

LYRA, Rubens Pinto; PINTO, Eliana (Org.). **Modalidades de ouvidoria públicas no Brasil**. João Pessoa: Editora UFPB, 2009.

No campo específico do processo de institucionalização do ombudsman no Brasil, Rubens Pinto Lyra tem se destacado antes mesmo da criação da Associação Brasileira de Ouvidores. Desde o início dos anos noventa, Pinto Lyra tem escrito e coordenado inúmeros trabalhos técnicos e científicos sobre Ouvidorias no Brasil. Nesta coletânea – composta por quatorze artigos –, cuja organização comparte com a Ouvidora Geral da União, Dra. Eliana Pinto, ele nos prestigia com dois artigos de sua autoria.

O primeiro, com natureza preponderantemente conceitual, é intitulado “Ouvidoria Pública e a Questão da Autonomia”. Ao estabelecer os elementos identificadores, as funções e o significado político do instituto, articula-o à democracia participativa, enfrentando a sempre polêmica questão da autonomia do Ouvidor em face do órgão ou entidade controlada.

O segundo, de natureza menos teórica, procura estabelecer a diferenciação entre ouvidorias públicas, privadas e aquelas que denomina “ouvidorias híbridas”. Assim entendidas aquelas localizadas nas empresas estatais, entidades de representação profissional, concessionárias de serviços públicos, entidades do sistema financeiro e empresas jornalísticas, em especial a da Folha de São Paulo e a do Jornal o Povo, do Ceará.

Efetivamente ouvidorias públicas e privadas são inconfundíveis. Diferem estrutural e funcionalmente porque sofrem a conformação de uma adequação significativa à espacialidade na qual se situa. Isso implica reconhecer que as ouvidorias localizadas no espaço estatal, devem estar jungidas a uma racionalidade de natureza pública, voltada para a defesa dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos em face dos atos praticados pelos agentes públicos e prestadores privados de serviços públicos. Outra, sofre a pressão conformadora da racionalidade do mercado, o que deve gerar uma aderência aos interesses da reprodução do modo de produção, tendo como finalidade a defesa não do cidadão, mas do consumidor, do cliente ou usuário. De um lado, a proteção recai sobre os direitos de cidadania e, portanto, sobre a própria democracia; de outro, o bem jurídico tutelado situa-se na sanidade das relações de mercado, protegidas pelo Código do Consumidor.

Essa diferenciação, todavia, parece-me insuficiente. É necessário um passo a mais: diferenciar as ouvidorias públicas entre si. A localização institucional – no mercado ou no Estado – é indicativa de uma pressão conformadora do ponto de vista normativo, mas nem sempre o plano do dever ser coincide com o plano do ser. É o que ocorre na realidade institucional brasileira. Não se pode negar a existência de ouvidorias públicas impregnadas por racionalidades de tipo privado, destituídas dos princípios, fins e prerrogativas que se consideraria minimamente necessárias para identificar uma ouvidoria como pública.

O texto de minha autoria, veiculado em uma publicação anterior coordenada também por Pinto Lyra, procura estabelecer uma tipologia das ouvidorias públicas, enfrentando, ainda que de modo singelo, essa questão. Nessa medida, discordo do ilustre professor em sua avaliação quanto à Ouvidoria Geral da União. Em que pese os bons serviços relatados por sua titular, no artigo intitulado “A Ouvidoria Pública: Ouvidoria Geral da União”, é notória a ausência da Ouvidoria da União, nos principais debates nacionais pertinentes diretamente aos direitos e interesses dos cidadãos brasileiros. E não poderia ser diferente. Falta-lhe um conjunto de atributos necessários a uma Ouvidoria Geral que pretenda, ao menos minimamente, espelhar-se no instituto do Ombudsman.

