
A OUVIDORIA PODE COMBATER INJUSTIÇAS? LIMITES E POSSIBILIDADES DO INSTITUTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Simone Petraglia
Advogada da União

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Origem do Instituto do Ombudsman. Proteção do cidadão contra os abusos da burocracia estatal; 2 Características Gerais e Contemporâneas do Ombudsman; 3 Origens da Ouvidoria no Brasil; 4 A Ouvidoria no Brasil; 4.1 Ouvidoria e Democracia Participativa; 4.2 Ombudsman e Ouvidoria; 4.3 Ouvidoria e o Ordenamento Jurídico; 4.4 Atribuições; 4.5 A Questão da Autonomia das Ouvidorias Brasileiras; 4.6 Vertente Modernizadora e Vertente Democrática; 5. A Ouvidoria-Geral da Advocacia-Geral da União; 5.1 O Trabalho da Ouvidoria-Geral da Agu; 5.2 A Ouvidoria no Projeto de Lei Orgânica da Advocacia-geral da União; 6 Conclusão; Referências.

RESUMO: O instituto do Ombudsman surgiu no início do século XIX, na Suécia, como um instrumento democrático de defesa do cidadão contra os abusos da burocracia estatal. O Ombudsman nórdico exercia o controle externo da Administração, figurando como órgão do Poder Legislativo.

No Brasil, inspirado na figura do Ombudsman, há o recente instituto da Ouvidoria, órgão que deve representar o cidadão dentro da Administração e atuar na defesa de seus direitos.

A Constituição Federal de 1988 não consagrou a figura do Ombudsman, como fizeram os países com mais profunda experiência democrática. A maioria das ouvidorias, no Brasil, são criadas por atos infra-legais, como portarias e atos regimentais. A Ouvidoria brasileira, na configuração atual, seria um mecanismo de controle interno da Administração.

Com poucas exceções, os ouvidores brasileiros são nomeados para cargo em comissão, demissível ad nutum, pelo dirigente máximo do órgão onde ele atuará, não tendo prerrogativas que garantam sua independência e autonomia, como imunidade no exercício funcional e fixação de mandato certo. Apesar de muito prejudicadas, no desempenho de suas funções, pela falta de independência, na prática, muitas ouvidorias conseguem exercer, com eficiência e efetividade, o controle interno da Administração Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Ombudsman. Ouvidorias. Características. Controle. Administração.

ABSTRACT: The institute of the ombudsman, emerged in the early nineteenth century, in Sweden, as an instrument of democracy, in defense of the citizen against the state bureaucracy. The nordic ombudsman exercised the external control of the government administration, being an organ of the legislative.

In Brazil, the recent institution of "ouvidoria" (term without appropriate translation into english), inspired by the Ombudsman, should represent the public in the government and should act to protect the rights of the citizen.

Brazil's Constitution of 1988 does not confer the ombudsman as did the countries with deeper democratic experience. Most "ouvidorias" in Brazil are created by administrative rules. The present model, "Ouvidoria" is an instrument of internal control of the government. With few exceptions, "ouvidores" have position of free appointment and dismissal by government. They do not have privileges and functional independence as immunity and fixed mandate. The lack of independence affect the performance of "ouvidores". Despite this fact, many brazilians ombudsmen exercise internal control of the government with efficiency.

KEYWORDS: Ombudsman. Ouvidorias. Features. Control. Government. Administration.

INTRODUÇÃO

O instituto do Ombudsman surgiu no início do século XIX, na Suécia, como um instrumento democrático de defesa do cidadão contra os abusos da burocracia estatal. O Ombudsman nórdico exercia o controle externo da Administração, figurando como órgão do Poder Legislativo.

No Brasil, inspirado na figura do Ombudsman, há o recente instituto da Ouvidoria, órgão que deve representar o cidadão dentro da Administração e atuar na defesa de seus direitos. Inspirada no Ombudsman, a Ouvidoria brasileira, na configuração atual, seria um mecanismo de controle interno da Administração.

Com poucas exceções, os ouvidores brasileiros são nomeados para cargo em comissão, demissível *ad nutum*, pelo dirigente máximo do órgão onde ele atuará. Sem prerrogativas constitucionais que garantam sua independência e autonomia, como imunidade no exercício funcional e fixação de mandato certo, poderá a Ouvidoria cumprir sua função de defensora dos direitos e liberdades fundamentais, de representante do cidadão perante a Administração Pública?

A fim de enfrentar esta questão, analisar-se-á neste estudo, as características do instituto do Ombudsman clássico e como ele inspirou a criação da Ouvidoria no Brasil. Será tratada a questão das atribuições e características da Ouvidoria, apesar da heterogeneidade do instituto no País.

A Constituição Federal de 1988 não consagrou a figura do Ombudsman, como fizeram os países com mais profunda experiência democrática. A maioria das ouvidorias são criadas por atos infra-legais, como portarias e atos regimentais. Contudo, a Lei de Defesa e Proteção do Usuário do Serviço Público do Estado de São Paulo (Lei 10.294/1999) é uma evolução no processo de institucionalização legal da figura do ouvidor.

Por último, analisar-se-á a criação da Ouvidoria-Geral da Advocacia-Geral da União e como foi o órgão inserido no anteprojeto de lei orgânica.

A forma de ouvidoria implantada no Brasil vem cumprindo o que se deve esperar de uma Ouvidoria, ou seja, ser instrumento de cidadania, mecanismo de controle social da Administração Pública? Ou será essa ouvidoria, uma mera “estratégia de *marketing*”? Ou estará vocacionada a se consolidar como uma simples central de reclamações?

1 A ORIGEM DO INSTITUTO DO OMBUDSMAN. PROTEÇÃO DO CIDADÃO CONTRA OS ABUSOS DA BUROCRACIA ESTATAL

A nomeação, em 1713, de um supremo representante, chamado de *Högste Ombudsmännem* (Supremo Procurador) cuja função era controlar a legalidade dos atos dos funcionários do Governo, pelo rei da Suécia Carlos XII, que se ausentou por 12 anos de seu país, é indicada como a semente do instituto do Ombudsman. Em 1719, foi criado o cargo denominado *Justitienkansler* (Chanceler de Justiça), com atribuição de vigiar o corpo de funcionários públicos e que, em 1776, passou a ser nomeado pelo Parlamento e não mais pelo Rei, exercendo o controle da justiça e da administração como um mandatário do Parlamento¹.

