

2 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS BRASILEIRAS⁷¹

2.1 Introdução

Este capítulo centra-se no instituto do *ombudsman* e na evolução histórica das Ouvidorias Públicas brasileiras. O objetivo é oferecer ao leitor um panorama sobre o desenvolvimento das ouvidorias públicas no Brasil, em suas distintas formas assumidas ao longo do tempo e suas mudanças contemporâneas.

O modesto objetivo na elaboração deste capítulo não foi o dar conta de toda a história das ouvidorias no Brasil, tarefa hercúlea e inviável no espaço disponível, mas apresentar um quadro geral a partir do qual o leitor pode acessar os principais pontos desta história.

O capítulo inicia pelos antecedentes no direito brasileiro, narrando as primeiras propostas sobre o tema, ainda durante a Constituinte de 1823. Contudo, a primeira experiência concreta na administração pública brasileira só viria à luz em 1985, no município de Curitiba, sob os auspícios deste autor. Esta importante experiência é descrita na terceira seção do capítulo. Em seguida, o texto relembra as propostas realizadas durante o final do regime militar, sob o governo João Figueiredo, e o debate ocorrido na constituinte de 1988. As seções finais são decidadas à expansão das ouvidorias ocorrida nos anos 1990 e as mutações ocorridas durante o período marcado pelas reformas do Estado, de cunho neoliberal. Por fim, o capítulo apresenta uma apertada síntese de experiências pós-milênio, apontando as novas formas que as Ouvidorias Públicas têm assumido e seus potenciais.

⁷¹ Este capítulo é parte, modificado, de artigo originalmente publicado no livro “Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira”, organizado por Rubens Pinto Lyra, editado em 2000 pelas Editoras da Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal do Paraná.

2.2 Antecedentes no Direito brasileiro

O Brasil recebeu suas primeiras informações sobre o *ombudsman* vindas dos países nórdicos, já no primeiro quartel do século XIX. De acordo com João de OLIVEIRA FILHO⁷², o deputado constituinte José de SOUZA MELLO apresentou, em 1823, um projeto que estabelecia em seu art. 5º:

“Para desafogo, e liberdade dos povos, haverá em cada província um Juízo do Povo, a quem recorra nos casos de opressão para apresentar na Corte as suas queixas, o que o mesmo Juiz do povo deverá fazer ex-offício”.

Apenas 14 anos separam essa iniciativa de consagração do instituto no Brasil, da sua implantação na Suécia. O mérito dessa proposta, que guardava profundas similaridades com o instituto do *ombudsman* sueco, sobressai especialmente pelo incipiente estágio em que se encontrava o Direito Administrativo brasileiro, disciplina que apenas em 1855 receberia sua institucionalização nas Faculdades de Recife e São Paulo⁷³.

Saliente-se, entretanto, que essa proposta não surge por acaso. O Brasil vivia, então, sob o fantasma do separatismo. Registros históricos indicam que as oligarquias nordestinas, *v. g.*, cogitaram seriamente sobre a possibilidade de dividir o império em pelo menos duas grandes províncias⁷⁴. Para as elites brasileiras, que tinham no Estado uma fonte de emprego – uma vez que o Brasil já contava, na época, com uma burocracia maior que a dos EUA, consumindo cerca de 60% do orçamento público⁷⁵ – a manutenção da unidade territorial se constituía em um imperativo, não só

⁷² OLIVEIRA FILHO, João Elias de. O *ombudsman* sueco e o juiz do povo brasileiro. Revista OAB, São Paulo, maio/ago., 1976.

⁷³ Segundo Caio TÁCITO, apesar da disciplina ser criada por lei em 16 de agosto de 1851, só quatro anos após viria a ser implantada nas referidas faculdades. Segundo esse mesmo autor, a primeira obra sobre a disciplina viria a lume apenas em 1856 (“Compêndio ou repartições escritas sobre os elementos de Direito Administrativo”) pela lavra de Vicente Pereira REGO (TÁCITO, Caio. Temas de Direito Público: estudos e pareceres. 1º vol. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 5).

⁷⁴ Segundo MERQUIOR, “os viajantes estrangeiros pensavam que a desintegração do Brasil era apenas uma questão de tempo” (MERQUIOR, J. G. Padrões de construção do Estado no Brasil e na Argentina. In: HALL, John. Os Estados na História. Rio de Janeiro: Imago, 1992, p. 386).

⁷⁵ MERQUIOR, *ob. cit.*, p. 398. O autor registra que as classes superiores viviam, então, um desemprego crônico, em face, especialmente, da estagnação da economia açucareira do norte e o monopólio do comércio internacional, que contribuía com 16% das receitas fiscais.

ideológico – em face da formação acadêmica européia – como também material. Somando-se a isso à presença de um regime patrimonialista vigente em um espaço estatal, ocupado até dois anos antes (1820) pela alta coroa portuguesa (inclusive pelo próprio Rei Dom João VI), a ideia de institucionalização de um canal com a natureza de um mecanismo de controle não surgiria como uma aberração estrangeira sem qualquer referibilidade empírica à realidade nacional.

Há um lapso na historiografia brasileira daquela época até a década de 1960, quando começam a despontar artigos veiculados na imprensa nacional, matérias científicas e pronunciamentos feitos por deputados e senadores. Essa vozeria talvez tenha sido a responsável pela elaboração do Decreto nº 50.533, de 1961, revogado antes mesmo de ser colocado em prática. Este implantaria nas capitais dos Estados Sub-gabinetes da Presidência da República, com a atribuição, entre outras, de encaminhar aos órgãos pertinentes da Administração Federal “reclamações, pedidos e papéis de interesse das populações locais”⁷⁶.

Nesse período, a Administração Pública já se encontrava em acelerado processo de profissionalização e burocratização sob o impacto de uma racionalidade formal, implementada pelos esforços do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, criado em 1936. Não obstante, o patrimonialismo, “embora em processo de transformação, mantinha sua força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo”⁷⁷.

Em 1977, dez anos após a reforma administrativa levada a efeito pela Edição do Decreto-Lei nº 200, a Comissão de Valores Mobiliários do Ministério da Fazenda criou no seu quadro de pessoal um cargo de *ombudsman*, que também não chegou a ser preenchido⁷⁸.

⁷⁶ LEITE, Celso Barroso. *Ombudsman* no Brasil. Tese apresentada ao I Simpósio Latino-Americano realizado em Buenos Aires em 1985. Mimeo, p. 6.

⁷⁷ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Plano diretor da reforma do aparelho de Estado. Brasília: Ministério da Administração e da Reforma do Estado, 1995, p. 25.

⁷⁸ OLIVEIRA FILHO, João de. *Ombudsman*: instrumento de defesa dos direitos humanos nas democracias modernas. Revista da Faculdade de Direito. Uberlândia: Universidade de Uberlândia, v. 4, n. 1/2, p. 60-67, 1975, p. 67.

Nesse passo a Administração Pública brasileira já estampava um novo paradigma burocrático com a transferência de atividades da Administração Direta para as autarquias, fundações (pessoas jurídicas de direito público) e, especialmente, para as empresas públicas e sociedades de economia mista, as quais foram concebidas como pessoas jurídicas de direito privado.

Pautado no planejamento e orçamento, esse modelo implementado pelo Decreto-Lei nº 200 não só era compatível com a ampliação de monopólios estatais, como também com um pesado controle de procedimentos. Com vistas a reduzir os impactos negativos que essa reforma tinha patrocinado – na tentativa de conjugar estruturas arcaicas com um autoritarismo tecnocrático pretensamente moderno – em meados da década de 70 criava-se a Secretaria da Modernização – SEMOR, voltada para novas técnicas de gestão, particularmente de recursos humanos.

Em resposta à pressão burocrática decorrente de um Estado com visíveis características tecnocráticas, a bibliografia nacional sobre o *ombudsman* desponta de forma violenta na década de 70. O primeiro livro sobre a matéria (*“Ombudsman, corregedor administrativo: a instituição escandinava que o mundo vem adotando”*) é editado em 1975, tendo como autor Celso Barroso LEITE⁷⁹. No mesmo ano, João de OLIVEIRA FILHO apresentou, na V Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, a primeira tese propugnando a criação do cargo de Promotor-Geral da Nação, claramente inspirado no instituto sueco.

O regime militar que se implantou no Brasil em 1964 havia obstruído completamente os canais formais e informais de controle da Administração Pública que a ligavam à sociedade civil. A censura à imprensa, ao teatro, ao cinema, aos livros, às organizações sociais (como sindicatos e partidos políticos), enfim, a qualquer tipo de oposição, acabou por legitimar, com raras exceções, apenas modalidades intraorgânicas de controle da Administração Pública.

Evitando-se que as informações políticas, doutrinárias ou de gestão chegassem à população, “os donos do poder” – para utilizar uma

⁷⁹ LEITE, Celso Barroso. *Ombudsman, corregedor administrativo: a instituição escandinava que o mundo vem adotando*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

expressão de Raymundo Faoro⁸⁰ – faziam com que o regime mantivesse inabalada sua legitimação política.

Tratava-se de uma sólida aliança entre burguesia, tecnocracia e corporação militar, consorciada ao capital estrangeiro, que reforçava sua legitimação com o atendimento pontual e descoordenado das demandas sociais mais emergentes. Carlos Estevam Martins comentou a respeito que o regime autoritário “[...] desde sua implantação em 1964, veio desfrutando de uma ampla base, burguesa e de classe média, que se mostrou suficiente para sua sustentação na medida em que o crescimento econômico, a repressão policial e a apatia política das classes populares tornavam inócuas as tentativas de dinamização da luta anti-autoritária”⁸¹.

Nesse contexto, a cidadania era uma difusa sombra regulada pelo Estado, não participando nem exercendo sobre ele qualquer controle; no mais das vezes, estrategicamente rotulado de “subversão à ordem constituída”⁸². A alteração dessa situação iniciou-se a partir de um duplo movimento de direções contrárias, que começou a desequilibrar as estruturas cristalizadas do regime. Um exsurge no próprio poder, nos estreitos limites do poder político⁸³; outro bem mais conhecido, emerge no seio da sociedade civil⁸⁴.

⁸⁰ FAORO, Raymundo. Os donos do poder. 8ª ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1989, capa.

⁸¹ MARTINS, Carlos Estevam. Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1977, pp. 175-176.

