

•
•
•
•
•
•
•

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Casa Civil
Secretaria de Administração
Diretoria de Recursos Logísticos
Contrato Nº 125/2008

Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG)



*Estudo sobre a organização e funcionamento das
Ouvidorias das Agências Reguladoras, incluindo
comparação entre os casos existentes no Brasil e a
experiência internacional, com o objetivo de apoiar ao
Governo Federal na melhoria da qualidade regulatória*

• • • • • • • • • •

Relatório de Estudo

Versão Final

Setembro de 2009

CONSULTOR: José S. Paoli

Estudo sobre a organização e funcionamento das Ouvidorias das Agências Reguladoras, incluindo comparação entre os casos existentes no Brasil e a experiência internacional, com o objetivo de apoiar ao Governo Federal na melhoria da qualidade regulatória

RELATÓRIO DE ESTUDO

Contrato N° 125/2008

José S. Paoli
Cerrito 1050 – Piso 4
(1010) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4812 4800
paolijose@yahoo.com



Conteúdo

I. INTRODUÇÃO	4
II. A OUVIDORIA NA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	5
II.1. A FIGURA DO OMBUDSMAN	5
II.2. TIPOS DE OMBUDSMAN	7
II.3. OS OMBUDSMEN DAS AGÊNCIAS	11
III. COMPETÊNCIAS E PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO	13
III.1. DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS	13
III.2. PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO	17
<i>III.2.a. Princípios gerais da figura do Ombudsman</i>	18
<i>III.2.b. Princípios que distinguem o Ombudsman Organizacional</i>	20
<i>III.2.c. Princípios de atuação das Ouvidorias</i>	21
III.3. O QUE NÃO É O OMBUDSMAN	24
IV. RECLAMAÇÕES E ATENDIMENTO A USUÁRIOS DO SERVIÇO REGULADO	27
IV.1. RECLAMAÇÕES NA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	27
<i>IV.1.a. Área técnica específica dentro do órgão regulador</i>	27
<i>IV.1.b. Ombudsman Setorial</i>	30
IV.2. PRÁTICA DAS OUVIDORIAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	32
IV.3. PROPOSTA DA ANOP	36
V. BASES PARA ASSEGURAR OS PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO	38
V.1. INDICAÇÃO, MANDATO E RECONDUÇÃO	38
V.2. OMBUDSMEN ORGANIZACIONAIS	40
V.3. DOCUMENTOS DO OMBUDSMAN	41
V.4. NECESSIDADE DE SUSTENTO LEGAL	44
VI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	47
VI.1. A FIGURA DO OMBUDSMAN E SUAS COMPETÊNCIAS	47
VI.2. BASES DE ATUAÇÃO	48
ANEXO A: BIBLIOGRAFIA	52
ANEXO B: AGENDA INTERNACIONAL DE OMBUDSMEN	55

Quadros

QUADRO 1. Antecedentes do Ombudsman Moderno	6
QUADRO 2. Definição do Ombudsman Moderno	7
QUADRO 3. Ombudsmen Setoriais na Austrália e Nova Zelândia.....	9
QUADRO 4. Ombudsmen de Agências Reguladoras	10
QUADRO 5. Tipos de Ombudsman.....	11
QUADRO 6. Contrastes na Definição de Funções: Competências das Ouvidorias das Agências	16
QUADRO 7. A Informalidade como Princípio de Atuação dos Ombudsmen: o caso do Provedor de Justiça de Portugal	18
QUADRO 8. Princípios de Conduta do Ombudsman das Nações Unidas.....	19
QUADRO 9. Princípios de Conduta na Missão do Ombudsman da Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) nos EUA.....	19
QUADRO 10. Exemplo de Definição do que Ombudsman não pode fazer: Ombudsman da NASA	24
QUADRO 11. Exemplo de Definição do que Ombudsman não pode fazer: Fari Practices Commision, Industry Ombudsman for the Workplace Safety and Insurance Board (Canada)	26
QUADRO 12. Possíveis Sanções de um Ombudsman Industrial: Public Transport Ombudsman de Victoria, Australia	32
QUADRO 13. Presencia de Ouvidorias e Funções nas Agências Reguladoras.....	33
QUADRO 14. Diferencias entre as Funções de Atendimento às Reclamações por Serviços das Empresas Prestadoras e às Reclamações à Agência Reguladora	34
QUADRO 16. Mandato, Recondução e Critério de Indicação nas Ouvidorias das Agências Reguladoras	38
QUADRO 14. Indicação, Mandato e Recondução em Ombudsmen Internacionais.....	39
QUADRO 18. Conteúdos do Relatório 2008 do Ombudsman Europeu	42
QUADRO 18. Conteúdo do Relatório 2007-2008 do University Ombudsman da George Mason University (Estados Unidos).....	43

QUADRO 18. Estrutura de Conteúdos Sugerida pela USOA para Leis de Ombudsman... 45

Gráficos

GRÁFICO 1. Órgãos internacionais análogos à Ouvidoria no Brasil..... 6

GRÁFICO 2. Atendimento aos Usuários dos Serviços Públicos a través de Gerência/Área técnica de Agência Reguladora 28

Siglas e Abreviaturas

IOA	International Ombudsman Association
USOA	United States Ombudsman Association
ABO	Associação Brasileira de Ouvidores / Ombudsman
ANOP	Associação Nacional de Ouvidores Públicos
EUA	Estados Unidos de America

I. INTRODUÇÃO

O presente documento constitui o Relatório de “estudo sobre a organização e funcionamento das Ouvidorias das Agências Reguladoras, incluindo comparação entre os casos existentes no Brasil e a experiência internacional, com o objetivo de apoiar ao Governo Federal na melhoria da qualidade regulatória”. O estudo é parte das ações de apoio técnico ao PRO-REG no cumprimento de seus objetivos vinculados ao fortalecimento institucional das agências reguladoras e a criação de mecanismos que assegurem a melhoria da qualidade da regulação e da gestão do sistema regulatório.

O objeto final do estudo é a elaboração de propostas de institucionalização de uma estrutura organizacional de ouvidoria compatível com as melhores práticas internacionais existentes e a experiência do modelo institucional de ouvidoria existente no Brasil, de acordo com o escopo indicado no Termo de Referência (TdR) Nº 09/2008 do Contrato Nº 125/2008.

Este Relatório de Estudo, como produto principal do estudo, contém as atividades previstas na Fase II dos trabalhos, incluindo a avaliação das experiências internacionais e identificação das melhores práticas na matéria e o estudo de casos nacionais e internacionais. Os assuntos que se desenvolvem compreendem, entre outros, as características e objetivos da Ouvidoria, princípios de atuação, e indicação, mandato, e possibilidade de recondução.

II. A OUVIDORIA NA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Neste Capítulo se coloca no contexto internacional a figura da Ouvidoria utilizada no Brasil. A utilização de uma área ou pessoa responsável para o controle cidadão do Estado toma diversas denominações e características no âmbito internacional. A natureza destas figuras varia significativamente entre os países, o que implica que as lições e melhores práticas aplicáveis às Ouvidorias devam ser extraídas da avaliação de aspectos selecionados das distintas experiências.

II.1. A FIGURA DO OMBUDSMAN

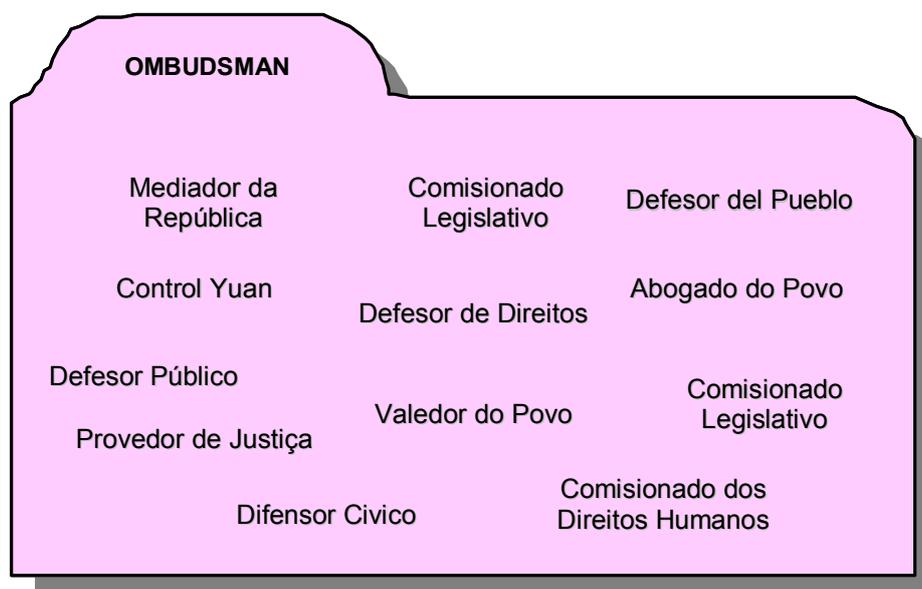
Ao procurar avaliar figuras análogas ao Ouvidor das Agências Reguladoras, ou de outros órgãos no Brasil em geral, no contexto internacional o primeiro que surge é a inexistência desse termo, ou sua tradução literal, no resto dos países. Então, esta identificação de figuras análogas do Ouvidor em outros países deve ser realizada recorrendo à verificação de suas características essenciais quanto ao seu escopo, natureza e forma de funcionamento, definem a Ouvidoria no Brasil:

- A Ouvidoria está concebida como espaço de fortalecimento da cidadania e de comunicação entre o cidadão e os órgãos reguladores.
- É meio de formatar e acercar o controle da sociedade sobre as instituições.
- Seu objetivo é acolher demandas e dar respostas e induzir mudanças e melhorias na instituição.
- São “portas laterais”, “mediação entre o cidadão e a instituição”.
- Atuam sob princípios de independência, confidencialidade e neutralidade com relação ao governo, setor ou agência a qual pertençam.

O Ouvidor tem outras funções e características que também são parte da definição de sua natureza e funções, mas que não as caracterizam ou diferenciam de outros instrumentos ou mecanismos de controle ou participação social. Entre outras, as Ouvidorias realizam controle de organismos públicos, elaboram relatórios periódicos para as autoridades máximas do governo e auditam as ações e decisões dos diretivos das organizações às que pertencem.

No âmbito internacional, encontra-se uma ampla variedade de órgãos que respondem a estas características, sejam por tradição jurídica de cada país ou por seus ordenamentos institucionais particulares, pois existem algumas diferenças, vinculadas especialmente ao escopo de sua atuação, que se destacarão ao apresentar os distintos aspectos das Ouvidorias avaliadas neste estudo.

GRÁFICO 1. Órgãos internacionais análogos à Ouvidoria no Brasil



Se bem que entre esta constelação de órgãos ou figuras análogas à Ouvidoria podem encontrar-se diversas denominações e particularidades. Reconhece-se que correspondem a uma figura comum, denominada Ombudsman, ou Ombudsmen em plural. O Ombudsman, cujo primeiro antecedente moderno podemos encontrar na Suécia, é a figura referencial para o desenho de qualquer das instituições mencionadas.

QUADRO 1. Antecedentes do Ombudsman Moderno¹



A instituição do Ombudsman moderno se origina em Suécia em 1809 ao adotar-se este instrumento de Governo depois da abdicação nesse mesmo ano do rei Gustavo Adolfo IV. Os legisladores incorporaram na nova Constituição sistema que permitia ao parlamento sueco certo controle sobre o exercício do poder executivo. Sua idéia era criar órgão que rendesse contas ao Parlamento e monitorasse que as autoridades cumprem com a lei. O Comitê Constitucional foi o responsável de assegurar a seleção de o Ombudsman Parlamentário.

A missão do Ombudsman foi a de resguardar os direitos dos cidadãos estabelecendo uma agencia de supervisão que seja totalmente independente do executivo. O Comitê Constitucional do Parlamento designaria para este cargo a uma pessoa “destacada por seu conhecimento da lei e exemplar probidade”. A partir de sua criação, o desenvolvimento do rol do Ombudsman ter resultado num câmbio gradual de suas atividades desde uma função punitiva a uma de assessoramento, que caracteriza atualmente ao Ombudsman moderno.

¹ Para maior informação em português da evolução histórica do Ombudsman, consultar Viana (2007)

As associações internacionais também reconhecem a figura de Ombudsman como a raiz comum de todas estas figuras. Por exemplo, a Asian Ombudsman Association (AOA), entre cujos objetivos se encontra o de promover o “conceito de *Ombudsmanship* na Ásia” e The International Ombudsman Association (IOA) integrada, na maioria, por instituições da América do Norte.

O Ombudsman moderno pode definir-se, aplicando também o conceito à Ouvidoria, como:

QUADRO 2. Definição do Ombudsman Moderno

É um funcionário que representa os interesses do público investigando e administrando as reclamações dos cidadãos contra agências do governo ou outras organizações. O Ombudsman pode investigar uma reclamação e fazer recomendações à organização questionada, mas não tem autoridade legal para sancionar as atuações das instituições às que avalia.

Esta figura também tem a faculdade de atuar por iniciativa própria, com o poder de investigar e recomendar a tomada de ações corretivas.

O Ombudsman tem como base primordial sua independência diante de um governo ou organização à qual representa. A fim de que suas investigações e recomendações sejam creditáveis deve manter e proteger sua imparcialidade e integridade.

Atualmente o Ombudsman tem proliferado em muitos países, de maneira que não só são designados pelos governos, mas que também têm presença em outros setores, como o bancário, de saúde e seguros, entre outros.

Em definitiva, a figura do Ouvidor do Brasil será equiparada, no que seguiu neste estudo, com o Ombudsman do âmbito internacional. Nos Anexos deste documento se apresenta uma listagem de associações nacionais e internacionais de Ombudsmen.

II.2. TIPOS DE OMBUDSMAN

Numa primeira aproximação às experiências internacionais, observa-se imediatamente que o âmbito geográfico onde atuam define distintas tipologias dos Ombudsmen. Estas tipologias respondem em geral às características institucionais de cada país ou a sua tradição jurídica. Em consequência, é comum que se repitam em países de uma mesma região.

A figura tradicional do Ombudsman é aquela que atua em toda a jurisdição de um governo. O Ombudsman clássico verifica a atividade governamental em defesa dos interesses dos cidadãos e leva adiante processos de reclamações diante de condutas não adequadas do Estado perante o cidadão. Num Estado em particular, por exemplo, atende a todas as

reclamações feitas pelos cidadãos em relação a quaisquer organismos, centralizados ou autônomos, dependentes desse governo estadual. Representa a defesa dos interesses dos cidadãos ante todo o acionar do Estado ao que pertence o Ombudsman. Assim, se definem Ombudsmen federais, estaduais e municipais. Esta configuração foi dada a partir das origens desta figura do Ombudsman.

Exemplos do Ombudsman tradicional se encontram com facilidade na Europa e América Latina. Na Europa, é reconhecido o European Ombudsman, criado no mesmo ato constitutivo da União Europeia (Tratado de Maastricht) e cujo cargo é ocupado por profissionais com antecedentes nas agências de Ombudsman existentes em seus próprios países. O European Ombudsman² “investiga queixas sobre má administração nas instituições e nos organismos da União Europeia”. As queixas podem ser de cidadãos, residentes ou pessoas jurídicas.

Também na Ásia podemos encontrar exemplos de Ombudsman tradicionais. A “Office of The Ombudsman” em Hong Kong atua desde 1989 para receber reclamações de má administração no setor público. Seu objetivo é melhorar a administração pública por meio de investigações independentes e imparciais.

Alguns destes Ombudsmen, mesmo atuando em todo o território de um governo, podem estar limitados a áreas ou grupos especiais, como idosos, crianças, ou migrantes. Na Irlanda, por exemplo, foram criados recentemente duas entidades deste tipo: Pensions Ombudsman (dos aposentados) em 2003 e o Ombudsman for Children (para assuntos vinculados às crianças) em 2004.

A segunda categoria são os Ombudsmen específicos de uma indústria ou setor. Com os mesmos princípios de atuação que definem a todo Ombudsman, estes organismos atuam recebendo reclamações dos usuários de uma mesma indústria ou serviço específico, formando parte do sistema de controle dos serviços públicos. As empresas de serviços públicos podem ser privadas ou públicas, visto que não atuam unicamente contra a má administração do Estado. São Ombudsman de uma multiplicidade de prestadores de uma mesma indústria, além de sua natureza jurídica ou propriedade.

