

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 42 • nº 166
abril/junho – 2005

UNILEGIS

Universidade do Legislativo Brasileiro

**Artigos apresentados pelas 1ª e 2ª turmas do
Curso de Especialização em Direito Legislativo**

Ouvidoria parlamentar

Uma proposta para o Senado Federal

Ilana Trombka

Sumário

1. Introdução. 2. O termo *ombudsman* e sua tradução como ouvidor no Brasil. 3. *Ombudsman*: antecedentes históricos, função e prerrogativas. 4. A inserção das ouvidorias no ramo do Direito Administrativo. 5. O papel do Código de Defesa do Consumidor no desenvolvimento das ouvidorias. 6. As falhas no modelo atual de ouvidoria parlamentar. 7. A ouvidoria da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. 8. Proposta de ouvidoria parlamentar no Senado Federal. 9. Conclusões. 10. Referências Bibliográficas.

1. Introdução

Os termos *ombudsman* e *ouvidoria* vêm, paulatinamente, se tornando conhecidos do grande público. Hoje é bastante comum que, além dos serviços telefônicos de atendimento ao consumidor, as grandes empresas privadas possuam ouvidorias, forma como a atividade de *ombudsman* foi chamada no país, para fidelizar o cliente, dar um tratamento mais célere às suas demandas e sinalizar para a organização os eventuais ruídos em sua comunicação e na formação de sua imagem institucional junto aos segmentos de seu interesse, entre outras.

Na esfera pública, especialmente após os anos 90, as ouvidorias também vêm ocupando um espaço de destaque. Vários órgãos da administração pública federal já possuem setores designados para funcionarem como um canal específico de comunicação com o cidadão. Não apenas em nível

Ilana Trombka é Graduada em Comunicação Social, especialista em Direito Legislativo e mestre em Comunicação Social. Analista Legislativo do Senado Federal.

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo. Orientador: Prof. HENRIQUE SAVONITTI MIRANDA.

federal, esses setores já são comuns em várias prefeituras, algumas instituições legislativas, inclusive a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, caso que irá ser abordado nesse estudo, e em uma dúzia de administrações estaduais. Nesse particular, há de se ressaltar o trabalho do Governo do Estado de São Paulo¹, que construiu toda uma política de atendimento ao cidadão, buscando garantir serviços públicos de qualidade e implantou, em todos os órgãos da administração pública paulistana a figura do ouvidor.

Apesar da grande difusão, a forma como as ouvidorias, com as funções de ombudsman, acabaram se estruturando no país, em pouco se parecem com o modelo clássico da atividade, que é o modelo sueco de ouvidor parlamentar, fonte de inspiração para todos os países que adotaram essa figura para fortalecer o controle da administração pública. Este trabalho irá procurar, de forma bastante sucinta, explicar as razões da distorção da função de ombudsman no Brasil e, a partir do entendimento destas diferenças, propor um modelo de funcionamento de uma ouvidoria para o Senado Federal. Irá se buscar atribuir um papel mais amplo a esta estrutura, no sentido de que se torne algo maior do que um simples canal institucionalizado de comunicação, mas que, efetivamente, atue no controle da prestação dos serviços do Estado, neste caso no âmbito do Poder Legislativo.

2. O termo ombudsman e sua tradução como ouvidor no Brasil

A definição do vocábulo “ombudsman”, em sueco, é bastante ampla. *Ombud* quer dizer representante, agente, advogado, solidador, substituto, procurador, delegado. *Man* quer dizer homem, no sentido de ser humano. Diferente do idioma inglês, não existe declinação no plural para o termo e nem sua versão para o feminino. Segundo Daniel Barcelos Vargas (2003, p. 09) acredita-se que as raízes históricas do termo en-

contram-se no Old Norse, idioma de origem norte-germânica falado por comunidades que habitaram a Escandinávia até meados do século XIV. Nessas comunidades, quando alguém cometia um crime elegia-se um terceiro imparcial, responsável por determinar um preço a ser pago pelo ofensor à família do ofendido. Essa pessoa era conhecida como ombudsman.

No Brasil, ainda que algumas entidades utilizem o termo sueco original para denominar a pessoa que se ocupa da atividade de representar o cidadão, na esfera pública, ou o consumidor, nas empresas privadas, dentro de uma organização tornou-se bem mais comum o termo “ouvidor/ouvidoria”. Ao contrário do que pode parecer, a origem do termo não deriva do “ouvidor da coroa”, cargo criado na época do Império quando a Coroa Portuguesa enviava para as colônias um representante do rei que tinha como missão representar os interesses da metrópole. O ouvidor moderno tem uma função, pode se dizer, inversa, pois representa os interesses do cidadão em relação ao governo.

Não se tem conhecimento de nenhum estudo formal que explique as razões que levaram a atividade de “ombudsman” a difundir-se pelo Brasil como sinônimo de “ouvidor”, mas se pode entender essa questão, uma vez que o ombudsman, para iniciar sua ação, necessita de uma informação primeira. Ou seja, é primordial que, de alguma forma, cheguem ao ombudsman denúncias ou reclamações que motivarão sua ação, seja esse dado via contato interpessoal ou pela imprensa.

No Brasil as ouvidorias nasceram com o suporte de serviços de tele-atendimento, que, normalmente, já existiam, sendo assim a maioria das informações que motivava a ação dos representantes do cidadão/cliente tinha origem em uma comunicação interpessoal via telefone, ou seja, a primeira ação da ouvidoria, que na maioria dos casos acabou por absorver os serviços de tele-atendimento, era escutar o que tinha a dizer a outra parte, daí a utilização do termo “ouvido-

ria”, ainda que ele dê um sentido bastante incompleto à atividade de “ombudsman”.