Nesse particular o esforço realizado pela Associação Brasileira de Ouvidores em difundir a idéia de ouvidoria, no cenário público e privado, parece tão elogiável quanto o esforço – pleno de êxito - da Ouvidoria da União em ampliar o número de ouvidorias públicas no âmbito da Administração Pública Federal. Trata-se de ampliações que não deslustram a importância da dimensão quantitativa do instituto. Resta avaliar o impacto desse esforço no processo de institucionalização de ouvidorias realmente autônomas e independentes no Brasil.

Após esse percurso teórico-conceitual sobre o instituto das ouvidorias, os coordenadores reservaram a segunda parte desta coletânea para o relato e reflexão das ouvidorias em espécie, oferecendo um amplo panorama do diferenciado quadro institucional das ouvidorias públicas.

Com o domínio do tema e a experiência que caracterizam o Prof. Pinto Lyra e a Ouvidora Eliana Pinto, foram escolhidos, nessa segunda parte, os

principais protagonistas das diferentes ouvidorias tratadas, o que confere a essa coletânea uma importância histórica sem precedentes nos trabalhos disponíveis no Brasil.

A Dra. Eliana Pinto inaugura essa segunda parte com uma descrição da Ouvidoria Geral da União, da qual é titular. Após uma breve abordagem histórica, volta-se para o detalhamento da competência e funcionamento desta que, ao menos idealmente, deveria ser a principal ouvidoria brasileira. Ao ressaltar a função de coordenadora das unidades de ouvidorias do Poder Executivo federal, relata os avanços obtidos no estabelecimento de parcerias nacionais e internacionais, no processo de capacitação de recursos humanos e de ampliação do quadro de ouvidorias na Administração Pública Direta e Indireta do nível federal de governo.

Aristóteles dos Santos dedica-se ao estudo das ouvidorias das Agências Reguladoras, formulando relevantes considerações quanto aos requisitos básicos de sua atuação, especialmente no que se refere à independência e autonomia. Segundo o autor, das diversas ouvidorias de Agências Reguladoras no Brasil, apenas a da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, apresentam tais atributos. De acordo com o autor, a multiplicidade de marcos regulatórios tem elevado o risco de tais ouvidorias ficarem reféns do interesse econômico regulado. Essa razão tem fortalecido o entendimento sobre a necessidade de aprovação do texto do Projeto de Lei nº 3.337/2004, com os substitutivos propostos pela Associação Nacional de Ouvidores Públicos. Com ela se constituiria um marco normativo que uniformizaria a regulação de todas ouvidorias das Agências, observando-se as condições necessárias para seu eficiente funcionamento.

O texto de Bruno K. Comparato traça um qualificado panorama das ouvidorias de polícia, então em número de 17. Destas, 10 pertencem ao quadro da polícia. Apenas a Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais não faz parte da estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Segurança Pública. Segundo o autor, esse fato por si só sinaliza a carência tanto de autonomia quanto de independência, elementos fundamentais sem os quais restaria prejudicada a atuação das Ouvidorias enquanto instrumento de controle social da administração da segurança pública. Para ele, informação, participação e

controle são elementos essenciais das ouvidorias as quais, idealmente, deveriam contar com a parceria das corregedorias e do Ministério Público.

Por outro lado, o artigo de Gustavo Costa Nassif cuida da Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais, criada pela Lei nº 15.298/04. Este diploma normativo, antes de sua aprovação, passou por um processo de consulta democrática, com ampla participação da sociedade civil. Nos termos do autor, essa Ouvidoria se destaca por possuir autonomia administrativa, orçamentária e financeira, além de ostentar plena independência em face dos órgãos e Poderes do Estado. Após descrever o quadro estruturo-funcional da Ouvidoria, bem assim as condições em que atua, o autor não deixa de alertar sobre os perigos de desvirtuamento dessa unidade administrativa, quer pelo risco sempre presente de manipulação estratégica pelo Poder Executivo, quer por sua redução à condição de mero balcão de reclamações, amesquinhando sua vocação como instituto de defesa dos direitos do cidadão.