Se bem que estes Ombudsmen são os menos comuns, nos últimos anos foi estendido seu uso. Também na Irlanda podemos encontrar duas destas instituições desenvolvidas nos últimos quatro anos: O Financial Services Ombudsman, para serviços financeiros, incluindo seguros; e a Garda Ombudsman Commission, para assuntos policiais. No Canadá, o Ombudsman for Banking Services and Investments é uma entidade destinada a brindar serviços de resolução de disputas para os consumidores e pequenas empresas do Canadá com reclamações não resolvidas com suas entidades bancárias.

Os países da Oceania têm selecionado este modelo de ombudsman para o atendimento aos usuários de serviços públicos:

² A União Europeia traduz o termo “Ombudsman” ao português em “Provedor de Justiça”

QUADRO 3. Ombudsmen Setoriais na Austrália e Nova Zelândia

<i>Ombudsman</i>	<i>Escopo de atuação</i>
Austrália	
▪ Credit Ombudsman Service Limited (COSL) e Financial Ombudsman Service (FOS)	Indústria bancária, de seguros e financeira em geral.
▪ Energy and Water Ombudsman (em Neu South West e em Victoria), Energy Industry Ombudsman AS, Energy Ombudsman	Energia elétrica e saneamento, dividido em regiões.
▪ Private Health Insurance Industry Ombudsman	Serviços de saúde providos por entes privados.
▪ Public Transport Ombudsman (VIC)	Transporte público no Estado de Victoria
▪ Telecommunications Industry Ombudsman	Telecomunicações
Nova Zelândia	
▪ Office of the Banking Ombudsman	Trata disputas entre os bancos e seus clientes, incluindo empresas e indivíduos.
▪ Office of the Electricity and Gas Complaints Commissioner	Investiga e resolve disputas entre os usuários de energia e gás e seus prestadores.
▪ Insurance & Savings Ombudsman	Resolve reclamações entre clientes e suas empresas de seguro ou poupanças.

Os Ombudsmen que atuam no âmbito mais restringido, sobre uma única organização ou entidade, são os denominados Ombudsmen organizacionais. De dentro da instituição, como parte de sua estrutura organizativa, estes Ombudsmen participam no controle de suas ações ou omissões em relação a seus usuários, clientes ou cidadãos em geral. A figura se apresenta com a intenção de equilibrar a relação entre partes de envergadura e recursos desiguais, como o são a organização onde pertence o Ombudsman e o indivíduo afetado por seu comportamento.

Trata-se do tipo de Ombudsman que mais tem crescido nos últimos anos, especialmente na década passada e final dos noventa nos países da América do Norte. Seu desenvolvimento se verifica tanto no setor público como no privado. Universidades, bancos, empresas de serviços públicos e jornais são algumas das instituições privadas que lideram seu uso. No caso dos jornais, recebem as reclamações dos leitores e verificam fontes, dados e demais aspectos dos artigos publicados pelo seu jornal, tendo como objetivo geral assegurar a qualidade jornalística dos artigos do jornal (produto) resguardando o interesse dos leitores. Os Ombudsmen universitários atuam em favor dos alunos por ações ou falta de resposta das Universidades ou seu pessoal educativo e administrativo.

No setor público, a utilização do Ombudsman em nível de agências do governo se verifica em agências regulatórias e de definição de políticas de Estado, entidades de pesquisas, unidades de serviços de saúde, correio público, e forças armadas, entre outras.

Podem mencionar-se as seguintes experiências entre as agências regulatórias:

QUADRO 4. Ombudsmen de Agências Reguladoras

<i>Ombudsman</i>	<i>Escopo de atuação da Agência reguladora</i>
▪ Office of the Ombudsman, Food and Drug Administration (FDA)	Regulação de alimentos e bebidas nos Estados Unidos da América.
▪ Office of the Ombudsman, Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)	Agência do Estado independente que regula ao sistema financeiro para garantir os depósitos bancários e diminuir os riscos das instituições financeiras para seus clientes (EUA).
▪ New Home Buyer Ombudsperson Office, do Tarion Warranty Corporation (Ontário, Canadá)	Regula as novas edificações destinadas a usos domésticos e outorga permissões de obra para condomínios e edifícios.
▪ The ATSDR Ombudsman (EUA)	A ATSDR (Agency for Toxic Substances and Disease Registry) regula e controla os efeitos na saúde humana associados com a disposição final de resíduos, escapes tóxicos e outras fontes de contaminação.
▪ Ombudsman do Air Resources Board, da California Environmental Protection Agency (EUA)	O Air Resources Board promove e protege a saúde pública e os recursos ecológicos, e regulamenta a poluição do ar.
▪ Office of Ombuds and Open Government, da South Florida Water Management District (EUA)	A South Florida Water Management District é uma agência estadual (Florida) responsável pela qualidade da água potável e controle do esgotamento sanitário, entre outros assuntos.

Os Ombudsmen organizacionais têm se desenvolvido de tal maneira, em organizações privadas e públicas, que atualmente são objeto de estudo específico. O Ombudsman do Massachusetts Institute of Technology (MIT) recopila uma série de estudos na matéria (<http://web.mit.edu/ombud/publications/>).

Por último, cabe destacar que entre este tipo de Ombudsman também se encontram Ombudsman dirigidos ao interior da organização, ou seja, a atender as ações da organização em sua relação com seu pessoal e provedores. Estes Ombudsmen não atendem a indivíduos ou pessoas jurídicas que não sejam de sua instituição.

No caso das Ouvidorias das agências reguladoras federais no Brasil, em sua concepção trata-se de Ombudsmen de tipo organizacional. Não obstante, como se refere no próximo capítulo, a falta de regulamentação na matéria deixa o escopo de atuação dos Ouvidores

sem clara definição, e assim as Ouvidorias têm assumido algumas funções que, na realidade, resultam mais típicas dos Ombudsmen industriais dos setores regulados pela sua agência.

QUADRO 5. Tipos de Ombudsman

<i>Características</i>	<i>Países</i>
Ombudsman Clássico	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De todo o Governo, ou área temática ▪ Indicação e nomeação: Poder Legislativo ▪ Parte em processos administrativos e judiciais 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Países escandinavos. União Europeia e seus países membros ▪ Países hispânicos da América do Sul ▪ Korea, Tailândia, Hong Kong, Filipinas, Indonésia, Índia, Pakistan e países asiáticos em geral.
Ombudsman Setorial (Industry Ombudsman)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De setor ou indústria ▪ Como instância de reclamações dos serviços regulados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Austrália, Canadá, África do Sul ▪ Brasil?
Ombudsman Organizacional	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De uma única instituição ▪ Dentro da agência, mas “no canto” ▪ Reclamações, identificação de problemas e de melhoras na gestão 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estados Unidos e Canadá, para instituições privadas e públicas ▪ Brasil, a nível federal, estadual e municipal

II.3. OS OMBUDSMEN DAS AGÊNCIAS

Nos termos e tipologias da seção anterior, para o controle cidadão do Estado, o Brasil escolheu modelo de Ombudsman organizacional, denominando a esta figura como Ouvidoria. Baixo esta forma, as Ouvidorias têm se expandido nas distintas áreas administrativas, instituições e empresas públicas, nos Estados, Municípios e na União. Inclusive, a figura do Ouvidor se está generalizando nas empresas privadas. Depois de avaliar as experiências internacionais, pode-se afirmar que o desenvolvimento da Ouvidoria/Ombudsman no Brasil está entre o mais rápido crescimento e maior extensão no mundo.

No âmbito privado, ou de empresas públicas de serviços domiciliários, a figura do Ouvidor, suas funções e funcionamento, é essencialmente similar aos Ombudsmen organizacionais de outros países como Estados Unidos ou Canadá.

No âmbito público, a figura reflete a opção do país por uma descentralização das funções dos Ombudsmen clássicos de outros países. Com similares funções e princípios de atuação que os Ombudsmen dos países de Europa, América Latina ou Ásia, no caso dos Ouvidores do Brasil, o controle cívico (o exercício da *Ombudsmanship*) se localiza numa única organização, ainda que com especialização temática e/ou geográfica. O Brasil tomou opção pela especialização e descentralização das funções próprias do Ombudsman.

No caso das Agências Regulatórias, as particularidades que caracterizam aos Ouvidores em relação aos Ombudsmen públicos internacionais são as seguintes:

- Exclusividade. Atuam unicamente frente a ações, omissões, ou má administração de um único organismo³, a partir de reclamações ou por iniciativa própria. As funções típicas do Ombudsman Clássico são cumpridas em forma descentralizada pelos Ouvidores de cada instituição no caso das Agências do Brasil.
- Parte da organização. Não são ramos administrativos de um Ouvidor ou órgão de controle central. Pertencem à estrutura administrativa das Agências, não tem dependência funcional ou administrativa com outros entes de controle da União, ou com a Ouvidoria Geral da União.
- Independência. Além de formar parte da organização do ente que controlam, as Ouvidorias atuam com independência e sua existência, assim como a nomeação do Ouvidor, são impostos à Agência desde sua criação. O nível mais alto da Ouvidoria é o próprio Ouvidor, que somente responde ou rende contas ao Presidente ou ao Ministério. As Ouvidorias não são produto de uma decisão gerencial ou de management das Agências. Esta é a principal diferença com os Ouvidores organizacionais privados, que são produto de decisões da direção da empresa, que parte do convencimento que são ferramenta válida para melhorar a gestão da empresa, e assim seus resultados.

As Ouvidorias pertencem então à tipologia dos Ombudsmen organizacionais, ainda que se observe que possuem algumas particularidades que, como poderá se observar nos capítulos seguintes, podem dever-se em grande parte a seu ainda incipiente desenvolvimento e a alguns claros vazios legais.

³ De fato, os Ouvidores das Agências atendem também reclamações aos prestadores sob a regulação das Agências (ver Capítulo IV)

III. COMPETÊNCIAS E PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO

Neste capítulo se analisam aspectos vinculados à definição de funções, objetivos e princípios éticos ou de conduta dos Ombudsmen e Ouvidorias, conforme a suas normas de criação, regulamentos e regimentos internos. Assim mesmo, apresentam-se as limitações à atuação dos Ombudsmen internacionais, criadas a fim de proteger a responsabilidade primária que lhes atribui a legislação.

III.1. DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Em todos os casos, pela natureza da figura, a função principal dos Ombudsmen das experiências internacionais costuma compreender dois aspectos principais: i) a defesa de interesses, direitos e liberdades dos cidadãos ou usuários diante do acionar (ou falta de acionar) do Estado, e ii) o controle da atuação do Estado ou suas instituições conforme os princípios e procedimentos legislados.

Se bem que no caso dos Ombudsmen clássicos a definição da missão pode ser mais geral, fazendo ênfase nos direitos básicos ou humanos dos cidadãos, em todos os casos trata-se de proteger às pessoas em sua relação com o Estado. Alguns exemplos de competências:

- *“Proteção e defesa dos direitos fundamentais e as liberdades públicas dos cidadãos. Além do mais controla que a Administração pública atue conforme ao disposto ao artigo 103.1 da Constituição, ou seja, que sirva aos interesses gerais com objetividade e que atue com os princípios”* indicados na Constituição. (El Defensor del Pueblo, Espanha)
- *“Proteção e restauração dos direitos humanos e liberdades fundamentais das violações da Administração central, as instituições públicas ou seus funcionários”* (Human Rights Defender of the Republic of Armenia, Armênia)
- *“O Provedor de Justiça é uma entidade cujo poder essencial é o de assinalar e promover a superação e correção das deficiências que afetem direitos fundamentais dos cidadãos perante os poderes públicos, visando o aperfeiçoamento da ação administrativa”*. (Provedor de Justiça, Portugal)

Quando se observam mais em detalhe a regulamentação destas competências e a atribuição de responsabilidades e funções aos Ombudsmen internacionais, qualquer seja seu tipo, se identificam algumas questões comuns fundamentais que podem ser comparadas com a situação das Ouvidorias das Agências e que se consideram pendentes em sua regulamentação. Estas questões determinam essencialmente os casos em que poderia atuar:

- O foco principal é a atenção das reclamações e o atendimento das pessoas como usuários ou cidadãos.

Por exemplo, Public Services Ombudsman for Wales (Gales, UK) destaca que seu “**rol primário**” é receber e processar as reclamações das pessoas que sofreram danos ou injustiças pela má administração ou falhas de serviços prestados.

- Além do mencionado no item anterior, sempre destaca-se o conceito da proatividade nas recomendações do Ombudsman: **por iniciativa própria**, procuram melhoras na organização, indústria ou Estado, segundo o que corresponda.

A Taxpayer Advocate Service (USA), Ombudsman da agência de impostos dos EUA, admite que, como sua *mission statement* estabelece que “como organização independente dentro da IRS, ajuda aos contribuintes a resolver problemas dentro da agência e recomenda mudanças para prever futuros problemas”, então significa que o Ombudsman deve tentar reparar as falhas sistemáticas dentro da agência e suas regulamentações.

- No caso de Ombudsmen organizacionais, o atendimento se limita às reclamações vinculadas unicamente com o organismo a quem pertencem os Ombudsmen, o que inclui a seu pessoal, funcionários e diretivos, e empresas contratadas para terceirizações quando atuam como agente ou colaborador da instituição.

O Ombudsman da Food and Drug Administration (FDA) dos EUA informa que serve como “recurso para indivíduos e empresas quando experimentam problemas com o processo regulatório ou com a aplicação das políticas ou procedimentos da FDA”.

No mesmo sentido, a Office of Ombuds and Open Government da South Florida Water Management District “responde consultas e reclamações **contra somente** a South Florida Water Management District”

- As reclamações não se limitam unicamente a atender reclamações surgidas a partir de **ações** administrativas do Estado ou seus organismos que afetem **diretamente** ao reclamante. Outras questões também atendidas podem ser:
 - Questionamentos gerais ou específicos a algumas das **Políticas** definidas pela intuição
 - Descumprimentos nos **processos administrativos** para a tomada de decisões do Estado ou alguns de seus organismos.
 - **Consultas somente informativas** sobre a natureza, funções, procedimentos, resultados e dados gerais das instituições do Estado.
 - **Omissões** do Estado ou do ente público no cumprimento de suas funções ou seus processos.

Como exemplo deste último item podemos mencionar o *Defensor del Pueblo de la Nación* (Argentina), cuja missão está instituída pela Constituição Nacional:

*“Sua missão é a defesa e proteção dos direitos humanos e demais direitos, garantias e interesses tutelados nesta Constituição e nas leis, ante **atos**,*

atos ou omissões da Administração; e o controle do exercício das funções administrativas públicas”

A função de servir como fonte de consulta das regulamentações da instituição pode ter especial importância nos Ombudsman das agências regulatórias. Na explicação ao público das responsabilidades do Ombudsman do Air Resources Board, da California Environmental Protection Agency (USA), indica-se que:

“O Ombudsman é onde pequenas e grandes empresas, associações de comércio, e indivíduos procuram assistência em todos os aspectos do processo regulatório:

- promover a compreensão do sistema de gestão da qualidade do ar na Califórnia;
- servir como guia nas regulações e regras de qualidade de ar; e
- assistir as pequenas empresas no cumprimento das regulações.”

Também, a Office of Ombuds and Open Government da South Florida Water Management District (EUA) entende que “adicionalmente, a função do Ombudsman é ajudar aos cidadãos a entender as políticas, práticas e programas da Autoridade regulatória e promover a interação entre seu pessoal e os cidadãos para resolver disputas amavelmente.”