3. *Ombudsman: antecedentes históricos, função, prerrogativas e modalidades*

As origens do que se conhece hoje por ombudsman, como função ligada ao poder público, são remanescentes do século XVI, na Suécia, sob a figura do grande “*semeskal*”, que era um funcionário do rei encarregado de exercer o controle das atividades dos juizes. No entanto a fundação do ombudsman na Suécia ocorre após um longo processo de evolução do Estado, marcado pela constante rivalidade entre o rei e o Parlamento. A disputa pelo poder começa a se resolver a partir da elaboração da Constituição de 1809, que estabelece a divisão dos poderes estatais e a proteção dos direitos do cidadão contra as arbitrariedades do Estado. Nesse momento, é criada a instituição do ombudsman parlamentar ou “*justitiombudsman*”, que tinha como missão exercer o controle da administração pública, verificar a observação da lei pelos tribunais, podendo processar aqueles que cometessem negligência ou ilegalidades no exercício de seus deveres, obrigando-os a reparar a falta cometida.

Para Vera Giangrande (1997: 19), desde seu surgimento a instituição do ombudsman foi identificada com a proteção aos direitos individuais. Ficou clara também, uma nítida divisão entre os atos políticos do governo e os atos de administração, sobre os quais o ombudsman poderia exercer sua fiscalização. Anos mais tarde o parlamento vai assumir a função de gestão estatal, afastando o rei da administração da nação. Fica sendo a Suécia um país parlamentarista e, atualmente, unicameral.

No Brasil não existe a figura constitucional do ombudsman. Houve na Assembléia Nacional Constituinte de 1988 uma tentativa de se criar a função, que não obteve êxito. Segundo relata Marcos Amaral Filho (1993: 117) os parlamentares rejeitaram a emenda da deputada Raquel Capiberibe, do

PMDB do Amapá, que propunha a criação do defensor do povo. Contra a criação dessa figura se levantaram poderosos *lobbies* corporativos do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público, que muniram os adversários da idéia com inúmeros argumentos, desde o ônus de se criar mais uma estrutura no país até a afirmação de que o controle jurisdicional possibilita maiores garantias aos cidadãos. Dessa maneira as tradicionais funções do ombudsman ficaram diluídas entre estes dois órgãos e o Congresso Nacional.

Cabe ao Ministério Público, por exemplo, conforme rege o artigo 129 da Constituição Federal “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”; já no que diz respeito ao Tribunal de Contas da União ficou definido que auxiliará o Congresso Nacional no controle externo das contas públicas, fazendo a fiscalização contábil, financeira e orçamentária conforme o artigo 71 da Carta Magna. O Congresso Nacional, por sua vez, teve sua função bastante ampliada pela Constituição cidadã, podendo, segundo o artigo 49, “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer uma de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. Completa, ainda, o artigo 50:

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre o assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

Seria injustiça se não fosse reconhecido o crescimento do papel do Poder Legislativo brasileiro. Desde a promulgação da Constituição, algumas das mais importantes pas-

sagens históricas contaram com uma participação ativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Não se pode olvidar do processo de cassação do ex-presidente Fernando Collor de Mello e, mais recentemente, do ex-senador Luiz Estevão. Também as Comissões Parlamentares de Inquérito tem contribuído para a legitimação do poder de fiscalização e de investigação do parlamento. No entanto, a hipertrofia do Poder Executivo é inegável. O sistema presidencialista brasileiro é extremamente centralizado e autoriza a utilização de dispositivos, como as medidas provisórias e o orçamento autorizativo, que acabam por redundar em um desequilíbrio de poder. Assim fica bastante prejudicado o controle da máquina estatal por meio destes três órgãos.

Ocorreram outras tentativas para que a função de “ombudsman” existisse no país. Pode-se destacar o CODICI – Conselho de Defesa e Informação do Cidadão, que tinha como finalidade proteger o indivíduo contra erros, omissões ou abusos de autoridades administrativas, mediante petição de qualquer cidadão. Segundo sua regulamentação ele podia receber reclamações e sua jurisdição abarcava todas as entidades da administração direta e indireta. Mas a primeira tentativa perene na esfera pública de atuação da ouvidoria deu-se em 1986, com a iniciativa do então prefeito de Curitiba, Roberto Requião. Posteriormente, ao assumir o cargo de governador, implantou a ouvidoria na esfera estadual também. Há de se ressaltar, no entanto, que o trabalho inicial da Prefeitura Municipal de Curitiba tinha um enfoque diferenciado, pois atuava estritamente no controle interno, com auditorias e não por meio do atendimento à população.

Ocorreu, especialmente nos últimos dez anos, uma grande disseminação das ouvidorias nos órgãos públicos. No entanto, diferente dos modelos clássicos, no Brasil optou-se por uma ação descentralizada, órgão por órgão, deste mecanismo de controle. Desta feita, a instituição “ombudsman”, na

forma brasileira de funcionar, atua como uma instância de controle interno da administração pública em suas variadas figuras. Podemos encontrar estruturas de representação do cidadão nos três poderes da República e nas diversas esferas de poder. A experiência da Câmara dos Deputados, órgão co-irmão do Senado Federal, é um exemplo claro do tipo de controle que as ouvidorias públicas tem feito, uma vez que ela pretende ser uma ligação entre o cidadão e a administração pública e apoiar a população na garantia dos direitos explicitados na Constituição Federal e na legislação em geral.