Na Suécia, o instituto do Ombudsman se consolidou, dentro do contexto histórico do surgimento do capitalismo, da criação dos parlamentos e da conseqüente separação de poderes. Note-se que coube ao Legislativo a elaboração das leis e a fiscalização dos outros dois poderes (Executivo e Judiciário). Ao Ombudsman, criado como representante do Parlamento, foi atribuída a defesa do cumprimento das leis e a defesa dos cidadãos contra ilegalidades e injustiças cometidas por funcionários públicos, até mesmo juízes. A Constituição sueca em 5 de julho de 1809, que vigorou até 1974, previu expressamente, no seu art. 96, a figura do Ombudsman (*Justitieombudsman*):

O Parlamento designará pelo menos dois cidadãos de reconhecida competência legal e marcante integridade para supervisionar, na condição de ombudsman do parlamento, de acordo com as diretrizes por este estabelecidas, a observância das leis e regulamentos por todos os funcionários e empregados; e instaurar processos, perante os tribunais próprios, contra os que, no exercício de suas funções públicas, praticarem ato ilícito mediante parcialidade ou favoritismo, ou de outra forma, ou se omitirem no cumprimento de dever. O ombudsman estará sujeito sob todos aspectos às mesmas responsabilidades estabelecidas para os promotores públicos pelas leis civil e penal, e pelas regras de processo judicial atinentes a promotores.²

1 BASTOS, Marco Aurélio. *A Ouvidoria Pública no Paraná*. Curitiba: 2006. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/Monografia.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2008. p. 10.

2 AUTO FILHO. Ouvidoria: em busca do culto corajoso da liberdade. In: SÁ, Adísia, VILANOVA, Fátima, ROBERTO, Maciel (Org.). *Ombudsmen, ouvidores: transparência, mediação e cidadania*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2004. p. 144.

Observa Auto Filho que no momento histórico da criação do Ombudsman, se desenvolvia uma sociedade complexa, constituída por duas macroestruturas: o Estado burocrático e o Governo democrático-parlamentar:

[...] a função do *ombudsman* só tem sentido de existir se for para tratar dos abusos da burocracia estatal em suas relações com as pessoas. É num determinado momento dessas relações, quando a máquina do Estado cresceu o suficiente para assegurar uma certa *autonomia* do seu *corpo burocrático* em relação ao governante [...] e para desenvolver seus tentáculos por toda a sociedade, que surgem os abusos de poder.³

O Ombudsman sueco inspirou muitos países a criar também um órgão unipessoal e independente, com a função de investigar, fiscalizar e controlar a administração pública, bem como receber queixas dos cidadãos e prestar informações sobre elas e buscar, embora sem poder coercitivo, a solução administrativa para o caso.

Para Marco Aurélio Bastos, embora tenha a instituição do Ombudsman alcançado difusão em muitos países, inicialmente, houve temor e rejeição:

Governantes e autoridades não olhavam com bons olhos a ingerência externa sobre sua administração, chefes de repartição tinham receio que o controle externo interferisse no funcionamento normal do expediente, os servidores tinham medo de serem criticados e receberem advertências e, finalmente os parlamentares encaravam o Ombudsman como um rival no papel de intermediário entre a Administração Pública e a população.⁴

Após mais de cem anos de funcionamento na Suécia, a Finlândia, em 1919, adotou o Ombudsman em sua Constituição. A Dinamarca acolheu o instituto em 1954. A Noruega, em 1952, criou a figura do Ombudsman, inicialmente restrito a assuntos militares. Somente em 1962, o Ombudsman passou a cuidar também de matéria cível naquele país.⁵

3 Ibid. p. 141-142.

4 BASTOS, Marco Aurélio. *A Ouvidoria Pública no Paraná*. Curitiba: 2006. p. 12. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/Monografia.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2008.

5 Ibid. p. 13.

Foi a partir da experiência escandinava que países do mundo todo se inspiraram na figura do Ombudsman, com o propósito de defender o cidadão perante a burocracia estatal.

2 CARACTERÍSTICAS GERAIS E CONTEMPORÂNEAS DO OMBUDSMAN

Donald Rowat, em sua obra clássica *The Ombudsman: Citizen's Defender*⁶ afirma :

[...] são três as características essenciais do Ombudsman:

- é um funcionário independente e não influenciado pelos partidos políticos, representante do poder legislativo, com cargo geralmente criado e definido na Constituição, cuja função é vigiar a administração pública, entendida esta no sentido amplo (legislativo, executivo e judiciário);
- ocupa-se o ombudsman de queixas específicas do público contra injustiças e os erros administrativos. E por fim:
- tem poder de investigar, criticar e dar publicidade às ações administrativas investigadas ou criticadas, mas não dispõe de poderes para revogá-las.

Podem ser acrescentadas a este conceito geral, as seguintes características: facilidade de acesso ao Ombudsman por parte de qualquer cidadão e utilização de meios informais e rápidos no desempenho de suas atribuições.

O objetivo perseguido pelo instituto é a tutela dos direitos dos cidadãos, o que se realiza no controle de toda a administração pública, sendo excluído da sua atuação, geralmente, o Poder Judiciário, salvo na Suécia e Finlândia em que o Ombudsman tem poder de fiscalização sobre este Poder, porém, com algumas restrições.

Verifica-se que o controle interorgânico exercido pelo Ombudsman vai além da legalidade dos atos e atua sobre a discricionariedade ou mérito administrativo. Para Schwartz e Wade, citados por Leite⁷, boa parte da razão de ser do corregedor administrativo consiste na necessidade de investigar o mau uso do arbítrio do administrador, em

6 Apud AUTO FILHO, 2004, p. 140.

7 SCHWARTZ; WADE. Apud LEITE. 1975, p. 52.

geral, indo além dos limites até os quais os tribunais podem chegar. Trata o Ombudsman do que se denomina na doutrina francesa de “*má administração*”. Expressão adotada pelo Tratado de *Maastricht*, de 1992, que criou o Ombudsman da União Européia, nos seguintes termos:

Má-administração significa administração insuficiente ou deficiente. É o que ocorre quando uma instituição não faz o que deveria fazer, ou faz mal ou faz algo que não deveria fazer. Mencionamos a título de exemplo: irregularidades administrativas, injustiça, discriminação, abuso de poder, ausência ou recusa de informação, atrasos indevidos.⁸

De acordo com GOMES⁹, o caráter unipessoal do órgão visa dar maior unidade e coerência, como também conferir ao seu titular maior autoridade e força moral, requisitos necessários, tendo em vista a ausência de poder de anular ou alterar atos objetos de sua investigação ou de poder punitivo.

