuna foi, posteriormente, em parte, sanada, com a Ouvidoria tendo sua competência ampliada para a “apreciação de decisão, ato ou recomendação que, apesar de legal, seja injusto, arbitrário, discriminatório, negligente ou opressivo” (Art. 1º, *caput*). Contudo, a ênfase colocada na lei que a instituiu, no monitoramento dos serviços da cidade, evidencia, na sua conformação, a subalternidade da defesa de direitos, em relação às questões legais e administrativas.

Essa linha de ênfase em questões burocrático-administrativas, limitadoras da defesa dos direitos do cidadão, se manifesta, por exemplo, quando a norma que a rege somente admite que se reclame de seus serviços após esgotar as instâncias administrativas da Prefeitura; apenas quando as reclamações são formuladas por escrito e, exclusivamente, “*pelo interessado diretamente afetado*” (Art. 2º).

O dispositivo legal acima referido não prevê avaliações de natureza qualitativa, de caráter mais geral, nem um comportamento “pró-ativo” da Ouvidoria, indo, nos bairros, buscar a identificação de problemas de caráter comunitário, que não podem ser evidenciados, tão somente, nem principalmente, pelo interessado diretamente afetado. Consequentemente, não se confere a ouvidoria prerrogativa de avaliar as políticas adotadas pela ouvidoria, com espaço em órgão oficial para a publicação da referida avaliação. Determina, apenas, a prestação anual de contas ao Colegiado que escolheu o Ouvidor “contendo informações sobre suas atividades e sobre a execução orçamentária e financeira do órgão”.

1.5. A Ouvidoria Geral do município de São Paulo: externa, autônoma e vinculada ao Poder Executivo

Esta ouvidoria foi instituída pelo Decreto Municipal nº 40.248, de janeiro de 2001, logo substituído pela Lei Municipal 13.167, de 5 de julho do mesmo ano. A Ouvidoria em comento, nos termos do art. 1º da supramencionada lei, é “órgão independente”, que goza de

“autonomia financeira, orçamentária e funcional”. É a primeira ouvidoria brasileira a ser detentora das diferentes modalidades de autonomia, acima referidas. Ainda de acordo com o art. 1º, sua jurisdição abarca “*inclusive as empresas públicas e sociedades nas quais o Município detenha capital majoritário, e entidades privadas de qualquer natureza que operem recursos públicos, na prestação de serviços à população*”. É, possivelmente, a única ouvidoria pública integrante da administração pública brasileira, detentora de atribuições tão abrangentes.

A Ouvidoria de São Paulo também inova com o órgão que elabora a lista tríplice de candidatos a Ouvidor: a Comissão de Direitos Humanos do Município, composta por uma maioria de órgãos da sociedade, todos ligados a essa área. O Ouvidor detém mandato de 2 anos, podendo ser “*reconduzido ao cargo uma única vez, por igual período*” (Art. 1º, caput, e par. 1º deste artigo). Esta forma de escolha é semelhante, *mutatis mutandis*, aquela adotada pela Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, cujo Ouvidor é escolhido, como já visto, pelo CONDEPE. A ouvidoria em estudo prevê, igualmente, um Conselho Consultivo, composto de 11 membros, presidido pelo Ouvidor (art. 12). O único senão reside no fato de que o Conselho em tela tem os seus membros nomeados pelo Prefeito de São Paulo (Art. 12, par. 1º), o que não chega a ferir a autonomia da ouvidoria, tratando-se de um órgão sem poder deliberativo.

Last but not least: a lei que instituiu a Ouvidoria lhe confere caráter externo, ao estabelecer como um dos requisitos básicos para a designação do seu titular que este não seja servidor pertencente ao quadro de pessoal da Prefeitura de São Paulo.

Vê-se que o elenco das inovações introduzidas pela Ouvidoria da cidade de São Paulo a coloca em uma posição de vanguarda entre as ouvidorias brasileiras. Por outro lado, a sua estreita vinculação com um órgão de direitos humanos, de cuja indicação provém o seu Ouvidor, aponta para a preponderância, nessa ouvidoria, da racionalidade dialógica. Ademais, suas atribuições não estão circunscritas apenas ao “*aprimoramento da máquina administrativa*” (Art.2º, inciso VII). Ela recebe e apura “*denúncias... sobre atos considerados ilegais, arbitrários, desonestos ou que contrariem o interesse público*” (Art. 2º, inciso I).

1.6. A Ouvidoria do Estado de Minas Gerais: externa, híbrida e vinculada ao Poder Executivo

Esta ouvidoria foi instituída pela Lei nº 15.298, de 6 de Agosto de 2004 e regulamentada pelo Decreto 45.722, de 6 de setembro de 2011. Trata-se da única, de âmbito estadual, dotada de incontestáveis e significativos elementos de autonomia. O artigo 2º da supramencionada lei não deixa dúvidas a respeito, ao proclamar, no seu parágrafo 3º que “*O Ouvidor Geral do Estado atuará com independência, não tendo subordinação hierárquica a nenhum dos Poderes de Estado ou a seus membros...*”.