Ainda que com uma proposta ampla de defesa da cidadania, na prática as ouvidorias, por vezes, tem tido um papel limitado baseando seu trabalho no estabelecimento de um canal formal de informações e na garantia de tramitação da manifestação do cidadão. Sem dúvida os passos acima citados são fundamentais, mas tem faltado ao modelo brasileiro o papel opinativo dos ouvidores, que com suas investigações e no efetivo controle interno, estaria autorizado para atuar de forma mais ampla, além das resoluções de questões pontuais. Uma breve reflexão poderá nos levar à conclusão que, por ter sido implantado de forma “fatiada” e extremamente especializada o caráter do ombudsman de defesa de grandes temas nacionais afetos a administração pública ficou prejudicado. Faz-se necessário um novo olhar sobre a função do ouvidor e uma ampliação de seu leque de atividades para que os efeitos da atividade possam caminhar no mesmo sentido da busca de um maior espaço de ação social.

O ombudsman legislativo clássico, que trabalha a partir de um enfoque externo da administração pública e se encontra em um ambiente parlamentarista, tem quatro características fundamentais. A primeira delas é seu estabelecimento pela constituição, por lei ou por estatuto de um órgão legislativo, assegurando-se o caráter de instituição permanente, a neutralidade e independência em relação à autoridade administrativa re-

clamada. O modelo do ouvidor parlamentar nacional segue a mesma tendência, sendo normalmente criado por ato do legislativo, mas ao invés de lei ou emenda constitucional, por estar afeto apenas a sua própria instituição, é regulado por projeto de resolução da casa legislativa.

A segunda característica diz respeito a capacidade de receber e investigar reclamações do público contra qualquer parte da administração pública relacionada ao Poder Executivo, podendo, inclusive, iniciar investigações sem provocação prévia. Nesse sentido o ouvidor legislativo brasileiro tem papel bastante distinto, uma vez que trabalha *intra-corporis*, ou seja, sua jurisdição limita-se efetivamente a organização ao qual pertence. Aos demais órgãos, sejam eles do Executivo ou do Judiciário, cabe apenas a solicitação de informações em nome do cidadão, mas sem a possibilidade de intromissão.

O terceiro traço do ombudsman clássico também difere do ouvidor parlamentar existente no Brasil. Enquanto na Suécia e nos países que adotaram as atribuições de controle externo o ombudsman é um órgão de apelação, no sentido que investiga uma autoridade apenas se a reclamação tiver sido previamente apresentada à autoridade pública, no Brasil não existe relação entre as esferas de demanda e a área de atuação do ouvidor.

A quarta função fundamental do ombudsman parlamentar clássico é apenas, em parte, desenvolvida pelo ouvidor parlamentar no país. Enquanto que o primeiro, se concluir pela procedência da reclamação, faz recomendações para a autoridade reclamada suprir a deficiência constatada e, se tais recomendações não forem aceitas ele as apresenta, diretamente, ao chefe do executivo, no Brasil o ouvidor só tem tal amplitude de resultado garantida quando a questão ocorre dentro de sua casa legislativa de origem. No entanto, pode-se afirmar, que ambos possuem uma função não coativa, ou seja, exercem a magistratura de persuasão, não ten-

do, portanto, suas atividades confundidas com os órgãos do Poder Judiciário.

Além do ombudsman parlamentar, outros órgãos públicos adotaram a função em seus organogramas. Atualmente a gama de ouvidores é tamanha que se corre o risco de errar ao tentar precisar a grande diversidade de ramos da função. Exemplos clássicos no Brasil são as ouvidorias das polícias, de variadas prefeituras e governos de estado, de bancos de economia mista, das agências reguladoras, entre outros. Também se destacam os ombudsman universitários, de órgãos da imprensa, de instituições financeiras, de serviços privatizados e de grandes empresas dos mais variados segmentos. As experiências, por exemplo, do grupo Pão de Açúcar e do jornal Folha de São Paulo já foram transformadas em obras literárias e são exemplos de iniciativas bem sucedidas e já consolidadas em seus respectivos ramos e empresas.

4. A inserção das ouvidorias no ramo do Direito Administrativo

O Direito Administrativo, que surge no século XIX na França, é o ramo autônomo do Direito que se preocupa com o estudo do conceito aglutinador de administração pública tomada em seus aspectos objetivos e subjetivos. Em relação a suas atividades, aspectos objetivos, trata de realizar o fomento social, de abarcar as questões relativas ao serviço público, atua como polícia administrativa e faz algumas intervenções, devidamente reguladas, na propriedade privada. No que diz respeito aos aspectos subjetivos é integrada por pessoas jurídicas que compõem a administração direta e indireta nos níveis federal, estadual e municipal.

Esse segmento do direito tem como principal traço seu papel regulador em relação ao comportamento de toda a atividade administrativa do Estado frente aos cidadãos, no sentido de protegê-los contra os desmandos do poder estatal, que é imensamente maior que a cidadania individualmente, por

isso ele é, por excelência o direito defensivo do cidadão. Para deixar claro os princípios que devem nortear a ação do organismo público, a Constituição Federal, no seu artigo 35 explicita quais são os alicerces e as vigas-mestras sobre as quais se constrói o edifício-jurídico desta área.

A forma como está organizada a estrutura jurídica brasileira em relação ao Direito Administrativo faz com que o Poder Judiciário apenas se pronuncie a respeito do cumprimento pela Administração Pública das etapas exigidas por lei para a tomada de decisão, no entanto, não faculta a análise sobre o mérito da questão. Ou seja, controla-se a forma do procedimento, mas não seu conteúdo. Segundo Adalberto Braz (1992, p. 149) o principal neutralizador jurídico-político do Judiciário tem sido a teoria prevalente do Direito Administrativo que inibe esse poder de entrar no mérito do ato administrativo.