A atividade do Ombudsman é, preponderantemente, não contenciosa, não jurisdicional. Possui apenas o poder de investigação, crítica ou recomendação, podendo requisitar qualquer documento e ter acesso a todas as repartições. Apenas na Suécia e na Finlândia, o Ombudsman tem atribuição de propor ação judicial contra servidor faltoso. Segundo os estudiosos, o Ombudsman exercita a chamada “magistratura de persuasão”, o que leva Wleide a qualificá-la de “poder sem poderes” que “desta própria condição paradoxalmente concretiza sua base de apoio e força.”¹⁰

A independência ou autonomia funcional e política do Ombudsman é imprescindível ao exercício de suas funções. Não pode o Ombudsman estar sujeito à subordinação hierárquica, devendo agir com isenção política. Por isso, há previsão constitucional ou legal de mandato certo e dos casos de cassação, dentre outras garantias.

A localização institucional do Ombudsman clássico é no Poder Legislativo, sendo o seu titular eleito pelo Parlamento. As críticas a vinculação formal ao Poder Legislativo se referem à possibilidade de ingerências político-partidárias sobre o órgão, entretanto, este temor é afastado com a vedação de seu titular exercer qualquer atividade política e com as garantias relacionadas com sua independência já

8 Apud, GOMES, p. 102.

9 GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo. Do Instituto do *Ombudsman* à Construção das Ouvidorias Públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (org). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2004. p. 43.

10 apud LYRA, 1996, p.137

citadas. GOMES¹¹ indica que “na prática, o que se tem notado é que o ombudsman gozando de ampla autonomia em relação ao Legislativo, o qual se tem limitado a estabelecer os princípios e diretrizes gerais, nunca, porém, disposições perceptivas referentes a casos concretos.”

Exige-se para o desempenho das funções do Ombudsman qualificações especiais, como sensibilidade social, senso de justiça, reputação ilibada, elevado espírito público, além de notável saber jurídico e conhecimento da administração.

Como foi mencionado, destaca-se na atuação do Ombudsman seu caráter informal e célere. Não está ele amarrado há regras procedimentais, pautando seu trabalho pela ética.

Admite-se a apresentação de queixas, reclamações e denúncias de forma oral e mesmo por meio eletrônico (*e-mail*). Pode também agir por iniciativa própria ao tomar conhecimento de possíveis irregularidades pelas inspeções que realiza ou pela imprensa.

Além de informar as conclusões de suas investigações para o reclamante, o Ombudsman apresenta anualmente ao Parlamento um relatório das atividades exercidas e recomendações mais importantes. O relatório anual é amplamente divulgado e constitui elemento de pesquisa e orientação administrativa.

A busca de soluções com informalismo e rapidez está sempre presente no trabalho do Ombudsman. Muitos se utilizam do telefone para buscar soluções para os casos que lhe são apresentados. Gomes¹² nota que “em alguns países o ombudsman tem sido apresentado como o grande baluarte da luta contra a “lentocracia” e a tirania burocrática que se abate sobre a sociedade contemporânea.”

3 ORIGENS DA OUVIDORIA NO BRASIL

A denominação ouvidoria remonta à época do Brasil colonial. Havia, então, o cargo de Ouvidor Geral que tinha por função aplicar a lei da metrópole e não exercia uma representação do cidadão diante do órgão público, pelo contrário, reportava ao Rei o que ocorria na colônia. Note-se que o vocábulo ombudsman, proveniente do nórdico antigo, significa “representante”, não podendo ser traduzido para ouvidor¹³.

Durante o período da ditadura militar iniciada nos anos 60, as formas de controle da administração e qualquer mecanismo de participação popular na gestão pública foram sufocados. O governo

11 GOMES, op. cit., 43.

12 GOMES, op. cit., 44.

13 AUTO FILHO, op. cit., p.151.

militar promoveu a profissionalização e burocratização da Administração Pública, através da reforma administrativa de 1966. Falsamente moderno, o modelo tecnocrático implantado, obviamente, não pretendeu extinguir a cultura do patrimonialismo no serviço público. Observa-se que o patrimonialismo “embora em processo de transformação, mantinha sua força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo”¹⁴.

Na década de 80, com o início da redemocratização do país, foram apresentados alguns projetos, no Congresso Nacional, com proposta de criação do instituto do Ombudsman, porém sem êxito¹⁵.

A primeira experiência na Administração Pública brasileira de criação de um órgão semelhante ao Ombudsman aconteceu na Prefeitura de Curitiba, em 1986. Com preocupação de promover a democracia, a Ouvidoria-Geral do Município de Curitiba foi inspirada nas Constituições da Espanha, de 1978, e de Portugal, de 1976. Estes dois países adotaram o instituto do Ombudsman com a denominação de Defensor Del Pueblo e Provedor de Justiça, respectivamente. Foi, expressamente, incluído, como atribuição do ombudsman português e espanhol, a tutela dos direitos humanos. Talvez, isso se deva ao fato de ambos os países, assim como o Brasil, terem, à época, recém-saídos de regimes ditatoriais¹⁶.

Teve por finalidade a Ouvidoria da Prefeitura de Curitiba atuar na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos contra atos ou omissões ilegais ou injustos cometidos pela Administração Pública Municipal. Após dois anos de funcionamento foi desativada por motivos políticos¹⁷.

Na Assembléia Nacional Constituinte, projeto que previa a criação do Defensor do Povo, Ombudsman, inspirado na constituição portuguesa, de 1976, e na espanhola, de 1978, foi rejeitado, apesar do apoio da opinião pública e da bem sucedida experiência de Curitiba. Aos opositores do projeto, Ministério Público e Tribunal de Contas da União, foram transferidas algumas das atribuições previstas ao Defensor do Povo. Não houve qualquer menção às ouvidorias na Constituição¹⁸.

14 GOMES, op. cit., p. 55,

15 BASTOS, Marco Aurélio. *A Ouvidoria Pública no Paraná*. Curitiba: 2006. p. 22. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/Monografia.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2008.

16 GOMES, op. cit., p. 61.

17 GOMES, op. cit., p. 62.

18 BASTOS, op. cit., p. 23.

No entanto, os autores vêm no art.37, §3º, da Constituição de 1988, que prevê a disciplina por lei das reclamações relativas ao serviço público, a possibilidade de se instituir o Ombudsman no Brasil, através de legislação ordinária¹⁹. Entendimento mais defensável ainda com a nova redação dada ao dispositivo pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998.