A lei que criou a Ouvidoria estadual mineira também confere mandato fixo e estabilidade ao seu titular, aspectos indispensáveis à sua efetiva independência perante o gestor. Da mesma forma, garante à Ouvidoria autonomia no campo administrativo, orçamentário e financeiro, dispositivo incomum na ouvidoria pública brasileira. Por fim, o *status* do Ouvidor está à altura da autonomia e do prestígio conferido à ouvidoria em estudo: o de Secretário de Estado.

Não obstante, o modelo de ouvidoria de Minas Gerais não rompe com um *aspecto essencial* de fidelização do titular da Ouvidoria ao gestor (o Governador do Estado). A indicação do seu nome e a sua nomeação é feita segundo a sua livre e discricionária vontade, sendo, regra geral, indicado um correligionário deste. É bem verdade que a nomeação do

Ouvidor Geral do Estado está sujeita à ratificação do nome proposto pela Assembleia Legislativa, a qual, embora formal, confere certa legitimação democrática à escolha do Poder Executivo.

Outro aspecto inovador na ouvidoria mineira refere-se às chamadas “ouvidorias especializadas”, assim denominadas porque não são setoriais como as ouvidorias dos demais Estados, que cuidam de cada um dos setores da atuação deste, subordinados ao Ouvidor Geral. As diferenças entre umas e outras são significativas:

a) os titulares das ouvidorias especializadas (Polícia, Sistema Penitenciário, Educação, Saúde e Ambiental) têm *status* de Secretário-Adjunto de Estado, em contraste com o caráter subalterno das ouvidorias denominadas setoriais;

b) são escolhidos “a partir de lista tríplice do Conselho Estadual relacionado à sua área de atuação”

c) Os ouvidores “terão mandato de dois anos, admitida uma recondução por igual período”; disporiam de autonomia, conferida a partir de sua escolha por um órgão externo (os conselhos estaduais) ao fiscalizado (o Governo estadual), ainda que com participação deste na referida escolha, mediante a nomeação, pelo Governador, de um dos indicados na lista tríplice.

Contudo, examinando de mais perto a autonomia conferida aos Ouvidores especializados (autonomia restrita ao aspecto político, isto é, à relação de independência entre o Ouvidor e o Governo), verificamos que ela é relativa, visto que

a) os conselhos da área em que atua o ouvidor nem sempre albergam maioria de entidades independentes do Governo estadual. O Conselho Estadual de Defesa Social, por exemplo, tem uma maioria composta de entidades estatais. Dos 12 membros, apenas 4 provêm da sociedade civil.

b) os critérios para a seleção de candidatos a Ouvidor são definidos por comissão nomeada pelo Governo

c) existem várias formas de ingerência da Ouvidoria Geral na atuação dos ouvidores especializados, que impõem sérios limites a sua proclamada autonomia, a começar pelo dispositivo genérico “sob a orientação do Ouvidor Geral”, que precede o elenco de atribuições deferidas a cada ouvidor especializado. O Ouvidor Geral tem, especificamente, competência para avocar processos em análise nas ouvidorias especializadas e para determinar aos ouvidores especializados a execução de “atribuições correlatas”.

Vê-se que, na prática, a autonomia genericamente conferida aos ouvidores especializados é diminuta: ela se exercita somente nos limites da orientação definida pelo Ouvidor geral, que pode ser mais ampla ou mais restritiva, dependendo da personalidade, convicções e idiosincrasias do Ouvidor Geral do Estado de Minas.

Registre-se, por fim, que nem todas as ouvidorias especializadas têm os seus titulares escolhidos por conselho de sua respectiva área. O Ouvidor de Fazenda, Patrimônio e Licitações é nomeado pelo Governador do Estado, sem que a sociedade participe da sua escolha.

1.7. A O Ouvidoria Geral de Curitiba: autônoma, externa e vinculada ao Legislativo

A ouvidoria municipal em Curitiba (PR) foi criada através do decreto nº 215, de 21 de março de 1986, por iniciativa do então Prefeito Roberto Requião. À época, cogitava-se de instituir um órgão cujas características fossem as mais próximas possíveis do instituto do Ombudsman/ Defensor del Pueblo (GOMES, 2000 :1-9). Assim, o Ouvidor designado para implantá-la e para dela ser o primeiro titular, o jovem advogado Manoel Eduardo Camargo e

Gomes, redigiu a minuta do decreto que a criou na perspectiva de que o referido ato normativo não tardasse a dar lugar a uma ouvidoria criada por lei municipal, autônoma e democrática.

Contudo, foi preciso esperar nada menos que 27 anos para que, novamente por iniciativa de Manoel Eduardo Gomes, o Município instituísse uma ouvidoria com as características acima descritas. Com efeito, a Lei 14223/2013 reformulou substancialmente a ouvidoria curitibana, nela destacando-se os seguintes aspectos: a) ouvidor com *status* e remuneração de Secretário Municipal; b) titular da Ouvidoria, escolhido por órgão (a Câmara Municipal) independente em Poder Executivo e atribuição de mandato certo; c) “amplos poderes de investigação”, com competência para receber e apurar denúncias, devendo as informações por ele solicitadas serem prestadas pelo gestor municipal, sob pena de responsabilidade; d) autonomia administrativa e financeira) e) (CURITIBA, 2013); f) recebimento de reclamações e denúncias, não apenas em virtude de falhas administrativas, mas também (em contraste, nesse aspecto, com as limitações da Ouvidoria de Santo André) por “erro ou violação dos princípios constitucionais e da Lei Orgânica do Município de Curitiba”.