No caso das Ouvidorias das Agências reguladoras, se apresentam alguns exemplos de definição de funções e competências:

QUADRO 6. Contrastes na Definição de Funções: Competências das Ouvidorias das Agências

<i>Ouvidoria / Agência</i>	<i>Competências</i>
▪ ANATEL	▪ Compete ao Ouvidor produzir, semestralmente, ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência (Regulamento ANT)
▪ ANTT, ANTAQ e ANCINE	São atribuições do Ouvidor: I – receber pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações afetos à respectiva Agência, e responder diretamente aos interessados; II – produzir semestralmente, ou quando a Diretoria da Agência julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades.(Lei No 10.233, e Decreto Nº 4.121/ 2002)
▪ ANAC	Em relação ao Ouvidor a lei de criação da ANAC afirma ser de sua competência : I- receber pedidos de informação, esclarecimentos, reclamações, denúncias e sugestões, respondendo diretamente aos interessados; II- planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da Ouvidoria, encaminhando providências, relatórios e apreciações objeto de sua atuação; III- produzir, quando oportuno, apreciações sobre a atuação da ANAC, e, semestralmente, relatório circunstanciado de suas atividades, encaminhando-o à Diretoria, à Corregedoria, à Auditoria, ao Conselho Consultivo e ao Ministro de Estado da Defesa. (lei de criação da ANAC)

Em contraste com a experiência internacional, se observa que:

- A definição da missão dos Ouvidores reconhece funções muito similares aos Ombudsmen avaliados, inclusive distinguindo i) atendimento de reclamações e ii) a apresentação de avaliações sobre as Agências, se bem que no caso dos Ombudsman de outros países a ênfase parece estar mais nas propostas de melhoras que na crítica da atuação passada.

No caso das Ouvidorias das Agências no Brasil, em relação à experiência internacional, observamos que a descrição das funções atribuídas poderia ser mais completa ou explícita na legislação de sua criação ou em sua regulamentação. Suas funções somente se compreendem adequadamente no contexto do desenvolvimento geral da figura da Ouvidoria no Brasil, ainda que não existam uma lei marco ou

regime geral das Ouvidorias a nível federal. Observa-se que no detalhe de questões em que pode intervir o Ouvidor (ações, omissões, políticas do ente, consultas informativas), a legislação internacional é mais explícita, com uma mais exata e completa definição do escopo das funções e do marco de atuação do Ombudsman.

Esta diferença, mais formal que de fundo, pode dar lugar a interpretações incorretas das competências da Ouvidoria, como se interpreta no capítulo seguinte que acontece com o assunto das reclamações dos usuários às empresas reguladas pelas Agências.

- De todos os modos, nas definições das funções parecem ser tidos objetivos similares aos Ombudsmen internacionais. Estas definições se comparam com o visto anteriormente para os Ombudsmen de outros países e para a generalidade dos casos avaliadas neste estudo. O Ouvidor, assim como os Ombudsmen, é o responsável pelo atendimento aos cidadãos afetados pela atuação das Agências. Ademais, mesmos não estando tão claro nas bases legais, os Ouvidores admitem que se exige proatividade em suas tarefas e que têm a obrigação de apresentar relatórios periódicos sobre a gestão da instituição.

A maior diferença entre os Ombudsmen e os Ouvidores das agências regulatórias se encontra no escopo de suas competências. No resto do mundo, está claro que os Ombudsmen organizacionais atendem reclamações vinculadas exclusivamente com a Agência a que pertencem. Por outro lado, para algumas agências regulatórias federais, as Ouvidorias também são as responsáveis pela atenção das reclamações dos usuários às empresas reguladas. Nestes casos, as Ouvidorias das agências intervêm diretamente no sistema de controle dos serviços públicos, além de sua função de defesa do cidadão diante de uma ação do Estado (a Agência).

Observa-se também que, como os Ombudsmen de agências regulatórias, os Ouvidores poderiam funcionar também como fonte de informação ao público sobre a regulação setorial.

III.2. PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO

Os princípios de atuação dos ombudsmen são uns dos principais temas de estudo relacionados aos Ombudsmen. Eles marcam os parâmetros de sua conduta. O ombudsman pode compartilhar em algum aspecto seus objetivos com outras áreas da organização ou Estado ao que pertencem, mas o que distingue especialmente a esta figura é a forma de cumprir com este objetivo, no que os princípios éticos resultam determinantes.

Os princípios éticos, ou de conduta, dos Ombudsmen resultam determinantes para a definição dos demais aspectos da figura. Todas as características organizacionais do Ombudsman dependem, ou diretamente se definem em função destes princípios. Sua localização no organograma da instituição ou agência, sua independência administrativa e financeira, assim com as normas de nomeação e mandato do Ombudsman, estão destinados em todos os casos a tentar garantir seus princípios de atuação.

III.2.a. Princípios gerais da figura do Ombudsman

Atualmente, nos Ombudsmen governamentais e de organizações internacionais se encontram os seguintes princípios que regulam sua atuação:

1. Independência. O Ombudsman é independente em estrutura, função e recursos no mais alto nível possível dentro da organização.
2. Imparcialidade. O Ombudsman, como figura neutral, deve permanecer imparcial e não tomar posição entre as partes. O Ombudsman deve evitar envolver-se em qualquer situação que poderia criar conflito de interesse.
3. Confidencialidade. O Ombudsman deve manter todas as comunicações com aqueles que procuram sua assistência na mais estrita confidencialidade. Suas comunicações não deveriam ser reveladas sem autorização dos usuários, com a única exceção da possibilidade de um risco iminente de sério dano.

Além destes três princípios básicos, se reconhece um quarto grupo de princípios vinculados à forma de realizar seus procedimentos:

4. Informalidade e outros princípios que devem ditar seus processos. O Ombudsman, como recurso informal na estrutura organizativa, não participa em nenhum procedimento decisório, administrativo, de gestão o de adjudicação, nem decide sobre os assuntos atendidos ou força o atendimento de suas recomendações. O Ombudsman deve desempenhar-se de forma que sua atuação gere respeito e confiança, e seja acessível por todos os potenciais reclamantes.

QUADRO 7. A Informalidade como Princípio de Atuação dos Ombudsmen: o caso do Provedor de Justiça de Portugal

“O Provedor de Justiça **não tem, contudo, competência para** anular, revogar ou modificar os atos dos poderes públicos e a sua intervenção não suspende o decurso de quaisquer prazos”

“A sua **atuação informal privilegia a mediação** juntos dos poderes públicos em causa na obtenção célere da solução legal ou justa.”

“O Provedor de Justiça pode dirigir **recomendações** aos órgãos competentes com vista à correção de atos ilegais ou injustos ou à melhoria dos serviços públicos.”

“O Provedor de Justiça não pode revogar ou substituir as decisões das entidades públicas. A sua especificidade reside precisamente nessa **ausência de poderes decisórios vinculativos.**”

Com alguns matizes menores, estes princípios resultam comuns nas propostas e recomendações das distintas associações nacionais e internacionais de Ombudsman. Entre outras, poder mencionar-se, o Código de Ética da IOA e os Governmental Ombudsman Standards da USOA.

Existe tal consenso em relação a estes princípios de ação que eles têm sido adotados pela generalidade dos Ombudsmen no âmbito internacional. Por exemplo, os seguintes quadros detalham os princípios do Ombudsman das Nações Unidas e da Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) nos EUA.

QUADRO 8. Princípios de Conduta do Ombudsman das Nações Unidas

“O Ombudsman se ajusta às normas estritas de **independência e confidencialidade**”.

“Os princípios básicos pelos quais se rege o trabalho do Ombudsman são:

Confidencialidade. O Ombudsman não matem arquivos dos casos para as Nações Unidas ou outra entidade. Não revela informação sobre casos particulares nem sobre as visitas que recebe de funcionários e não pode ser obrigado a declarar sobre os problemas que designaram sua atenção. (A única exceção a esse princípio é o caso em que o Ombudsman considere que existe perigo iminente de que se produzam danos graves)

Imparcialidade. O Ombudsman não se pronuncia a favor de nenhuma das partes nos conflitos atendidos. Não adota decisões, não estabelece ou modifica políticas e não impõe medidas. O Ombudsman examina e avalia cada uma das situações de maneira objetiva e trata a todas as partes por igual.

Neutralidade. A função atribuída ao Ombudsman consiste em servir como intermediário neutral. A nomeação do Ombudsman por período não renovável de cinco anos é competência do Secretário Geral. Uma vez finalizado seu mandato, não pode ocupar nenhum outro cargo no sistema das Nações Unidas. O Ombudsman não representa a nenhuma área da Organização, já seja funcionário, membro da administração ou qualquer outra parte (incluídos governos e instituições). O Ombudsman é defensor da equidade.”

QUADRO 9. Princípios de Conduta na Missão do Ombudsman da Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) nos EUA

O Ombudsman tem como missão:

- **Independência, neutralidade e confidencialidade.** “Ser uma recurso e interface **independente, neutral e confidencial** para a indústria bancária e o público em geral”.
- **Imparcialidade e Prazos.** “Facilitar a resolução de problemas e reclamações de maneira justa e imparcial, e nos menores prazos possíveis”.
- **Proatividade.** “Promover mudanças positivas na FDIC”

III.2.b. Princípios que distinguem o Ombudsman Organizacional

Como uma tipologia especial, os Ombudsmen organizacionais têm alguns princípios próprios como mecanismo independente, confidencial, neutral e informal de resolução de disputa para uma **instituição específica**. Os princípios éticos deste mecanismo (independência, neutralidade, etc.) distinguem a estes Ombudsmen de outras ferramentas de controle, como mediadores e arbitragens; quanto que sua atuação para uma única instituição o faz diferente de outros tipos de Ombudsman.

Na avaliação dos princípios, normas e parâmetros de conduta a que estão sujeitos os Ombudsman organizacionais, se observa que os princípios gerais, vistos na seção III.2.a, também são de aplicação generalizada neste caso. A independência, confidencialidade e neutralidade são comuns a todos os Ombudsmen, ainda que existam questões especiais que se verificam em outros aspectos, vinculados basicamente com o processo e atitude do Ombudsman frente às eventuais reclamações.

Em primeiro lugar, exigem-se que os Ombudsmen organizacionais sejam proativos. Têm que estar atentos permanentemente a tudo o que aconteça em sua organização, especialmente em relação a seus procedimentos decisórios, a fim de determinar oportunidades de melhoras e possíveis condutas incorretas e má administração. Nos documentos e regulamentações dos Ombudsmen é comum encontrar frases tais como que o Ombudsman deve ser “fator de mudança”⁴ da organização. A proatividade implica que os Ombudsmen não têm que atuar unicamente em resposta a uma reclamação ou consulta.

As atividades ordinárias do Ombudsman têm que estar compostas pela organização e participação em reuniões e entrevistas entre as diversas áreas da instituição, a coleta constante de informação, a formação e estudo nos assuntos atendidos por sua agência e na administração e controle de entes públicos, e análises de recomendações de cursos alternativos de ação. Além de que a gestão da organização cumpra com os requisitos formais e comuns esperados, o Ombudsman também deve estar atento a promover a transparência dos processos de decisão de sua agência, visando a publicidade de todos os atos executivos.

Outro aspecto em que as regulamentações dos Ombudsmen fazem ênfases é nos tempos de resolução das reclamações e consultas. O Ombudsman deve procurar dar sua resposta ou alcançar a solução ao conflito no tempo mais abreviado possível. Para esse fim, é importante que o Ombudsman tenha conhecimento e experiência em técnicas de resolução de conflito. No caso em que a reclamação requer investigações ou trabalhos maiores, e se o considera apropriado, o Ombudsman poderá determinar resultados preliminares que pareçam razoáveis e que permitam continuar suas tarefas para depois dar respostas definitivas com a justificação pertinente.

A vantagem que pode ter o Ombudsman organizacional em relação a outros tipos de Ombudsman, é sua proximidade e efetividade à organização que deve controlar. A priori, esta especialização deve dar ao Ombudsman organizacional maior capacidade para dar respostas fundamentadas e resolver os conflitos em tempos mais breves. Com este fim, o

⁴ Como o caso da Office of the Ombudsman, da Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), nos Estados Unidos

Ombudsman é quem deveria estar melhor informado dentro da organização acerca do funcionamento integral de todas suas áreas e as legislações que regulam seu acionar.

Por último, deve destacar-se que com o desenvolvimento dos Ombudsmen, observa-se geralmente claras tendências em relação a seus princípios de atuação:

- adotam explicitamente princípios,
- estes são publicados para consideração expressa dos possíveis interessados
- os relatórios, indicadores de desempenho, tem em conta o comportamento dos Ombudsman em seu cumprimento destes indicadores
- as queixas e solicitações de melhoras organizacionais se fundamentam na necessidades de garantir que os Ombudsman possam ser conduzidos segundo estes critérios de ação.

III.2.c. Princípios de atuação das Ouvidorias

A comparação destes princípios observada no âmbito internacional com a experiência das Ouvidorias no Brasil mostra coincidências, assim como algumas deficiências no caso local. Os princípios ou critérios de ação estabelecidos para os Ouvidores, quando se contrapõem com o observado no âmbito internacional, não resultam tão claros e são menos explícitos.

Princípios básicos regulados para os Ouvidores das agências regulatórias podem encontrar-se em:

- Autonomia e independência. A lei de criação da Agência definirá as atribuições do Ouvidor, assegurando-lhe **autonomia e independência** de atuação e condição plena para desempenho de suas atividades. (Lei 9.986/2000, Art. 11⁵)

E nas normas particulares de algumas das Agências Reguladoras podem mencionar-se:

- Independência:
 - O Ouvidor atuará com independência, não tendo vinculação hierárquica com o Conselho Diretor ou seus integrantes. (Art. 53 Regulamento da ANATEL, Decreto N° 2.338/1997)
 - A Ouvidoria atuará com independência (Art. 25 do Regulamento da ANVISA, Decreto No 3.029/1999).
 - Atuar com independência na produção de apreciações sobre a atuação da ANAC (29

⁵ A Lei dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências.

- Confidencialidade:
 - O Ouvidor deverá manter em sigilo as informações que tenham caráter reservado. (Art. 51 Regulamento da ANATEL, Decreto Nº 2.338/1997)
 - A Ouvidoria manterá o sigilo da fonte e a proteção do denunciante, quando for o caso. (Art. 27 do Regulamento da ANVISA, Decreto No 3.029/1999)
 - A Ouvidoria manterá sigilo da fonte e a proteção do denunciante, quando for o caso (ANAC, Decreto Nº 5.731/2006).

Como se observa, a determinação dos princípios não é tão exaustiva, e também não está sistematizada no mesmo corpo normativo relativo às agências reguladoras ou as suas Ouvidorias. As Ouvidorias das agências também não podem encontrar um amplo marco de antecedentes normativos que estruture seu acionar, além de considerações da literatura jurídica, as recomendações de associações e as diretrizes da Ouvidoria Geral da União.

No Decreto Nº 5.683/2006, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, existem indicações tendentes a instaurar na União um perfil de Ouvidor proativo e fator de mudança e melhora de sua organização. Indica-se que o Ouvidor Geral deve “identificar e sugerir padrões de excelência das atividades de ouvidoria do Poder Executivo Federal”, e “propor a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público”

A Constituição, se bem contempla a utilização de Ouvidorias nos Ministérios Públicos e na Justiça, não fixa princípios de atuação. Indica que as Ouvidorias devem “receber reclamações e denúncias de qualquer interessado” (Art. 130-A., § 5º).

No Banco Central, mesmo esta entidade não se encontrando especificamente dentro do marco legal e institucional das agências reguladoras federais⁶, nos parâmetros de funcionamento de sua Ouvidoria também se indica que esta deve responder “**no menor prazo possível** com clareza e objetividade”.

Igualmente a casos internacionais, as entidades de segundo escalão do Brasil realizam aportes para guiar o acionar de seus associados. No Decálogo da ABO podem encontrar-se algumas diretrizes que promovem princípios de atuação das Ouvidorias/Ombudsman similares aos vistos internacionalmente:

- “Manter o sigilo exigido. O segredo deve ser mantido na sua relativa necessidade e na sua compulsória solenidade, não obstante os fatos que demandem investigações terem vez ou outra suas repercussões sensacionalistas e dramáticas, quase ao sabor do conhecimento de todos. Nos seus transes mais graves, deve o Ouvidor manter sua discrição, sua sobriedade, evitando que suas declarações sejam transformadas em ruidosos pronunciamentos e nocivas repercussões.”

⁶ Se bem comparte com as agências seu caráter de organismo autônomo e sua função de regulação e controle setorial.

- “Não aceitar a intromissão de ninguém. Não permitir a intromissão ou a insinuação de ninguém, seja autoridade ou não, na tentativa de deformar sua conduta ou dirigir o resultado para um caminho diverso das suas legítimas e reais conclusões, para não trair o interesse da sociedade e os objetivos da justiça.”