O ombudsman, ou a ouvidoria, quando imbuída das funções do primeiro atua no controle da administração pública, podendo ser considerada um instrumento do Direito Administrativo, especificamente em seu caráter fiscalizador. Esse traço de ação fica bastante claro quando analisada a natureza objetiva da função, que, segundo Braz (1992: 91), diz respeito às suas atribuições como supervisor da aplicação das leis e demais normas. No entanto, a formatação da estrutura de origem da função modelará o tipo de auditoria a ser feito pela ouvidoria, dando o seu caráter interno ou externo. O controle será externo quando o segmento a ser investigado for proveniente de uma estrutura de poder diferente daquela que dá legitimidade à ouvidoria, por exemplo, se coubesse à Ouvidoria da Câmara Federal investigar atos relativos à regulamentação das normas por parte do executivo. Nesse sentido a legislação nacional dá, por exemplo, aos congressistas a possibilidade de por meio das comissões, fiscalizar a ação dos outros poderes, sendo uma estrutura voltada para o controle externo.

Na forma em que estão sendo constituídas no país, no entanto, as ouvidorias podem ser denominadas de instrumentos de controle interno da administração pública, não na forma global do termo, mas na especificidade de cada órgão que a compõe. Assim, por exemplo, a ouvidoria da Polícia Militar de São Paulo fiscalizará, a partir de denúncias ou por ofício, ações dos membros de sua própria estrutura. Em relação as matrizes político-ideológicas inspiradas na atuação deste tipo de órgão, segundo o professor Rubens Pinto Lyra (1993: 117) podemos diferenciar a vertente modernizadora, que se preocupa com a eficiência, da vertente democrática, que preza a formação de baixo para cima da estrutura da ouvidoria, com a participação dos grupos sociais na consolidação e administração da estrutura. Praticamente, no primeiro caso o ombudsman seria um membro do órgão e, no segundo, poderia ser alguém de fora da estrutura que trabalharia com as atribuições dentro dela.

Outro marco legal que justifica a existência das ouvidorias, inspiradas nas funções do ombudsman clássico sueco é o Artigo 37 da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que estende ao cidadão a tarefa de participar do controle dos atos do Poder Público. O parágrafo 3º, inciso I diz “as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, de qualidade de serviço”. Ou seja, esse dispositivo autoriza a cidadania a exercer diretamente, com presença ativa, a função de fiscalização da atuação da Administração Pública. Como é, na prática, impossível que milhões de agentes atuem em relação a função de auditoria foram sendo criados canais, meios específicos e o mais relevante deles é o ombudsman, para exercer de forma delegada e organizada o que preconiza a chamada Reforma Administrativa de 1998.

Por fim, como colocou o senhor Humberto Pedrosa Espíndola, Coordenador-

geral do Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, no seminário “Ações de Cidadania”, promovido pela Câmara dos Deputados em 26 de junho de 2001, o Estado democrático de direito tem como uma de suas principais características o estabelecimento de canais entre os poderes constituídos e os cidadãos, a população. Esses canais facilitam a circulação das informações e permitem a transparência, indispensável ao desempenho do regime democrático. Portanto, completa ele, a ouvidoria é um agente-meio na prestação de determinado serviço, trabalhando com a circulação de informações e, então reforçando seu caráter democrático.

5. O papel do Código de Defesa do Consumidor no desenvolvimento das ouvidorias

O Código de Defesa do Consumidor, nome pela qual é conhecida a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, sancionada pelo então presidente Fernando Collor de Melo, tem um relevante papel no desenvolvimento da consciência de consumo e de cidadania. Apesar de regular as relações de consumo e restringir sua eficácia a situações de compra ou utilização de produtos ou serviços, a apropriação de direitos que o cidadão brasileiro começou a fazer a partir do Código fez com que surgisse não apenas um consumidor mais maduro e sabedor de seus direitos, mas também um cidadão consciente de seu papel e fiscalizador das atitudes do Estado, enquanto representante da gama de nacionais. Nesse sentido torna-se importante entender esse instrumento para refletir sobre o modelo de ouvidoria interessante para a Administração Pública e seus órgãos.

Mais do que resultante de uma disposição transitória da Constituição Federal de 1988 ou do disposto na própria Carta Magna, o direito do consumidor é resultado da evolução dos direitos humanos, uma vez que as relações de consumo, como fator social,

podem ser parte dos segmentos que compõem o direito difuso e, portanto, conquista da terceira geração dos Direitos Humanos.

A história da defesa do consumidor remete aos movimentos populares relacionados à carestia como a Marcha da Fome em 1931, a Marcha da Panela Vazia em 1953, o protesto contra o alto custo de vida em agosto de 1963 e ao boicote da carne de 1979. Sob o enfoque jurídico, tanto o Código Comercial de 1850, como os Códigos Civil de 1916 e Penal de 1940 já tratavam de alguns assuntos afetos à defesa do consumidor, ainda que sem mencionar expressamente o termo. No entanto, é a partir dos anos 70 que a questão se tornará mais organizada no país e sofrerá um processo de amadurecimento até o ano de 1988, com o advento da Assembléia Nacional Constituinte. Durante esses anos foram criadas as Associações Nacionais de Defesa do Consumidor, os PROCONs, o Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária, as Delegacias do Consumidor e o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor.