A refundação da Ouvidoria de Curitiba, com os ingredientes democráticos que a qualificam, acima descritos, representa uma importante conquista política no sentido do fortalecimento do modelo de ouvidoria autônoma e democrática. Traz, portanto, contribuição significativa para a construção do perfil de ouvidoria a ser adotado pela proposta normativa instituindo um sistema nacional de ouvidorias, autônomas e democráticas.

Impõe-se, contudo, algumas observações, com vistas, primeiramente, à boa compreensão da diferença *de natureza* entre a ouvidoria autônoma e democrática e o instituto do *ombudsman/defensor del pueblo*. As ouvidorias - mesmo aquelas que incorporam importante grau de autonomia e de legitimação democrática - terão sempre uma diferença *irreduzível, de natureza qualitativa*, em relação ao *ombudsman*: ela atua apenas na esfera administrativa, exclusivamente, como uma *magistratura da persuasão*. Quem tem competência, no Brasil, no âmbito judicial, tanto para zelar pelo respeito aos direitos fundamentais contra atos do Poder Público, lesivos a esses direitos, quanto para corrigir as políticas públicas que os contrariem, é o Ministério Público. Portanto, no Brasil as funções clássicas do *Ombudsman/Defensor del Pueblo* são repartidas entre as Ouvidorias e o Ministério Público. Esta repartição, quando virtuosa, consubstancia uma “complementaridade dialética” no exercício daquelas funções por esses dois institutos. (LYRA, 2010:)

Além dessa primeira questão, que diz respeito ao conjunto de ouvidorias, três outras se relacionam com as limitações referentes à legitimação democrática das Ouvidorias, que, como a do Município de Curitiba, têm os seus titulares escolhidos pelo Poder Legislativo, seja este municipal ou estadual. A *primeira* decorre da notória influência do clientelismo e de concepções ideológicas conservadoras, largamente predominantes nas Casas Legislativas brasileiras. Assim, estas dificilmente designam, para o cargo de Ouvidor, cidadãos que tenham uma visão crítica das práticas dominantes no *establishment* político brasileiro (LYRA, 2004:).

A *segunda* questão: existe uma perversão, onipresente nas escolhas feitas pelos Legislativos, sejam eles, municipais ou estaduais, derivada do deletério sistema político-eleitoral vigente em nosso país: o processo de escolha, pelo Governador ou por um órgão parlamentar, frequentemente, é determinado pela posição dos Vereadores ou Deputados em relação ao titular do Poder Executivo. Assim, o candidato a ouvidor será escolhido conforme a correlação de forças: se a maioria dos legisladores for contra o Governo, escolherá alguém que se oponha a este e, se a favor, optará por quem não assuma posições críticas em relação ao governante de plantão. Tais razões levam, não raramente, os parlamentares a escolher os

integrantes menos representativos, menos votados da lista tríplice, mas dotados de um perfil ideológico e de afinidade partidária consentâneos com os “critérios” de escolha do ouvidor, acima comentados.

A Ouvidoria de Curitiba apresenta ainda uma *terceira* importante limitação, que diz respeito à participação da sociedade na escolha do ouvidor. A lista tríplice, diferentemente do que ocorre na quase totalidade das ouvidorias que a adotam, não é composta exclusiva, ou majoritariamente, de entidades da sociedade. A participação desta na indicação do ouvidor se dá na proporção de um terço, já que a lista tríplice em comento é elaborada, conjuntamente, pela Câmara Municipal, pelo Prefeito Municipal e por representantes de sociedade civil. Muito distante, como vemos, do elevado grau de legitimidade conferida à escolha do Ouvidor na municipalidade de Santo André. Desta participa apenas as entidades - as mais representativas - da sociedade civil, sendo, ipso facto, livre da interferência dos poderes municipais, seja na indicação dos candidatos a ouvidor, seja na sua escolha final.

Por fim, se sobressai uma lacuna no desenho institucional da Ouvidoria em análise: a ausência de um Conselho Consultivo, de importância capital que a população possa formular diretrizes para a atuação da Ouvidoria; avaliar o seu desempenho, denunciar suas eventuais omissões e, se for o caso, sugerir iniciativas que assegurem o respeito, pelo Município, dos direitos do cidadão.

2- PROPOSTAS PARA A INSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE OUVIDORIAS PÚBLICAS, AUTÔNOMAS E DEMOCRÁTICAS

2.1. As propostas

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 ocorrida acerca dos outros temas - propostas do autor deste artigo, referente à criação de um sistema de ouvidorias, autônomas e democráticas (par. 14º da Declaração de Brasília, documento oficial da Conferência). Tal manifestação converge com outras, quando provenientes da sociedade, de apoio a ouvidorias efetivamente independentes dos órgãos que fiscalizam.