Respeito ao princípio de independência, também pode aditar-se que nos Estatutos da Associação Nacional de Ouvidores Públicos (ANOP), entre as finalidades desta Associação, está a “defesa de sua independência” (Art. 3, Estatuto da ANOP).

Além das normas existentes e dos valores promovidos pelas associações setoriais, na Câmara dos Deputados do Brasil se está tratando os projetos de Lei⁷ para a regulamentação da atividade de Ouvidor. O projeto No. 342/ 2007 em sua versão original não contemplava a introdução de princípios éticos para a Ouvidoria. No entanto, na avaliação do projeto da Comissão de Defesa do Consumidor, coincidentemente com o vazio identificado anteriormente neste aspecto, se concluiu que “é relevante definir as diretrizes gerais da atividade de ouvidoria e a competência para sua certificação; as atividades básicas, formas de atuação, prerrogativas e mandato do ouvidor; outras providências harmonizadoras das disposições fundamentais da matéria.”

Esta recomendação da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados delineou nova versão do projeto de lei. Na proposta se verifica a imposição de distintos princípios éticos ao Ouvidor, já seja privado ou público, incluindo as agências autônomas da União:

- O Ouvidor deve garantir “o sigilo de identidade, quando assim solicitado” (Art. 4º)
- Espera-se uma atitude proativa do Ouvidor quando se exige que deva “agir preventivamente, identificando eventuais pontos de conflitos, propor soluções e introduzir modificações nos procedimentos internos, conforme sua competência, com vistas à melhoria da qualidade dos serviços (Art. 4º)
- A atividade do Ouvidor “deve ser pautada pelos seguintes valores: ética, comprometimento com os objetivos da ouvidoria, imparcialidade, responsabilidade (perante a sociedade, a organização e o comunicante), integridade, respeito, cortesia e eficácia.” (§ 1, Art. 4º)
- O exercício da função de ouvidor “será personalizada, autônoma e independente, assegurando o livre trânsito pelos diversos setores da organização, sempre que na busca pela solução de problemas ou conflitos sob competência da ouvidoria;” (§ 1, Art. 4º)

No entanto as diretrizes encontradas neste projeto, a prática normativa local não parece seguir as estipulações da prática internacional. Em outros países, se estabelecem expressamente em capítulos especiais das normas de sua criação ou de seus regimentos internos, os princípios éticos dos Ombudsmen, os que depois são publicados aos eventuais reclamantes. Além de ser um dos aspectos que definem a figura do Ombudsman, a definição clara de um grupo de princípios éticos que regulem sua atuação, junto a seu

⁷ Do Dep. Sérgio Barradas Carneiro

publicidade, encorajem ao público à utilização desta figura para a resolução de conflitos e realização de reclamações.

Em favor desta situação, deve se destacar que no Brasil a figura do Ouvidor/Ombudsman ainda é recente e se está trabalhando para desenvolver a figura. Isto é especialmente válido em particular para as agências reguladoras. Citando a Carta de São Paulo da ANOP, “a cultura de Ouvidorias Públicas no país encontra-se em formação, num processo que revela a diversidade de concepções e possibilidades institucionais, criadas sem um formato uniforme, quer seja do ponto de vista do papel, da missão, da inserção institucional, das prerrogativas, das atribuições e da estrutura” (ANOP, 2006).

III.3. O QUE NÃO É O OMBUDSMAN

Na observação das funções atribuídas ou de escopo de atuação dos Ombudsmen dos casos de outros países, chama a atenção notavelmente que se menciona em quase todos os casos os limites que existem a seu acionar.

Com frases como “o que não é”, “assuntos que não pode tratar”, “o Ombudsman não intervém nos seguintes casos” ou “o que não podemos fazer”, nos brochures, apresentações, páginas webs, relatórios aos usuários, e demais canais de comunicação, os Ombudsman informam quais são as questões que ficam fora de seu escopo.

QUADRO 10. Exemplo de Definição do que Ombudsman não pode fazer: Ombudsman da NASA

<i>The Ombuds will:</i>	<i>The Ombuds will not:</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Listen with an open mind ▪ Work with you to identify options for resolution and the pros and cons of each ▪ Facilitate discussion between individuals ▪ Refer to formal resource if appropriate ▪ Share general demographic and issue trends with management ▪ Act as a change agent ▪ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Serve as formal notice to the Center or Agency ▪ Replace or supersede formal resources or policy ▪ Conduct formal investigation ▪ Serve as an advocate for any individual ▪ Break confidentiality unless... ▪ Keep records ▪

Em relação ao conteúdo destas limitações, ou do que “não poder fazer” o Ombudsman, se encontram alguns itens em comum:

- Não toma posição por alguma das partes, ou é advogado de alguma destas. O Ombudsman mantém posição neutral.

- Não toma decisões de gestão. Não pode forçar à agência ou seu pessoal a implementar recomendações, e também não determina a culpabilidade ou inocência de alguém acusado de conduta incorreta. O Ombudsman é mecanismo **informal** de resolução de disputas
- Não intervém em casos que já estejam em andamento de processos judiciais ou de arbitragem.
- Não elabora relatórios ou outros documentos por solicitação do management da agência para ajudar ou dar suporte técnico a suas decisões. O Ombudsman não reporta às gerências ou outras áreas distintas a quem realiza sua nomeação.
- Não tem registros de suas atuações onde se possa identificar os sujeitos que originaram a reclamação. O Ombudsman não é o órgão de recepção formal das comunicações à agência.
- Não participam em assuntos do pessoal da agência ou vinculados a recursos humanos, ou de reclamações de provedores da agência, ou de conflitos entre indivíduos nos que não exista reclamações contra a agência.

A questão das funções que o ombudsman organizacional não deveria realizar é objeto de discussão entre os profissionais e os estudos do setor. Sempre o objetivo é não entrar em conflito com outras áreas ou funções de controle organizacional ou de atendimento a usuários, ou com os mesmos princípios de atuação do Ombudsman. A partir desta discussão, existe um crescente consenso sobre as limitações que deveria ter o Ombudsman que está composto basicamente por os itens da listagem anterior⁸.

Se bem que, a primeira vista, estas definições parecem ser uma restrição aos poderes do Ombudsman, a proibição de realizar certos atos ou tratar alguns assuntos está pensada, na realidade, com objeto de proteger o verdadeiro rol do Ombudsman. Por exemplo, se o Ombudsman puder realizar tarefas de colaboração ou suporte para as decisões das gerências técnicas da agência, logo se dificultaria sua habilidade como avaliador do desempenho ou do devido processo dessa área da agência ou de seu pessoal, e se veria afetada a independência de sua opinião. Limitam-se as atividades e assuntos que pode tratar o Ombudsman com objeto de manter seus princípios de atuação e fortalecer ao Ombudsman no desenvolvimento das atividades que sim estão dentro de seu escopo, evitando possíveis conflitos de interesse.

Por estes motivos é que o próprio Ombudsman é quem se preocupa majoritariamente em destacar e comunicar suas limitações. O que está protegendo é sua capacidade de realizar a função para o qual foi criado nos termos que foram indicados.

Em conclusão, no âmbito internacional, a correta definição do que pode e não poder fazer o Ouvidor fortalece sua figura e desenvolvimento, ao proteger seus princípios de sua atuação, que são em definitiva a característica distintiva do Ombudsman. Sem uma correta e completa definição, e limitação, do escopo de atuação do Ombudsman, sua capacidade de aportar melhoras à organização pode ver-se seriamente limitada.

⁸ Ver, por exemplo, Rowe (1995)

QUADRO 11. Exemplo de Definição do que Ombudsman não pode fazer: Fari Practices Commision, Industry Ombudsman for the Workplace Safety and Insurance Board (Canada)

We can:

-
- receive, investigate and make recommendations about current complaints of alleged WSIB unfair practices
 - identify system-wide trends, policy matters, and systemic issues and recommend system-wide improvements to WSIB services
 - issue reports on our activities.

We cannot:

-
- make, change or overturn decisions of the WSIB
 - make, change or set aside a law or policy
 - advise on an issue under appeal or involving a right of appeal
 - address Human Resources issues for WSIB staff...investigate complaints about other organizations...

IV. RECLAMAÇÕES E ATENDIMENTO A USUÁRIOS DO SERVIÇO REGULADO

Neste Capítulo se descrevem os modelos alternativos da experiência internacional para a delegação das funções de atendimento aos usuários dos serviços regulados. Como destacou-se em capítulos anteriores, ao contrário que em algumas Ouvidorias das Agências Regulatórias, na experiência internacional o Ombudsman das agências do Estado não tem como função o atendimento aos usuários dos serviços sob regulação destas Agências, esta função é exercida por outras dependências internas da Agência, ou por ombudsmen industriais ou do setor.

IV.1. RECLAMAÇÕES NA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Na experiência internacional se observa uma clara distinção entre: i) o controle do funcionamento e desempenho da agência governamental por meio do acesso direto dos cidadãos (Ombudsman); e ii) a atenção às reclamações feitas pelos usuários contra as empresas prestadoras de serviços públicos sob regulação das Agências.

Para a segunda destas funções, a recepção e atendimento das reclamações e consultas dos usuários dos serviços sob regulação, no âmbito internacional se observam dois modelos alternativos:

1. Área técnica específica dentro do órgão regulador
2. Existência de Ombudsman “do setor”, ou dos serviços (não “do regulador”)

IV.1.a. Área técnica específica dentro do órgão regulador

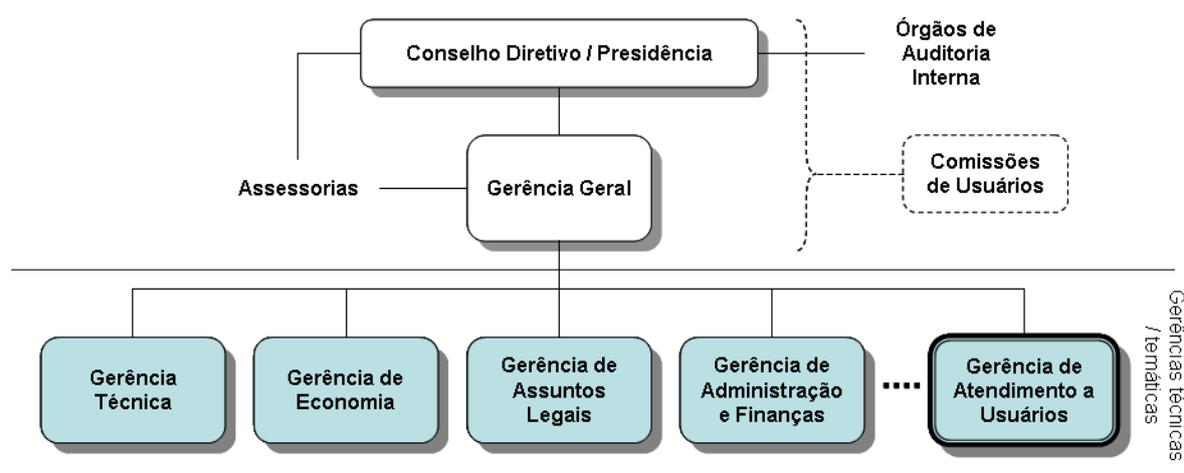
O modelo de atendimento mais difundido é a criação, junto com a Agência Reguladora, de uma Gerência ou área técnica interna dedicada especialmente a estes assuntos. Este modelo está amplamente generalizado em toda América Latina e o Caribe, tanto em agências federais como estaduais, já sejam reguladoras multi-setoriais ou de um único setor. Alguns exemplos são:

- ERAS (Ente Regulador de Agua y Saneamiento), Argentina. O ERAS é o organismo regulador dos serviços de saneamento na Área Metropolitana da Cidade de Buenos Aires, cuja titularidade corresponde à Nação. Entre as cinco Gerências técnicas dependentes da Gerência Geral do ERAS, se encontra a Gerência de Atención al Usuario (de Atendimento ao Usuário). Esta Gerência tem o mesmo nível hierárquico que as Gerências de Economia e de Assuntos Jurídicos, por exemplo.
- SISS (Superintendência de Serviços Sanitários), Chile. A agência reguladora de serviços de saneamento em Chile está estruturada em três Divisões, além de outras

unidades administrativas, de controle interno e de estudos. A área específica que deve atender as reclamações contra as empresas do setor e a Divisão de Fiscalização e suas Oficinas Regionais.

Nestes casos, o atendimento a usuários se resolve dentro de estruturas organizações que respondem ao seguinte diagrama geral:

GRÁFICO 2. Atendimento aos Usuários dos Serviços Públicos a través de Gerência/Área técnica de Agência Reguladora



As gerências, chefaturas ou áreas técnicas de atendimento a usuários das agências reguladoras de outros países são as dependências administrativas das agências regulatórias criadas especialmente para exercer as funções destas agências vinculadas com a recepção e tratamento das reclamações dos usuários pelos serviços prestados pelas empresas reguladas.

Em todos os casos internacionais avaliados, é parte das responsabilidades das Agências Reguladoras controlar que as empresas de serviços públicos respondam adequadamente, e em tempo e forma, às reclamações de seus usuários. Por exemplo, na lei de criação da Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), do Uruguai, determina que, entre outras funções, deve “receber, instruir e resolver em via administrativa as denúncias e reclamações dos usuários e consumidores respeito aos serviços compreendidos dentro de sua competência que não tenham sido atendidos pelos prestadores”. (art. 14, Ley N° 17.598).

Em resposta a estas funções, a leis de criação das Agências, ou seus regulamentos, estabelecem no organograma das agências a existência de dependências em sua estrutura organizacional como as já indicadas. Estas dependências são as que administram os canais especiais de atendimento para os usuários que não estejam conformes com o resolvido ou com o atendimento recebido das empresas.

Na generalidade dos casos, as Agências Reguladoras recebem reclamações somente se anteriormente tenham sido apresentadas ante o prestador. As Agências participam como

segunda instância do reclamo. Seguindo com o exemplo do ERAS, seu regulamento indica que as reclamações à Gerência de Atendimento a Usuários devem anteriormente ser tratadas “em primeira instância diretamente ante o Concessionário”. Os usuários, para ser atendidos pelo ERAS, devem detalhar constância ou o número de trâmite ante o Concessionário. De igual modo, no caso da Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), de Uruguai, a Comissão Diretiva resolveu que “a denúncia ou reclamação se apresentaram em primeiro lugar ante a empresa prestadora do serviço, seguindo os procedimentos que essa empresa tenha previstos” (art. 1, Resolução 18/2004). Também, de conformidade com a Lei 142 de 1994, em Colômbia, para a Superintendencia de Servicios Públicos (SSP) “as queixas, reclamações e recursos dos usuários dos serviços públicos domiciliários relacionados com a prestação do serviço ou execução do contrato de condições uniformes, devem ser apresentados em primeiro lugar ante a empresa prestadora do serviço”.

As Gerências, Departamentos, Divisões ou áreas administrativas das Agências, como responsável principal do atendimento aos usuários, intervêm também na formulação e desenho de distintas regulações aprovadas pelas Agências relacionadas com:

- Regulamento Geral dos Usuários dos Serviços (que regula as condições gerais de relacionamento entre usuários e prestadores, assim como seus direitos e obrigações)
- Fixação de prazos, processos, formas e vias de resposta nos que as empresas devem dar resposta aos usuários.
- Conteúdos e oportunidade das publicidades dos prestadores.
- Informação e conteúdos que os prestadores devem disponibilizar nas faturas.
- Aprovação de sanções aos prestadores.

Em conclusão, no âmbito internacional, as áreas de atendimento a usuários são parte fundamental do processo regulatório setorial, participando em forma direta na regulação e controle dos serviços sob regulação de Agência. Estas áreas cumprem com algumas das funções atribuídas a suas Agências e, em conseqüência, formam parte integral de sua estrutura, dependendo funcionalmente da chefatura ou gerência general. Não se trata de estruturas que atuam sob princípios de independência respeito do Conselho Diretivo das Agências; sim são independentes, na mesma maneira que o resto da Agência, do sujeito de seu controle (os prestadores). Não existe necessidade de independência orçamentária ou funcional destas áreas com os órgãos de administração da Agência porque não está entre suas funções o controle da mesma agência.