⁸² Essa era, aliás, uma situação particular e extrema de uma situação mais geral denunciada por Pedro DEMO, para quem: *“De modo geral, o Estado tem atrapalhado o processo histórico de formação da cidadania popular, sobretudo através das políticas sociais desmobilizadoras e controladoras, em particular através da concepção anacrônica de tutela necessária do desenvolvimento político. [...] A comunidade tende sempre a ser tomada como ‘objeto’ da tutela governamental”* (DEMO, Pedro. Cidadania menor. Algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política. Petrópolis: Vozes, 1990, p. 21).

⁸³ Nesse sentido, Carlos Estevam Martins oferece-nos uma descrição acurada desse quadro: *“Um após outro, inúmeros setores, inicialmente incluídos no establishment de 64, teriam feito a dolorosa constatação de que seus interesses e valores, nos mais variados aspectos da vida econômica, política, cultural e inclusive familiar, acabaram, de uma forma ou de outra, entrando em choque com o poder exercido em caráter excepcional [...] A frequência destes atritos e a conseqüente multiplicação das insatisfações teriam levado o regime ao limite crítico, além do qual seu funcionamento se torna impossível por faltar-lhe o mínimo de legitimidade que assegura a operação regular de suas principais engrenagens”* (MARTINS, Carlos Estevam, ob. cit., p. 176).

⁸⁴ Como afirma Ana Amélia da SILVA, *“É no interior do regime ditatorial militar instaurado no país a partir de 1964 que as lutas urbanas, assim como outras práticas de resistência importantes dos trabalhadores, através da luta sindical, começam a se articular, tendo nos bairros o cenário privilegiado da ação coletiva”* (Apud LOPES, ob. cit., p. 205).

O equilíbrio da aliança criada em 1964 foi abalado pelas abruptas alterações estruturais na ordem econômica mundial, a partir da crise do petróleo, da imposição de limites para a capacidade de endividamento e pela modificação das regras do mercado internacional.

Essa nova realidade acaba por determinar o progressivo alijamento, de baixo para cima, dos membros da aliança. Segmentos sociais até então coniventes com o regime, frente à ameaça de proletarização, deslocam-se com desenvoltura para a oposição, aliando-se a um incipiente movimento de resistência formado por grupos que não compuseram a aliança em 1964.

O crescente comprometimento das condições para a expansão da acumulação privada (diminuição de subsídios, aumento de juros no mercado financeiro, maior seletividade das ações públicas de infra-estrutura etc.) ao mesmo tempo que aumentava a demanda e a pressão dos membros da aliança sobre o regime, ampliava e tornava mais forte a pressão dos segmentos excluídos.

Os pronunciamentos na Câmara dos Deputados e no Senado intensificaram-se, culminando com o Projeto de Emenda Constitucional nº 78 de autoria do Deputado MENDONÇA NETO, que pleiteava a criação de uma Procuradoria Geral do Povo, com a atribuição de defender os direitos fundamentais em face de atos ilegais da Administração. Pela aplicação do famigerado expediente do decurso de prazo, a emenda foi, entretanto, arquivada em 1982.

Na mesmo ano, outra proposta de autoria do Deputado JOSÉ COSTA, sugeria a criação de uma Procuradoria-Geral do Legislativo.

Concomitantemente, embora guardando resquícios de uma política populista, tomam força movimentos populares como as Comunidades Eclesiais de Base, organizações de bairros, movimento pelo custo de vida e o próprio nascente movimento sindical.

“Inicia-se um novo período em que a lenta e progressiva reorganização da sociedade civil vai-se fazer através da multiplicação de entidades marcadas pela autonomia, ou mesmo oposição, com relação ao Estado. Além da mudança de

regime, um conjunto de fatores – como a modernização acelerada da sociedade, mudanças nas políticas sociais governamentais, a presença de novos atores internacionais na cooperação não-governamental, transformações nas relações entre Igreja e Estado – vão contribuir para o aparecimento de novas organizações e novos campos de atuação para as entidades sem fins lucrativos”⁸⁵.

Com a adesão sistemática dos segmentos alijados da aliança, esses movimentos de resistência, ao mesmo tempo que se fortaleciam como agentes do processo político, ampliavam seus horizontes de luta, alargando o universo reivindicatório de solicitação da cidadania.

Essa ampliação, centrada em temas mais universais como patrimônio cultural, meio ambiente, condições salariais e de trabalho, não só gerava maiores condições de legitimidade à resistência ao regime, como também produzia uma corrente de identificações com tentáculos nos mais diversos segmentos da sociedade, inclusive no próprio âmbito da aliança protagonista do regime.

Aduza-se que, à gradativa dificuldade de respostas sociais do governo para o atendimento da crescente demanda social, somaram-se o peso do custo da Administração Pública patrocinado pelo inchamento do aparelho estatal – agravado pelo fato de ser financiado pela contínua emissão de moeda –, o que gerava o aumento da inflação.

Tratava-se, neste particular, de um arremedo agigantado da famigerada crise dos Estados de Bem-Estar Social (*Welfare State*) incidente há algum tempo nos países do Primeiro Mundo (em especial na Europa), onde, no dizer de CAPILONGO, o aparelho estatal podia reagir de duas formas:

“[...] Ou aumenta suas receitas tributárias, gerando uma crise fiscal – J. O’Connor, ou desenvolve técnicas de dispersão dessas demandas sociais, mediante sua procedimentalização (trivializando e neutralizando os embates sociais,

⁸⁵ LANDIM, Leilah. Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 28-29.

transformando-os em relações jurídico-formais abstratas) – Luhmann⁸⁶.

No Brasil, ambas as respostas atuariam no sentido de aumentar o déficit de legitimidade política: o aumento da carga tributária atuaria como agente excludente de segmentos ainda presentes na aliança que sustentava o regime; a dispersão das demandas sociais – frente às dimensões estruturais de miserabilidade dos segmentos sociais majoritários, à força então agregada em torno do movimento de resistência ao regime, inclusive por segmentos da intelectualidade e da classe média – tornava inócua qualquer tentativa neste sentido.

Assim, a participação passava a ser o reclamo geral provindo não só de setores que sempre estiveram excluídos da aliança, mas também de outros grupos que a deixaram pela incapacidade de o regime atender aos seus interesses informados pelo corporativismo:

“Existe [...] latentemente, em todos nós, o desejo de participação da cidadania. O que é necessário agora é a construção dos canais para que esta participação se torne viável”⁸⁷.

Tratava-se de uma “fraternidade participativa” que, irmanando grande parte da cidadania brasileira, fortalecia as mobilizações exurgidas da sociedade civil, no sentido de pressionar a abertura de espaços de controle dentro do Estado.

Assim, várias propostas de implantação do *ombudsman* passam a ser formuladas, algumas inclusive apresentadas ao Congresso Nacional. É o caso da proposição do Senador Luiz CAVALCANTI⁸⁸, dos

⁸⁶ CAPILONGO, Celso Fernandes. A representação política e o direito moderno. Revista da Ordem dos Advogados do Brasil, São Paulo, Editora Brasiliense, n. 49, p. 98-108, primavera 1988, p. 102.

⁸⁷ FERRAZ, Sérgio. O papel da participação no sistema constitucional. Revista de Direito Público. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, n. 84, p. 157-161, out./dez. 1987, p. 159.

⁸⁸ Para quem a implantação do *ombudsman* no Brasil, tratava-se de “heróica tentativa de extirpar da vida nacional o câncer da corrupção” (apud CAIO, Tácito, ob. cit., p. 853).

projetos do Deputado Ney LOPES, Jonathan NUNES⁸⁹ e Senador Marco MACIEL.

O projeto desse Senador, proposto em meados da década de oitenta, demonstra já em seu art. 2º a firme intenção de trazer para o Brasil a instituição escandinava do *ombudsman*, como pode ser observado a seguir:

“Art. 2º Incluem-se entre as atribuições do Ouvidor-Geral:

I – velar pelo cumprimento da lei e demais disposições por parte da Administração;

II – proteger o cidadão com relação as ações e omissões lesivas a seus interesses, quando atribuídas a titular responsável por cargo ou função pública;

III – receber e apurar queixas ou denúncias apresentadas por quem se considere prejudicado por ato da Administração;

IV – zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos;

V – criticar e censurar atos da Administração Pública e recomendar as correções e melhoria do serviço público imóvel em geral;

VI – defender a ecologia, os direitos do consumidor e demais interesses do cidadão” (PLS nº 266/84).”

Apesar de as condições e a forma de elegibilidade afastarem o projeto do instituto sueco, as outras imperfeições não comprometem sua caracterização (art. 1º, parágrafo único, e art. 3º).

Quando o nível de comprometimento com a aliança militares–tecnocracia–burguesia⁹⁰ esfacela-se, sem condições de responder às exigências materiais da grande maioria da população; quando estas demandas aumentam sensivelmente; quando a carga tributária e a espiral inflacionária colocam em risco a estrutura do próprio sistema econômico; quando a capacidade de endividamento se esgota; quando o déficit público e a dívida externa passam a exigir pronta contenção e profunda recessão; e, quando o peso e o emperramento da Administração Pública alcançam as margens da

⁸⁹ Com a proposta de criação de uma “Procuradoria Popular”, com as principais características de *ombudsman*.

⁹⁰ Ou, para utilizar a expressão de Maria Celina D’ARAÚJO, “A defesa dos governos militares tornou-se uma obra impossível, mesmo entre os militares, porque perderam na sociedade interlocutores que lhes dessem credibilidade” (*apud* LOPES, ob. cit., p. 205).

ingovernabilidade, a primeira eleição direta para os governos estaduais, ao mesmo tempo que elege governantes mais identificados com a oposição, impõe-lhes um custo de legitimação extraordinariamente elevado. Um custo apenas possível de ser coberto através da contenção da patrimonialização e privatização do espaço público, através de sua abertura controlada para que segmentos organizados da sociedade civil se fizessem representar no âmbito da decisão política.

Assim, o Estado abre suas portas para segmentos organizados da sociedade civil, fazendo-os destinatários de políticas públicas setoriais. Mas tratou-se de uma abertura seletiva, através da qual se processou a utilização de movimentos populares como manancial de legitimação política.