Abaixo, a íntegra das propostas, em itálico, às quais se agregam, com letras digitadas em negrito, quer as complementações resultantes de inovações surgidas, após 2004, com as novas ouvidorias autônomas, e de natureza democrática, instituídas após aquela data, quer aquelas nas quais a correlação de forças vigente não permitiu, até agora, incorporar às normas que regem esse gênero de ouvidorias. Acolhemos, também, três sugestões constantes da minuta de Decreto que será encaminhada pela OGU à Presidência da República. Ei-las:

*Será criada uma Ouvidoria Geral, 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 civil. **Na hipótese de o mais votado dessa lista alcançar cinquenta por cento dos votos das entidades supramencionadas, seu nome será homologado pelo Congresso Nacional.***

O Ouvidor Geral da União terá *status* de Ministro de Estado, não estando vinculado a nenhum dos poderes instituídos.

Ao Ouvidor Geral da União e aos Ouvidores Gerais dos Estados competirá, respectivamente, no âmbito federal e estadual, a coordenação técnica das

ouvidorias do sistema de ouvidorias do Poder Executivo Federal e dos Poderes Executivos Estaduais.

Ao Ouvidor Geral da União serão atribuídas funções de proposição, investigação e mediação, tendo em vista tornar efetiva a boa administração e respeito à lei, especialmente aos direitos fundamentais, a ser alcançada 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, no âmbito da administração pública estadual e municipal, sendo-lhes atribuído, respectivamente, o status de Secretário Estadual e Municipal.

Os titulares da Ouvidoria Geral da União, dos Estados, dos Municípios e das autarquias e empresas públicas terão mandato de 3 (três) anos, permitida uma única recondução para mandato consecutivo.

Os Estados e municípios poderão optar por descentralizar as suas ouvidorias, mediante a criação, pelo respectivo Poder Legislativo, de um sistema de ouvidorias localizadas nos diferentes órgãos da administração.

Aos municípios com população inferior a 10000 habitantes será facultada a instituição de ouvidoria.

Os municípios poderão optar pela eleição do ouvidor, exclusivamente, por entidades representativas da sociedade.

Cada uma das esferas da administração poderá, a seu critério, criar ouvidorias setoriais, sendo-lhes facultado dotá-las de autonomia.

As autarquias e empresas públicas criarão suas próprias Ouvidorias Gerais, sendo os seus titulares escolhidos pelo órgão máximo deliberativo dessas instituições, a partir de lista tríplice emanada de entidades representativas da sociedade, com atuação na respectiva área, sem prejuízo da participação subsidiária de outras instâncias institucionais na eleição do ouvidor.

As autarquias e empresas públicas, supramencionadas, poderão criar ouvidorias ou sub-ouvidorias nos setores e órgãos cuja natureza e funcionamento apresentem características próprias que as justifiquem.

Todas as ouvidorias serão dotadas de um Conselho Consultivo, a quem competirá, sem prejuízo de outras atribuições:

- a) receber e encaminhar as sugestões do cidadão, relativas ao funcionamento da ouvidoria, ao titular desta;
- b) Avaliar o desempenho do ouvidor, formulando sugestões para o aprimoramento de sua atuação;
- c) estimular a participação popular no uso dos serviços da ouvidoria e nas sugestões para a sua atuação;
- d) elaborar, quando for de sua competência, lista tríplice dos candidatos a ouvidor ao órgão competente.

O ouvidor deverá apreciar e acompanhar todas as demandas que lhe forem encaminhadas pelo Conselho Consultivo.

Ao Ouvidor-Geral da União, e aos ouvidores estaduais e municipais, serão conferidas as seguintes prerrogativas e garantias, sem prejuízo daquelas, próprias de cada esfera de Governo, definidas em legislação complementar:

- a) manifestar-se livremente a respeito dos assuntos de interesse da instituição em que atua, e da ouvidoria que dirige, no seu âmbito interno e perante a sociedade.
- b) receber e encaminhar propostas, sugestões, reclamações aos órgãos sujeitos à sua fiscalização, devendo estes conferir atendimento prioritário às demandas da ouvidor.
- c) receber e analisar manifestações anônimas, devendo encaminhá-las a quem de direito, desde que apresentem elementos suficientes à verificação dos fatos descritos.
- d) agir de ofício, inclusive, mediante elaboração de propostas para aprimoramento do funcionamento do órgão em que atua.

As demandas acima referidas, assim como a requisição de documentos, deverão ser atendidas no prazo de sete dias úteis, prorrogáveis por mais sete, a critério do ouvidor, sob pena de responsabilidade.

- e) acompanhar e avaliar cada manifestação recebida, e comunicar a sua avaliação aos demandantes. O ouvidor poderá assegurar o sigilo das manifestações, quando solicitado.
- f) requisitar quaisquer documentos necessários ao atendimento e acompanhamento das manifestações recebidas, ou à avaliação institucional.
- g) realizar investigações preliminares, solicitando, conforme o resultado destas, abertura de sindicância.
- h) atuar como mediador de conflitos, a critério da instituição a que está vinculado.
- i) elaborar relatório semestral, com publicação assegurada no órgão em que atua, contendo a avaliação das suas políticas, do seu funcionamento e da atuação da ouvidoria. O critério para essa avaliação será o da prioridade para as soluções de interesse comum.