Em consonância com as manifestações de insatisfação popular com os meios tradicionais de controle da administração, o Congresso Nacional institucionaliza a Ouvidoria no Brasil, com a Emenda Constitucional n° 45, de 2004, que trata da reforma do Poder Judiciário.

4 A OUVIDORIA NO BRASIL

4.1 OUVIDORIA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A participação direta e indireta do cidadão na gestão pública é princípio constante na Declaração Universal dos Direitos do Homem, promulgada em 1948, pela Assembléia Geral das Nações Unidas. É elemento essencial do Estado de Direito, isto é, Estado que entre outras coisas, reconhece como um dos fundamentos a busca da efetivação dos Direitos Humanos²⁰.

Rubens Pinto LYRA entende ser a ouvidoria uma das formas de expressão da chamada democracia participativa, porque possibilita a participação semi-direta dos cidadãos no controle social da administração pública e até mesmo na sua própria gestão²¹.

O Ouvidor é um representante do cidadão que possibilita a sociedade opinar, interferir, criticar, obter informações na administração pública. A pessoa simples e anônima, com a Ouvidoria, tem a possibilidade de se fazer importante perante a Administração, na medida em que suas críticas, denúncias ou sugestões são acolhidas, contribuindo, dessa maneira, para a correção e o aprimoramento dos atos de governo. A ouvidoria abre a administração para a sociedade.

O modelo tradicional de Estado passa por transformações para atender novas necessidades e anseios da população. Numa sociedade globalizada, tecnoburocrática, com presença das grandes agências públicas e das grandes companhias privadas, surgem novas tarefas para desafiar as relações entre essas grandes máquinas e os cidadãos

19 GOMES, op. cit., p. 69.

20 AUTO FILHO, op. cit., 140.

21 LYRA, Rubens Pinto. O Ouvidor Universitário. In: Vários autores. *A Ouvidoria Pública no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/ Associação Brasileira de Ouvidores, 2000. p. 70.

individualmente considerados²². O Estado tende a dividir com a sociedade parte da responsabilidade da execução dos serviços públicos, adotando mecanismos de participação, cooperação e regulação, através da descentralização de ações, do controle social e da criação de modernos instrumentos de gestão como as parcerias público-privadas. Essa nova tendência influi na transformação da relação da administração pública com os cidadãos, levando a um modelo de gestão preocupado em prestar serviços de qualidade²³. É nesse contexto que está havendo a enorme expansão das ouvidorias no Brasil.

4.2 OMBUDSMAN E OUVIDORIA

Como visto, a Constituição de 1988 não adotou o instituto do Ombudsman ou da Ouvidoria, deixando o ordenamento jurídico sem um modelo nacional para a criação das Ouvidorias Públicas. Com a crescente democratização do País, houve um crescimento do número das ouvidorias, de forma desordenada e com perfis heterogêneos. O termo Ouvidoria somente foi indicado na Carta Magna pela Emenda Constitucional n° 45, de 2004, que dispõe sobre a criação das Ouvidorias Judiciárias e do Ministério Público.

O modelo doutrinário de Ombudsman e as Ouvidorias públicas instituídas no Brasil (antes da reforma da EC n°19/1998) têm em comum o fundamento/ racionalidade, preponderantemente, material, ligado aos valores da participação, justiça, transparência administrativa, e outros característicos de processos de retomada da democracia²⁴. Outros aspectos coincidentes, são: a unipessoalidade, o livre acesso do povo ao titular do órgão e a utilização de meios informais e céleres.

Outra característica em comum dos dois institutos é o exercício do que os autores denominam “magistratura de persuasão”. Não tem a Ouvidoria, nem o Ombudsman clássico, poderes administrativos ou legislativos, bem como não lhes é atribuído propor ações judiciais (salvo exceções em alguns países nórdicos). “Magistratura de persuasão” é o atuar movido apenas pela força moral, pelo respeito constituído através da imparcialidade de suas ações, sem qualquer poder coercitivo.

No entanto, existem muitas diferenças entre os dois órgãos. Enquanto o Ombudsman é órgão vinculado ao Legislativo, atuando como controle externo ou interorgânico, a maioria das ouvidorias brasileiras são órgãos do Poder Executivo, representado mecanismo de

22 AUTO FILHO, op. cit., 142.

23 BASTOS, op. cit., p. 9.

24 GOMES, op. cit., p. 85.

controle interno ou intra-orgânico. Note-se que o Parlamento estabelece princípios e diretrizes gerais para o Ombudsman, não interferindo em sua atuação, em casos concretos.

Verifica-se que a maioria das atuais Ouvidorias não tem sequer previsão em lei ou em normas internas dos órgãos, tendo existência apenas fática. Em geral, não ocupam nenhum lugar no organograma institucional. Ao contrário, o Ombudsman tem previsão jurídica constitucional.

No Brasil, salvo exceções, as Ouvidorias sendo órgãos do Executivo, o titular do órgão é escolhido pelo chefe do Poder ou de dirigente da entidade na qual se situa a Ouvidoria para cargo em comissão. O Ombudsman é escolhido via eleição pelo Parlamento.

Nessesentido,aautonomiafuncionalconstitui-seemoutroimportante marco distintivo. Enquanto a maioria das legislações que consagram aquele instituto confere ao titular do cargo absoluta autonomia em relação às demais autoridades, as Ouvidorias brasileiras, em geral, são chefiadas por cargos demissíveis *ad nutum*. Assim, em regra, a eficiência do órgão tem dependido fundamentalmente de condições subjetivas do seu titular, com nível de independência pessoal, entrosamento com a equipe governamental etc.²⁵

Difere também os institutos quanto ao nível hierárquico. O Ombudsman está situado no alto da estrutura dos cargos públicos, tendo por esta razão um conjunto de prerrogativas superiores às dos Ouvidores brasileiros que são subordinados ao chefe do órgão em que atuam.

A Ouvidoria no Brasil, como foi visto, exerce uma espécie controle interno. Por ser órgão da própria administração, a função de controle do mérito administrativo (conveniência, oportunidade), além do controle da legalidade, é mais marcante na atuação da Ouvidoria. Ensinava LYRA:

Na verdade, esta questão é decisiva, já que não se trata apenas de se obter um desempenho “correto” da administração. Mas, sim, através das sugestões e críticas formuladas pela cidadania, de alçá-la à condição de co-gestora da *res publica*, na medida em que a participação da comunidade pode contribuir para a reestruturação

25 Ibid. p. 86.

de órgãos públicos, para mudanças na legislação e, até mesmo, para redefinição de prioridades de governo²⁶.

