

*Autônomas x Obedientes: A ouvidoria pública em debate*  
**Desvendando os novos espaços de construção da cidadania**

**Ítalo Gurgel\***

O Brasil atravessou longo período de aprendizado democrático, pontilhado de avanços, retrocessos e sobressaltos. Embora, nos dias atuais, pareça exaurido o ciclo histórico em que se alternaram curtos períodos de normalidade institucional e prolongados regimes autoritários, temos o direito de acreditar que apenas metade do caminho foi percorrido. Ainda há muito que se avançar até amadurecermos um sistema que se caracterize pela existência de instituições consolidadas, autônomas, confiáveis.

A experiência política que vivenciamos nesses últimos anos deixou na boca, por vezes, o travo da insatisfação, o ranço da incompletude e, não raro, o amargo sabor da decepção. Ademais, o atual modelo de democracia representativa herdou pesados vícios, tendendo hoje a se constituir numa espécie de “oligarquia eletiva”, que oferece ao cidadão o direito de voto, mas que, uma vez encerrado o processo eleitoral, reserva a um pequeno grupo toda a responsabilidade pelo exercício do Poder Público.

É nesse contexto que se abre a discussão em torno da democracia participativa, uma proposta inovadora, que pode, sem constrangimentos, coexistir com o modelo representativo de democracia, complementá-lo e aperfeiçoá-lo, na medida em que abre espaço para uma participação efetiva da sociedade civil na gestão pública.

O tema da democracia participativa, com seus paradigmas e instrumentos específicos, inspira o primeiro dos quatro ensaios reunidos pelo Prof. Rubens Pinto Lyra para compor a coletânea *Autônomas x Obedientes – A ouvidoria pública em debate* (Editora UFPB, 2004). Ao discutir sobre “O público não estatal”, Gustavo Barbosa de Mesquita Batista, professor de Direito Penal da Universidade Federal da Paraíba, repassa, com minúcia e clareza, o elenco de institutos de participação política do cidadão que coexistem, em nosso país, com o modelo de democracia representativa. O autor observa que esses espaços de exercício da cidadania “estão fora das instituições estatais, incorporados por instâncias da sociedade civil organizada e exigindo uma experiência democrática cada vez mais abrangente e diversificada, distante do clássico modelo de representação política”.

Previstos na própria Constituição Federal de 1988 e perpassando todos os Poderes, tais mecanismos auxiliam na consecução do objetivo de ampliar a participação da sociedade no controle do Estado, lançando as bases de uma democracia participativa, na qual as Ouvidorias e os Conselhos de Gestão e Fiscalização têm papel primordial a cumprir.

Na seqüência dos textos selecionados pelo Prof. Rubens Lyra para compor a coletânea, aparece reproduzido antológico ensaio de Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes – “Do instituto do Ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil”. Aqui, primeiramente, examina-se a evolução histórica desses institutos e suas características fundamentais. Em seguida, percorrem-se os diferentes modelos que as Ouvidorias e a figura do Ombudsman assumiram, desde seu surgimento, na Suécia, no Século XVIII.

Manoel Eduardo, que vivenciou, em Curitiba, a experiência de ser o primeiro Ouvidor do Brasil (na moderna concepção dessa função), traça um perfil, o mais objetivo possível, da figura do Ouvidor/Ombudsman, resgatando inclusive uma definição delineada no V Congresso Brasileiro do Direito Administrativo e que se tornou clássica: “O ombudsman é, basicamente, um instituto do direito administrativo de natureza unipessoal e não contenciosa, funcionalmente autônomo e formalmente vinculado ao Legislativo, destinado ao controle da administração e, nessa condição, voltado para a defesa dos direitos fundamentais do cidadão”<sup>1</sup>.

Com a mesma limpidez são delineados seus papéis: “proteger o povo das violações dos direitos, abusos do poder, erros, negligência, decisões injustas e má administração, a fim de aprimorar a administração pública e fazer com que os atos do Governo se tornem mais abertos e que o Governo e os funcionários sejam mais transparentes...”<sup>2</sup>

O texto, transcrito inicialmente em *A Ouvidoria na esfera pública brasileira* (Editora UFPB / Editora UFPR, 2000), reaparece na nova coletânea como um capítulo imprescindível, que repassa aspectos conceituais e históricos, contribuindo assim para se compreender melhor como a Ouvidoria pública desembarcou no Brasil e que feições vem assumindo, paulatinamente, nessas latitudes tropicais.

Rubens Lyra insere, ainda, dois ensaios de sua autoria, que voltam a lançar luzes sobre os instrumentos de participação popular na gestão do Estado. No primeiro – “Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira” – o autor, que inscreve em seu currículo o fato de ser um dos fundadores da Associação Brasileira e de ter sido o primeiro Ouvidor-Geral da UFPB (época em que também ajudou a criar o Fórum Nacional dos Ouvidores Universitários), detém-se em historiar as marchas e contramarchas que marcaram, entre nós, o avanço de propostas inovadoras como as consultas populares, o orçamento participativo, os Conselhos Gestores e de Fiscalização de Políticas Públicas e as Ouvidorias. Lembra o debate suscitado, nos anos oitenta, pela idéia da criação do cargo de Defensor do Povo e examina o processo que vem configurando as bases estruturais das Ouvidorias brasileiras.

Lyra identifica, a seguir, os requisitos capazes de garantir a autonomia do Ouvidor e, num crucial exercício de sistematização, extremamente pedagógico, expõe os “Elementos para a caracterização do instituto da Ouvidoria” – a unipessoalidade, a magistratura da persuasão, a desvinculação do poder institucional, a desvinculação político-partidária e a existência de mandato e atribuições específicas.