Talvez o marco mais importante no processo de amadurecimento das relações de consumo tenha sido a mobilização nacional quando do Plano Cruzado, em 1986. Os cidadãos brasileiros retomaram, nesse episódio, ainda que simbolicamente, o espaço público e agindo como agentes e parceiros da administração federal tomaram iniciativa de defender seus direitos. Apesar da desilusão posterior, especialmente em relação aos rumos do plano econômico, a experiência de participação fez com que amadurecessem os movimentos de retomada da cidadania, o que em grande parte possibilitou e estimulou o aparecimento do Código de Defesa do Consumidor.

A Lei 8.078, entre outras mudanças, reconheceu e detalhou os direitos básicos do consumidor, criou normas específicas para a responsabilidade civil do fornecedor, inverteu o ônus da prova, dispôs sobre publicidade, estabeleceu mecanismos para o controle das condições gerais dos contratos e

dos contratos de adesão, instituiu instrumentos para serem utilizados pelos consumidores para sua própria defesa e dispôs sobre o aparato repressivo administrativo e penal. A importância desta norma foi sendo comprovada paulatinamente e sua validade principal se deu pela inovação que causou no contexto jurídico e social, melhorando e equilibrando as relações de consumo.

O fortalecimento que ocorreu na relação consumidor/detentor dos produtos e serviços refletiu-se na forma com que o cidadão começou a encarar o Estado. Da mesma forma que, como cliente, o indivíduo começou a exigir com maior frequência os seus direitos, como cidadão ele também passou a buscar maior participação na administração pública e a se sentir mais a vontade para questionar seus procedimentos. Encontra-se aí a intersecção entre as ouvidorias e o Código de Defesa do Consumidor. Essa legislação também foi um vetor para a modificação na estruturação dos diversos órgãos públicos no sentido de maior transparência e melhor fluxo de informação, o que resultou no aumento do número de ouvidorias nas diversas instâncias do Estado. Portanto, como coloca o professor Rubens Pinto Lyra a expansão vertiginosa das ouvidorias está associada ao crescimento dos novos espaços públicos, representados pelos diferentes instrumentos da democracia participativa no Brasil.

6. As falhas no modelo atual de ouvidoria parlamentar

As ouvidorias parlamentares criadas, têm trabalhado no sentido de implementar canais formais e agilizar o fluxo de informação entre a organização e todos aqueles que com ela mantém relação. Dessa maneira se acredita que o principal objetivo destas estruturas é buscar a aproximação do administrador público com o cidadão, de forma que ambos percebam a importância do registro de uma reivindicação. Ou seja, cria-se um órgão focado no processo de par-

ticipação, que tem como gênese de seu trabalho atender a reclamações/sugestões individuais, no intuito de com a resolução de um determinado caso evitar-se outras condutas não desejáveis.

Essa forma de ação, no entendimento desse estudo, encontra-se incompleta. Aproximar o cidadão da administração pública e estimulá-lo a participar dela por meio da colocação de sua satisfação é, sem dúvida, o primeiro passo. No entanto, resumir o trabalho da ouvidoria somente a isso é minimizar suas possibilidades. Como coloca Oliveira (2000, p. 26) uma ouvidoria é mais abrangente que um sistema de atendimento, pois não se limita apenas a recepção de reivindicações, mas participa de todo o processo do estabelecimento de políticas públicas.

É importante frisar que, exatamente por exercer uma função de caráter público, o ouvidor deve trazer as questões relevantes das demandas individuais para o coletivo e aproveitar a função concomitante de ouvidor e parlamentar, o que ocorre na maioria das casas legislativas, para colocar à comunidade as discussões que chegam até a ouvidoria. Em um caso, por exemplo, de reclamação no que diz respeito à adaptação dos prédios públicos para deficientes físicos, não é bastante que se resolva uma situação particular, mas se faz necessário o debate relativo ao verdadeiro espaço que os portadores de necessidades especiais estão ocupando na sociedade, se estão sendo garantidas as prerrogativas para que estes indivíduos exerçam sua cidadania, além de questões práticas corretivas, como a que questiona se uma administração de um órgão público que desrespeita a lei (nesse caso a que garante acesso e locomoção aos cadeirantes) deve sofrer modificações sérias na sua forma de conduta.

Acredita-se que dois aspectos poderiam enriquecer o molde sob o qual têm sido construídas as ouvidorias parlamentares. O primeiro aspecto diz respeito à criação de um sistema completo de participação popular,

formado por formas de captação das manifestações dos cidadãos (linhas 0800, e-mail, carta, etc.), uma ouvidoria que além de atender aos casos de forma individual projetasse as discussões para os fóruns públicos e uma comissão de participação legislativa para onde, se fosse o caso, as iniciativas dos populares poderiam ser enviadas. Para a efetivação deste último passo, caberia a ouvidoria a utilização dos órgãos técnicos da casa legislativa no sentido de formatar os projetos de lei adequados às normas da boa prática legiferante. Além da existência de todas essas estruturas é interessante que elas funcionem em permanente diálogo e colaboração e que se utilizem das estruturas de comunicação das câmaras de vereadores, assembleias legislativas e do Congresso Nacional para divulgar seus trabalhos e os resultados desses. Pode, ainda, o serviço de atendimento ao cidadão, via Internet, telefone ou outro meio, fazer parte da estrutura da ouvidoria, o que além de ter sentido prático facilita o trânsito das informações e o controle dos processos.

Outro aspecto ressalta a importância de um controle das leis e leva a uma reflexão a respeito da inserção da norma criada na Casa Legislativa no corpo social. A esse respeito comenta a coordenadora executiva do Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC, Marilena Lazarini, na palestra que proferiu no dia 26 de junho de 2001, na Câmara dos Deputados, por ocasião do seminário Ações de Cidadania, que o trabalho dos deputados e dos senadores não se esgota na aprovação de um projeto de lei. Depois que a lei é aprovada, é preciso que se saiba se ela foi implementada e como ocorreu esse processo. Isso quer dizer que, assim como as empresas possuem um serviço de pós-venda, caberia à ouvidoria a realização de procedimentos para verificar a inserção da norma na realidade. Seria o serviço de pós-venda dos parlamentos.