O ouvidor somente poderá ser destituído mediante processo administrativo que lhe assegure amplo direito de defesa, pelo voto de, pelo menos, dois terços do colegiado máximo que o elegeu.

O ouvidor deverá recorrer, sempre que possível, a mecanismos informais e ágeis para o recebimento e atendimento de demandas.

As demandas poderão ser encaminhadas por qualquer cidadão, e serão apreciadas, independentemente do local de onde se originem.

As ouvidorias acolherão, obrigatoriamente, manifestações de caráter individual ou coletivo, oralmente, por escrito, ou por meio eletrônico, sejam elas sobre questões específicas ou de natureza estrutural.

O ouvidor participará das reuniões do conselho de administração, ou similar, do órgão, ou entidade pública, em que atua, sem direito a voto.

Ao ouvidor será vedado o exercício de qualquer atividade de natureza político-partidária.

Todas as ouvidorias existentes na administração pública federal deverão adequar-se às normas contidas na presente proposta.

2.2. Comentários sobre as propostas

Enfatize-se que tais propostas versam exclusivamente sobre a administração pública. Vale dizer, sobre os órgãos da administração direta ou indireta, federal, estadual, excluindo-se, portanto, as ouvidorias do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Não há dúvidas que o princípio de autonomia e de participação democrática do cidadão na escolha do ouvidor e na gestão da ouvidoria se aplicam, da mesma forma a esses dois Poderes. Contudo, as ouvidorias do Poder Judiciário são regidas pela Emenda Constitucional nº 5, de dezembro de 2004, o que significa maior dificuldade para alterar as normas que a estão sujeitas. Já as ouvidorias do Poder Legislativo estadual são instituídas por leis ordinárias, que, necessariamente, variam de Estado para Estado. Trata-se, na proposta em comento, de agregar ouvidorias de características muito próximas (como as do Poder Executivo), tornando mais factível a instituição de em um sistema nacional de ouvidorias. Contudo, poder-se-á optar por uma estratégia gradualista, caso esta tenha mais chances de êxito, envolvendo, inicialmente, apenas as ouvidorias da administração pública federal.

À primeira vista, o documento original, – o aprovado pela IX Conferência Nacional de Direitos Humanos - parece, levando-se em conta todas as complementações que lhe foram acrescentadas, representar, em relação à sua versão ampliada, uma contribuição relativamente pequena. Na verdade, referida proposta *ostenta os aspectos basilares que conformam a citada versão*. Esta desdobra, em tópicos específicos, aspectos relacionados à autonomia da Ouvidoria e ao seu caráter democrático. Como é o caso, por exemplo, do Conselho Consultivo, de importância estratégica, tendo em vista que será através dele que se poderá “controlar o controlador” (leia-se o Ouvidor). E, também, o da previsão de mandato fixo e das condições de sua renovação. Com efeito, não é recomendável - como ocorre em não poucas ouvidorias - que o titular destas se perpetue, anos a fio no cargo, pois longa permanência neste termina afetando o órgão, em razão de interesses pessoais e corporativos, que tendem a se perpetuar. O que há, propriamente, de novo, e relevante, no que se acrescentou à proposta em comento, além do já comentado, é o *elenco de prerrogativas que devem ser asseguradas ao ouvidor. Sem estas, a autonomia da ouvidoria, mesmo quando assegurada em tese, não alcança o exercício concreto do seu múnus*.

Por outro lado, importa sublinhar o caráter de minuta das propostas, supramencionadas. Trata-se de um esboço, do qual podem ter escapado vários tópicos dignos de figurar em uma norma geral que virá a reger o sistema nacional de ouvidorias, autônomas e democráticas. Outrossim, não se trata de elaborar uma minuta de projeto de lei a esse respeito. Por isso, as sugestões apresentadas são despojadas de preocupações formais, de natureza técnico-jurídica, tendo, contudo, a pretensão de conter os aspectos *substantivos* indispensáveis ao projeto de lei em tela.

Por fim, ao incorporarmos a proposta de coordenação técnica, atribuída à Ouvidoria Geral da União, o fizemos no entendimento de que o papel dessa coordenação será o de *apoio à atuação autônoma das ouvidorias*, com vistas à sua integração em rede com as

demais, è a sua modernização. E não o de órgão de supervisão, dotado de atribuições para interferir na atuação do ouvidor.