Após perquirir o papel da Ouvidoria como instrumento de defesa e promoção de direitos, o pesquisador reitera o papel político desse instituto, lembrando que sua atuação enfraquece o corporativismo e abre espaço para a participação direta do cidadão na gestão pública. Defende, ainda, a criação da Associação Brasileira de Ouvidorias Públicas, como espaço capaz de estimular “a criação de múltiplas redes associativas e a construção de um ambiente adequado à discussão e ao encaminhamento das questões” relacionadas a essas Ouvidorias. O que não impediria a colaboração entre ouvidorias públicas e privadas, diálogo fundamentado

---

<sup>1</sup> GOMES, Manoel Eduardo <sup>2</sup> Camargo e. O ouvidor geral – uma experiência municipal. Tese apresentada no V Congresso Brasileiro de Direito Administrativo (1986). Revista de Direito Público. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, n. 83, p. 250-259, jul./set. de 1987, p. 253.

<sup>2</sup> International Ombudsman Institute, [www.law.ualberta.ca/centres/ioij/](http://www.law.ualberta.ca/centres/ioij/). Tradução do comentarista.

no reconhecimento de que se constituem em “dois tipos completamente distintos de ouvidoria, com objetivos e *locus* de atuação específicos”.

No quarto e último texto de *Autônomas x Obedientes – A ouvidoria pública em debate*, Rubens Pinto Lyra, que fundou e dirigiu, na Paraíba, o Conselho Estadual de Direitos do Homem e do Cidadão, se lança a uma apreciação crítica da atuação das Ouvidorias e dos Conselhos, instâncias surgidas num Brasil recém-(re)democratizado e que têm atuado, como porta-vozes da cidadania, na prevenção e mediação de conflitos.

O ensaio intitulado “Formato e papel dos Conselhos e Ouvidorias na área de segurança e justiça” tece considerações, inicialmente, sobre a importância da democracia participativa e as perspectivas futuras de seu incremento. Analisa, igualmente, o formato e o papel dos conselhos gestores ou fiscalizadores de políticas públicas, com atribuições nas áreas da segurança e da justiça. Em seguida, examina o formato e o papel das Ouvidorias de Polícia e da Ouvidoria Agrária Nacional, enfocando a atuação das Ouvidorias e Conselhos como órgãos educativos, normativos, propositivos e de fiscalização e como mediadores na solução de conflitos. Por fim, identifica a emergência de um novo campo ético-político na *práxis* desenvolvida pelos citados Conselhos.

Além de pesquisar a legislação concernente, além de servir-se de relatórios, jornais e obras especializadas, buscando embasar e enriquecer sua análise, Rubens Lyra recolheu depoimentos orais dados por atuais e ex-dirigentes dos órgãos estudados – riquíssimo subsídio. Atento à dimensão do debate que se trava, em nosso País, a partir das Ouvidorias e dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que se distribuem por todo o território nacional, o autor observa que, nos dias atuais, o Brasil se constitui “no palco de uma experiência que o coloca na vanguarda mundial da participação cidadã na gestão pública”.

Com a mesma visão otimista, ele enxerga o nascimento de um novo campo ético-político, onde vem ocorrendo transformação histórica. A “tribo dos direitos humanos” e a da segurança pública já não se atrimam compulsoriamente – como ocorria até algum tempo atrás – e a questão dos direitos humanos deixou de ser tratada como caso de polícia. Vislumbra-se, já, a possibilidade de criação de “controles internos”, mediante a participação da sociedade civil na elaboração de políticas de segurança e na formação de policiais. Fala-se em “segurança pública democrática”, um conceito inédito.

São mudanças que se operam graças a uma estabilidade política duramente conquistada pelo povo brasileiro. A democracia parece, enfim, consolidar-se, embora careça ser lapidada, de modo a perder suas arestas de autoritarismo e centralismo, que favorecem à corrupção, desperdício, inércia, inépcia e falta de transparência. Os novos instrumentos de participação da sociedade no controle da coisa pública, extremamente criativos e eficientes, como que reinventaram a democracia, dando maior consistência e abrangência a sua concepção. Através das Ouvidorias e dos Conselhos Gestores e de Fiscalização, o espaço público tornou-se permeável à participação dos cidadãos.

O retrato desses novos atores da construção da democracia brasileira aparece estampado nas páginas de *Autônomas x Obedientes – A ouvidoria pública em debate*. A coletânea que o Prof. Rubens Pinto Lyra e seus pares entregam ao público tem o condão de revelar, com clareza e discernimento, a forma como se gerou e se vem ampliando a esfera da democracia real em nosso País. Os quatro textos se

combinam e se complementam, como saídos da pena de um mesmo autor, produzindo orquestrada sinfonia de idéias em torno daquele mote central: de uma forma autônoma (e não obediente), os novos espaços conquistados pela cidadania podem constituir-se na base de uma democracia participativa que conduziria o Brasil, finalmente, à maturidade político-institucional.

\* **Ítalo Gurgel** é jornalista e professor. Tem mestrado em Letras (Universidade Federal do Ceará – UFC) e aperfeiçoamento nas áreas de Pedagogia (Universidade Paul Valéry, de Montpellier, França) e Comunicação Social (Centro Internacional de Jornalismo, de Paris). Foi o primeiro Ouvidor da UFC e integra, atualmente, o Conselho Deliberativo e Fiscal da Associação Brasileira de Ouvidores – Seção Ceará.