Praticamente poderiam ocorrer investigações, a partir da motivação de uma denúncia ou por observação própria do ouvi-

dor, a respeito da regulamentação e da implantação dos projetos aprovados. Se verificaria se a lei “pegou”, como se diz popularmente, se esta sendo respeitada e, em caso negativo, por quem e quais as atitudes do poder constituído para punir esses desrespeitos. Após a análise de cada caso o ouvidor agiria segunda a magistratura de persuasão e emitiria seu parecer, tanto para a autoridade pública responsável pelo caso, como para os próprios parlamentares para que eles tomassem ciência da situação e, por que não, refletissem sobre as possibilidades das leis aprovadas, efetivamente, influenciarem a vida do cidadão.

Essa atribuição teria um papel avaliativo, uma vez que daria aos parlamentares a real oportunidade de observar como cada nova norma criada beneficia ou apenas torna mais atribulado o sistema jurídico brasileiro. Por outro lado, desmistificaria a imagem de “fábrica maluca” de leis que os parlamentos possuem e fortaleceria a importância das normas junto à sociedade em geral.

7. A ouvidoria da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul

A ouvidoria parlamentar da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul foi criada no ano de 2001, por meio da resolução nº 421, de iniciativa da mesa diretora, para ser um elo entre o cidadão e o poder legislativo estadual e um canal para o encaminhamento de reclamações, denúncias e sugestões por parte da comunidade. Essa iniciativa estimulada pelo então presidente da Casa e atual Senador Sérgio Zambiasi fez parte de uma série de ações para aumentar a transparência dos atos da assembleia, bem como dar visibilidade a seus trabalhos e fortalecer sua imagem institucional junto à comunidade gaúcha.

Compete à ouvidoria parlamentar:

I – Receber, examinar e encaminhar aos órgãos operacionais da Assembléia Legislativa as reclamações de pessoas físicas e jurídicas a respeito de:

a) funcionamento ineficiente de serviços legislativos ou administrativos da Assembléia;

b) violação ou qualquer forma de desrespeito aos direitos ou liberdades fundamentais;

c) ilegalidade ou abuso de poder;

II – Sugerir medidas para sanar violações de direitos, ilegalidades ou abusos de poder;

III – Propor medidas necessárias à regularização dos trabalhos legislativos e administrativos, bem como ao aperfeiçoamento da organização da Assembléia;

IV – Encaminhar à Mesa Diretora denúncias que necessitem de maior esclarecimento junto ao Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público ou outro órgão competente;

V – Responder aos cidadãos e entidades quanto às providências tomadas pela Assembléia sobre procedimentos legislativos e administrativos de interesse dos mesmos;

VI – Propor à Mesa Diretora audiência pública com segmentos da sociedade;

VII – Encaminhar aos outros poderes do Estado e ao Ministério Público reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas, a fim de que tomem conhecimento e se manifestem a respeito.

Quanto às atribuições pode-se verificar que existe uma clara função de controle interno do órgão, como demonstram os itens Ia, III e V, também existe uma preocupação com a defesa dos direitos individuais e das garantias constitucionais, conforme itens Ib, Ic e II e, por fim, um intuito de maximizar as discussões da ouvidoria, por meio do encaminhamento aos outros órgãos, como demonstram os itens IV e VII. No entanto a observação feita na ouvidoria da Assembléia Legislativa, bem como os dados coletados por meio dos relatos dos servidores ali lotados demonstram que o controle interno dos atos administrativos tem sido o viés de trabalho mais desenvolvido.

Vale ressaltar ainda, a abertura para o controle dos atos legislativos, além dos ad-

ministrativos. O importante nessa questão é a possibilidade de intervenção no mérito dos trabalhos dos deputados estaduais e não apenas na forma de comportamento de um órgão da administração pública no seu aspecto institucional.

A Ouvidoria Parlamentar é formada, em termos de recursos humanos, por um Ouvidor-Geral e um Ouvidor-Substituto, ambos parlamentares, uma equipe técnico-operacional que analisa as demandas e dá a elas os encaminhamentos devidos e uma equipe formada por 05 atendentes da linha 0800.

O acesso ao órgão pode ser feito por meio da linha 0800, através de e-mail, correspondência ou via fax. Quando a demanda é feita pela linha 0800 ela pode ser respondida na hora, caso a questão seja simples e sua resposta esteja disponível no site da Assembléia, ou gerará uma ocorrência que será sanada posteriormente por correio eletrônico ou carta. Todas essas formas de acesso geram ocorrências registradas no sistema. O prazo máximo de resposta ao cidadão é de 15 dias corridos.

Desde o início de suas atividades até o dia 14 de janeiro de 2004 foram realizados 11.518 atendimentos, dos quais 72% ou 8.362 foram respondidos de forma instantânea e os 28% restantes geraram ocorrências. Apenas 1,05% dos contatos ficou sem respostas nestes quase 3 anos de funcionamento.

O próximo projeto que está em desenvolvimento pelo setor é a criação de um portal de ouvidorias legislativas gaúchas, onde será disponibilizado pela Assembléia para as Câmaras de Vereadores a central de atendimento. O atendente cadastrará o cidadão e sua demanda no sistema e repassará para a Câmara, que terá um funcionário responsável pelo processamento e acompanhamento da demanda. Cada Câmara indicará, também, um vereador-ouvidor que será responsável pela resposta, a ser despachada para a Assembléia, que retornará ao cidadão.