Conseqüente com as funções atribuídas, deferentes às dos Ouvidores ou Ombudsman organizacionais, os responsáveis destas áreas têm um perfil profissional especialmente técnico. Os chefes ou gerentes destas áreas nas agências regulatórias podem ser engenheiros ou licenciados em administração de empresas, com experiência e conhecimentos acadêmicos específicos no setor ou na operação dos serviços sob regulação. Por outra parte, no caso dos Ombudsmen organizacionais das agências reguladoras, trata-se sobretudo de advogados ou expertos em administração pública.

O perfil profissional está determinado então pelo tipo de responsabilidades delegadas: O Gerente de Atendimento a Usuários atende reclamações e consultas pela prestação de serviços regulados, e o Ombudsman organizacional atende reclamações e consultas pela atuação e funcionamento de uma agência do estado (que, coincidentemente, regula a prestação de serviços públicos operados por outras entidades ou empresas)

As funções típicas do Ombudsman, que são cumpridas pelos Ouvidores nas Agências Reguladoras no Brasil, internacionalmente são realizadas geralmente em forma centralizada pelo Ombudsman clássico do país, estado ou município, ainda que se verifiquem casos de Ombudsman organizacionais em agências reguladoras (ver exemplos em QUADRO 4. Ombudsmen de Agências Reguladoras). Além que não existam Ombudsman dentro das Agências, estas não escapam aos mecanismos de controle que se aplicam em cada país:

- Ombudsmen Clássicos. Estes Ombudsmen, que foram definidos em QUADRO 5. Tipos de Ombudsman, têm, em todos os casos vistos, incumbência sobre as Agências Reguladoras, como entidades do Estado. Os Ombudsmen recebem reclamações vinculadas ao acionar das Agências Reguladoras nos países de Europa e América Latina onde predominam este tipo de Ombudsmen. Neste contexto, a figura do Ouvidor em cada órgão governamental, incluindo as agências reguladoras, se entende melhor como uma descentralização da figura tradicional do Ombudsman.

Nos países de América Latina, os motivos que mais comumente originam a intervenção dos Ombudsmen clássicos vinculados às Agências Reguladoras são as negociações contratuais com os Concessionários, os procedimentos para estudar e aprovar os aumentos tarifários e a realização de Audiências Públicas nos casos que a lei o requer.

Em seu Relatório de Atividades de 2008, o New York City Public Advocate (Ombudsman da cidade) informa que recebeu o seguinte número de reclamações contra instituições de controle e regulação: 209 contra a Metropolitan Transportation Authority, 246 contra o Department of Transportation, 251 contra o Department of Consumer Affairs, e 37 contra a Taxi & Limousine Commission.

- Controle Interno. Dentro das estruturas das Agências Reguladoras se observa a existência de outros mecanismos de controle clássicos que, ainda que atuem segundo princípios da Ouvidoria e não estão estruturados para receber reclamações de cidadãos, realizam também certos controles de legalidade e de aspectos financeiros, como Auditorias ou Controlarias Internas. Estes mecanismos também não têm nenhuma função vinculada ao atendimento das reclamações dos usuários pelos serviços prestados pelos concessionários.

IV.1.b. Ombudsman Setorial

A outra opção para o atendimento das reclamações de usuários é a criação de Ombudsmen Industriais. Este é uma entidade especial, distinta do regulador, cuja criação está

unicamente destinada ao atendimento de usuários de uma indústria ou setor de serviços públicos. Sua missão é ser um mecanismo imparcial de resolução de disputas entre usuários e empresas.

As reclamações atendidas são as mesmas que no caso anterior: queixas e consultas pela prestação realizada por empresas do setor. Também está previsto que em primeira instância tem que “dar oportunidade” à empresa de responder à reclamação. Por isso, as reclamações são aceitas somente i) se não se está conforme com a resposta do prestador; ou ii) se o prestador não respondeu oportunamente à reclamação.

Como se descrevem os mesmos Ombudsman Industriais em Nova Zelândia e Austrália, são entidades independentes das empresas operadoras e também do governo. Tentam ser órgãos que equilibrem todas as partes que participam nos serviços públicos: usuários, governos e empresas. No Public Transport Ombudsman de Victoria, Austrália, por exemplo, o conselho diretivo está integrado por representantes das três partes.

Esta alternativa para o atendimento a usuários existem em países que aplicam modelos institucionais para os serviços públicos distintos aos existentes no Brasil e outros países da América Latina e da Europa, onde as funções de regulação, prestação e formulação de políticas são atribuídas a três entidades distintas, respectivamente: agência reguladora, operadores públicos ou privados, e governo central (Ministérios). Em países da Oceania, a regulação está a cargo de áreas funcionais dos Ministérios do Estado, que não são autônomas do governo central. Neste contexto, com objeto de ter uma instância objetiva e independente para dar resposta aos usuários, se criam os Ombudsmen dos distintos setores.

Neste novo mecanismo, se atendem somente as reclamações de “empresas membro”. As empresas devem concordar participar nesta segunda instância de reclamações. As empresas aceitam integrar o Ombudsman e se obrigam a cumprir com as condições que impõe sua participação.

Em comparação do primeiro modelo visto de atendimento a usuários, estes Ombudsmen Industriais são mecanismos integrais de resolução de disputas. Em seus procedimentos e esquemas de ação, estes Ombudsmen têm previsto a realização de reuniões entre as partes do conflito, empresa e usuários. Trata-se de “conferências de conciliação”, onde se tenta encontrar soluções acordadas; de outro modo, é o Ombudsman quem decide. A solução ou decisão final do Ombudsman Industrial sobre o reclamo inclui a possibilidade de fixar sanções. Este Ombudsman tem a faculdade de aplicar sanções ao controlado (empresa de serviços públicos). O seguinte exemplo, do Public Transport Ombudsman de Victoria, Austrália, é extraído de suas Guias internas de atuação:

QUADRO 12. Possíveis Sanções de um Ombudsman Industrial: Public Transport Ombudsman de Victoria, Australia

A Decisão do Ombudsman pode tomar alguma das seguintes formas:

- | | |
|--|--|
| ▪ Pagamento de compensação ao Reclamante | ▪ Reparar ou remediar danos causados à propriedade do Reclamante |
| ▪ Prover serviço de transporte público ao Reclamante | ▪ Emendar um registro ou informação |
| ▪ Emendar ou não impor uma tarifa por serviço | ▪ Realizar ou não realizar alguma ação |

Observe-se que no caso destes Ombudsmen, eles poder decidir e aplicar uma sanção. No modelo anterior, a sanção não poder ser decidida pela própria área de atendimento a usuários, se não que corresponde a uma decisão da mais alta direção da Agência. Esta também é uma diferença com as outras classes de Ombudsman: os Ombudsmen Clássicos e os Organizacionais não podem impor sanções aos organismos que controlam.

Por outra parte, os Ombudsmen Industriais não atuam de ofício ou por iniciativa própria. Além da denominação do Ombudsman, esta figura é mais um mecanismo de arbitragem que, tentando ser neutral, tratam conflitos e levam a uma conclusão, que pode implicar sanções à empresa. Se parecem mais aos Tribunais do Consumidor existentes em alguns países da América Latina, que requerem de adesão das empresas. Ademais, sua atividade somente se inicia por solicitação dos usuários, não desenvolvem estudos e recomendações gerais para a melhora no desempenho e funcionamento das entidades sob seu controle, função bem própria dos Ombudsmen Organizacionais.

As ações da regulação setorial, ou bem de organismos de definição de políticas do setor, estão também fora do escopo de atuação do Ombudsman. Em este aspecto, são similares às Gerências Técnicas responsáveis do Atendimento aos Usuários que integram as Agências e não avaliam seu desempenho.

IV.2. PRÁTICA DAS OUVIDORIAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Na prática das Ouvidorias das Agências Reguladoras no Brasil se observam claras discrepâncias no exercício das funções mencionadas ao início da seção anterior, de i) o controle do funcionamento e o desempenho da agência governamental por meio do acesso direto dos cidadãos (Ombudsman); e de ii) a atenção à reclamações feitas pelos usuários dos serviços públicos sob regulação das Agências.

Em algumas das Agências que contam com Ouvidorias, estas assumem ambas as funções. São o controle cidadão do bom funcionamento e desempenho da Agência, e também são quem recebem reclamações de usuários das empresas reguladas pelas Agências. Atuam em parte como Ombudsman organizacional e em parte como instancia de reclamo de usuários de serviços públicos. Esta situação se observa atualmente na ANEEL, ANTT e ANTAQ;

nas demais as Ouvidorias se comportam exclusivamente como Ombudsman de sua organização (a Agência), segundo se detalha no seguinte quadro:

QUADRO 13. Presencia de Ouvidorias e Funções nas Agências Reguladoras

<i>Agência</i>	<i>Presencia de Ouvidoria</i>	<i>Reclamações e controle das ações da Agência Reguladora</i>	<i>Reclamações de usuários contra as empresas reguladas</i>
1. ANA (Agência Nacional de Águas)			
2. ANAC (Agência de Aviação Civil)	✓	✓	
3. ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações)	✓	✓	
4. ANCINE (Agência Nacional de Cinema)	✓	✓	
5. ANEEL (Agência Nac. de Energia Elétrica)	✓	✓	✓
6. ANP (Agência Nac. do Petróleo, Gás Natural e Bicomustível)	✓	✓	
7. ANS (Agência Nac. de Saúde)	✓	✓	
8. ANTAQ (Agência Nac. de Transportes Aquaviários)	✓	✓	✓
9. ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres)	✓	✓	✓
10. ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária)	✓	✓	

Esta dualidade de funções em algumas Ouvidorias não parece fundamentar-se nas leis de criação das Agências ou suas regulamentações. Mais bem resulta da prática e regulamentos internos das Agências, ainda que também depende do entendimento do Ouvidor vigente de seu rol na Agência. Em comparação com a prática internacional, se observa um déficit normativo geral ou particular das Agências para o funcionamento das Ouvidorias, o que pareceria ser motivo de diferentes interpretações sobre as funções que deveria assumir cada Ouvidoria em suas Agências.

A diferenciação entre ambas as funções está bem entendida no caso da ANAC. Em sua estrutura, a ANAC distingue:

- **Gerência Técnica de Relacionamento com Usuários (GETRU)**, para receber todas as manifestações sobre os serviços prestados pelos entes regulados pela ANAC, especialmente aqueles relativos às empresas aéreas.
- **Ouvidoria**, para atender as solicitações, reclamações, denúncias, pedidos de informação ou elogios sobre os serviços prestados pela ANAC e seus agentes.

É evidente que se trata de duas funções distintas, que podem distinguir-se claramente segundo ensina a experiências em outros países e em algumas agências locais, e que requer cada uma de distintas disponibilidades de recursos, princípios de atuação, poderes, e perfil dos responsáveis máximos. O quadro seguinte ilustra algumas das particularidades mais significativas:

QUADRO 14. Diferencias entre as Funções de Atendimento às Reclamações por Serviços das Empresas Prestadoras e às Reclamações à Agência Reguladora

<i>Reclamações por Serviços das Empresas Prestadoras</i>	<i>Reclamações à Agência Reguladora</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O sujeito que faz o reclamo é exclusivamente o usuário do serviço, ou entidades representativas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Podem receber reclamações de empresas, usuários (ou entidades representativas) e cidadãos em geral
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Requer independência do prestador, que é o sujeito de controle 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Requer atuar com independência da direção da Agência, porque é esta quem está sujeita a seu controle
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participa diretamente na função regulatória e de controle do Estado sobre os serviços públicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participa somente em forma indireta na função regulatória do Estado, somente na medida em que influi no bom desempenho regulador da Agência
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controla sucessos vinculados com a operação e a comercialização dos serviços sob regulação: perfil profissional mais vinculado a operação dos serviços 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controla o cumprimento de processos e princípios legais da Agência: perfil profissional vinculada às questões legais e de administração pública.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumpre parte das funções atribuídas à Agência, assim que depende funcionalmente dos órgãos gerencias da Agência. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não cumpre funções atribuídas à Agência, senão que controla que a Agência (suas distintas áreas) as cumpra.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os recursos humanos e matérias que devem destinar-se a esta função dependem do tamanho e as características do mercado em que atuam as empresas reguladas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os recursos para assumir esta função se relacionam com as atividades, escopo de atuação e envergadura do regulador.

*Reclamações por Serviços das Empresas
Prestadoras*

- Implica a participação na formulação de regulações na matéria e em processos de sanções ao sujeito de controle (empresa regulada).

Reclamações à Agência Reguladora

- Não regula como deve funcionar seu sujeito de controle (Agência) e suas ações não são parte de nenhum processo de sanções.

Como pode concluir-se no esquema anterior, a atribuição de ambas as funções a uma mesma figura (a Ouvidoria) pode resultar em situações de conflitos e de incompatibilidade de recursos que afetaram, portanto, ao fim primário do Ouvidor, que é ser a via que tem os cidadãos para proteger-se do mau funcionamento e desempenho da Agência. Quanto mais cumpra funções de atendimento a reclamações contra os prestadores, menos será então o “Ouvidor da Agência”. Seus serviços poderiam ser de utilidade para o serviço e para a sociedade em geral, mas sua denominação e origem não se corresponderiam já com suas funções.

Os conflitos de interesse poderiam surgir, por exemplo, caso de formular e decidir regulações e sanções às empresas em matéria de atendimento aos usuários, quando o Ouvidor deveria trabalhar em conjunto com áreas técnicas e diretivas da Agência, e tomar responsabilidades em algumas das funções atribuídas à Agência. No momento de exercer sua outra função, mais inerente a sua figura, de Ombudsman Organizacional da Agência, ele se vê impossibilitado então de atuar com os princípios de independência e neutralidade que deveriam distinguir seu comportamento. Todas as áreas e assuntos em que o Ouvidor deveria estar intervindo para cumprir funções vinculadas ao atendimento de reclamações às empresas, depois ficariam em consequência sem o controle cidadão próprio de sua figura, ao menos nos termos esperados.

Por outra parte, a natureza da figura da Ouvidoria é mecanismo de controle social “dentro da organização”, uma descentralização do Ombudsman Clássico com objeto de fortalecer suas capacidades a partir de sua especialização e cercania com o sujeito controlado. No caso de ter funções de controle sobre empresas prestadoras, este mecanismo (a Ouvidoria) estaria fora das organizações que deveria controlar (os prestadores), perdendo-se assim os supostos benefícios da descentralização do Ombudsman em seu formato tradicional.

Outra questão é que quem assume a função de receber e resolver as reclamações contra as empresas prestadoras dentro da Agência Reguladora, não requer para seu cumprimento ser “independente”, “autônomo”, ou ter orçamentos separados da Agência e seus órgãos diretivos. Ao contrário, deveria ser funcional às diretrizes da Agência e trabalhar em conjunto com as demais áreas técnicas. Neste contexto, perde sentido a defesa da independência da Ouvidoria se a quem controla é às empresas prestadoras (e não à Agência).

Tem que ficar claro que a Ouvidoria deve ser um mecanismo para a melhora da gestão e resultados da Agência Reguladora, não para a melhora da gestão dos serviços regulados. Ela pode ser parte na melhora nos serviços providos pelas empresas, mais somente em forma indireta, se alcança a converter-se num fator de melhora da Agência e assim, indiretamente, de suas regulações e dos serviços recebidos pelos usuários.

IV.3. PROPOSTA DA ANOP

Conscientes da problemática indicada na seção anterior sobre a atribuição às Ouvidorias de funções de atendimento de reclamações aos prestadores, a Associação Nacional de Ouvidores Públicos (ANOP) realizou algumas considerações ao Projeto de Lei N° 2633 de 2003, sobre as Agências Reguladoras da União.