4.3 OUVIDORIA E O ORDENAMENTO JURÍDICO

No Brasil, a Ouvidoria foi criada como órgão do Poder Executivo para controle interno. Com a previsão na Emenda Constitucional nº 45, de 2004, foram criadas Ouvidorias em órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público. Cada Poder, em seus diversos órgãos, tanto da administração direta como indireta (no caso, do Poder Executivo), podem possuir ouvidorias próprias.

No Executivo federal, há a Ouvidoria-Geral da União, órgão vinculado à Controladoria Geral da União. Alguns Estados da federação possuem ouvidorias gerais.

As ouvidorias brasileiras, em geral, têm existência meramente informal, sem previsão legal ou infralegal. Algumas são criadas por simples resoluções ou portarias, não ocupam lugar no organograma institucional ou plano de cargos e salários²⁷. A não previsão legal faz com que sejam percebidas como apenas “consentidas”, apresentadas como “dádivas” do Poder Público “generoso”. Tal fato contribui para o não reconhecimento do Ouvidor e falta de apoio institucional (VILANOVA, 2004, p.178).

Os estudiosos do tema ressaltam a importância da previsão legal. “A lei tem papel de institucionalizar a Ouvidoria dentro da administração pública; ela deixa de ser um ato de vontade do governante e passa a ser um ato de vontade legítimo da população”²⁸.

A Lei de Defesa e Proteção do Usuário do Serviço Público do Estado de São Paulo (Lei 10.294, de 20 de abril de 1999) pode ser considerada uma grande vitória no processo de institucionalização legal da figura do ouvidor. Apesar de manter a indicação do titular da função como prerrogativa dos Secretários de Estado, contém vários pontos em sintonia com a tendência democrática que ora se intensifica. Determina a criação de ouvidorias, código de ética e comitês de usuários, em todos os órgãos das administrações, direta e indireta, e empresas privadas prestadoras de serviços públicos, criando “um procedimento capaz de unificar e consolidar a existência e o funcionamento das ouvidorias públicas no resto do País”.²⁹

²⁶ LIRA. 1996, p. 131.

²⁷ LIRA. 1996, p. 133.

²⁸ VISMONA, 2001, p.56

²⁹ AUTO FILHO, op. cit., 156.

4.4 ATRIBUIÇÕES

O Ouvidor, ao exercer sua função de receber reclamações, denúncias e sugestões, além procurar resolver os inúmeros casos concretos apresentados, deverá fazer uma avaliação das orientações que norteiam a instituição que atua. O fato tratar dos problemas do cotidiano credencia o Ouvidor a agir como crítico interno (ação crítico-propositiva). Deve se interrogar até que ponto os mecanismos institucionais e as práticas dominantes na Administração, ao invés de assimilar os princípios constitucionais da Administração Pública, “não reproduzem o clientelismo, o corporativismo, a passividade de servidor público, a formalidade e a lentidão administrativa”³⁰.

Outra atribuição do Ouvidor é a mediação. Através dela o Ouvidor busca solucionar o conflito apresentado pelo reclamante. O cidadão comum conta somente com a Ouvidoria para tornar efetivo o seu direito, quando este lhe é negado pelos órgãos de direção da instituição. A solução conciliatória de conflitos é importante porque mostra ao público a eficácia imediata das ações da Ouvidoria. Entretanto, há o perigo de se buscar o consenso a qualquer custo.

[...] o consenso não pode ser buscado como um fim em si mesmo, mas tão somente, como um meio para tornar efetivos os valores da legalidade, da justiça, da eficácia e da democracia.[...] não é permitido colocar a poeira de baixo do tapete, ignorando a lesão provocada por uma das partes, a pretexto de alcançar, a qualquer preço, a composição de interesses. Também não pode com maior razão, manter um bom relacionamento com a administração, se isto significar concretamente, a sua adesão à má administração”, pois foi justamente para combatê-la que a ouvidoria foi criada³¹.

A Ouvidoria também tem a função de garantir o direito à informação. A Ouvidoria permite ao cidadão ter acesso a toda a informação que lhe foi negada. Ela promove a transparência da Administração ao prestar esclarecimentos em linguagem simples e buscar nas repartições pertinentes outras informações. Procura a Ouvidoria deixar a Administração mais acessível ao cidadão, prestando explicações de forma mais clara e fornecendo informações que, salvo os

30 LYRA, Rubens Pinto. O Defensor dos Direitos na Administração Brasileira. In: LYRA, Rubens Pinto (org). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2004. p. 140.

31 LYRA, 2004, p. 140-141.

casos de imprescindibilidade à segurança da sociedade e do Estado, não devem ser sigilosas, conforme o art. 5º, inciso XXXIII, CF/88.

Deve ainda a Ouvidoria se preocupar com a promoção da democracia através da instalação efetiva do controle social e da prática participativa. A Ouvidoria deve estreitar laços com as entidades da sociedade civil, incentivando a presença delas em conselhos consultivos ou de gestão.

4.5 A QUESTÃO DA AUTONOMIA DAS OUVIDORIAS BRASILEIRAS

A autonomia dos ouvidores é questão fundamental a ser enfrentada. As Ouvidorias não podem cumprir seu papel de defender os direitos dos cidadãos perante a Administração e induzir mudanças na prática administrativa sem autonomia.

Torna-se bastante discutível a autonomia das Ouvidorias brasileiras, considerando que, salvo poucas exceções, seus titulares são escolhidos pelo chefe do órgão fiscalizado.

LYRA alerta:

[...] existem ouvidores que são integrantes do *staff* governamental, ou da direção da instituição em que atuam. Não podem, com tal condição, ser verdadeiramente ouvidores, entendidos estes como defensores dos direitos do cidadãos. Com efeito, um Ouvidor Secretário de Estado, ou dirigente da instituição, pela natureza do cargo, se encontra vinculado à defesa dos interesses da administração. Falta-lhe o necessário distanciamento, capaz de conferir-lhe isenção para identificar eventuais contradições entre a conduta do gestor e os interesses do usuário.³²

A verdadeira Ouvidoria não deve se confundir com Ministérios, Secretárias de Estado e outros órgãos encarregados da promoção de cidadania. Estes órgãos não atuam naquilo que é essencial para uma Ouvidoria Defensora de Direitos: a indução de mudanças e a investigação de denúncias – inclusive contra o gestor – justamente por ser este o superior hierárquico do ouvidor³³.