A proposta da Assembléia Legislativa de facilitar a criação de ouvidorias nas Câmaras de Vereadores do Estado é, sem dúvida,

inovadora e contribuirá para a aproximação do poder legislativo, como um todo, do cidadão gaúcho. No entanto, é necessário entender que, apesar da disseminação da estrutura ser favorável ao processo democrático e a transparência do processo legislativo e administrativo, o foco da iniciativa segue sendo na criação de um canal de comunicação para estimular a participação popular sendo pouco focada na revisão dos processos políticos de decisão e na ampliação das atribuições das ouvidorias.

8. Proposta de Ouvidoria Parlamentar no Senado Federal

O Senado Federal, especialmente a partir da década de 90, iniciou um proveitoso trabalho com o objetivo de se aproximar da população. Algumas iniciativas, como a estrutura de comunicação, especialmente a TV Senado, foram verdadeiras revoluções na relação da Casa Parlamentar com a cidadania. A transparência que os veículos de informação trouxeram para os trabalhos dos parlamentares atribuiu novo grau de importância às sessões plenárias e às comissões.

Outras ações importantes acompanharam o movimento em direção a uma aproximação com a sociedade. Pode-se citar a criação do Serviço 0800Senado – A Voz do cidadão, uma linha telefônica de chamada gratuita, a modificação da página do Senado na Internet e, mais recentemente, a criação da Comissão de Participação Legislativa. No entanto, para completar o que aqui se denominou de “sistema de participação popular”, falta a inclusão de uma ouvidoria na estrutura do Senado Federal.

Apesar de já existirem exemplos de ouvidorias em órgãos legislativos, como o exemplo da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul e da própria Câmara dos Deputados, o que se vai propor é a construção de um novo modelo, com atribuições mais amplas e com uma função além de um canal estruturado e controlado de entrada e trânsito de informações do cidadão para a

administração pública, dessa entre seus setores e da ouvidoria em direção ao cidadão. Não há como se questionar o sucesso das estruturas já existentes e, pretende-se, a partir das experiências anteriores, melhorar ainda mais a relação do cidadão com a administração pública.

A proposta aqui apresentada divide o sistema de ouvidoria do Senado Federal em seis funções distintas, quais sejam:

1 – Função de Informação: Nessa função estão englobadas todas as atividades vinculadas a captação e fluxo de informações. Aqui estão inseridas ações de busca de participação, como o gerenciamento da linha 0800 do Senado, a construção de uma página na Internet, de um endereço de correio eletrônico e de um sistema de atendimento pessoal. Também a essa função cabe o controle dos fluxos internos para a circulação dos dados, por meio de um programa de computador que controle os prazos e os destinos das solicitações e a responsabilidade dos procedimentos de resposta aos cidadãos.

2 - Função de Investigação: Aqui estão inseridas todos os estudos técnicos e procedimentos administrativos para a investigação das denúncias e reclamações recebidas. Também para as sugestões deverão ser desenvolvidos estudos que avaliem a viabilidade de cada caso. Quando o âmbito da informação for interno, ou seja, envolvendo a própria estrutura do Senado, o ouvidor poderá solicitar os documentos que achar necessário, convocar servidores e contar com o apoio de todos os órgãos afetos ao tema investigado. Cada investigação redundará em um arquivo com a inicial, os antecedentes, a investigação e as conclusões técnicas do caso.

3 – Função de Controle: Essa função é responsável, especificamente, para os casos envolvendo desrespeito, no âmbito da administração pública, de normais legais. Esse seria o sistema de controle do Senado a respeito da eficiência e da eficácia das leis feitas pelo parlamento. Funciona como um serviço de pós-venda de uma das mais impor-

tantes atribuições constitucionais do Congresso Nacional, que é legislar.

4 – Função de Aconselhamento: Aqui estão enquadradas as confecções de todos os aconselhamentos proferidos pelo ouvidor nos casos analisados. Os documentos produzidos não têm força coativa, mais deverão ser remetidos às autoridades envolvidas nos casos estudados, bem como para seus superiores hierárquicos, independentes da denúncia estar no âmbito do Senado Federal ou dizer respeito a outras estruturas da administração pública, como nas ações relativas a Função de Controle.

5 – Função de Reflexão: As atividades dessa função funcionam como uma aplicação das experiências e das informações das quais a ouvidoria tomou ciência em relação a atividade parlamentar. Para isso o ouvidor poderá utilizar a tribuna de forma especial para fazer reflexões e propor estudos a respeito de temas relevantes. Assim a ouvidoria daria, também, um feedback de seu trabalho voltado exclusivamente para os interesses dos parlamentares.

6 – Função de Divulgação: Essa última função engloba todas as ações para a difusão do trabalho da ouvidoria. Estariam incluídos aqui programas na TV e na Rádio Senado, uma coluna semanal no jornal do Senado, a realização de seminários, a busca de meios de comunicação dirigida para a divulgação das formas de acesso e do resultado dos trabalhos da ouvidoria, a confecção e divulgação do relatório final anual, entre outras ações.

Os recursos físicos, materiais e de pessoal de uma futura ouvidoria do Senado Federal poderão ter por base as funções explicitadas acima. Deve-se ressaltar, ainda, que é interessante que ela tenha possibilidade de encaminhar projetos para a Comissão de Participação Legislativa sempre que julgar alguma idéia recebida viável e adequada, desde que já tenha submetido tal iniciativa ao estudo técnico dos órgãos da Casa.