Entre outros temas, a ANOP sugere modificações no Projeto porque neste se confunde o escopo das atribuições das Ouvidorias. A ANOP justifica as mudanças propostas opinando que:

- “Dentro das reais atribuições [das Ouvidorias das Agências] encontram-se aquelas de receber críticas, elogios e sugestões da sociedade **quanto à atuação da Agência e não dos prestadores de serviço**. Não se confunde [a Ouvidoria] com um balcão de reclamação.
- “Quanto ao atendimento aos usuários para solução dos conflitos contra os prestadores de serviço, é proposta, ao final, a previsão textual de que cada Agência contará com uma unidade responsável por esta atribuição, não se confundindo com a Ouvidoria”

As considerações anteriores da ANOP são conseqüentes com a opinião que tem em quanto ao perfil dos Ouvidores:

- “Assim também, é proposta a exclusão de requerer-se que os ouvidores possuam ‘notório conhecimento em regulação de setores econômicos ou no campo de atividade da Agência Reguladora’, pois a atuação dos mesmos como já afirmada anteriormente, está na defesa e promoção dos interesses da cidadania na face à atuação da Agência e não meramente técnica do setor”

Portanto, ademais desta modificação no perfil requerido, a proposta da ANOP inclui uma cláusula para a criação, em cada Agência Reguladora, de departamento especializado, distinto à Ouvidoria, cuja função seja precisamente o atendimento aos usuários.

Cabe destacar que, além desta posição da ANOP, entre os Ouvidores das Agências não existe atualmente um consenso geral sobre o assunto. De todos os modos, recomenda-se, de acordo ao mencionado neste capítulo, que as considerações e cláusulas introduzidas pela ANOP sejam tidas em conta tal como têm sido apresentadas no documento da associação⁹.

Desta forma, se delimitaria adequadamente o escopo de atuação das Ouvidorias, criando-se as condições legais básicas para que os Ouvidores possam potencializar suas capacidades como mecanismos de controle social de uma instituição do Estado (a Agência Reguladora). Os novos (ou já existentes como no caso do ANAC) departamentos técnicos das Agências atenderiam às reclamações contra as empresas, formando parte assim do esquema regulatório e de controle direto das empresas prestadoras de serviços públicos.

⁹ ANOP, “Considerações dos Ouvidores das Agências Reguladoras sobre o Projeto de Lei N° 2633 de 2003”.

As Ouvidorias sim participariam no processo de reclamações aos prestadores em caso de que os usuários não estejam conformes com a resposta dada pelo Departamento de Atendimento a Usuários da Agência Reguladora, numa espécie de “terceira instância”. Se o Departamento de Atendimento a Usuários da Agência não atende, ou os faz inadequadamente, seja em tempo ou forma, o usuário tem o recurso de acudir à Ouvidoria para deixar sua queixa contra este Departamento. A Ouvidoria sim poderia atuar nesta ocasião porque o reclamo do usuário já é contra um órgão da Agência. Assim, as ações da Agência na área de atendimento a usuário também estariam sob o controle cidadão da Ouvidoria.

V. BASES PARA ASSEGURAR OS PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO

Neste capítulo são avaliados os aspectos destinados a garantir o cumprimento dos princípios de atuação dos Ouvidores/Ombudsmen organizacionais à luz da experiência internacional. Estes são: suas formas de nomeação e mandato, a organização do Ombudsman, e seus deveres e faculdades dentro da Agência.

V.1. INDICAÇÃO, MANDATO E RECONDUÇÃO

Uma das maneiras de assegurar a independência do Ombudsman em relação a quem deve controlar é através da forma de indicação de seu responsável máximo.

A tabela seguinte se apresenta a efeitos da comparação das Ouvidorias com as experiências internacionais descritas nas seções seguintes deste Capítulo.

QUADRO 15. Mandato, Recondução e Critério de Indicação nas Ouvidorias das Agências Reguladoras

<i>Agência do Ouvidor</i>	<i>Indicação</i>	<i>Mandato (anos)</i>	<i>Recondução (uma)</i>
▪ ANAC	Presidência	2	✓
▪ ANATEL	Presidência	2	✓
▪ ANEEL	Presidência (é um dos Diretores)	4	✓
▪ ANS	Presidência, por nomeação do Ministério de Saúde	2	✓
▪ ANTAQ	Presidência	3	✓
▪ ANTT	Presidência	3	✓
▪ ANVISA	Presidência, por nomeação do Ministério de Saúde	2	✓

Considera-se que as Ouvidorias reúnem em forma descentralizada as funcionalidades de um Ombudsman Clássico para uma única instituição, então podemos ter uma diferença significativa com o que acontece no âmbito internacional em matéria de indicação.

As experiências vistas mostram que a responsabilidade pela nomeação do Ombudsman recai no Poder Legislativo. A figura se entende assim como parte do sistema de contrapesos dos poderes do governo. Segundo a composição partidária do Congresso, a indicação então passa por uma seleção do Ombudsman negociada em alguma medida.

Conseqüente com o avaliado anteriormente, o mandato nos Ombudsmen internacionais se prolonga por um prazo similar ao que duram as autoridades nacionais, estaduais ou municipais em seus cargos eletivos. Portanto, podem durar até 5 ou 6 anos, o que se contrapõe com os Ouvidores das Agências, com mandatos entre 2 e 3 anos, com a exceção da ANEEL (4).

Aplicando a lição internacional neste assunto, a duração do Ouvidor em seu cargo poderia ser similar ao mandato dos Diretores em suas Agências. Esta solução somente seria congruente em caso que se opte também por atribuir a indicação ao Congresso Nacional. Nesta situação, o Executivo escolhe os diretores de suas Agências, e o Congresso, em contrapartida, indica o Ouvidor que controlará suas ações e gestão por todo o tempo que exercerem seus cargos.

A respeito da recondução, os Ombudsmen têm iguais ou maiores restrições que os Ouvidores, já que como máximo podem aceder a um período adicional. As limitações mais estritas para recondução se entendem melhor ao considerar que os prazos dos mandatos dos Ombudsmen podem até duplicar aos dos Ouvidores.

QUADRO 16. Indicação, Mandato e Recondução em Ombudsmen Internacionais

<i>Ombudsman</i>	<i>Indicação</i>	<i>Mandato (anos)</i>	<i>Recondução</i>
▪ <i>Alberta Ombudsman (Canadá)</i>	Assembléia Legislativa	5	Sim
▪ <i>Defensor del Pueblo de la Nación (Argentina)</i>	Congresso Nacional	5	Sim, só uma vez
▪ <i>Defensor del Pueblo (Bolívia)</i>	Congresso Nacional	5	Sim, só uma vez
▪ <i>Human Rights Defender of the Republic of Armenia (Armênia)</i>	Assembléia Nacional	6	-
▪ <i>Wafaqi Mohtasib (Pakistan)</i>	Presidente	4	Não
▪ <i>Defensor del Pueblo (Espanha)</i>	Cortes Gerais	5	-

<i>Ombudsman</i>	<i>Indicação</i>	<i>Mandato (anos)</i>	<i>Recondução</i>
▪ ONU	Secretário Geral, prévia consulta com staff	5	Não
▪ <i>Ombudsman for Estate Agents (Reino Unido)</i>	Diretoria da <i>National Association of Estate Agents (NAEA)</i>	3-5	Sim
▪ Provedor de Justiça (Portugal)	Assembléia da República	4	Sim, só uma vez
▪ Defensor do Povo Europeu	Parlamento Europeu	5	Sim

V.2. OMBUDSMEN ORGANIZACIONAIS

No caso dos Ombudsmen organizacionais privados, sua criação se origina numa decisão da gerência de sua organização. Estes Ombudsmen não são produto de uma política de seus acionistas ou proprietários para o controle da gestão, como poderia interpretar-se no caso dos Ombudsmen das instituições públicas. Neste caso, a criação de Ombudsman na organização parte de reconhecer que a figura pode converter-se em uma ferramenta efetiva para alcançar melhoras comprováveis da gestão e dos resultados gerais de organização.

Como se observa na experiência internacional, na maior parte dos casos se trata de entidades cujo perfil público representa um de seus principais ativos, como bancos, universidades, empresas de serviços públicos e jornais. Como mecanismo de atendimento de reclamações e de resolução de disputas, o Ombudsman permite melhor aproximação a seus usuários/clientes, e conhecimento e adaptação da empresa às condutas e interesses destes, pelo que são facilmente aceitos e o seu trabalho reconhecido pelas áreas gerenciais.

A situação das organizações públicas resulta similar. Ou a existência do Ombudsman é parte de uma política da gestão da organização, ou está contemplado o uso da figura nas regulamentações setoriais ou da administração pública geral, mas é a direção da empresa ou instituição do Estado que tem a obrigação de levar-la à prática. Este último caso é, por exemplo, o de

“(4)(a) O Conselho Diretivo da empresa distrital está autorizado a empregar um diretor executivo, **um ombudsman**, e engenheiros e outros profissionais e assistentes como considere necessário”... (Section 373.079, Florida Statutes)

Por estes motivos, nos Ombudsmen Organizacionais, tanto no âmbito privado como no público, é normal observar que a indicação recai na mesma alta direção da organização. E sua permanência no cargo também é faculdade da mesma alta direção que indica ao Ombudsman. Se bem que em todos os casos, alinhado a uma definição de um verdadeiro

Ombudsman, se procura assegurar sua independência, a nomeação de Ombudsmen de entidades privadas tem essas características particulares.

Algumas destas características claramente não resultam aplicáveis ou recomendáveis para o caso das Ouvidorias nas agências reguladoras federais do Brasil, na medida em que se os entende como Ombudsmen federais descentralizados para entes públicos. Não obstante, é destacável o perfil técnico e os requisitos profissionais que se espera que devam cumprir os funcionários selecionados como Ombudsman, especialmente no setor privado.

Estas entidades colocam maior ênfase nos antecedentes de trabalho e acadêmicos que poderiam ocupar o cargo de Ombudsman. Em comparação com o Ombudsman Clássico, trata-se de um cargo menos político, inclusive para agências e outros organismos públicos, que permite recorrer em consequência a uma variedade de corpos técnicos mais amplo. No estudo dos perfis profissionais destes Ombudsmen, no caso de órgãos públicos, pode se concluir que se privilegiam profissionais das áreas do direito especializados em administração pública ou mesmo especialistas em comunicações social com formação ou antecedentes em mecanismos de resolução de disputas. Os entes privados mencionam mais um perfil técnico associado à área ou indústria da empresa, e podem utilizar para esse cargo, em forma temporária, empregados com uma larga trajetória na firma que se destaquem por seu bom trato e transparência.

Alinhado a especialização requerida pelas organizações que têm adotado a figura do Ombudsman, se reconhece no exterior, em países onde a figura do Ombudsman Organizacional se encontra mais desenvolvida, como nos Estados Unidos ou Canadá, um campo ou carreira profissional específicos para os Ombudsmen de organizações. Conseqüentemente, existem associações profissionais, eventos, cursos e publicações destinados especialmente a esta especialização. Esta é uma diferença significativa com o Ombudsman Clássico, cuja indicação ao cargo corresponde mais aos mecanismos políticos próprios de cada país que aos antecedentes profissionais dos candidatos.

V.3. DOCUMENTOS DO OMBUDSMAN

O produto mais visível da atuação de Ombudsman/Ouvidor é seu relatório periódico de atividades. Na experiência internacional, o relatório do Ombudsman é o meio formal pelo qual apresenta os resultados de seu trabalho e da publicidade de suas recomendações e os problemas que identificou na gestão da organização.

Nos relatórios vistos podem encontrar-se algumas similaridades quanto aos conteúdos, entre os que podem ser mencionados:

- Principais assuntos tratados e recomendações de melhora
- Exemplos paradigmáticos de casos de reclamações atendidas
- Contatos mantidos com pessoal ou áreas da Agência e organismos exteriores
- Estatísticas e análises de atendimento segundo:
 - Assuntos tratados

- Tipo de contato: consulta, reclamação, sugestão, etc.
- Resolução com êxito ou não da reclamação / consulta
- Motivos das reclamações e consultas
- Entrevistas, eventos, contatos e visitas de campo
- Avance de atividades e documentos elaborados no período para a melhora da gestão do Ombudsman (novos canais de atendimento, códigos de conduta, publicidade, etc.).
- Programa/plano de atividades para o próximo período

QUADRO 17. Conteúdos do Relatório 2008 do Ombudsman Europeu

1. Seleção (detalhe) de casos em 2008
2. Estatísticas de reclamações e investigações realizadas
3. Detalhe das atuações do Ombudsman em resposta às reclamações feitas
4. Resultado das atuações do Ombudsman. Estatísticas de atuações segundo: reclamações solucionadas, identificação de problemas, etc.
5. A que áreas/organismos foram dirigidas as reclamações
6. Quais são as reclamações recebidas (motivo da reclamação)
7. Qual é a origem geográfica das reclamações

A periodicidade de apresentação dos relatórios é variável segundo cada Ombudsman; podem ser quadrimestrais, semestrais ou anuais. Em todos os casos, se assegura a disponibilidade para todo o público interessado.

QUADRO 18. Conteúdo do Relatório 2007-2008 do University Ombudsman da George Mason University (Estados Unidos)

1. Introdução: o que é o University Ombudsman e suas funções, e sobre os conteúdos do Relatório
2. Análise e estatística de quem reclamou ao University Ombudsman, segundo:
 - Gênero e Etnia
 - Carreira
 - Status na Universidade
 - Referência (quem indicou ao Ombudsman)
 - Natureza dos casos tratados
3. Tendências detectadas no período
4. Recomendações de melhora da gestão

Os Ombudsmen também produzem por sua conta outros documentos que se vinculam aos modos de atender as reclamações, consultas e demais contatos dos cidadãos, e a dar publicidade das formas de atendimento.

Em primeiro lugar, é usual encontrar que os Ombudsmen elaboram “Códigos de Conduta”, “Guias de Procedimento”, “Termos de Referência” ou similares, de sua repartição. Eles contêm diretrizes, princípios e objetivos que o Ombudsman se auto-impõe. Algumas das características que se observam nestes documentos:

- Em sua totalidade, ou em parte, é objeto de atualização e revisão constante.
- Contém elementos comuns com princípios e guias de atuação de organismos internacionais de Ombudsman.
- São colocados a disposição do público. Seu objeto principal parece ser encorajar, converter-se num elemento de confiança, para facilitar o acesso do público ao Ombudsman.

Os Ombudsmen também elaboram *brochures*, folhetos, e mantêm sites web que informam ao público da possibilidade de aceder a seus serviços e os canais abertos. Em todos os casos, se tenta dar aos usuários a maior facilidade para apresentar reclamações. Os Ombudsmen mostram nestes documentos a acessibilidade a seus serviços:

- Indicam a gratuidade da reclamação, consulta ou sugestão. Contatar ao Ombudsman e levar adiante uma reclamação não tem custo para o usuário

- Informam sobre os múltiplos canais possíveis de acesso, incluindo telefone, escritórios descentralizados, e correio postal e eletrônico.
- Se bem que, em alguns casos, o Ombudsman também elaboram formulários de apresentação de reclamações e consultas, destaca-se a informalidade dos meios possíveis de apresentação. Não se exige nenhuma ou pouca documentação no momento da reclamação. Geralmente, somente se solicita apresentação da fatura dos serviços no caso em que a reclamação seja do tipo comercial.

V.4. NECESSIDADE DE SUSTENTO LEGAL

Como se mencionou anteriormente para distintos aspectos, como os princípios éticos e a definição de funções, se observa que nas experiências internacionais existe um maior sustento legal para a atuação dos Ombudsmen em relação às Ouvidorias das Agências Reguladoras.

O marco legal básico das Ouvidorias das Agências está composto, no melhor dos casos, por:

1. Lei de Criação da Agência. Contempla a criação da Ouvidoria limitando-se a mencionar suas funções básicas e dispor sobre a indicação e mandato do Ouvidor.
2. Cargos do Ouvidor. Indica-se a criação de cargos, indica unicamente o nível hierárquico dentro da escala de funcionários da União do Ouvidor e seu auxiliares.
3. Regulamentação. Quando não se limita a repetir o estabelecido pela lei de criação, adita somente alguns detalhes como a falta de vinculação hierárquica com o Conselho Diretor. Para todas as Ouvidorias, também a Lei nº 9.986 assegura sua “autonomia e independência de atuação e condição plena para desempenho de suas atividades”, art. 11.