Também têm sido denominados de ouvidorias, órgãos que não passam de meras centrais de atendimento de caráter unipessoal. O titular dessas pseudo-ouvidorias apenas recebe as reclamações e sugestões dos demandantes e as repassa ao dirigente do órgão, podendo

³² LYRA, 2004, p. 129.

³³ LYRA, 2004, p. 130.

no máximo, sugerir medidas para solucionar os problemas, mas sem dispor de autonomia para investigar e tomar iniciativas para solução do caso³⁴.

Adverte-se ainda que não basta para que um órgão seja considerado verdadeiramente, uma ouvidoria ter todas as atribuições típicas do instituto, quando não produz efetiva defesa e promoção dos direitos do cidadão, por falta de independência de seu titular³⁵.

Entretanto, o modelo ortodoxo de ouvidoria autônoma raramente se concretiza. Considerando as condições da realidade brasileira, LYRA defende que o requisito mínimo para se considerar um órgão como ouvidoria seria a atribuição de mandato certo a seu titular. Com esse requisito atendido, estaria inserida na categoria da ouvidoria semi-dependente em que o Ouvidor é dotado de mandato certo e possui as atribuições de defesa dos direitos dos cidadãos e de controle da administração, mas são elevados ao cargo através da nomeação do chefe da instituição.

Outra categoria identificada por LYRA³⁶ é da ouvidoria plena, independente. É aquela que o seu titular detém mandato certo e é escolhido com a participação da sociedade ou pelo colegiado máximo da instituição em que atua. Exemplos representativos dessas categorias são as Ouvidorias de Polícia, em especial, a de São Paulo e algumas Ouvidorias universitárias.

4.6 VERTENTE MODERNIZADORA E VERTENTE DEMOCRÁTICA

Os estudiosos sobre o tema, classificam as ouvidorias como pertencentes a duas vertentes: a modernizadora e a democrática.

A vertente modernizadora se caracteriza pela opção de ouvidoria como órgão de governo e pela valorização da eficácia e do aprimoramento do serviço público, apesar de não desconsiderar a defesa de direitos do cidadão, agora visto, como usuário. Nesse modelo, a criação da ouvidoria e a escolha do seu titular são realizados de cima para baixo, mediante ato da autoridade fiscalizada, sem participação de colegiado máximo da instituição ou da sociedade civil organizada.³⁷

Enquadram-se nesse perfil modernizador, as ouvidorias criadas após a reforma do Estado iniciada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que inseriu a eficiência dentre os princípios da Administração

34 LYRA, 2004, p. 131.

35 Ibid.

36 Ibid.

37 BASTOS, op. cit., p. 28.

Pública. Idéia central desse movimento é o binômio modernização-participação, protagonizado pelo “cidadão-cliente” ou “usuário” e pautado a eficácia gerencial e das leis de mercado³⁸

Carbonari adverte para a ideologia contida nessa opção pelo termo “usuário” e não “cidadão”:

A cidadania, historicamente, implica reconhecimento de sujeitos de direito demandantes e institucionalidades públicas responsáveis por sua satisfação, notadamente circunscritas e dependentes de tradições culturais e de arranjos políticos centrados nos Estados nacionais e em organismos internacionais por estes patrocinados. Clientes, no entanto, não implicam em sujeitos, implicam em consumidores, que buscam bens para a satisfação de necessidades- via de regra, criados pelos próprios agentes econômicos como sobreposição ilusória às necessidades humanas básicas - atendidas por agentes privados em relações de troca mediadas pelo valor monetário. Cidadania implica universalidade; consumo implica poder de compra. A lógica do mercado rompe com o princípio fundante da cidadania e os Direitos Humanos passam a deixar de ser direitos de cidadania. Chega-se a confundi-los com o direito à livre iniciativa dos agentes econômicos³⁹

O outro modelo é o democrático ou democrático-popular. Essa vertente vem se consolidando nos últimos anos. Tem como características: surgimento de uma mobilização de setores da sociedade (criadas “de baixo para cima”); ouvidor com mandato certo e independência perante o órgão fiscalizado e preocupação primordial com a justiça e a cidadania. Exemplo clássico é Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo que tem previsão em lei e seu titular tem assegurada autonomia, além de ser escolhido pelo Governador a partir de lista tríplice elaborada pelo Conselho Estadual da Pessoa Humana. Outras Ouvidorias de Polícia, como a de Minas Gerais, vêm acompanhando essa tendência.

5. A OUVIDORIA- GERAL DA ADVOCACIA- GERAL DA UNIÃO

5.1 O TRABALHO DA OUVIDORIA-GERAL DA AGU

A Ouvidoria- Geral da Advocacia- Geral da União foi criada, em 15 de agosto de 2007, pelo Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral

³⁸ LYRA, 2004, p. 124.

³⁹ CARBONARI, Paulo César. In: LYRA, 2004, p.147.

da União, Ministro José Antonio Dias Toffoli, pelo Ato Regimental n° 3/2007.

Em entrevista, em 25/09/2008, com o Senhor Ouvidor da Advocacia- Geral da União, Dr. Gabriel Felipe de Souza, foi dito que a Administração da AGU vem dando apoio ao funcionamento da Ouvidoria e prestigiando a opinião do órgão. Apesar de pouco mais de um ano de funcionamento, a Ouvidoria da AGU já recebeu mais de quatro mil demandas e cerca de 89% estão concluídas, indicando um alto grau de eficiência.

Destacou também o Ouvidor a agilidade do trabalho da Ouvidoria-Geral da AGU. Muitos casos são resolvidos até mesmo por telefone, confirmando uma das características mais interessantes do instituto da Ouvidoria: informalidade e uso de meios expeditos. Segundo o Ouvidor, a todas reclamações, denúncias ou sugestões apresentadas é dada uma resposta positiva ou negativa, ao demandante. Outro ponto destacado pelo Ouvidor é a preocupação do órgão em humanizar a relação Administração/administrado.

Ainda sobre a atuação do órgão com imparcialidade e a busca de soluções através da mediação. Além disso, esclareceu que a Ouvidoria é convocado para todas as reuniões relevantes com a Administração Superior da AGU. Propostas e sugestões feitas pela Ouvidoria são consideradas e muitas delas acatadas. Essas propostas surgem, com frequência, dos casos individuais apresentados à Ouvidoria pelo público interno e externo.

Conta a Ouvidoria-Geral da AGU com equipe em número pequeno, capacitada e solícita, como recomendado pelos estudiosos do instituto.