Em nome da carência de recursos, o Estado passa a responder às demandas populares procurando satisfazer parcialmente apenas às necessidades dos movimentos que lhe depositam credibilidade ou, em outras palavras, que a ele se “integram”. Nesse momento, a participação popular torna-se sinonímia de cooptação.

Ademais, as portas são abertas apenas para setores não-estratégicos da organização estatal. Criam-se conselhos e outros modelos de controle da decisão política nas áreas de assistência social e comunitária, mas os setores que regulam o Tesouro, a administração, o planejamento e o orçamento público, continuam hermeticamente fechados para qualquer tipo de controle, a partir de segmentos que não pertencem ao Estado.

Nessa conjuntura é que o governo federal toma a iniciativa de criar o cargo de Ouvidor-Geral da Previdência Social, através do Decreto nº 92.700, de maio de 1986. “Se cada cidadão tem o direito de fiscalizar, cada servidor público tem o dever de aceitar esta fiscalização”, advertiu o presidente da República na ocasião, afirmando ainda que “as medidas adotadas subordinam os serviços do Estado ao controle democrático por parte da sociedade”. O art. 2º desse decreto estabelecia:

“Art. 2º. Ao Ouvidor serão levadas as informações, queixas e denúncias dos usuários do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, cabendo-lhe zelar pela boa administração

dos serviços previdenciários e sugerir medidas com esse objetivo”.

Conquanto louvável o intento, foram postergados alguns elementos essenciais na estruturação do órgão, o que acabou por comprometer integralmente os resultados da iniciativa.

O famoso projeto de reforma administrativa anunciado pelo ministro da Administração, Aluísio ALVES, também dispôs sobre a criação do *ombudsman* ou “defensoria do interesse público”, por indicação da Câmara I da Comissão Geral da Reforma, o qual afirmava que “trata-se de adaptar à realidade nacional um mecanismo surgido nos países nórdicos, posteriormente adotado por extensivo rol de nações democráticas e diz respeito à organização de efetivos canais e de reclamação do público sobre a Administração”⁹¹.

Nas diretrizes de governo do Estado do Paraná, na mesma época, foi igualmente prevista a criação de uma “Ouvidoria-Geral do Estado”, tendo como principal objetivo a garantia dos cidadãos para o pleno exercício de seus direitos com relação à administração pública. “O que se pretende é algo semelhante à figura do *ombudsman* sueco, incumbido de apurar queixas contra a administração pública, instituição já implantada em numerosos governos”⁹².

Tanto a iniciativa federal quanto a estadual, entretanto, não foram implementadas. A primeira experiência concreta de institucionalização do instituto sueco na Administração Pública brasileira foi implantada no Município de Curitiba, sob a coordenação do autor deste livro.

2.3 A primeira experiência na Administração Pública brasileira

O caráter quase plebiscitário das eleições municipais de 1985, além de traduzir o desejo popular pelo término do regime militar, carregava um pleito pela moralização, transparência e controle do Poder Público Municipal, antes confiado a prefeitos nomeados pelo Presidente da República, em face do regime constitucional de exceção.

⁹¹ Diretrizes para a organização da Administração Pública federal. Brasília: Câmara 1, Comissão Geral de Reforma do Estado, 1985, p. 8.

⁹² PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Diretrizes de governo. Curitiba: Fundação Pedroso Horta, 1986, p. 94.

A opção por uma racionalidade material, presa aos valores da democracia, impunha-se no discurso eleitoral do partido de oposição em todo o território nacional. O então Prefeito Roberto REQUIÃO, seduzido pelas Constituições da Espanha e de Portugal, promulgadas respectivamente em 1978 e 1976, no processo de redemocratização daqueles países, propôs ao autor deste trabalho a análise da conveniência e oportunidade da criação de um instituto assemelhado ao *Defensor del Pueblo* e ao *Provedor de Justiça*.

O embate eleitoral do então prefeito com as elites locais, lideradas por Jaime LERNER, que já havia sido nomeado prefeito pelo regime militar, certamente mostrará à nova equipe que a estrutura administrativa municipal, informada por duas décadas de clientelismo, não se democratizaria pelas mãos solitárias dos cargos em comissão, cabendo dar vazão à demanda social de participação presente nas forças de oposição.

Na prática, concretizava-se a lição de BOURDIEU, segundo quem “as ações sociais são concretamente realizadas pelos indivíduos, mas as chances de efetivá-las se encontram objetivamente estruturadas no interior da sociedade”⁹³. Não obstante, em face da ausência de experiência similar no Brasil, da complexidade de questões políticas e sociológicas que envolvessem a análise de plausibilidade da iniciativa, do risco de se comprometer a idéia cada vez mais pungente de se implantar no Brasil a instituição do *ombudsman*, optou-se por uma experiência-piloto de 6 meses.

Assim, antes da institucionalização definitiva do instituto, em 8 de março de 1986, apresentava-se ao Prefeito um documento intitulado “Projeto-Piloto de Implantação da Ouvidoria Municipal de Curitiba”, afirmando que “o projeto pretende aferir as possibilidades e conveniências técnicas de adequação dessa instituição de origem escandinava à realidade de Curitiba, criando condições para um estudo de caráter experimental [...] os dados necessários serão levantados em seis meses de funcionamento institucional precário para elaborar, no próximo semestre, um projeto definitivo”⁹⁴.

⁹³ BOURDIEU, Pierre. Sociologia. São Paulo: Ática, 1993, p. 27.

⁹⁴ GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. Relatório especial. Cadernos de documentos. Curitiba: IPPUC, 1986, p. 7.

A pronta aceitação do documento determinou que a própria minuta de decreto que o acompanhava fosse assinada em 21 de março de 1986 (Decreto nº 215/86) a qual, em face da ampla repercussão que teria nas iniciativas de outros municípios e Estados, merece algumas considerações.

O primeiro artigo do referido Decreto estabelecia a condição do titular, demonstrado a opção pela unipessoalidade do ofício, necessária, como foi visto, para maior coerência e eficácia de sua atuação. Já o art. 2º delimitava o âmbito de sua competência e, de forma imperativa, fixava sua atuação, nos seguintes termos:

“Art. 2º Atuando na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos contra atos e omissões ilegais ou injustos cometidos pela Administração Pública Municipal, compete ao Ouvidor-Geral:

I – receber e apurar a procedência das reclamações ou denúncias que lhe forem dirigidas e determinar, quando cabível, a instauração de sindicâncias, de inquéritos administrativos e de auditorias aos órgãos competentes;

II – recomendar a anulação ou correção de atos contrários à lei ou às regras da boa administração representando, quando necessário, os órgãos superiores competentes;

III – sugerir medidas de aprimoramento da organização e das atividades da Administração Pública Municipal, em proveito dos administradores”.

A facilidade de acesso da população ao Ouvidor-geral foi consagrada no art. 3º do decreto:

“Art. 3º Poderá dirigir-se ao Ouvidor-geral qualquer pessoa, brasileira ou estrangeira, física ou jurídica que resida ou exerça atividades no Município de Curitiba e que se considere lesada por ato da Administração Pública Municipal.

§1º A menoridade não será impedimento para o recebimento de reclamações ou denúncias. ”

O § 3º desse artigo estabelecia a possibilidade de rejeição das queixas e denúncias apresentadas ao Ouvidor-Geral, mediante despacho fundamentado, enquanto o § 4º excluía de suas competências as questões que estivessem sob apreciação judicial.

Os arts. 4º e 5º, em consonância com a maioria das legislações então existentes, conferiam poderes ao Ouvidor para ter acesso a quaisquer documentos e repartições da Administração Pública⁹⁵, bem como estabelecia a obrigatoriedade de todos os servidores do Poder Público prestarem apoio e informação ao Ouvidor em caráter prioritário e em regime de urgência.

As demais disposições necessárias à atuação do Ouvidor encontravam-se previstas no Regimento Interno da Ouvidoria Municipal, baixado em abril de 1986.

É importante mencionar que o gabinete do Ouvidor-Geral possuía uma reduzida e simplificada estrutura: assessoria técnica (composta por quatro técnicos de nível superior) e uma secretaria (composta por cinco assistentes e auxiliares administrativos).

Após a implementação de um sistema de avaliação qualitativa, informada pelo método genebrino ou distancial⁹⁶, ter apresentado

⁹⁵ Neste sentido, WHEARE afirma que *“a mais notável vantagem do ombudsman talvez resida na simples existência de uma instituição que pode adentrar o biombo que oculta a administração dos olhos do cidadão, e ali investigar exaustivamente o objeto de determinada queixa, o fazendo como uma autoridade independente e abalizada”* (apud ANDRADE DE OLIVEIRA, Fernando & XAVIER, Pedro Henrique, ob. cit., p. 8).

⁹⁶ A referida avaliação, coordenada pela Dra. Regina SLIWANY, foi objeto de diversas premiações nacionais e internacionais, em face da metodologia adotada. Os índices alcançados em relação à função de proteção do administrado superaram as expectativas: no papel de *“defensor os níveis de satisfação são bastante grandes; tanto a cobertura dos interesses lesados quanto a opinião positiva dos municípios atendidos em relação a Ouvidoria atingiram a completa satisfação. É importante destacar que os 100% de satisfação dos municípios atendidos demonstram a coerência da Ouvidoria no seu papel social e na sua estrutura interna de funcionamento, já que entre os municípios pesquisados aleatoriamente havia todos os tipos de casos atendidos, mesmo aqueles em que houve lesão de direitos e que ainda não haviam obtido soluções definitas, ou aqueles em que o munícipe sentiu-se lesado mas que, em termos de Direito não o foi”*, o mesmo, entretanto, não ocorreu em relação à função de fiscal dos atos administrativos: no papel de *“fiscal, o índice parcial que obteve menor valor foi o de [demanda populacional aos serviços da ouvidoria para o exercício de controle da Administração, sem fundamento em lesão individual ou coletiva], faltando aproximadamente 64% para atingir o estado ótimo. Este índice comparado a todos os outros, foi o menos satisfatório”*. Não obstante o reduzido nível da demanda, o índice referente à *“população atendida que efetivou a fiscalização dos serviços públicos, alcançou 80%, faltando*

resultados altamente satisfatórios, foi elaborado um projeto de lei para ser encaminhado ao Legislativo. No documento de encaminhamento ao Prefeito, ponderava-se:

“Na elaboração deste projeto procurei consagrar a vinculação ao Poder Legislativo, o caráter não contencioso do órgão, sua unipessoalidade, a natureza de controle dos atos administrativos e, nesta condição, de defesa dos direitos e interesses legítimos do cidadão, a publicidade de seus atos, a ausência de poderes decisórios com atribuições de investigação e recomendação, garantias de inamovibilidade, autonomia funcional e administrativa, além de outros elementos que a experiência de um ano indicavam não comprometer a exeqüibilidade da iniciativa”⁹⁷.