Em comparação às experiências internacionais, se observa que a deficiência se dá em dois âmbitos:

1. Marco geral. No Brasil, as Ouvidorias das Agências não podem apoiar-se numa legislação geral que regule seu funcionamento. Não existe atualmente um marco regulatório para as Ouvidorias no país que dite seus princípios de atuação, limite suas funcionalidades e defina perfil do Ouvidor, entre outros assuntos.
2. Marco específico. A nível da legislação das Agências Reguladoras, ou a organização a quem pertence o Ombudsman/Ouvidor, a situação também não é comparável com a experiência internacional. O marco legal específico, regulamentos, diretivas internas ou decretos, não supre o vazio que deixa o marco geral. Em alguns casos, os Ouvidores não podem respaldar-se legalmente em suas reclamações por maior autonomia e por aceder às reuniões do Conselho e informações.

A comparação com a situação internacional pode realizar-se a partir do exemplo da USOA, que recomenda uma minuta de Lei estadual de Ombudsman com a seguinte estrutura:

QUADRO 19. Estrutura de Conteúdos Sugerida pela USOA para Leis de Ombudsman

1. Propósito / motivos
2. Denominação e definições
3. Formas de indicação e nomeação, Mandato
4. Qualificações, perfil do Ombudsman
5. Remoção
6. Organização interna do Ombudsman e recursos
7. Poderes
8. Matérias que pode e que não pode atender
9. Direitos e deveres da Agência
10. Relatórios
11. Confidencialidade e outros princípios

A existência de instrumentos jurídicos completos para a implementação e o desenvolvimento dos Ombudsmen organizacionais toma especial relevância para assegurar o cumprimento, por parte das organizações controladas, das faculdades de controle dos Ombudsmen. Por exemplo, em matéria de acesso a informações, no caso do Provedor de Justiça, Ombudsman Clássico de Portugal, seu Estatuto (Art. 21) expressa faculdade:

“No exercício das suas funções, o Provedor de Justiça tem poder para pedir informações e consultar quaisquer documentos que considere convenientes, efetuar, sem aviso prévio, visitas de inspeção a todo e qualquer setor da Administração Pública e proceder a todas as investigações e inquéritos que considere necessários.”

O acesso a informações e às reuniões do Conselho Diretivo das Agências, assim como a possibilidade de realizar inspeções *in situ* fora de Brasília, encontra-se dentro dos assuntos nos que Ouvidores têm que fazer os maiores esforços frente à direção das Agências. Não se trata de impedimentos expressos a exercer estas faculdades, senão de travas formais, como a necessidade de aprovação prévia de orçamento para mobilizações, com suas devidas argumentações, ou de autorização ou pedidos formais de acesso a reuniões ou expedientes da Agência. A falta de regulamentação desta faculdade nos marcos regulatórios coloca os Ouvidores numa posição desvantajosa frente à direção das Agências.

Em conclusão, a ausência de normas específicas e completas dos Ouvidores no Brasil, em comparação com a experiência internacional, parece colocar estes em situações que dificultam cumprir suas funções segundo os princípios exigidos de atuação para um Ombudsman, especialmente em relação a sua independência.

VI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Para os diversos assuntos estudados até aqui, se apresentam as conclusões que podem ser extraídas da experiência internacional e recomendações para sua aplicação no caso das Ouvidorias das Agências Reguladoras Federais, com fundamento nas análises dos Capítulos precedentes sobre a figura do Ombudsman.

VI.1. A FIGURA DO OMBUDSMAN E SUAS COMPETÊNCIAS

- 1) A figura análoga ao Ouvidor do Brasil no âmbito internacional é o Ombudsman. Entre os tipos de Ombudsman detectados a nível internacional, a Ouvidoria se idêntica melhor com o Ombudsman Organizacional, se bem que também se pode interpretar como Ombudsman Clássico “descentralizado”. As Ouvidorias são Ombudsman com competências unicamente sobre uma única instituição (a Agência Reguladora), à qual pertencem.
- 2) Onde podem ser encontradas as maiores experiências em modelos de Ombudsman Organizacionais é na América do Norte, tanto no âmbito público como privado (empresas, meios jornalísticos, universidades, etc.). Os Ombudsmen Clássicos têm maior presença nos países da América Latina, Caribe, e na Europa. O Ombudsman Industrial tem um desenvolvimento menor, circunscrito, sobretudo, a países da Oceania, e se assemelha mais a um tribunal arbitral onde se podem resolver os conflitos entre empresas e consumidores de serviços públicos.
- 3) No âmbito acadêmico e das associações internacionais de Ombudsman, não se observa uma presença destacada das Ouvidorias como objeto de estudo ou como participante ativo e impulsor da figura em entidades ou eventos internacionais, apesar de que a Ouvidoria constitui um dos mais destacados casos da aplicação da figura do Ombudsman.
- 4) As Ouvidorias e os Ombudsmen internacionais coincidem em reconhecer duas formas de originar seu acionar: i) recepção e tratamento de reclamações de usuários contra a Agência; e ii) realização de recomendações por iniciativa própria para a melhora na gestão pública a partir da identificação de problemáticas pontuais ou sistemáticas que afetam à Agência.
- 5) As Ouvidorias coincidem com seus análogos internacionais, nos fundamentos de sua criação. Sua missão fundamental é a proteção dos cidadãos contra a atuação do Estado. Esta “atuação do Estado” inclui fatos, atos ou omissões em matéria de definição das políticas da Agência, seus processos decisórios, suas resoluções administrativas e regulamentarias e o comportamento e ações do seu pessoal ou provedores.

- 6) Em alguns casos das Ouvidorias do Brasil, se verifica uma superposição, ou confusão, entre as funções de atendimento em segunda instância das reclamações contras as empresas prestadoras e as de atendimento de consultas, sugestões ou reclamações vinculadas estritamente com a atuação da Agência Reguladora. Estas funções deveriam ser atribuídas a órgãos diferentes para evitar conflitos de interesse e a incorreta utilização dos recursos disponíveis para a Ouvidoria.
- 7) Neste sentido, se recomenda apoiar os delineamentos e mudanças indicadas pela ANOP ao projeto de Lei de Agências Reguladoras, que incluem; i) conservar a Ouvidoria unicamente como mecanismo de controle cívico da Agência; ii) ajustar os requerimentos profissionais do perfil do Ouvidor ao real escopo de suas funções.
- 8) Para cumprir com a parte das funções da Agência Reguladora vinculadas a receber e tratar as reclamações relacionadas às empresas prestadoras, desligando assim às Ouvidorias destas competências, é conveniente assegurar-se que dentro de cada Agência exista uma área técnica a quem se atribua esta responsabilidade. Replicando o modelo de outras agências reguladoras da América e parte das Agências Reguladoras da União, a estrutura de cada agência deveria incluir uma gerência ou divisão cuja exclusiva função seja o atendimento, como segunda instância, das reclamações contra as empresas sob regulação da Agência.
- 9) No exercício de suas funções, ou na definição mesma dos elementos jurídicos de sua criação (ou contratação no caso privado), é comum observar que os Ombudsmen procuram estabelecer claramente o que não podem fazer e que assuntos não podem atender. Este tipo de definições poderia ajudar às Ouvidorias a focar mais adequadamente seus recursos e esforços, e a assegurar o cumprimento e respeito de seus princípios que de atuação, fortalecendo assim seu funcionamento e sua posição em relação à direção da Agência.
- 10) Como Ombudsman Organizacional, uma das responsabilidades básicas das Ouvidorias deveria ser a de servir como referência para a orientação a usuários, empresas e público em geral sobre atividades, regulações e processos da mesma Agência. O Ouvidor tem que ser quem melhor conheça a Agência e possa dar resposta às consultas sobre esta. Em seu funcionamento normal, é de esperar que a quantidade de consultas tratadas pelo Ouvidor seja maior que as reclamações recebidas contra a Agência.

VI.2. BASES DE ATUAÇÃO

- 11) Existe um consenso internacional em caracterizar ao Ombudsman/Ouvidor primeiramente por seus princípios de atuação. Estes marcam as particularidades desta figura com respeito a outros mecanismos de controle e subordinam seus demais aspectos (nomeação, mandato, localização no organograma, etc.). Sua relevância é tal que uma denominada Ouvidoria/Ombudsman que não possa funcionar abaixo destes princípios, não se considera propriamente uma Ouvidoria/Ombudsman.

- 12) Também existe consenso em quais deveriam ser estes princípios de atuação: independência, neutralidade e informalidade. As Ouvidorias seguem em grande medida estes mesmos princípios, se bem que, com relação a outros aspectos, as bases legais (leis, decretos, regulamentos internos) das Agências ou do Brasil em geral mostram menos clareza que legislações comparadas a de outros países, especialmente no relacionado à informalidade de sua gestão.
- 13) Todas as questões de estruturação do Ombudsman, sua nomeação, mandato, recondução e poderes, deveriam estar formuladas a fim de maximizar as possibilidades de que o Ombudsman possa cumprir com sua finalidade sob os princípios de atuação próprios da figura.
- 14) No que diz respeito aos casos internacionais, a informalidade é o critério onde as regulamentações das Ouvidorias fazem menos ênfase. A Ouvidoria não deveria ter procedimentos pré-determinados de atuação, formar parte de processos decisórios ou estudos técnicos, ser canal (recepção ou emissão) de comunicações da Agência, ou representar à Agência em nenhum âmbito. Ao mesmo tempo, a Agência não deveria restringir à Ouvidoria a atuar por vias ou procedimentos formais e pré-fixados, ou formalizar e restringir seus contatos com o pessoal da agência, o acesso a documentos e informações e as mobilizações do Ouvidor.
- 15) A Ouvidoria deve recomendar mudanças ou melhoras por meio de relatórios ou comunicações direitas com o pessoal da Agência, mas não deveria poder impor nenhuma medida. A Ouvidoria não tem mais ferramenta de *enforcement* para seus achados e recomendações que a divulgação dos resultados de sua atuação e suas opiniões.
- 16) Tenta-se facilitar, por todos os meios, o acesso dos cidadãos à possibilidade de fazer consultas e reclamações aos Ombudsmen. As Ouvidorias deveriam assegurar o acesso gratuito, sem custo para o usuário, por meio de distintos canais, e com as menores exigências possíveis quanto a formatos de apresentação (formulário) e respaldo documental da reclamação.
- 17) A definição da indicação, mandato e recondução podem vincular-se ao perfil desejado para as Ouvidorias:
 - Como mecanismo de controle das atividades das Agências, na indicação deveria considerar-se a intervenção em alguma instância do Poder Legislativo. O Ouvidor atuaria como delegado deste Poder para controlar as atuações dos Diretores das Agências, que são agentes do Poder Executivo. Na mesma linha, deveria então também outorgar-lhes iguais condições de mandato e recondução que os Diretores das Agências.
 - Como ferramenta de melhora da gestão de sua organização – a Agência Reguladora –, a indicação dos Ouvidores poderia seguir sendo do Poder Executivo. Neste caso, seu mandato poderia ser menor que o atribuído aos Diretores para assegurar seu rol permanente como fator de mudança organizacional.

- 18) Como Ombudsmen organizacionais, e tendo em conta certa definição e delimitação de funções, deve-se resgatar a ênfase no perfil profissional das experiências externas. O Estado deveria desenvolver um perfil de Ouvidor das Agências, com bases em conhecimentos, habilidades e experiência em administração do Estado, avaliação de desempenho da gestão pública, comunicação social e mecanismos de resolução de conflitos. Definido corretamente o escopo de suas funções, não existem motivos pelos quais o Ouvidor deva demonstrar ser especialista na operação técnica ou na regulação dos serviços sob a regulação da Agência.
- 19) No âmbito internacional, observa-se uma integração nacional e regional do movimento de implementação e desenvolvimento da figura do Ombudsman. Por meio do trabalho de entidades supranacionais (União Européia) e das associações de Ombudsman, os países estão avançando na unificação de critérios de atuação, de modelos de lei e regulamentação, e de diretivas e práticas de funcionamento.
- 20) Tanto Ombudsmen internacionais como as Ouvidorias têm em seu relatório periódico a mostra mais visível de atuação. Como responsável pelo atendimento das reclamações contra a organização (a Agência), os produtos de seu trabalho são diários, a partir de seus contatos com os cidadãos e o pessoal da organização para o tratamento das reclamações. O relatório apresenta o detalhe e os resultados associados a estas atividades. Mas também o Ombudsman/Ouvidor em seu relatório deve realizar sugestões de melhoras na gestão a partir de sua experiência no atendimento aos reclamantes e de sua observação particular.
- 21) Além do Relatório quadrimestral, semestral ou anual, os Ombudsmen produzem i) guias de atuação, códigos de conduta e termos de referência onde indicam as pautas de sua gestão, aderindo geralmente a princípios e melhores práticas reconhecidas internacionalmente; ii) folhetos, páginas web e outros documentos destinados a promover e facilitar o acesso do público a seus serviços, indicando canais de atenção, brindando formulários de apresentações e oferecendo garantias ao eventual reclamante.
- 22) A criação e o funcionamento dos Ombudsmen, especialmente os clássicos, está marcada por legislações e regulamentos especiais onde se resolvem todos os assuntos vinculados ao Ombudsman (funções, indicação, relatórios, princípios, poderes e deveres das partes, etc). Em contraste, na legislação das Ouvidorias das Agências existem amplos espaços para legislar ainda em certas matérias, algumas das quais estão em discussão atualmente em projetos de lei do Congresso.
- 23) Os vazios legais podem dar motivos para a falta de resultados das Ouvidorias em termos de alcançar melhores Agências Reguladoras. Na medida em que existam questões não legisladas, ou sujeitas ao arbítrio e interpretação dos diretores, podem ser criadas situações de incerteza com respeito aos deveres e direitos das partes (Ouvidor e diretores). Assim, podem surgir dificuldades em seu relacionamento e na atribuição dos recursos à Ouvidoria, e capacidades transformadoras do Ouvidor para acessar informações da Agência, assistir a reuniões do Conselho e Audiências Públicas, dar publicidade de seu relatório, etc.

- 24) No Brasil existem projetos de lei que apontam a resolver algumas das questões pleiteadas. O Projeto de Lei 2633 de 2003 de Agências Reguladoras, com as modificações sugeridas pela ANOP, e o projeto de lei de Ouvidoria, na versão última da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, avançam sobre os princípios de atuação, definição e delimitação de funções e poderes da Ouvidoria, e o perfil profissional do Ouvidor.

ANEXO A: BIBLIOGRAFIA

ANOP (2006): “Carta de São Paulo da ANOP”.