João Luiz de S. T. D. Quental, José Augusto Carvalho Nunes e Regina Coeli V. Ribeiro, tratam da Ouvidoria Geral da Fiocruz. Após registro sobre o ambiente institucional no qual se situa, cuidam da estruturação e do papel da ouvidoria, destacando suas atividades de atendimento, divulgação, implantação de novas formas de atendimento e as de constituição de parcerias. Segundo os autores, esta ouvidoria possui competência para atuar tanto interna quanto externamente. Registram que inicialmente a Ouvidoria possuía poderes relativamente restritos, sendo que com o passar do tempo acabou por conquistar mecanismos próprios de gestão orçamentária, de recursos humanos e de infra-estrutura, obtendo um elevado nível de autonomia e de efetividade em sua atuação.

Contextualizando a Ouvidoria do Prodesp/Poupatempo no processo que resultou na edição da Lei n. 10.294/99, José Pinheiro Machado e Getúlio de Paula detalham sua história e funcionamento, destacando a certificação ISO 9000 e um sistema de auto-avaliação institucional que registra patamares sempre superiores a 80% de satisfação dos usuários de seus serviços.

Maria de Fátima Vilanova utiliza-se das ouvidorias gerais para tratar da do funcionamento e do processo histórico de instituição das Ouvidorias Universitárias, para as quais reserva importante função no processo de fortalecimento da democracia. Ressaltando a natureza crítica das Ouvidorias,

com sua inigualável experiência, conclui seu artigo com um conjunto de válidas indicações sobre o complexo atuar dos Ouvidores Universitários.

Seguindo um viés distinto, Maria Inês Fornazaro, em conjunto com Maria Lumena Sampaio, concentra-se na atuação da Ouvidoria Geral do Município de São Paulo, instituída pela Lei n. 13167/01, a qual – conjugando atribuições remanescentes da corregedoria municipal – assegura independência e autonomia administrativa, orçamentária e funcional ao órgão. As autoras registram com competência os principais aspectos referentes ao atendimento, funções, funcionamento, missões, ferramentas de gestão, capacitação e comunicação, finalizando com o perfil do ouvidor e o que convencionaram denominar horizontes da Ouvidoria Municipal.

A ouvidoria da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) é tratada no artigo de Paulo Machado, que cuida de descrever as principais características da atuação do ouvidor e sua preocupação para com a qualidade e as finalidades da programação oferecida pela EBC. Segundo o autor, é fundamental não apenas a crítica da própria empresa sobre si mesma, como também e principalmente a crítica que os telespectadores apresentam através da Ouvidoria.

Paulo Marcello Fonseca Marques, em seguida, cuida da Ouvidoria Geral da Previdência Social, considerada a maior ouvidoria da América Latina, além de ser a pioneira no âmbito da Administração Federal direta. Ao retratar as condições estruturo-funcionais acerca dessa importante unidade, deixa transparecer que, em face de uma demanda superior a 203 mil manifestações/ano (2008), resta o permanente desafio da celeridade e tempestividade de suas respostas.

Já Willian Fernandes concentra-se na Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, instituída por força da Lei Complementar n. 988/06, que regula a indicação do ouvidor por um conselho com participação majoritária da sociedade civil, o CONDEPE – o qual apresenta uma listra tríplice para escolha e nomeação do Governador do Estado. Nos termos do autor *“sua independência e autonomia, posta a serviço do órgão que fiscaliza, mediante a constante interação com a sociedade, oferece um exemplo que merece a atenção de todos que desejam construir formas de controle social eficazes e democráticas no Brasil”*.

Os artigos que compõem a coletânea não formam um conjunto harmônico e sistemático do ponto de vista empírico, teórico e metodológico. Tais diferenças expressam a própria distinção entre as Ouvidorias retratadas. O processo histórico das instituições democráticas nem sempre é linear e destituído de contradições.

A coletânea que o Prof. Pinto Lyra e a Ouvidora Eliana Pinto oferecem aos leitores, sem dúvida, constitui uma contribuição para a inteligibilidade e aperfeiçoamento desse processo histórico o qual, espera-se, esteja apenas em seu nascedouro.