Discutido e aprovado por aclamação no II Simpósio Latino Americano de *Ombudsman*⁹⁸, o projeto foi encaminhado à Câmara Municipal de Curitiba e, logo após, retirado pelo Prefeito Municipal, em face de uma crise, sem precedentes na história do Município, entre Legislativo e Executivo.

Em 10 de abril de 1990, a Lei Orgânica daquele Município viria consagrar a instituição dispondo:

“Art. 64 - Ao Ouvidor, órgão autônomo de controle interno e de defesa dos direitos e interesses dos cidadãos, vinculado ao Poder Legislativo, sem poder decisório, compete em especial:

I – receber e apurar as reclamações e denúncias, quanto à atuação do Poder Público Municipal, ou agir de ofício, recomendando à autoridade administrativa as providências cabíveis, nos casos de morosidade, ilegalidade, abuso de poder, omissão, negligência, erro, ou violação dos princípios constitucionais e desta Lei Orgânica.

aproximadamente 20% para o nível ótimo” (apud Relatório anual da Ouvidoria Municipal. Curitiba: IPPUC, 1987, p. 408).

⁹⁷ GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. Ouvidoria Municipal de Curitiba. Caderno de documentos. Curitiba: IPPUC, 1987, p. 53.

⁹⁸ Deste fórum foi aprovada por aclamação, a proposta de uma moção subscrita pelos participantes à Câmara Municipal de Curitiba, “no sentido de que chamele a brilhante iniciativa do Poder Executivo Municipal, aprovando o Projeto de Lei apresentado neste Simpósio” (Anais do II Simpósio Latino-Americano do *Ombudsman*. Curitiba: Ouvidoria Municipal, 1988, p. 63).

II – orientar e esclarecer a população sobre os seus direitos; propor, por meio dos institutos previstos nesta Lei, o aperfeiçoamento da legislação municipal, e representar aos órgãos competentes, nos casos sujeitos ao controle destes, quando constatar irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 1º – O Ouvidor tem amplos poderes de investigação, devendo as informações por ele solicitadas ser prestadas em quinze dias úteis, sob pena de responsabilidade; goza de independência, autonomia administrativa e financeira, estando compreendidos, nos fins para os quais instituído, os meios para o cumprimento de sua função.

§ 2º - O Ouvidor será eleito pela Câmara Municipal, pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores, após arguição pública, entre cidadãos de notório conhecimento de administração pública, de idoneidade moral e reputação ilibada.

§3º - O cargo de Ouvidor terá a mesma remuneração de Secretário Municipal, estando sujeito às mesmas normas sobre direitos e deveres aplicáveis a este e aos servidores municipais, no que couber, não podendo estar filiado a partido político”.

Considerada uma vitória da oposição, até o presente momento este dispositivo não foi regulamentado.

Não obstante, Jaime LERNER, que assumiria a chefia do Executivo logo após Roberto REQUIÃO, sob o pressuposto da vinculação ao Poder Legislativo consignado no referido dispositivo da Lei Orgânica, extinguiria a Ouvidoria Municipal nos termos em que vinha funcionando.

2.4 Regime militar: a opção pela intransparência administrativa

Após a já referida tentativa de criação de um *ombudsman* para a previdência, o governo federal editou o Decreto nº 93.714, de 15 de dezembro de 1986, o qual, nos termos de sua ementa, dispunha “sobre a

defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Federal”.

A unipessoalidade, consagrada em cerca de um século de experiência, foi preterida pela instituição de uma comissão denominada Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão (Codicí, art. 2º), subordinada à Presidência da República, composta por servidores do Gabinete Militar, da Consultoria-Geral da República, da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República e do Gabinete Civil, todos nomeados pelo presidente da República (art. 1º, § 2º). A presidência da Comissão era exercida pelo representante do Gabinete Civil (art. 2º, §1º).

Ao contrário de todas as legislações vigentes sobre a matéria, não foi traçado qualquer requisito de elegibilidade, nem tampouco consignado qualquer impedimento, o que implicava a possibilidade de o presidente e os demais membros da Comissão poderem ser homens de partido, sem qualquer conhecimento jurídico.

O art. 3º dispunha sobre a apresentação das reclamações, as quais poderiam ser formalizadas perante a Comissão ou a ela encaminhadas por via postal ou através de qualquer repartição federal. Recebida a reclamação, a Comissão faria uma avaliação sumária, com o objetivo de propor as medidas reclamadas (art. 4º). Nesse passo, não havia qualquer previsão dos limites dessa avaliação, nem tampouco dos casos de indeferimento.

As atribuições da Comissão foram definidas no art. 5º:

“I – comunicar às autoridades administrativas competentes a conduta de agentes da Administração Federal, que possa caracterizar o exercício ilícito ou abusivo da função administrativa;

II – recomendar, à Consultoria Geral da República, a adoção de medidas, providências ou ações, com o objetivo de restabelecer, na prática administrativa, a estrita observância dos princípios da legalidade, finalidade e moralidade administrativas;

III – adotar providências, junto aos órgãos e autoridades competentes, destinadas a prevenir, reprimir ou fazer cessar a

incorreção de comportamentos administrativos considerados ilegais, abusivos ou arbitrários;

IV – sugerir aos órgãos competentes da Advocacia Consultiva da União, ou ao órgão competente do Ministério Público, a adoção de medidas administrativas ou judiciais, que visem a resguardar ou preservar a intangibilidade do interesse público”.

A amplitude de atribuições, sem os necessários atributos e instrumentos para sua exeqüibilidade, sobretudo em termos de prerrogativas funcionais e administrativas, acabou por descaracterizar a iniciativa. Além disso, ao fixar-se uma unidade administrativa como responsável pela apuração de todas as incorreções dos diversos segmentos da Administração Federal, acabou representando, na prática, apenas um meio de legitimá-las. A institucionalização de canais de denúncias, ao mesmo tempo que amortece seus impactos, torna-as manipuláveis por aqueles que detêm o poder. Daí serem imprescindíveis a independência, a força e o prestígio do seu titular, elementos que não foram contemplados no Decreto em questão.

A prática já demonstrava que a publicidade sempre se constituiu na grande arma de que pode dispor o *ombudsman* contra os poderes da Administração Pública. Todas as legislações, como visto, consagravam a ampla possibilidade de divulgação dos atos objetos de investigação, muitas delas arrolando-a entre os seus deveres. André LEGRAND aponta como fundamental a possibilidade de “provocar uma reação de opinião pública, fonte normal de todo o governo democrático, levando ao seu conhecimento o ato incriminado e os motivos da incorreção”⁹⁹. Não obstante, o Decreto nº 93.714/86 dispunha em seu art. 5º, parágrafo único: “É vedado à Codici, sem expressa autorização presidencial, dar divulgação a fatos sob sua avaliação ou apreciação”. A última força que restava, desse modo, acabou por ser subtraída dessa Comissão que nada mais foi que um balcão de reclamações da Administração Pública federal.

⁹⁹ LEGRAND, André. op. cit., p. 2.

O próprio relatório¹⁰⁰ anual de suas atividades, nos termos do Decreto (art. 8º, parágrafo único), só seria remetido ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas após censura do Presidente da República. Exsurge daí que esse diploma, que em sua ementa afirmava dispor acerca da defesa de direitos dos cidadãos contra abusos da Administração federal, acabou por consagrar abusivamente a subtração do basilar direito de informação dos cidadãos brasileiros.

2.5 O projeto constituinte

O jogo democrático aprimorou-se. As demandas sociais, consubstanciadas em torno de carências básicas da cidadania, apresentava novo vigor, precisamente no momento em que o quadro institucional brasileiro estava sendo reelaborado por um Congresso Nacional Constituinte.

O entulho legislativo – a censura, o exílio, a intransparência administrativa e todos os seus consectários – tendia a ser soterrado.

Abria-se a possibilidade de uma construção democrática consubstanciada pelo potencial que a sociedade dispunha para exercer um efetivo controle sobre os desígnios do Estado. O discurso da “democracia participativa” cedia lugar ao apelo por uma democracia sem adjetivos, por uma democracia pautada cultural, política, social e economicamente nas demandas sociais majoritárias.

Diante da inevitabilidade do sistema representativo nas sociedades contemporâneas e da impossibilidade de se restaurar uma democracia ateniense, através da qual os cidadãos participassem diretamente nas decisões governamentais, o fundamental à cidadania passava a se consubstanciar no exercício de um efetivo controle.

¹⁰⁰ “Art. 8º A Codici elaborará, anualmente, relatório circunstanciado das atividades por ela desenvolvida, com fundamento neste Decreto. Parágrafo único. O relatório, de que trata este artigo, após aprovação do Presidente da República, será remetido à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União, para conhecimento, bem assim a outros órgãos a que essa medida seja determinada”.

Se a liberdade de escolher os governantes não se mostrou suficiente na vida política nacional, tornava-se necessário algo mais: o direito de controlá-los.

Isso, por óbvio, implicaria aceitar as regras do jogo democrático, reconhecendo como legítimos os cânones institucionais presentes na organização política do Estado brasileiro.

Tratava-se, todavia, de uma utilização não seletiva das vias institucionais que ligam a sociedade civil ao Estado, acessível apenas a algumas categorias ou classes de cidadãos. Tratava-se da universalização do acesso aos mecanismos de controle do Estado para toda a cidadania, indistintamente.

No dizer de CAIO TÁCITO,

“O legislador brasileiro desperta [...] para a necessidade de proteger direitos e interesses coletivos que não se confundem com a tradição dos direitos individuais, há muito acobertados pelo controle jurisdicional da legalidade”¹⁰¹.