2.3. A ouvidoria pública idônea e as estratégias para a sua viabilização

2.3..1. A ouvidoria pública idônea

O resgate da idoneidade da ouvidoria pública passa pela conformidade de seu desenho institucional e das prerrogativas de seu titular, em relação aos fins a que se propõe. Assim, a ouvidoria dialógica, encarnação da ouvidoria pública idônea, necessita, por definição, de autonomia para o seu titular e de participação da sociedade na sua gestão. Nesse tipo de ouvidoria, a racionalidade preponderante está voltada para garantia do respeito a direitos, para a inclusão social e para a *práxis* participativa. Esses objetivos encontram um *ponto comum de convergência* com os relativos à eficácia; à prestação de serviços de qualidade e à atuação do órgão fiscalizado, lastreada na obediência aos princípios da economicidade, celeridade e transparência, entre outros consagrados em nossa legislação. Com efeito, a efetividade da referida prestação constitui-se em um direito essencial do cidadão, que, no Estado de Bem Estar Social, a ela recorre, diuturnamente, para o atendimento de necessidades de cuja satisfação não pode prescindir. Sublinhe-se, contudo, quando tal convergência não puder ocorrer, em quaisquer situações, a prioridade terá sempre que ser dada à prevenção à violação de direitos e, se transgredidos, à sua reparação.

Nesse mesmo diapasão, considere-se que a atuação do ouvidor, focada na defesa de direitos, especialmente humanos, está sempre associada a uma forma de conceber o atendimento ao cidadão, nunca restrita ao caso por caso; à satisfação, apenas, de sua demanda particular e às especificidades que apresenta, limitando-se a identificar, o que, com relação, apenas a ela, o que “pode ser feito”. Ao contrário. Ao ouvidor público compete estabelecer o elo entre as reclamações ou denúncias de caráter individual que lhe são apresentadas e as carências de natureza estrutural do órgão em que atua, sejam elas relacionadas à organização dos setores e serviços deste; a deficiências legislativas, ou à má concepção ou implementação das políticas públicas. Ou, ainda, devidas ao burocratismo ou a incúria do gestor.

Por isso, é tão importante, para o ouvidor público, a experiência militante na área de defesa dos direitos do cidadão, assim como é indispensável a garantia de sua autonomia e de prerrogativas, que lhe permita *ouvir e ser ouvido*. É ilusório pensar que o voluntarismo, a coragem pessoal, e a honestidade do ouvidor, ou, ainda, a sua habilidade e proximidade com o gestor, possam prescindir de tal garantia. A prática das ouvidorias brasileiras demonstra, à saciedade, que a ampla maioria de gestores públicos, independente de coloração partidária, é alérgica à atuação independente do ouvidor, pois só aceita as críticas deste dentro de certos limites, na medida em que se compatibilizem com seus interesses políticos e idiossincrasias pessoais. A prática também comprova que tais gestores não nomeiam ouvidores que não lhes sejam próximos, e que com eles mantenham afinidades políticas, e que os demite se os nomeados ousarem criticá-los. *Por isso, a forma de designação do ouvidor que lhe garante real independência só pode aquela que derive de um órgão externo ao poder fiscalizado, de natureza colegiada, com a participação expressiva de representantes da sociedade organizada.*

2.3.2. Estratégias para a viabilização de um sistema nacional de ouvidorias, autônomas e democráticas.

A democracia tem características universais, como a igualdade de todos perante a lei; o governo da maioria, com o respeito aos direitos das minorias, a mais ampla

liberdade de expressão e plena liberdade de associação, inclusive com a constituição de partidos políticos que expressem os diferentes interesses e concepções político-ideológicas existentes em um determinado país. Estes são ingredientes indispensáveis à caracterização de um regime democrático. Indispensáveis, mas não suficientes. Assim, para que se configure um regime democrático pleno, os direitos humanos não podem se limitar ao plano político: têm que se estender ao campo econômico e social. Aqui, entretanto, nos restringiremos à abordagem da questão política porque é nela que se insere o papel das ouvidorias públicas.

No Brasil, há um consenso amplo de que certas reformas são indispensáveis, como a reforma política, para que se garanta um sistema partidário que dependa menos do poder econômico e mais da vontade dos eleitores, capaz de conferir maior autenticidade à representação popular. Há também a consciência da necessidade de instrumentos que possibilitem ao povo participar diretamente, através das consultas populares, e por meio de instrumentos híbridos, como aqueles que conformam o tripé da democracia participativa brasileira (orçamento participativo, conselhos de políticas públicas e ouvidorias).

Com efeito, é consabido que os instrumentos tradicionais de fiscalização da gestão governamental, inerentes à democracia representativa, como o Parlamento, continuam válidos e indispensáveis. Mas também que não têm nenhuma condição de agir diretamente no âmbito da administração pública, interferindo no cotidiano da administração para conter o autoritarismo da máquina burocrática; avaliar e corrigir os seus erros; reparar as injustiças administrativas que comete; corrigir os desacertos de suas políticas públicas e assegurar transparência, inclusão social e participação efetiva da população na gestão do aparelho governamental. Só os instrumentos de participação cidadã na administração pública podem realizar esse desiderato.

O Brasil criou uma parafernália de instrumentos participativos que se constitui no principal laboratório mundial de experimentação nessa área. Em que pese uma variada gama de experiências participativas exitosas, há uma crescente falta de idoneidade dos seus instrumentos. Quer dizer, uma crescente inadequação entre as características destes e seus objetivos proclamados. Em todos eles, o requisito básico para que exista idoneidade no formato institucional dos instrumentos de participação é a autonomia.