5.2 A OUVIDORIA NO PROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

No anteprojeto de Lei orgânica da Advocacia-Geral da União apresentado pelo Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União, Ministro José Antonio Dias Toffoli, em 2007, há previsão da Ouvidoria-Geral da AGU com mudanças significativas em relação ao ato regimental atual.

A disposição sobre competência permanece a mesma da constante, atualmente, do ato regimental n° 3/2007. São atribuições de acordo com paradigma modernizante já visto, com preocupação quase exclusiva com o aprimoramento do serviço público.

A Ouvidoria é estabelecida, no anteprojeto de lei complementar, como órgão de assessoramento direto ao Advogado-Geral da União.

Como foi visto, pelo menos em tese, o Ouvidor é a antítese cabal do Assessor, já que representante da comunidade deve gozar de plena autonomia em relação ao dirigente da instituição⁴⁰.

A inovação constante do anteprojeto de lei orgânica ficou por conta da forma de escolha do titular do órgão e a fixação de mandato. O §2º do art. 26 pretende dar um tom democrático à escolha do Ouvidor, ao estabelecer a elaboração de lista quádrupla, composta por um membro de cada carreira da Advocacia-Geral da União, a ser encaminhada pelo Conselho Superior.

É verdade, que a maioria dos especialistas defende que a escolha do Ouvidor seja realizada por conselhos superiores, no caso das Universidades, e por conselhos de defesa dos direitos humanos ou colegiados independentes formados por representantes da sociedade civil, nos demais órgãos. Entretanto, observa-se que o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União não é órgão de representação democrática como os Conselhos Universitários. Apesar da formação do Conselho Superior, no anteprojeto analisado, ter sido acrescentada a representação dos servidores técnico-administrativos e aumentado de um para dois os representantes das carreiras da AGU, resultando ao total nove representantes eleitos pelas respectivas carreiras, a presença majoritária continua sendo de ocupantes de cargo em comissão escolhidos pelo próprio Advogado-Geral da União, que preside o Conselho (dez membros, sem contar o Ouvidor e o Presidente do Conselho). Além disso, não há representantes da sociedade, como nos conselhos universitários.

Outro ponto é a questão da lista quádrupla ser formada, obrigatoriamente, de um membro de cada carreira de membros da AGU. A Ouvidoria se propõe a ser representante do cidadão perante a Administração e não pode ser, de modo algum, identificada ou comprometida com de carreira A ou B. Pelo contrário, o Ouvidor deve combater o corporativismo. O Ouvidor é, essencialmente, o representante da sociedade (e não de carreiras) na Administração. É certo, defende o Ouvidor o público interno, mas esse não é formado apenas de membros das quatro carreiras. E mais, com a benéfica tendência fundada na Constituição de ocupação dos cargos de direção somente por membros da AGU, os atos a serem fiscalizados pelo Ouvidor serão quase sempre de integrantes das carreiras, sendo indesejável um “coleguismo” entre fiscalizador e fiscalizados. Além disso, tão ou mais importante, é a representação que o Ouvidor deve fazer do público externo, que, no anteprojeto, não tem qualquer participação, não podendo escolher e

40 LYRA, 1996, p. 133.

muito menos ser escolhido. Assim, o anteprojeto da Lei Orgânica da AGU foge um pouco da natureza de controle social da Ouvidoria.

Disposição estranha é a do art. 26, §5º, que dispõe que a estrutura e as competências administrativas dos membros da Ouvidoria-Geral serão fixadas no Regimento Interno da Advocacia-Geral da União. Considerando a natureza unipessoal do órgão, não há necessidade alguma de estarem previstas competências administrativas para a equipe do Ouvidor-Geral e muito menos deveria haver outros membros dentro da Ouvidoria, além do seu titular ou, no máximo, seu substituto. Além da essência unipessoal do órgão, deveria bastar a previsão geral das atribuições da Ouvidoria, já constante do art. 26, incisos I a VII, caso contrário, disposições específicas para cada servidor da equipe, viria a burocratizar e tornar inflexível os procedimentos da Ouvidoria. O Ouvidor deve ter a liberdade de compor sua equipe e comandar seus trabalhos, visando a realização de sua missão. Nesse sentido, ensina Celso Barroso Leite:

Embora a atuação direta, pessoal, seja a essência da idéia do Ombudsman, ele naturalmente necessita de colaboração, tanto técnica quanto administrativa. Por outro lado, na medida em que não souber moderar-se na utilização de colaboradores, que em geral ele próprio admite e dispensa, surgirá o risco de se criar mais uma repartição a ser controlada; ou pior ainda, não tardaria a ser necessário outro Ombudsman para controlar o primeiro, como já foi jocosamente lembrado⁴¹.

Seria mais interessante constar do anteprojeto de lei orgânica, a previsão de que será fixado no Regimento Interno da Advocacia-Geral da União prazos curtos para que as autoridades administrativas respondam às interpelações do ouvidor e em caso descumprimento, a indicação de imediata abertura de processo administrativo contra o faltoso.

Outra norma que poderia moderar a opção pelo modelo modernizante neo-liberal de ouvidoria seria referente aos requisitos exigíveis para o ocupante do cargo de ouvidor, como por exemplo: notório saber jurídico, reputação ilibada e reconhecida atuação em defesa dos direitos de cidadania. Poderia constar ainda a proibição de exercer qualquer atividade política e a previsão de um Código de Ética, seguindo exemplo do Estado de São Paulo.

41 LEITE, Celso Barroso. *Ombudsman, corregedor administrativo*: a instituição escandinava que o mundo vem adotando. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. p. 57.

Apesar das propostas feitas acima, é de se reconhecer a grande evolução contida no Anteprojeto de Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. Primeiro por institucionalizar a Ouvidoria, antes prevista apenas por simples ato regimental e segundo por estabelecer mandato certo ao Ouvidor, o requisito mais essencial para a construção de uma verdadeira Ouvidoria.

6 CONCLUSÃO

O modelo dominante de Ouvidoria no Brasil é bastante diferente do instituto que lhe serviu de inspiração: o Ombudsman.

A opção brasileira de colocar a Ouvidoria como órgão subordinado ao Poder ou instituição que deverá fiscalizar limitou muito ações mais radicais sobre a rotina administrativa.

Surgiu a Ouvidoria da necessidade do cidadão controlar e participar da Administração Pública. Essa reivindicação de controle público e participação direta vai se tornando mais urgente com a consolidação da cultura democrática no País. Instrumentos que podem efetivar a participação da sociedade na coisa pública vão sendo aprimorados e resistências ao seu funcionamento vão sendo quebradas.