A peregrinação dos cidadãos na trilha da defesa de novos direitos e no universo do controle do Estado tem ressonâncias tanto na esfera pública quanto na esfera privada. Naquela, seu reflexo mais relevante foi sentido no processo constituinte. O anteprojeto elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, presidida pelo Prof. Afonso ARINOS, propunha expressamente a implantação do instituto sueco, dessa feita, sob a denominação de “Defensoria do Povo”:

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

¹⁰¹ TÁCITO, Caio, ob. cit., p. 860.

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

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

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

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

III – as Constituições Estaduais poderão instituir a Defensoria do Povo, de conformidade com os princípios constantes deste artigo”.

Com pequenas alterações do dispositivo acima transcrito¹⁰², o primeiro substitutivo manteve a previsão do instituto. Entretanto, o Relator Bernardo CABRAL não o manteve no segundo, transferindo para o Ministério Público algumas dessas atribuições¹⁰³.

2.6 A Constituição de 1988

O Congresso Nacional não podia, todavia, calar-se, em face da extraordinária pressão popular, demonstrada por mais de sete mil emendas, muitas das quais manifestando a insatisfação frente à insuficiência dos meios tradicionais de controle. Era necessário contemplar no texto

¹⁰² Referente à redução do mandato para 4 (quatro) anos, impossibilidade de reeleição e limite mínimo de idade como requisito inerente ao cargo (35 anos).

¹⁰³ C. F., art. 151, incisos II e III.

constitucional espaços estruturais de controle que, de qualquer modo, ampliassem a participação direta dos cidadãos.

Assim é que, além de diversos meios de participação já apontados, o Constituinte, no capítulo reservado à Administração Pública, acabou por prever uma lei ordinária para tratar, especialmente, das reclamações:

“Art. 37 – [...]

§ 3º - “As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei”¹⁰⁴.

Como estava consagrado no Direito Administrativo brasileiro, reclamação administrativa “é a oposição expressa a atos da administração que afetem direitos ou interesses legítimos do administrado”¹⁰⁵. Como afirma CRETELLA JÚNIOR, é característica da reclamação administrativa “sua amplitude, ou seja, ser facultado a toda pessoa física ou jurídica [...] lesada ou ameaçada em seu patrimônio ou em seu próprio ‘status’ pessoal”¹⁰⁶.

Com esse pressuposto e considerando a polêmica doutrinária acerca do termo-conceito “serviço público”, defendi na revista editada pela Coordenação de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina que “nada impediria, com fundamento neste dispositivo constitucional, a institucionalização do *ombudsman* no ordenamento jurídico brasileiro [...] a legislação ordinária poderá, tal como ocorreu na Espanha e em Portugal, sagrar todas as recomendações contidas na mencionada ‘Carta de Curitiba sobre a Instituição do *Ombudsman*’”¹⁰⁷.

¹⁰⁴ O substitutivo da Comissão de Sistematização às Emendas do Plenário, dispunha: “Art. 44 – [...] §2º A apreciação das reclamações relativas à prestação de serviços públicos será disciplinada em lei, que preverá as medidas administrativas e disciplinares cabíveis”.

¹⁰⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 562.

¹⁰⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. Dicionário de Direito Administrativo. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 432.

¹⁰⁷ GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. A instituição do *ombudsman* no contexto jurídico e político brasileiro. Seqüência, Florianópolis, Editora da UFSC, n. 16, jun. de 1988.

Ademais, esse entendimento era acolhido pelo próprio texto constitucional que acabou por instituir um vasto plexo de normas sobre participação, configurando como que um sistema fundado sobre o princípio democrático e do Estado de Direito.

Além da introdução de mecanismos típicos da democracia direta, como o plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, respectivamente, incisos I, II e III da C. F.), a nova Carta Constitucional não só consagrou a ampliação dos direitos referentes à informação, ao exercício eleitoral dos analfabetos¹⁰⁸ e dos maiores de 16 anos, como também manteve e inovou diversos direitos voltados para o controle do Estado e para a participação popular, entre os quais cabe mencionar: a) direito de participar dos colegiados dos órgãos públicos em que interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10); b) direito de enviar petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas para as Comissões do Congresso Nacional e suas Casas (art. 58, § 2º, IV); c) direito de denunciar irregularidades ou ilegalidades praticadas por órgãos ou agentes públicos ao Tribunal de Contas da União (art. 74, §2º); d) direito de participar do planejamento e execução da política agrícola (art. 187, *caput*); e) direito de participar da gestão administrativa da saúde pública (198, III); f) direito de participar do sistema nacional de educação (art. 205, VI); g) direito de participar da promoção e defesa do patrimônio cultural brasileiro (216, §1º); h) direito de participação nas políticas públicas de promoção e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 215, *caput*).

Com o mesmo sentido – de ampliar o processo político pela entronização institucional de espaços públicos de controle e participação – esses dispositivos demonstram, tal como o contido no art. 37, §3º, a possibilidade de se instituir – no plano infraconstitucional – figuras novas

¹⁰⁸ Segundo levantamento elaborado por Olavo Brasil de LIMA JR., o modelo eleitoral adotado pela Constituição de 88 implementou uma ampliação de 5,8% do eleitorado, vez que a porcentagem do eleitorado na população total, em 1986, era de 49,9%, passando, em 1989, para 55,7% (LIMA JR., Olavo Brasil. O mercado político e o sistema partidário no Brasil: 1945-1990. In: LOPES, José Sérgio Leite *et alii* (orgs.). O Brasil no rastro da crise. São Paulo: Anpocs/Hucitec/Ipea, 1994, p. 29).

voltadas ao controle das políticas públicas, como é o caso do instituto do *ombudsman*.

2.7 A expansão das Ouvidorias Públicas

Nesse diapasão, a legislação infraconstitucional passou a contemplar, no nível federal de governo, inúmeros modelos de Ouvidorias setoriais, como é o caso da Ouvidoria Geral do IBAMA (Decreto nº 97.946, de 11 de julho de 1989), do Ouvidor Geral da Seguridade Social (Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991) e do Ouvidor Geral da República (Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992).

Em nível estadual, a primeira experiência é a da Ouvidoria Pública do Estado do Paraná, instituída pelo Decreto nº 22, em 15 de março de 1991, pelo então governador Roberto REQUIÃO, repetindo, desse modo, a iniciativa pioneira que houvera tomado quando Prefeito Municipal¹⁰⁹. Dessa feita, entretanto, ampliou a competência do Ouvidor para a fiscalização dos atos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, além de deferir ao titular do cargo a execução de auditorias e análises de custo no âmbito do Poder Executivo Estadual (art. 2º, inciso I e II).

Em face da data de término de vigência, 1995, estar estabelecida expressamente no referido decreto, o cargo passou a ser regulado pelo Decreto nº 468, baixado na data da posse do governador Jaime LERNER que – ao contrário do que ocorrera quando sucedera Roberto REQUIÃO na Prefeitura Municipal de Curitiba – não extinguiu o cargo.

Sob a direção do Sr. João Elias de OLIVEIRA, a Ouvidoria do Estado do Paraná viria se tornar o mais expressivo modelo de Ouvidorias vinculadas ao Poder Executivo no Brasil. O Programa intitulado “Ouvidor da Casa”, por exemplo, implementaria cerca de 112 Ouvidorias setoriais¹¹⁰ nos

¹⁰⁹ A minuta do referido Decreto foi elaborada pelo autor deste trabalho.

¹¹⁰ Entre essas cabe citar: Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, Banco do Estado do Paraná, Casa Militar e Casa Civil, Departamento de Polícia Civil do Paraná, Instituto de Identificação do Paraná, Instituto de Pesos e Medidas do Paraná, Junta Comercial do Paraná, todos os núcleos regionais de educação, Polícia Militar, Rádio e Televisão Educativa do Paraná, todas as Secretarias de Estado etc.

principais órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado, todas coordenadas pela Ouvidoria Geral e articuladas entre si por *intranet* e *internet*¹¹¹.

O Estado do Ceará, pela Lei nº 12.686, de 14 de maio de 1997, também criaria uma Ouvidoria Estadual responsável pela implementação de uma ampla gama de ações, como a rede estadual de Ouvidores, a defesa e promoção dos direitos humanos, do desenvolvimento sustentado (instituindo uma Ouvidoria ambiental subordinada à Ouvidoria Geral), da cultura, da família e da cidadania¹¹².

Essas experiências acabaram por constituir um modelo amplamente reproduzido nas esferas municipais de governo (hoje adotado em mais de uma centena de Municípios¹¹³) nas entidades da administração indireta (em número não inferior a 100). Conforme a dicção do próprio Ouvidor do Paraná o objetivo principal desse modelo é “a aproximação do administrador público com o cidadão”¹¹⁴, através da mediação de conflitos entre a cultura burocrático-corporativa e os interesses legítimos dos cidadãos.

As Ouvidorias adequadas a esse modelo são, em geral, instituídas por meio de ato normativo do próprio Poder Executivo a que está vinculada¹¹⁵. Suas atribuições implementam modalidades de controle intraorgânicos (ou internos), além de se constituírem em canal não-convencional de participação do cidadão individual ou coletivamente considerado.

¹¹¹ Além desse programa de grande impacto na divulgação do instituto, a Ouvidoria do Paraná formulou e executou diversos programas, entre os quais cabe mencionar: Programa Alô Cidadão; Programa Ouvindo a Comunidade; Programa Ouvidor-Mirim; Programa Convênio da Cidadania; Programa Ouvidor Ambiental; Programa Quero Meus Pais.

¹¹² Além desses projetos implementados através de conselhos específicos, a Ouvidoria do Ceará vem atuando em outras relevantes áreas, v. g., agrotóxicos, DNA, verificação de óbitos, programa de aprofundamento do plano de governo e projeto de mediação e arbitragem comunitária, de grande repercussão social.

¹¹³ Conforme levantamento realizado pela Associação Brasileira de Ouvidores, contido no endereço www.abo.com.br.

¹¹⁴ OLIVEIRA, João Elias. A ouvidoria e a Administração Pública. In: LYRA, Rubens Pinto. A ouvidoria no Brasil. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 24.

¹¹⁵ Nesse particular, são exceções as ouvidorias do Município de Santos e do Estado do Ceará, ambas instituídas por lei.

O Ouvidor desse modelo exerce função de confiança e, nessa condição, suas prerrogativas são adstritas às determinações dos órgãos superiores da Administração Direta ou Indireta, onde exerce suas atribuições.