Esta, como as demais ferramentas de participação, vem sendo comprometida pela crescente manipulação e cooptação dos governos, ou pela rejeição pura e simples da sua atuação. Do orçamento participativo, passando pelos conselhos de políticas públicas, e pelas conferências da mesma área, até alcançar as ouvidorias, a credibilidade desses órgãos de participação tem sido afetada pela fragilidade inerente a seu desenho institucional, ou pelos empecilhos colocados pelos governos, quando não consegue pô-los a seu serviço.

Isto ocorre na mesma proporção em que os governos limitam a autonomia dos institutos que a cidadania criou para compartilhar, sem subordinação, a gestão pública, e para fiscalizá-la. A ouvidoria pública tem se revelado o instrumento participativo mais susceptível de pressão por parte dos governos, tendo em vista sua débil compleição. Ela tem sido instituída, regra geral, por atos normativos que lhe conferem perfil diminuído, baixo *status* funcional; atribuições insuficientes para avaliar com independência as políticas do gestor e condição de subordinada em relação a este, que o escolhe segundo critérios político-partidários.

Com efeito, o Brasil é o único país de expressão da América Latina que não recebeu, em seu ordenamento jurídico, o instituto do *ombudsman* - nesse continente, chamado de *Defensor del Pueblo*. Aqui, as funções de *ombudsman* - a defesa dos direitos humanos e do cidadão - são exercidas, no âmbito judicial, pelo Ministério Público e, no âmbito administrativo, pelas ouvidorias. Mas por ouvidorias, como vimos, de perfil baixo, subordinadas

aos dirigentes dos órgãos em atuação. Face à essa situação *sui generis*, o Instituto Latinoamericano do Ombudsman (ILO), na *Declaración de la Ciudad de México*, de 14 de dezembro de 2013

insta a los poderes constituídos em la República Federativa de Brasil a establecer um sistema de ouvidorias públicas, autônomas e democráticas, com Ouvidor General dotado de prerrogativas propias al Defensor del Pueblo latinoamericano, por fuera del Ministerio Público (ILO, 2013).

Nesse diapasão, a luta cotidiana e o objetivo imediato, para os que querem dar um salto qualitativo na ouvidoria pública, não pode ser senão o de buscar mobilizar a sociedade organizada, especialmente as entidades mais interessadas no aprimoramento da participação popular, com vistas à construção de um sistema de ouvidorias, autônomas e democráticas, aproximando a ouvidoria do perfil do *Ombudsman*.

Em tal contexto, as estratégias de mobilização em prol de um sistema com as características acima referidas, envolvendo a sociedade, os políticos interessados no fortalecimento dos institutos de controle social e os próprios ouvidores passam, em primeiro lugar, pela conscientização do caráter e do papel da ouvidoria pública, e de sua indispensabilidade como órgão de controle social. Será necessário mostrar que são, precisamente, as experiências exitosas, quase sempre levadas a cabo pelas ouvidorias autônomas, que desencadeiam reações de hostilidade de muitos gestores, *o que demonstra que elas são instrumentos eficazes de controle social*.

A atual correlação de forças não permite esperar, de imediato, a instituição de um sistema nacional de ouvidorias, autônomas e democráticas. Mas, como diz o adágio popular, o caminho se faz, caminhando. Quer dizer, a construção de tal sistema depende de um somatório de iniciativas, devendo, pois, ocorrer processualmente, e não do dia para a noite.

Isto não significa que conquistas importantes não tenham ocorrido. Os modelos inovadores de ouvidorias, em alguns dos municípios mais desenvolvidos do país; o desenho institucional avançado das ouvidorias das Defensorias Públicas estaduais; o *status* constitucional e as prerrogativas atribuídas às ouvidorias do Poder Judiciário e do Ministério Público, além do formato autônomo e democrático de ouvidorias universitárias e na área de saúde, constituem passos significativos rumo à instituição de um sistema nacional de ouvidorias, autônomas e democráticas.