Foi verificado que a maioria das ouvidorias são limitadas em sua autonomia pela falta de previsão em lei ou por não ter o titular do órgão mandato certo e ser escolhido sem a participação da sociedade. Entretanto, as experiências realizadas em diversos órgãos, mostram que essas ouvidorias podem promover grandes melhoras no atendimento do cidadão no serviço público. Podem significar um interessante começo de um movimento em busca de maior transparência e participação popular na Administração Pública.

Talvez, em virtude da escolha acertada de pessoas com o perfil adequado para a função de Ouvidor e das características inovadoras do órgão, como a informalidade de procedimentos, a unipessoalidade e o exercício da “magistratura de persuasão”, as Ouvidorias semi-dependentes, na prática, têm tido resultados muito positivos, apresentado eficiência e efetividade no controle interno da Administração Pública. Alguns autores entendem até mesmo como vantagem a lealdade existente entre o titular da Ouvidoria, detentor de cargo de confiança, e o chefe da instituição. Assim se alcançaria elevada legitimação intraorgânica em relação ao controle dos servidores subordinados, constituindo o Ouvidor extensão do próprio dirigente político⁴²

42 GOMES, op. cit., p.70.

Mas uma mudança substancial somente pode ocorrer quando a sociedade consegue erguer, “de baixo para cima”, uma ouvidoria autônoma. Muitas ouvidorias já chegaram a um patamar de autonomia e independência considerável. É o caso das Ouvidorias de Polícia que têm seu titular, possuidor de garantias legais e não pertencente à corporação policial, escolhido com a participação decisiva da sociedade organizada.

A Administração Pública ainda é muito burocrática e nela ainda está entranhada uma cultura autoritária. O Brasil ainda é uma sociedade relacional, onde “as pessoas são hierarquizadas de acordo com a importância de seu universo de relações pessoais, o “indivíduo”, o “zé ninguém”, jamais é priorizado. O cliente só é considerado quando identificado numa escala relacional – filho de deputado, amigo do coronel, motorista do Ministro, sobrinho de Dona Carmem”⁴³. A verdadeira Ouvidoria vem para impor a igualdade no trato do serviço público.

Pode e deve a Ouvidoria apreciar a conveniência e oportunidade dos atos administrativos, entretanto ainda há muito a ser feito para que a Administração cumpra, no dia-a-dia, a lei, conforme expõe Otávio Sintônio Pinto:⁴⁴

No entanto, o cumprimento da Lei elaborada pela classe dominante, seria suficiente, no mais das vezes, ao estabelecimento da justiça, porque a arrogância dos poderosos é tanta que, ao confiar no seu privilégio, edita leis relativamente justas, mas espera pelo seu não cumprimento. Eis o momento do ombudsman.

Sabendo que na prática administrativa brasileira há introjetada, em diferentes graus, uma cultura elitista, fisiológica, clientelista ou corporativista, o Ouvidor deve lutar para eliminar tais práticas⁴⁵. E somente uma Ouvidoria autônoma pode cumprir com plenitude essa tarefa.

Reconhece-se que é um passo a frente, o funcionamento de uma Ouvidoria semi-dependente que comprometida, quase exclusivamente, com a busca de resultados e baseada no princípio da eficiência, resolve as reclamações dos demandantes pela mediação e almeja a satisfação do usuário do serviço público.

43 MATTA, apud LYRA, 2004, p.150.

44 Apud, LYRA, 2004, p.145.

45 LYRA, 2004. p. 140.

Entretanto, conclui-se que apesar dos bons resultados que podem ser obtidos pelo funcionamento dessas Ouvidorias semi-dependentes, elas não têm poder de realizar as mudanças culturais que podem ser realizadas por uma Ouvidoria autônoma e vinculada aos valores da participação, justiça e transparência.

REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira. *O Ombudsman e o Controle da Administração*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993.
- AUTO FILHO. Ouvidoria: em busca do culto corajoso da liberdade. In: SÁ, Adísia, VILANOVA, Fátima, ROBERTO, Maciel (Org.). *Ombudsmen, ouvidores: transparência, mediação e cidadania*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2004. p. 139-158.
- BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita. O Público não-estatal. In: LYRA, Rubens Pinto (org). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2004. p.13-40.
- BASTOS, Marco Aurélio. *A Ouvidoria Pública no Paraná*. Curitiba: 2006. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/Monografia.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2008.
- GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo. Do Instituto do *Ombudsman* à Construção das Ouvidorias Públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (org). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2004.
- _____. Do Instituto do Ombudsman à Criação da Ouvidoria Públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (org). *A nova esfera pública da cidadania*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 1996. p. 125-137.
- LEITE, Celso Barroso. *Ombudsman, corregedor administrativo: a instituição escandinava que o mundo vem adotando*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- LYRA, Rubens Pinto. O Ouvidor Universitário. In: Vários autores. *A Ouvidoria Pública no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/ Associação Brasileira de Ouvidores, 2000.

_____.O Defensor dos Direitos na Administração Brasileira.In: LYRA, Rubens Pinto (org). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2004.

_____. A Nova Esfera Pública da Cidadania.In: LYRA, Rubens Pinto (org). *A Nova Esfera Pública da Cidadania*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 1996.

SÁ, Adísia. Ouvidores/Ombudsmen: considerações teóricas e práticas. In: SÁ, Adísia, VILANOVA, Fátima, ROBERTO, Maciel (Org.). *Ombudsmen, ouvidores: transparência, mediação e cidadania*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2004. p.51-67.

VILANOVA, Maria de Fátima Veras. Ouvidoria no Ceará: realidade e desafios. In: SÁ, Adísia, VILANOVA, Fátima, MACIEL, Roberto (Org.).*Ombudsmen, ouvidores: transparência, mediação e cidadania*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2004. p. 139-158.

VILANOVA, Maria de Fátima Veras. *Ouvidoria na Uece: cidadania no dia-a-dia*. In: SÁ, Adísia, VILANOVA, Fátima, ROBERTO, Maciel (Org.). *Ombudsmen, ouvidores: transparência, mediação e cidadania*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2004. p.77-97.

_____.Ouvidoria na Ceará. In: SÁ, Adísia, VILANOVA, Fátima, ROBERTO, Maciel (Org.). *Ombudsmen, ouvidores: transparência, mediação e cidadania*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2004. p.163-184.

VISMONA, Edson Luiz. A Ouvidoria no Brasil e seus Princípios. In:Vários autores. *A Ouvidoria Pública no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/ Associação Brasileira de Ouvidores, 2000. p. 11-20.