Ao contrário do paradigma tradicional no qual o *ombudsman* se situa no alto da estrutura administrativa, a localização institucional dos Ouvidores desse modelo, ainda que seja de administração superior, em geral é de segundo escalão, abaixo do qual exerce amplos poderes de fiscalização, de legalidade e de mérito.

A natureza estritamente administrativa de seus procedimentos não tem impedido a adoção de mecanismos não convencionais (tendencialmente mais expeditos e informais) no trato das reclamações e denúncias dos cidadãos que buscam seus serviços. Em geral, o acesso a essas Ouvidorias dá-se gratuitamente, sem qualquer restrição referente à idade, nacionalidade, natureza jurídica ou física do reclamante, vínculo com o órgão reclamado etc. Obviamente, no âmbito desse modelo potencialmente transparece a possibilidade de uma seletividade de natureza política, em face dos estreitos vínculos do titular do cargo com a direção do órgão ou da entidade controlada.

Não resta dúvida de que essa e outras características acima perfunctoriamente indicadas limitam as possibilidades de adequação das Ouvidorias brasileiras ao instituto do *ombudsman*. Isso, porém, não lhes retira o benefício, que a prática administrativa tem demonstrado, de que seu exercício pode ser coroado de eficiência e efetividade em termos de controle intraorgânico. E, ao contrário do que a maioria dos doutrinadores tem asseverado, isso deve ser atribuído especialmente ao fato do cargo de Ouvidor ser de confiança pessoal da equipe governamental, constituindo-se, na maioria das vezes, como a extensão do próprio dirigente público.

Para finalizar, convém mencionar a pioneira iniciativa do Ouvidor do Estado do Paraná, Sr. João Elias de OLIVEIRA em instituir – em parceria com a Organização das Nações Unidas –, uma organização não-governamental intitulada Instituto Internacional para o Desenvolvimento da Cidadania – IIDAC, atraindo para o espaço estatal a participação da sociedade civil, conforme registra o próprio projeto de implantação: “*De alli la importancia*

*de crear las reglas de juego para esta nueva colaboración interactiva entre el poder público, organismo internacionales y sociedad civil. Este modelo [...] abre otras puertas de diálogo con diversas Secretarías de Estado, Municipios y ONG's, para el bien común de toda la sociedad civil, para el futuro reto que nos depara el Siglo XXI a todos*¹¹⁶.

Outro modelo adotado raramente no Brasil seria o constituído pelas iniciativas que mais se aproximassem do modelo tradicional do *ombudsman*, como é o caso previsto na Lei Orgânica de Curitiba que, como visto, **ainda não foi implantado**. Nesse modelo, além da natureza inter e extraorgânica de controle, estariam encartadas prerrogativas e garantias ao titular do cargo similares às dos parlamentares, além de ampla autonomia administrativa e financeira ao órgão no qual se situa, sempre vinculado ao Legislativo.

O exemplo concreto mais próximo desse modelo em funcionamento no Brasil é o da Ouvidoria Pública do Município de Santos, instituída em 1994, por ato do Poder Legislativo (Lei Complementar nº 121, de 14 de abril de 1994) não obstante sua vinculação ao Poder Executivo. Nesse caso, entretanto, o titular do cargo é detentor de mandato estabelecido em lei (art. 3º) que lhe assegura um conjunto de prerrogativas instrumentais para o exercício pleno de suas atribuições (6º) distintas das deferidas no âmbito do modelo anterior.

Ainda que mantendo a natureza de instrumento intraorgânico, possui ampla competência sobre todos os órgãos da Administração Direta e Indireta (art. 4º, inciso I), além de contar com articulações interinstitucionais com o Poder Legislativo (inclusive Tribunal de Contas), Ministério Público e entidades representativas da sociedade civil, conforme expressamente prevê o art. 4, incisos V, VI e VIII, da referida Lei Complementar.

Um terceiro modelo seria o das Ouvidorias setoriais (competência em razão da matéria ou do órgão em que se situa)

¹¹⁶ Memória de actividades conjuntas de IIDAC-ICVS y la Ouvidoria Geral do Estado do Paraná. mimeo, p. 2.

caracterizadas por sólidos vínculos com a sociedade civil e por um nível de autonomia distinto das Ouvidorias setoriais subordinadas ao órgão ou entidade controlada (as quais devem situar-se no âmbito do primeiro modelo)¹¹⁷.

Os exemplos mais expressivos desse modelo são as Ouvidorias de Polícia do Estado de São Paulo (instituída pela Lei nº 826, em 20 de junho de 1996), de Minas Gerais (instituída pela Lei nº 12.622, de 25 de setembro de 1997¹¹⁸)¹¹⁹ e a Ouvidoria da Universidade Federal da Paraíba¹²⁰.

Em relação às mencionadas Ouvidorias de Polícia, ambas têm como característica o fato do titular do órgão ser nomeado pelo Governador entre integrantes de uma lista tríplice elaborada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, que tanto em São Paulo (art. 3º), quanto em Minas Gerais (art. 4), conta com a participação de destacados representantes de organizações da sociedade civil.

Além disso, a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo possui em sua estrutura um Conselho Consultivo (art. 5º) composto por onze membros, nove dos quais representando a sociedade civil¹²¹. Nos termos

¹¹⁷ Esse é o caso do maior número de ouvidorias setoriais, como as das empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias, fundações ou mesmo as de órgãos da Administração Direta.

¹¹⁸ Alterada posteriormente pelas Leis nº 13.342/99 e 13.466/2000, ambas modificando tão-somente a localização da Ouvidoria na estrutura administrativa do Estado.

¹¹⁹ As demais ouvidorias de polícia, atuantes nos Estados do Ceará, Pará, Rio de Janeiro, Paraná e no Distrito Federal, devem ser classificadas como sendo do primeiro modelo, em face do elevado nível de dependência aos escalões superiores.

¹²⁰ Em alentado e profundo estudo desenvolvido pelo Prof. Rubens Pinto LYRA (ob. cit., p. 85) foram catalogadas as seguintes ouvidorias universitárias nas instituições federais e estaduais de ensino superior: Universidade Federal do Espírito Santo (1992), Universidade Federal de Santa Catarina (1996), Universidade Federal de Juiz de Fora (1996), Universidade Federal de Viçosa (1998), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1999), Universidade Estadual do Ceará (1997), Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (1999), Escola de Música e Belas Artes do Paraná (1999), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2000), Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Cornélio Procopio (1999), Faculdade de Engenharia Química de Lorena (1999), Faculdade de Medicina de Marília (1999), Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (1999), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1999), além das seguintes ouvidorias de instituições particulares e comunitárias: Universidade de Salvador (1998), Universidade Católica de Brasília (1999) e Universidade de Santa Cruz do Sul (1998). O referido professor, no mesmo artigo, afirma que *“espera-se que a instalação, prevista para ainda este semestre, da Ouvidoria da Universidade de Campinas (UNICAMP), que está em caráter experimental, e da Ouvidoria Geral da Universidade de São Paulo (USP)”* (ob. cit., p. 70).

¹²¹ Como é o caso dos Profs. Goffredo da Silva TELLES JÚNIOR (USP), Fábio Konder COMPARATO (USP), Flávia PIOVESAN (PUC), Maria Ignês BIERRENBACH (CONDEPE),

do §2º, do art. 5º do referido diploma legal, os membros desse Conselho somente poderão ser destituídos mediante decisão fundamentada do Secretário de Segurança Pública, ouvido o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

Com tais vínculos com a sociedade civil, essas Ouvidorias têm se destacado no exercício autônomo e independente¹²² de suas atribuições que, com irrelevantes distinções, possuem o mesmo recorte das Ouvidorias setoriais tradicionais.

Ainda mais paradigmática, do ponto de vista da independência, é a Ouvidoria da Universidade Federal da Paraíba, instalada em 1999. Seu titular, além de ser escolhido pelo Conselho Universitário – como também ocorre no caso do Ouvidor da Universidade Federal de Juiz de Fora¹²³ –, “pode ser indicado não apenas pelo Reitor, mas por qualquer integrante do Conselho, que o escolhe livremente”¹²⁴. Com mandato consignado pelo órgão superior da Universidade, o Ouvidor possui a necessária legitimação da comunidade para o exercício de suas atribuições¹²⁵. Nesse sentido, o I Encontro Nacional de Ouvidorias Universitárias consignou, na Carta de João Pessoa, que as Ouvidorias deveriam ser instituídas “como unidades administrativas dotadas de autonomia funcional, sendo seus titulares eleitos pelo órgão colegiado superior da instituição, com mandato certo e que tenham por finalidade a promoção da democracia e o estímulo à participação do cidadão na gestão Universitária”¹²⁶.

A implementação dessas diretrizes por certo contribuirão para incluir as Ouvidorias Universitárias brasileiras em um modelo similar ao adotado, desde 1965, pelo Canadá e, posteriormente, por outros países do

além de representantes da Anistia Internacional, da Associação de Juízes pela Democracia e da Associação do Ministério Público Democrático.

¹²² A autonomia e independência são, no caso de São Paulo, expressamente consignadas na Lei nº 826/96 (art. 3º).

¹²³ Ainda que no caso da UFJF o Conselho apenas homologue a escolha do Reitor, ao contrário da UFPB, onde o titular do cargo é eleito pelo Conselho.

¹²⁴ LYRA, ob. cit., p. 75.

¹²⁵ Voltadas, nesse caso, mais para a mediação e participação do que para a investigação.

¹²⁶ Carta de João Pessoa, aprovada em 18 de junho de 1999, no I Encontro Nacional de Ouvidorias Universitárias (*apud* LYRA, ob. cit., p. 75).

mundo, como Espanha, Estados Unidos etc.¹²⁷. Saliente-se, entretanto, que algumas dessas iniciativas contemplam a eleição direta do *ombudsman* por toda a comunidade universitária¹²⁸, o que se distancia do modelo acima proposto no referido Simpósio.

2.8 Ombudsman e ouvidorias na reforma do Estado

Do conjunto de reformas dos anos 90, a que mais importa ao instituto em análise foi a consubstanciada na Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, precisamente no que se refere ao já comentado art. 37, § 3º da Constituição Federal, *in litteris*:

“Art. 37 – A Lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviço de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

A mesma Emenda, em seu artigo 27, contemplou também a defesa do usuário de serviços públicos, **deferindo prazo de 120 (cento e vinte) dias para o Congresso Nacional regulamentar a matéria**¹²⁹.