É importante destacar que já existe uma grande sensibilização dos parlamentares

para a implantação de uma ouvidoria parlamentar no Senado Federal. Duas iniciativas nesse sentido tramitam na Casa, no momento do fechamento desta investigação, uma delas, de autoria do Senador Paulo Paim, que se encontra pronta para a apreciação da Comissão de Constituição e Justiça tendo voto favorável do relator, pretende instituir a Ouvidoria Permanente do Senado Federal para encaminhar denúncias de preconceitos e discriminações e a segunda, do Senador Siba Machado, também pronta para apreciação na CCJ, com voto favorável do relator, visa a alteração do Regimento Interno do Senado Federal para instituir a Ouvidoria Parlamentar.

9. Conclusões

As ouvidorias, especialmente quando imbuídas da função de ombudsman, vêm tendo grande crescimento no país, sem, no entanto, repetir o modelo clássico do delegado parlamentar, que é o criado na Suécia e posteriormente difundido em várias nações. No Brasil as ouvidorias, quando na esfera estatal, têm sido implantadas de forma descentralizada e, em sua maioria, com o objetivo de efetuar um controle interno da administração pública.

A atividade de ombudsman, termo original do que é nacionalmente chamado de ouvidor, buscou, desde o seu surgimento, a garantia dos direitos individuais e a proteção do cidadão em relação à máquina do Estado, restringindo sua atuação, no entanto, aos atos administrativos. No Brasil houve uma tentativa de se criar o modelo consagrado de ombudsman parlamentar na Assembleia Nacional Constituinte, mas, com a alegação de que as atribuições do ombudsman já encontravam-se contempladas na atividade do Ministério Público, no Tribunal de Contas da União e no próprio Congresso Nacional, foi rejeitada a iniciativa. Sendo assim, coube a cada órgão da Administração Pública criar ou não sua estrutura de atendimento ao cidadão independente, o

que resultou no aparecimento de um novo tipo de ombudsman, que atua de forma pontual no órgão ao qual pertence.

Dentro do ramo do Direito as ouvidorias são caracterizadas como instrumento do Direito Administrativo, por promoverem o controle das atividades da Administração Pública. Também estão ligadas ao Direito do Consumidor, uma vez que o Código de Defesa do Consumidor fortaleceu o papel do homem-consumidor e, conseqüentemente, qualificou o homem-cidadão e o estimulou a buscar de forma mais atenta seus direitos. Por fim, em virtude de ter a possibilidade de defender os direitos difusos e o objetivo de resguardar as garantias individuais, as ouvidorias estão de alguma forma vinculadas aos Direitos Humanos.

As várias ouvidorias parlamentares criadas têm primado pela construção de canais formais e eficientes de comunicação, sem focalizar a questão da participação política no processo decisório dos órgãos da administração pública, o que, segundo o entendimento deste estudo tem resultado em uma forma de trabalho incompleta. O caso da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul é um claro exemplo disso. Apesar da qualidade de seu atendimento e do bom plano de expansão que prevê a construção de um portal de participação legislativa e, ainda que esteja previsto em seu ato de criação uma ação mais abrangente, os trabalhos do órgão tem se limitado à apreciação de forma profunda das questões envolvendo a Assembléia e à coleta de informações quando as demandas abrangem outros órgãos.

A partir dessas observações, foi proposta a criação de um modelo de participação popular para o Senado Federal, que seria composta de um serviço de atendimento ao cidadão, da ouvidoria e da Comissão de Participação Legislativa. Esses três órgãos trabalhariam de forma interligada e conjunta para que as provocações baseadas em casos particulares pudessem ser resolvidas e que gerassem um processo de reflexão da atividade parlamentar.

Dessa forma a estruturação de uma ouvidoria seria calcada em seis funções básicas: informação, investigação, controle, aconselhamento, reflexão e divulgação. Assim pretende-se ampliar o leque de trabalho da ouvidoria parlamentar do Senado Federal, criando um novo perfil de trabalho e diferenciando os esforços dessa Casa Legislativa em relação às demais ouvidorias parlamentares já existentes.

10. Referências Bibliográficas

Anais do seminário Ações de Cidadania, realizado na Câmara dos Deputados em 26 de junho de 2001.

AMARAL, Marcos J. T. do Filho. *O ombudsman e o controle da administração* - São Paulo: Ed. Da Universidade de São Paulo: Ícone, 1993.

BRAZ, Adalberto Cassemiro Alves. *Corrupção: combate pelo ombudsman parlamentar - Ouvidoria do povo* - Porto Alegre : Antonio Fabris Editores, 1992.

CESCA, Cleuza Gertrudes Gimenes. *Estratégias empresariais diante do novo consumidor : relações públicas e aspectos jurídicos* - São Paulo: Summus, 2000.

Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990.

Constituição Federal de 1988

COSTA, Caio Túlio. *O relógio de pascal* - São Paulo: Ed. Siciliano, 1991.

GIANGRANDE, Vera. *O cliente tem mais do que razão: a importância do ombudsman para a eficácia empresarial* - São Paulo: Editora Gente, 1997.

LYRA, Rubens Pinto. *A nova esfera pública da cidadania* - João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1996.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública* - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

Relatório Final de 2001 da Ouvidoria Palamentar da Câmara dos Deputados: Uma porta aberta a cidadania.

VARGAS, Daniel Barcelos. *O ombudsman parlamentar: modelo sueco de controle das atividades do Estado e da defesa dos interesses dos cidadãos* - Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

VISMONA, Edson Luiz. *A ouvidoria no Brasil* - São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Associação Brasileira de Ouvidores, 2000.