Contudo, é preciso consolidar as conquistas obtidas e buscar ampliá-las, sempre que possível, articulando organicamente cada uma delas com a proposta mais geral do sistema de ouvidorias autônomas e democráticas. A ampla maioria da sociedade organizada e do mundo político, mesmo aqueles setores que valorizam os instrumentos de controle social, não têm conhecimento do potencial transformador das ouvidorias públicas. O debate atual está circunscrito aos ouvidores públicos, muitos interessados na manutenção do *status quo*, em virtude de serem beneficiários de cargos comissionados para os quais foram designados pelos seus chefes. Parece ser chegada a hora de investir na ampliação da discussão da proposta de um sistema nacional de ouvidorias, com características de autonomia e participação democrática, como instrumento pedagógico de mobilização. Mas, também, como alternativa concreta, colocada à disposição da sociedade brasileira, e de todos que consideram que o aprofundamento da nossa democracia passa pela instituição de instrumentos de controle social idôneos.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES. XVI Congresso de Ouvidores/*Ombudsman*. **Programação**. 11 a 13 de novembro, 2013. Recife, PE
- CARBONARI, Paulo César. **Sistema Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Movimento Nacional dos Direitos Humanos, 2004.
- CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. **A ouvidoria das Defensorias Públicas e as inovações democráticas em São Paulo**. In: LYRA, Rubens Pinto e CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (orgs). Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil. João CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. **Lei 14233/2013**. Cria a Ouvidoria Geral de Curitiba e dá outras providências.
- ESTADO DO PARANÁ. Poder Executivo. **Dec. nº22, de 1/3/1991**. Ex-OUVIDOR afirma ter sofrido boicote. Folha de São Paulo, São Paulo. 13.6. 2003. GAMBARDO, Oliver. **A Ouvidoria Geral do Paraná: ações e processos de institucionalização**. In: 1º Encontro Internacional sobre *Ombusman*. Anais. 26 e 27 de agosto de 1993.
- _____. **Declaração**. In: Relatório de oficina da OGU, sobre a constituição do Sistema Federal de Ouvidorias Públicas, em 8.11.2013. Brasília, DF.
- DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA. Documento oficial da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 29 de junho a 2 de julho de 2004.
- FERNANDES, William. **A Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. In: Lyra, Rubens Pinto e Pinto, Eliana (orgs). Modalidades de ouvidoria pública no Brasil. João Pessoa, Ed. UFPB, 2009. GOMES, Manoel Eduardo Camargo. **Do instituto do ombudsman à criação da ouvidoria pública no Brasil**. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). Revista da Ouvidoria Geral do Estado d Paraná. Ano 1, n.1, jan/jun/1997. p.1-9.
- _____. **O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2000.
- _____. **Palestra** proferida em seminário realizado pela Divisão de Assistência Judiciária da Faculdade de Direito da UFMG. In: CAMPOS, Adriana. Série Pensando o Direito. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012.
- ILO. Instituto Latinoamericano do Ombudsman. **Declaración de Ciudad de México. Asamblea General del ILO**. Ciudad de México México, 13.12.2013.
- LEMONS, Paulo. **Eleição direta da Ouvidoria Geral: democracia direta ou ditadura disfarçada?** Blog do Paulo Lemos. 29.9.2013 www.isssoejusticaecidadania.com.br Acesso em 1.2.2014.
- _____. **Prefácio**. In: LYRA, Rubens Pinto e Pinto, Eliana. Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil (org.). João Pessoa: Ed. UFPB, 2009.
- LYRA, Rubens Pinto. **Ministério Público e ouvidorias: análise comparativa e propostas de aprimoramento**. In: Ouvidorias e Ministério Público: as duas faces do *ombudsman* no Brasil. João Pessoa: Ed. UFPB, 2010. _____ **Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública**. In: Lyra, Rubens Pinto. Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate. p.119-172 João Pessoa: Ed. UFPB, 2004.
- _____. **La ouvidoria en Brasil y la cuestión de la autonomía**. In: LYRA, Rubens Pinto e Constenla, Carlos (org.). Defensorías del Pueblo y Ouvidorías em iberoamérica: nuevos conceptos y perspectivas. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral/CEBESP, 2012.

LYRA, Rubens Pinto (co-org. com Antonio Rito Semeraro Cardoso). **Manifesto pela instituição de uma rede nacional de ouvidorias, autônomas e democráticas.** In: Novas Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil. João Pessoa, Ed. Universitária da UFPB, 2012.

OLIVEIRA,

João Elias. **A evolução de um modelo único.** In: VISMONA, Edson (org.). A ouvidoria brasileira. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, João Elias; Manoel Eduardo Camargo e Vismona, Edson. **Experiências brasileiras com ouvidorias e ombudsman.** In: YASBECK, Bruno Wihelm (org.). Caminhos da Transparência. Campinas, Editora da UNICAMP, 2002.

OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO. **Minuta de Decreto**, instituindo o sistema integrado de ouvidorias públicas do Poder Executivo Federal. www.participa.br Acesso em 1.1.2014.

SÃO PAULO. **Lei nº13.167, de 5 de julho de 2001.** Cria a Ouvidoria Geral de São Paulo e dá outras providências.

SANTOS, Aristóteles. Ex-Presidente da ANOP. **Declaração.** In: relatório da Oficina da Oficina da OGU *Constituição do Sistema Federal de Ouvidorias Públicas*, em 8.11.2013. Brasília (DF)

SILVA, Adriana Campos et

alli. **Por um sistema nacional de ouvidorias públicas.** Série Pensando o Direito, vol. 42. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

VISMONA, Edson. **A ouvidoria no Brasil e seus princípios.** In: VISMONA et alli. A ouvidoria no Brasil. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

_____. **Dez anos da ABO e a construção da ouvidoria brasileira.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

_____. **Declaração.** Assembleia Geral da Federação Iberoamericana do Ombudsman. Cidade do Panamá. Panamá. 18-21/11/2003. Disponível www.abonacional.org.br Notícias. Acesso em 27 maio 2004.

_____. **Declaração** proferida durante a instalação da Ouvidoria Geral da Bahia. Salvador, BA. Disponível em www.abonacional.org.br Notícias. Acesso em: 27 maio 2004.