¹²⁷ Na América Latina a primeira experiência que se conhece é da Universidad Nacional Autónoma de México, instituída em 1985 (MALDONADO, Maria Carreras *et alii*. Concordâncias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de Defensoría de los Derechos Universitarios. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p. 22).

¹²⁸ Esse é o caso, por exemplo, da Universidade de Simón Froser, de Burnaby, Canadá.

¹²⁹ “Art. 27 – O Congresso Nacional, dentro de 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos”.

Com vistas à regulamentação do art. 37, § 3º e de outros novos dispositivos contemplados pela referida Emenda, o Poder Executivo baixou diversos decretos instituindo comissões de juristas para a apresentação de projetos. Para a matéria contida no referido dispositivo, foram nomeados os Professores Ary Oswaldo de MATTOS FILHO (FGV), Manoel Eduardo Alves Camargo e GOMES (UFPR), Paulo Eduardo Garrido MODESTO (UFBA), Nelson NERY JUNIOR (PUC-SP), e José Joaquim Camon de PASSOS (UFBA), sendo o primeiro presidente e o segundo relator.

No capítulo VIII, o anteprojeto propõe a criação de uma Ouvidoria Nacional de Defesa do Usuário como órgão vinculado ao Conselho Nacional de Serviço de Público.

O titular do órgão, pela proposta, seria indicado pelo Conselho Nacional de Serviço Público¹³⁰ e nomeado pelo Presidente da República, após arguição e aprovação pelo Senado Federal, com mandato de dois anos, permitida uma recondução (art. 17 do anteprojeto).

As competências atribuídas ao Ouvidor Geral são amplas e, em muitos aspectos, assemelhadas às estabelecidas para o instituto do *ombudsman*, senão, veja-se:

“Art. 18 – [...]

I – atuar, de ofício ou por provocação, na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos dos usuários dos serviços públicos contra atos e omissões ilegais ou manifestamente injustos praticados pelos prestadores de serviço;

II – receber e apurar as reclamações ou denúncias relativas à prestação dos serviços, recomendando aos órgãos competentes, quando cabível, a instauração de sindicância, processos administrativos ou auditorias;

III – recomendar a correção de atos e procedimentos que violem os princípios estabelecidos nesta lei;

¹³⁰ Esse Conselho foi previsto com uma composição isonômica entre o segmento dos prestadores privados de serviço público (25%), Poder Público (25%) e entidades associativas de usuários de serviços públicos (50%).

IV – sugerir aos prestadores medidas de aprimoramento e adequação dos serviços;

V – difundir amplamente os direitos dos usuários;

VI – apresentar anualmente ao Conselho Nacional Serviço Público relatório circunstanciado de suas atividades e dos resultados obtidos. ”

O mesmo artigo (§ 1º) veda a apreciação de questões judiciais e administrativas pendentes de decisão, além de estabelecer que o recebimento de reclamações ou denúncias pelo Ouvidor não suspende ou interrompe os prazos administrativos (§ 2º).

Ao titular da Ouvidoria é dado poderes de requisição e amplo acesso a todos os documentos referentes à prestação de serviço (art. 19). Mais: além desses, ao Ouvidor é conferido o direito de requisitar informações em prazo certo, implicando crime de desobediência o silêncio do responsável pela prestação de serviço público (art. 20).

Com a imposição das mesmas vedações constitucionais estabelecidas para os altos cargos públicos (art. 21), o anteprojeto enumera as hipóteses de destituição (art. 22, parágrafo único), assegurando ao titular do cargo, obviamente, o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Qualquer pessoa física ou jurídica que direta ou indiretamente utilize ou possa vir a utilizar serviços públicos, terá acesso ao Ouvidor (art. 1º, parágrafo único) podendo, inclusive, contra ele representar (art. 22, *caput*).

Até **junho de 2000**, o referido anteprojeto encontrava-se na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, da Câmara dos Deputados, tendo como relator o Deputado Marcos AFONSO, do Partido dos Trabalhadores do Acre¹³¹. Ainda que seja objeto de alterações, muito

¹³¹ Cabe mencionar que antes de sua remessa ao Legislativo, onde seria apresentado pelo Deputado Celso RUSSOMANO, o referido anteprojeto foi submetido a uma Audiência Pública, realizada no dia 10 de novembro de 1998, nas instalações da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, com ampla participação do segmento dos usuários, prestadores públicos e prestadores privados de serviços públicos.

provavelmente o Brasil acabará acatando a tendência mundial¹³² de ampliação dos instrumentos de controle tradicionalmente postos às mãos dos usuários.

Além desse, encontram-se em apreciação na mesma Comissão da Câmara dos Deputados dois outros projetos de lei: o de autoria do Deputado Paulo OCTÁVIO (PL nº 1.678/99) e o de autoria do Deputado Luiz BITTENCOURT (PL nº 1.896/99), ambos prevendo a criação de Ouvidorias de defesa de usuários¹³³, conferindo aos seus titulares independência funcional e mandato de dois anos.

Muito embora a reforma do Estado, implementada na década de noventa, tivesse como um de seus objetivos centrais fomentar a economia de mercado utilizando a estratégia da desregulação, o ampliado processo de deslocamento de serviços e bens públicos para a iniciativa privada acabou sobrepondo a função reguladora do Estado, prevista no art. 174 da Constituição Federal¹³⁴.

Assim, além do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, a Secretaria de Direito Econômico e a Secretaria de Acompanhamento Econômico, que ao lado do Banco Central exercem a fiscalização do mercado, conceberam-se agências reguladoras sob a “inspiração das novas formas de controle já adotadas nos Estados Unidos e em recente implantação na Europa”¹³⁵.

¹³² Nesse sentido, apenas como exemplos, citem-se: a Carta de Usuários de Serviços Públicos da Bélgica (1992), Austrália e França (ambas de 1993), a Carta do Cidadão do Reino Unido (1991), a Carta de Qualidade de Serviços Públicos de Portugal, as cartas da Suécia, Finlândia e Itália, além do extraordinário projeto de Carta Européia de Serviços Públicos (versão de 14/2/1994).

¹³³ Vale menção que, nos termos do Projeto de autoria do Deputado Luiz BITTENCOURT, ao Ouvidor caberia, entre outras atribuições, a de determinar “a aplicação de pena pecuniária sobre o responsável pelo dano causado ao usuário, bem como a determinação do ressarcimento administrativo desse dano, estipulado em moeda corrente, sem prejuízo do direito regressivo contra o responsável pelo dano em caso de dolo ou culpa, atribuindo-se, em qualquer caso, valor de título executivo extrajudicial à decisão, para fins de execução forçada por parte do denunciante”. Assim aprovado, estar-se-ia, inusitadamente, implementando no Brasil um modelo de ouvidor com poderes decisórios, sujeitos obviamente ao controle administrativo e judicial.

¹³⁴ “Art. 174 – Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

¹³⁵ FONSECA, João Bosco L. da. Direito Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 271.

No Brasil, as diferentes leis que instituíram as Agências Reguladoras¹³⁶ preocuparam-se detidamente com a defesa dos usuários dos serviços prestados na área de sua atuação. A Lei Geral de Telecomunicações, por exemplo – seguindo o sentido da chamada Lei de Concessão de Serviço Público (Lei nº 9897/95) – ao consignar detalhadamente o amplo plexo de direitos dos usuários¹³⁷, de conferir natureza pública às sessões deliberativas do Conselho Diretor¹³⁸, de fixar obrigatoriamente no contrato de concessão os direitos, garantias e as obrigações dos usuários (art. 93, inciso IX), acabou por viabilizar a criação de um Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (instituído pela Resolução nº 107/99). Este Comitê, composto por quatorze membros, conta com a participação permanente de sete representantes de usuários dos diversos segmentos de telecomunicação¹³⁹.

¹³⁶ Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996 (Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL); Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL); Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Agência Nacional do Petróleo – ANP); Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, com as modificações introduzidas pela MP nº 1814, de 26 de fevereiro de 1999 (Agência Nacional de Vigilância Sanitária).

¹³⁷ O Art. 3º, dispõe: “O usuário de serviços de telecomunicações tem direito: I – de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional; II – à liberdade de escolha de sua prestadora de serviço; III – de não ser discriminado quanto às condições de acesso e fruição do serviço; IV – à informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços; V – à inviolabilidade e ao segredo de sua comunicação, salvo nas hipóteses e condições constitucional e legalmente previstas; VI – à não divulgação, caso o requeira, de seu código de acesso; VII – à não suspensão de serviço prestado em regime público, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização ou por descumprimento de condições contratuais; VIII – ao prévio conhecimento das condições de suspensão do serviço; IX – ao respeito de sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela prestadora de serviço; X – de resposta às suas reclamações pela prestadora do serviço; XI – de peticionar contra a prestadora do serviço perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor; XII – à reparação dos danos causados pela violação de seus direitos”.

¹³⁸ Nos termos do art. 19, §2º, “As sessões deliberativas do Conselho Diretor que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e consumidores e usuários de bens e serviços de telecomunicação serão públicas, permitida a sua gravação por meios eletrônicos e assegurando aos interessados o direito de delas obter transcrições”.

¹³⁹ Nos termos do art. 5º do Regimento Interno do referido Comitê (Anexo à Resolução nº 107, de 26 de fevereiro de 1999), com um representante do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça, um representante de usuários do serviço telefônico fixo comutado (STFC de uso individual), um representante de usuários do serviço telefônico fixo comutado (STFC de uso coletivo), um representante de usuários de serviços móveis, um representante de usuários de serviços de comunicação de massa, um representante de usuários de outros serviços de telecomunicações e um representante de entidades de classe prestadoras de serviços de telecomunicações.

Com atribuições voltadas precipuamente para a avaliação e fiscalização dos serviços da própria Agência e dos concessionários, o mencionado Comitê possui natureza de órgão de defesa intra e extraorgânica, podendo, nesta condição, propor “recomendações com respeito ao estabelecimento de restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais privados” (art. 3º, inciso IV, do Anexo B, da Resolução 107/99).