Viana, Humberto (2006): “O Ombudsman nas Instituições de Ensino”, Ouvidoria Geral do Município do Salvador, ultima atualização em 02/03/2007, disponível em http://www.ouvidoria.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=&task=doc_download&gid=11

De Oliveira, João Elias: “Ouvidoria Pública Brasileira: A Evolução de um Modelo Único”, Ouvidoria Geral do Município do Salvador, ultima atualização em 07/12/2006, disponível em: http://www.ouvidoria.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=&task=doc_download&gid=37

Associação Nacional De Ouvidores Públicos (ANOP) (2005): “Estatuto Da Associação Nacional De Ouvidores Públicos –ANOP”, <http://www.anop.com.br/docs/estatuto.pdf>

Associação Nacional De Ouvidores Públicos (ANOP): “Ouvidorias de Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal”, <http://www.anop.com.br/docs/ouvidorias.pdf>

Barbosa, F. (2004): “Ouvidorias Públicas”, Folha de Pernambuco, <http://www.abonacional.org.br/>

De Mendonça Rodrigues, A. (2002): “Palestra da Ministra Anadyr de Mendonça Rodrigues no primeiro encontro de Ouvidores de órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal”, <http://www.abonacional.org.br/>

De Oliveira, J. E.: “Cidadão on-line, e-governo, democracia@net, sociedade digital - a participação popular através da tecnologia da informação”, <http://www.abonacional.org.br/>

De Oliveira, J. E.: “Ouvidoria Pública Brasileira: A evolução de um modelo único”, <http://www.abonacional.org.br/>

Delmondes, E.: “Por que criar Ouvidorias nos Tribunais de Contas?”, Tribunais de Contas do Estado de Bahia, <http://www.abonacional.org.br/>

FDA (U.S. Food and Drug Administration) (2008): “FDA’s Office of the Ombudsman”, http://www.fda.gov/oc/ombudsman/ombudsmanbrochure_.pdf

Ferraz Pacheco, M. V.: “Os usuários dos serviços públicos e as ouvidorias”, <http://www.abonacional.org.br/>

- Galvão Martiniano Lins, Z.: “A Ouvidoria na Instituição Pública de Saúde Hospital Universitário Oswaldo Cruz”, <http://www.abonacional.org.br/>
- Gottehrer, D. M. e M. Hostina (1998): “Essential Characteristics of a Classical Ombudsman”
- Regimento Interno da Controladoria-Geral da União, Portaria No 570, de 11 de Maio de 2007, Ministro de Estado do Controle e da Transparência, http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/regimento_interno.pdf
- Hossne, D. (2005): “A importância da acurácia na Ouvidoria”, X Encontro Nacional De Ouvidores, <http://www.abonacional.org.br/>
- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (2008): “Regulação e participação social: experiências, desafios e propostas”, Programa Fortalecimento da capacidade técnica da participação social nos processos de regulação, Convênio ATN/ME-10541-BR (BR-M1035)
- International Ombudsman Association (2008): “IOA Best Practices: A Supplement to IOA’s Standards of Practice”, versão 2, Março 31
- International Ombudsman Association: “IOA Code of Ethics”, Rev 1/07
- International Ombudsman Association: “IOA Standards of Practice”, Rev 12/06
- Internacional Ombudsman Association (2008): “Journal of the Internacional Ombudsman Association”, Volume 1, número 1, 2008
- Lazzarini, M. I. (2008): “Diferentes Modelos De Participación De Los Consumidores En Agencias Regulatorias”, Programa De Fortalecimento Da Capacidade Técnica Da Participação Social Nos Processos De Regulação Convênio Atn/Me10541 Br (Brm1035), N° Términos de Referencia: TdR nº 07, Banco Interamericano De Desarrollo (Bid) e Instituto Brasileiro De Defesa Do Consumidor (Idec).
- Lobato, A.: “Considerações sobre o trabalho da ouvidoria da Universidade do Estado do Rio de Janeiro”, <http://www.abonacional.org.br/>
- Martins Pereira, R.: “A ouvidoria e o controle da gestão pública”, <http://www.abonacional.org.br/>
- Ministério da Fazenda (2009): “Breve Histórico das Ouvidorias”, Brasil
- MIT Ombuds Office (2008): “MIT Ombuds Office: Terms of Reference”, Estados Unidos
- Nacfur, A.: “A realidade de uma Ouvidoria”, <http://www.abonacional.org.br/>
- Nacfur, A. e M. Ligocki (2003): “Cliente Interno versus Cliente Externo”, <http://www.abonacional.org.br/>
- New York City Public Advocate (2008): “Improving Access to City Services. Annual Report 2008”, Estados Unidos

- OECD (2008): “Multi-level Regulatory Governance Issues: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Coherence”, Working Party on Regulatory Management and Reform, 21-22 October 2008, GOV/PGC/REG(2008)10
- Office of the Ombudsman (2003): “Public Bodies and the Citizen: The Ombudsman’s Guide to Standards of Best Practice for Public Servants”, Irlanda
- ONU (2002): “Office of the Ombudsman: appointment and terms of reference of the Ombudsman”, Nações Unidas
- Ouvidoria-Geral da União (2009): “Ouvidorias de Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal”, Controladoria-Geral da União, Brasil
- Provedor de Justiça (Portugal): “Estatuto do Provedor de Justiça”, Portugal
- Rowe, M. (1987): “In Practice. The Corporate Ombudsman: An Overview and Analysis”, *Negotiation Journal*, Abril 1987, pp. 127-140
- Rowe, M. (1995): “Options, Functions and Skills: What an organizational ombudsperson might want to know”, *Negotiation Journal*, Abril 1995, Vol. 11, No. 2, pp. 103-114, também impresso por The Ombudsman Association
- Rowe, M. (1991): “Columns. The Ombudsman’s Role in a Dispute Resolution System”, *Negotiation Journal*, Outubro 1991, pp. 353-362
- Rowe, M. (1997): “What is it like to be an organizational ombudsman?”, *Perspectives on Work*, Vol. 1 pp.60 - 63. Shackleton, J. R. (2002)
- Rowe, M. e M. Simon (2001): “A Discussion of The Effectiveness of Organizational Ombudsmen”, MIT
- Swedish Parliamentary Ombudsman: “200 years of the institution of the Ombudsman – how it all began...”, http://www.anzoa.com.au/200_years_of%20Ombudsman.pdf
- United States Ombudsman Association (USOA) (1997): “Model Ombudsman Act for State Governments”, http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/USOA_MODEL_ACT.pdf
- United States Ombudsman Association (USOA) (2003): “Governmental Ombudsman Standards”, http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/USOA_STANDARDS.pdf
- Vianna, R.: “Prática de Ouvidoria sob a ótica de Relações Públicas”, <http://www.abonacional.org.br/>
- Vismona, E. L.: “O Ouvidor no Brasil”, <http://www.abonacional.org.br/>

ANEXO B: AGENDA INTERNACIONAL DE OMBUDSMEN

Por Continentes

America:

- Alberta Ombudsman (Canada), <http://www.ombudsman.ab.ca/>
- British Columbia Ombudsman (Canada), <http://www.ombudsman.bc.ca/>
- Capítulo Chileno del Ombudsman (Chile), <http://ombudsman.cl/>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Mexico), <http://www.cndh.org.mx/>
- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (Honduras), <http://www.conadeh.hn/>
- Defensor del Pueblo (Bolivia), <http://www.defensor.gov.bo/>
- Defensor del Pueblo de la Nación (Argentina), <http://www.defensor.gov.ar/>
- Defensoría del Pueblo (Colombia), <http://www.defensoria.org.co/red/>
- Defensoría del Pueblo (Peru), <http://www.defensoria.gob.pe/>
- Defensoría del Pueblo de la República de Panamá (Panamá), <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/>
- Department of Homeland Security Citizenship and Immigration Services Ombudsman (United States of America), <http://www.dhs.gov/cisombudsman>
- King County Ombudsman, Seattle (United States of America), <http://www.kingcounty.gov/operations/Ombudsman.aspx>
- La Defensoría de los habitantes de la República de Costa Rica (Costa Rica), <http://www.dhr.go.cr/>
- Los Angeles County Department of Ombudsman (United States of America), <http://ombudsman.lacounty.info/>
- Manitoba Ombudsman (Canada), <http://www.ombudsman.mb.ca/>
- New Brunswick Ombudsman (Canada), <http://www.gnb.ca/0073/Index-e.asp>

- New Home Buyer Ombudsperson Office, do Tarion Warranty Corporation (Ontário, Canadá), <http://www.tarion.com/HOME/New+Home+Buyers/Ombudsperson/>
- Nova Scotia Ombudsman (Canada), <http://www.gov.ns.ca/ombu/>
- Office of the Ombudsman, Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), <http://www.fdic.gov/regulations/resources/ombudsman/>
- Office of the Ombudsman, Food and Drug Administration (FDA) (United States of America), <http://www.fda.gov/oc/ombudsman/whencon.htm>
- Ombudsman do Air Resources Board (California, USA), <http://www.arb.ca.gov/ba/omb/omb.htm>
- Ontario Ombudsman (Canada), <http://www.ombudsman.on.ca/en.aspx/>
- Ouvidoria da polícia do Estado de São Paulo (Brasil), <http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/>
- Ouvidoria da Secretaria de Defesa Social do estado do Rio Grande do Norte (Brasil), <http://www.ouvidoriasds.rn.gov.br/>
- Ouvidoria do Ministério da Fazenda (Brasil), <http://portal.ouvidoria.fazenda.gov.br/ouvidoria/index.jsp>
- Ouvidoria do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Brasil), <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1382>
- Ouvidoria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (Brasil), <http://www.tjdft.jus.br/trib/ouv/ouv.asp>
- Ouvidoria EBC (Brasil), www.ebc.com.br/ouvidoria/
- Ouvidoria-Geral da Previdência Social (Brasil), <http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=424>
- Ouvidoria-Geral do Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil), <http://www.mte.gov.br/ouvidoria/default.asp>
- Public Advocate for the city of New York (United States of America), <http://pubadvocate.nyc.gov>
- Quebec Protecteur du Citoyen (Canada), <http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/en/>
- Saskatchewan Ombudsman (Canada), <http://www.ombudsman.sk.ca/>
- Taxpayer Advocate Service (United States of America), <http://www.irs.gov/advocate/index.html>
- Yukon Ombudsman (Canada), <http://www.ombudsman.yk.ca/>

Ásia:

- Control Yuan (China), <http://www.cy.gov.tw/>
- Human Rights Defender of the Republic of Armenia (Armenia), <http://www.ombuds.am/>
- Wafaqi Mohtasib (Pakistan), <http://www.mohtasib.gov.pk>

Europa

- Avocatul Poporului (Romania), <http://www.avp.ro/indexen.html>
- Avokati i Popullit (People's Advocate) (Albania), <http://www.avokatipopullit.gov.al/>
- Chancellor of Justice (Estonia), <http://www.oiguskantsler.ee/?lang=eng>
- Commissioner for Administration (Cyprus), http://www.ombudsman.gov.cy/Ombudsman/ombudsman.nsf/index_gr/index_gr?OpenDocument
- Consumer Ombudsman (FO) (Norway), <http://www.forbrukerombudet.no/index.gan?id=490&subid>
- Consumer Ombudsman (Forbrugerombudsmanden) (Denmark), <http://www.forbrug.dk/english/>
- Defensor del Pueblo (Spain), <http://www.defensordelpueblo.es/>
- Defensor del Pueblo Andaluz (Spain), <http://www.defensor-and.es/>
- Difensore civico della Regione Toscana (Italy), <http://www.consiglio.regione.toscana.it/difensore/>
- Difensore Civico di Roma (Italy), <http://www.difensorecivico.roma.it/>
- Energywatch (United Kingdom), <http://www.energywatch.org.uk>
- Equality and Anti-discrimination Ombud (LDO) (Norway), <http://www.ldo.no>
- European Ombudsman (European Union), <http://www.ombudsman.europa.eu/home/default.htm>
- Financial Ombudsman Service (United Kingdom), <http://www.financial-ombudsman.org.uk>

- Furniture ombudsman (United Kingdom), <http://www.adrnw.org.uk>
- Housing Ombudsman Service (United Kingdom), <http://www.ihos.org.uk/>
- Justicia de Aragón (Spain), <http://www.eljusticiadearagon.com/>
- Local Government Ombudsman (United Kingdom), <http://www.lgo.org.uk/>
- Médiateur de la République (France), <http://www.mediateur-republique.fr/>
- National Ombudsman (Netherlands),
http://www.ombudsman.nl/english/ombudsman/the_institution/introduction.asp
- Northern Ireland Ombudsman (United Kingdom), <http://www.ni-ombudsman.org.uk/>
- Office of Ombudsman (Ukraine), <http://ombudsman.kiev.ua/>
- Office of the Legal Services Ombudsman (United Kingdom), <http://www.olso.org>
- Office of the Ombudsman (Ireland), <http://www.ombudsman.gov.ie/en/>
- Ombudsman Azerbaijan (Azerbaijan), <http://www.ombudsman.gov.az/en/>
- Ombudsman for children (BO) (Norway), <http://www.barneombudet.no>
- Ombudsman for Estate Agents (United Kingdom), <http://www.oea.co.uk/>
- Oteló (Telecommunications Ombudsman) (United Kingdom),
<http://www.otelo.org.uk/>
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (United Kingdom),
<http://www.ombudsman.org.uk/>
- Parliamentary Ombudsman (Finland), <http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/eoa.htm>
- Parliamentary Ombudsman (Folketingets Ombudsmand) (Denmark),
<http://www.ombudsmanden.dk>
- Parliamentary Ombudsman (Riksdagens ombudsmän) (Sweden),
<http://www.jo.se/Page.aspx?Language=en>
- Pensions Ombudsman (Pensions Ombudsman) (United Kingdom),
<http://www.pensions-ombudsman.org.uk>
- Police Ombudsman for Northern Ireland (United Kingdom),
<http://www.policeombudsman.org/>
- Prisons and Probation Ombudsman (United Kingdom), <http://www.ppo.gov.uk/>
- Procurador del Común (Spain), <http://www.procuradordelcomun.org/>

- Provedor de Justiça (Portugal), <http://www.provedor-jus.pt/>
- Public Services Ombudsman for Wales (United Kingdom), <http://www.ombudsman-wales.org.uk/>
- Pučki pravobranitelj (Croatia), <http://www.ombudsman.hr/default.asp>
- Removals Industry Ombudsman Scheme (United Kingdom), <http://www.removalsombudsman.org.uk/>
- Rzecznik Praw Obywatelskich (Poland), <http://www.rpo.gov.pl/index.php?s=3>
- Scottish Legal Services Ombudsman (United Kingdom), <http://www.slsso.org.uk/>
- Scottish Public Services Ombudsman (United Kingdom), <http://www.spsso.org.uk/>
- Swedish Disability Ombudsman (Handikappombudsmannen) (Sweden), <http://www.ho.se/>
- Swedish Ombudsman for Children (Barnombudsmannen) (Sweden), <http://www.barnombudsmannen.se/>
- Swedish Ombudsman for Equal Opportunities (Jämställdhetsombudsmannen) (Sweden), <http://www.jamombud.se/>
- The Greek Ombudsman (Greece), http://www.synigoros.gr/en_index.htm
- VeYjný ochránce práv (Czech Republic), <http://www.ochrance.cz/>

Oceania:

- Commonwealth Ombudsman (Australia), <http://www.ombudsman.gov.au/>
- NSW Ombudsman (Australia), <http://www.nswombudsman.nsw.gov.au/>
- Ombudsman for the Northern Territory (Australia), <http://www.omb-hcsc.nt.gov.au/>
- Ombudsman South Australia (Australia), <http://www.ombudsman.sa.gov.au/>
- Ombudsman Victoria (Australia), <http://www.ombudsman.vic.gov.au/>
- Ombudsman Western Australia (Australia), <http://www.ombudsman.wa.gov.au/>
- Queensland Ombudsman (Australia), <http://www.ombudsman.qld.gov.au/>
- Tasmanian Ombudsman (Australia), <http://www.ombudsman.tas.gov.au/>
- Credit ombudsman service (Australia), <http://www.cosl.com.au/>

- Energy and Water Ombudsman NSW (EWON) (Australia), <http://www.ewon.com.au/>

Associações

- American Bar Association Ombudsman Committee Home Page, <http://www.abanet.org/>
- Asian Ombudsman Association, <http://www.aoa.org.pk/>
- Associação Brasileira de Ouvidores / Ombudsman, <http://www.abonacional.org.br/>
- Associação Brasileira de Ouvidores / Ombudsman Sao Paulo, <http://www.abosaopaulo.org.br>
- Association of Canadian College and University Ombudspersons (ACCUO), <http://www.uwo.ca/ombuds/assoc.htm>
- Australian and New Zealand Ombudsman Association, <http://www.anzoa.com.au/>
- British and Irish Ombudsman Association (BIOA), <http://www.bioa.org.uk/>
- European Network for Ombudsmen for Children, <http://www.ombudsnet.org/>
- International Ombudsman Association, <http://www.ombudsassociation.org/>
- International Ombudsman Institution, <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/>
- International Ombudsman Institute- European Region, <http://www.ioi-europe.org/index2.html>
- National Association of State Long-Term Care Ombudsman Programs, <http://www.nasop.org/>
- National Association of Local Long-Term Care Ombudsmen, <http://www.nalltco.org/>
- Organization of News Ombudsmen (ONO), <http://www.newsombudsmen.org/>
- The European Ombudsman Institute, http://members.tirol.com/eoi/uk/startseite_uk.htm
- United States Ombudsman Association (USOA), <http://www.usombudsman.org/>
- The Association of Canadian College and University Ombudspersons(ACCUO), <http://www.uwo.ca/ombuds/accuoeng/frames.htm>

- Forum of Canadian Ombudsman, http://www.ombudsmanforum.ca/whyafco_e.asp
- Coalition of Federal Ombudsmen (USA) , <http://www.federalombuds.ed.gov/>
- Federación Iberoamericana de Ombudsman, <http://www.portalfio.org/inicio/>