Em relação à área de petróleo e gás, conforme comunicado oficial,

“A Agência Nacional de Petróleo – ANP estará disponibilizando, ainda no mês de junho de 2000, um serviço de atendimento aos consumidores e agentes econômicos do setor de petróleo e gás; [...] o Centro de Relações com o Consumidor – CRC terá como principais atividades receber, ouvir e analisar as demandas dos consumidores, orientá-los, identificar tendências do mercado, contribuir para focalizar as ações de fiscalização e desenvolver estudos e pesquisas”¹⁴⁰.

Não obstante o avanço de tais medidas, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL em 1º lugar e, mais recentemente, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, viriam a institucionalizar ouvidorias propriamente ditas. No caso da ANEEL, o fundamento jurídico da instituição de uma Ouvidoria encontra-se na própria Lei nº 9.427/96 que, em seu art. 4º §1º, instituiu a função de Ouvidor, atribuindo-a a um dos diretores da autarquia, a quem compete, “na qualidade de Ouvidor, zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários”¹⁴¹.

Entre as atribuições do Diretor-Ouvidor encontra-se a de apurar e solucionar as reclamações dos consumidores, sugerir mudanças na legislação, intervir para resolução de conflitos entre consumidor e concessionário, além do fortalecimento da cidadania.

¹⁴⁰ Nota contida na seguinte página da internet: www.anp.gov.br/central.asp.

¹⁴¹ O Decreto nº 2.335, de 06 de outubro de 1996, ao regulamentar tal dispositivo, dispôs que “[...] ao diretor incumbido da área de atendimento de reclamações de agentes e consumidores competirá a função de Ouvidor, sendo-lhe atribuída a responsabilidade final pela cobrança da correta aplicação de medidas pelos agentes no atendimento das reclamações” (art. 8º, §1º).

Por sua vez, a Ouvidoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, apesar de **estar em fase de estruturação**¹⁴², certamente se constituirá no modelo mais próximo do instituto do *ombudsman*.

Com autonomia expressamente estabelecida, sem qualquer vinculação hierárquica à Diretoria, Conselho Consultivo ou qualquer órgão da Agência (art. 25 do Decreto nº 3029, de 16 de abril de 1999) o Ouvidor – nomeado pelo Presidente da República a partir da indicação do Ministro de Estado da Saúde – é detentor de mandato próprio (de dois anos, permitida uma recondução) possuindo diversas prerrogativas, entre as quais a de manter sigilo da fonte e a proteção do denunciante. Suas atribuições são, basicamente, as definidas no art. 27 do referido Decreto:

“Art. 27 – [...]

I – ouvir as reclamações de qualquer cidadão, relativas a infringências de normas da vigilância sanitária;

II – receber denúncias de quaisquer violações de direitos individuais ou coletivos de atos legais, nele incluídos todos os contrários à saúde pública, bem como qualquer ato de improbidade administrativa, praticados por agentes ou servidores públicos de qualquer natureza, vinculados direta ou indiretamente ao Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;

III – promover as ações necessárias à apuração da veracidade das reclamações e denúncias e, sendo o caso, tomar as providências necessárias ao saneamento das irregularidades e ilegalidades constatadas;

IV – produzir, semestralmente, ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência, encaminhando-as à Diretoria Colegiada, ao Conselho Consultivo e ao Ministério da Saúde”.

Como se pode notar, ambas as Ouvidorias, instituídas como órgãos das Agências Reguladoras acima referidas, encerram algumas modificações que alteram substancialmente a natureza do instituto em estudo.

Acompanhando todo o sentido da reforma do aparelho do Estado, essas Ouvidorias passam a possuir uma competência que extrapola a espacialidade pública estatal, para alcançar agentes privados prestadores de

¹⁴² **Desde fevereiro do corrente ano.**

serviços públicos. Uma modalidade atípica de controle extra-orgânico, implementada pelo próprio Estado em face de empresas privadas (consubstanciada ao lado do próprio controle interno sobre os órgãos da agência na qual se localiza).

Nesse diapasão, o objeto de controle é definido pela natureza do serviço controlado e não por sua localização na estrutura administrativa do Estado. Isso patrocina uma substantiva transformação no âmbito da sujeição do controle, pela vez primeira, atuante sobre servidores públicos e pessoas jurídicas de direito privado. No pólo ativo, substitui-se o cidadão pelo usuário que, nesta condição, é tutelado em seus direitos e interesses, como visto anteriormente.

Iniciativa similar que no marco da reforma merece referência é a consubstanciada pelo Estado de São Paulo, através da Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999, apropriadamente denominada de “Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos do Estado de São Paulo”.

Consignando o direito dos usuários ao “serviço adequado” – princípio inserto no art. 3º do Estatuto das Concessões e Permissões –, a lei paulista consagra a exigência de Ouvidorias com a atribuição de avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias, visando à: “I – melhoria dos serviços públicos; II – correção de erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos; III – apuração de atos de improbidade e de ilícitos administrativos; IV – prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta lei; V – proteção dos direitos dos usuários; VI – garantia da qualidade dos serviços prestados” (art. 9º).

Implementando o disposto no Decreto nº 44.074, de 1º de julho de 1999, que estabelece a obrigatoriedade da instalação de Ouvidorias em todas as Secretarias de Estado, entidades da Administração Indireta e nas concessionárias de estradas e de energia elétrica, o Estado de São Paulo **já conta** com um universo de 117 (cento e dezessete) Ouvidorias instaladas¹⁴³.

Aos titulares do cargo, foram expressamente consignadas independência e autonomia (Art. 3º do Decreto nº 44.074/99), com a garantia

¹⁴³ Levantamento elaborado por VISMONA, Edson. A Ouvidoria no Brasil e seus Princípios. *In*: Lyra, ob. cit., p. 11.

de um ano no exercício da função (art. 5º). Além das funções tradicionalmente estipuladas para cargos dessa natureza, aos Ouvidores paulistas foi estabelecida a missão de formar comitês de usuários (art. 3º, inciso V), fomentar a participação e representar os cidadãos na instituição em que atua.

No mesmo sentido já indicado em relação às Agências, o âmbito de competência atribuído aos Ouvidores alcança “todos os serviços públicos prestados pelo Estado, por meio da Administração Pública direta, indireta e fundacional e por particular, mediante concessão, permissão, autorização ou qualquer outra forma de delegação por ato administrativo, contrato ou convênio” (art. 7º do Decreto nº 44.074/99).

2.9 O pós-2000

A ouvidoria pública encontra-se em franca expansão, em um momento especialmente transformador. A cada dia, vemos mais órgãos e entidades públicas no Brasil estamparem placas com a inscrição “Ouvidoria”. Uma expressão que se tornou conhecida de grande número de brasileiros, invocando a ideia de uma inovação institucional gestada nos albores da nossa jovem democracia. Não há cálculos precisos, e seu crescimento vertiginoso torna sempre ultrapassadas as precárias informações estatísticas existentes a respeito. Numa ponderação média, estima-se o seu número em **cerca de mil e trezentas ouvidorias públicas**, distribuídas no nível federal, estadual e municipal de governo, nos três Poderes. Elas compõem um mosaico, constituído de ouvidorias gerais e setoriais, com diferentes graus de autonomia e marcos regulatórios. Todas elas, voltadas à defesa dos cidadãos em face de atos praticados por autoridades públicas ou por prestadores privados de serviços públicos.

Esse quadro institucional altamente diferenciado, marcado por profundas transformações quantitativas e qualitativas, tem merecido estudos e pesquisas de inúmeros especialistas e acadêmicos.

Pesquisas têm sido produzidas sobre um mosaico de diferentes experiências institucionais relatadas a partir de enfoques diversos, construídos na perspectiva de autores envolvidos direta ou indiretamente com o objeto de suas narrativas. Trata-se, pois, de iniciativas gestadas no espaço estatal

brasileiro, cuja importância decorre precisamente de sua aderência empírica, distanciada de um consenso conceitual ou de um pacto teórico ou metodológico até o presente não construído pela doutrina das ouvidorias públicas.

Estes casos se referem a experiências como as Ouvidorias da União, Previdência Social, Agências Reguladoras (como Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ e a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT), Ouvidorias de Polícia, Empresa Brasil de Comunicação – EBC, Ouvidoria Geral da Fiocruz, Câmara dos Deputados, Universidades, Rede Paulista de Ouvidorias, Estado de Minas Gerais, Fundação Osvaldo Cruz, do Município e da Defensoria Pública de São Paulo, o Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público, IPEA, Tribunal de Contas da União, CREA-CONFEA, conselhos de fiscalização profissional, Procon, Polícia do Rio Grande do Norte, do Sistema Penitenciário, Saúde, Fazenda, Patrimônio e Licitações do Estado de Minas Gerais, além de outras experiências institucionais da Administração Pública Direta e Indireta.

O processo de institucionalização das ouvidorias públicas no Brasil, iniciado em 1986, possui uma dinâmica marcada por inúmeras e sucessivas mudanças no que se refere às funções, estruturas, princípios, marcos regulatórios, tutelas jurídicas, níveis hierárquicos, formas de seleção, garantias funcionais, poderes, níveis de autonomia, competências, instrumentos de ação e modos de acesso do cidadão.

Essa dinâmica acabou por gerar, ao longo da história, um conjunto multifacetado de diferentes espécies de ouvidorias, comprometendo a construção de uma identidade institucional e, conseqüentemente, enfraquecendo sua legitimação junto à sociedade. Hoje, quando um cidadão, vítima de lesão de um direito, procura os serviços de uma ouvidoria pública, não tem recursos para saber se estará diante de um mero balcão de reclamações ou de um *ombudsman* com poderes, prerrogativas e competências para uma efetiva e exitosa defesa do que se convencionou denominar de “boa administração”.

Esse não saber tem inúmeras consequências. Talvez a principal delas diga respeito à ausência de uma cultura democrática que reclame, legitime e sustente a imprescindibilidade de instituições públicas aptas a garantir, de

modo efetivo, a participação popular e controle social sobre as atividades públicas no Brasil.

A sociedade brasileira clama por instrumentos de controle social, que garantam a eficácia desse controle, notadamente no que diz respeito aos instrumentos que o compõem, de natureza participativa. Esta é mais uma razão para se esperar que o público interessado no aprofundamento dos mecanismos de controle social no Brasil, possa demonstrar o quanto apostam nas potencialidades dessa indispensável e *sui generis* “magistratura da persuasão”.